INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 68/86 *

I. Resumen de los hechos

La Directiva 81/602 del Consejo, de 31 de julio de 1981, referente a la prohibición de determinadas sustancias de efecto hormonal y de sustancias de efecto tirostático (DO L 222, p. 32; EE 03/23, p. 38), fue adoptada de acuerdo con el Tratado CEE «y, en particular con sus artículos 43 y 100». La propuesta de la Comisión mencionaba tan sólo el artículo 43. El artículo 3 de esta Directiva prevé sin excepción que los Estados miembros prohibirán la comercialización de ciertas sustancias hormonales para su administración a los animales de cualquier especie. El artículo 2 de la Directiva, «sin perjuicio de los artículos 4 y 5», obliga a los Estados miembros a prohibir la administración de ciertas sustancias a los animales de explotación. Según el artículo 4, los Estados miembros podrán autorizar la administración de ciertas sustancias para el tratamiento terapéutico.

El artículo 5 prevé:

«El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, tomará lo antes posible una decisión sobre la administración a los animales de explotación de estradiol 17/ß, de progesterona, de testosterona, de trembolona y de ceranol para el engorde.

»Mientras no se tome dicha decisión, seguirán siendo aplicables las regulaciones nacionales vigentes, así como los acuerdos celebrados por los Estados miembros relativos a dichas sustancias, respetando las disposiciones generales del Tratado y sin perjuicio de las iniciativas tomadas según un procedimiento comunitario para aproximarlas.

»En el transcurso de dicho período transitorio, los Estados miembros no podrán autorizar la utilización de nuevas sustancias.»

Según el artículo 7, las modalidades de dicho control, así como su financiación, serán aprobadas por el Consejo por unanimidad y a propuesta de la Comisión.

El 16 de julio de 1985, el Consejo, refiriéndose a los artículos 43 y 100 del Tratado, adoptó la Directiva 85/358, que completa la Directiva 81/602 (DO L 191, p. 46; EE 03/36, p. 104). La Directiva 85/358/CEE regula las cuestiones a las que se refiere el artículo 7 de la Directiva 81/602/CEE. En su artículo 14, párrafo 2 dispone que la decisión unánime del Consejo, prevista en el artículo 5 de la Directiva 81/602, será adoptada antes del 31 de diciembre de 1985.

En el artículo 8 de la Directiva 81/602 se prevé:

«El 1 de julio de 1984, a más tardar, la Comisión someterá al Consejo un informe sobre la experiencia obtenida y la evolución científica, acompañado, en su caso, de propuestas que tengan en cuenta dicha evolución.»

En cumplimiento de este artículo, la Comisión creó un grupo científico para el estudio de los anabolizantes en la producción animal con la misión de determinar si la administración a los animales de las cinco sustancias hormonales citadas en el artículo 5 de

* Lengua de procedimiento: inglés.

la Directiva 81/602 con fines de engorde tenía consecuencias nocivas para la salud. El grupo presentó su informe en 1982, señalando que la utilización de las tres primeras sustancias mencionadas (las hormonas «naturales») no era en modo alguno nociva para la salud del consumidor cuando se utilizaban en condiciones idóneas. En cuanto a las dos sustancias restantes (las hormonas «sintéticas»), el grupo señaló que faltaban algunos datos y que había que recabar informes complementarios.

El 13 de junio de 1984, la Comisión sometió al Consejo una propuesta de Directiva, fundada en el artículo 43 del Tratado CEE, que modificaba la Directiva 81/602 (DO C 170, p. 4). Con arreglo al informe del grupo científico, que había sido estudiado por varios comités, la propuesta preveía en su artículo 1 modificar el artículo 5 de la directiva 81/602, de forma que se autorizara el uso de las hormonas naturales con fines de engorde en determinadas condiciones. Según el nuevo apartado 5 del artículo 5, la eventual autorización del uso de hormonas sintéticas se remitía a una decisión ulterior del Consejo que sería adoptada por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión.

El 13 de diciembre de 1984, el Comité Económico y Social emitió un dictamen sobre esta propuesta (DO 1985, C 44, p. 14). Según este dictamen, había que rechazar la propuesta y mantener las condiciones de la Directiva 81/602 hasta haber realizado un examen más amplio de las pruebas científicas (apartado 1), puesto que la presentación del informe adicional del grupo científico sobre las hormonas sintéticas estaba prevista para finales de año (apartado 3). El dictamen indica también que, mientras no haya una normativa uniforme para toda la Comunidad, conviene adoptar medidas comunitarias que permitan distinguir los productos obtenidos con la ayuda de los anabolizantes o sin ella (apartado 13).

El 3 de abril de 1985, la Comisión sometió al Consejo una modificación de su propuesta (DO C 106, p. 7), que preveía esencialmente que se añadiese un artículo destinado a facilitar la identificación de los productos obtenidos con la adición de anabolizantes o sin ella.

El 11 de octubre de 1985, el Parlamento adoptó una resolución sobre la propuesta de la Comisión (DO C 288, p. 158) Destacó que, para proteger al consumidor, había que establecer normas uniformes mediante un Reglamento (apartado 2). A falta de suficientes pruebas sobre su inocuidad, el Parlamento celebró la propuesta dirigida a prohibir las hormonas sintéticas (apartado 6), pero no suscribió la propuesta dirigida a autorizar las tres hormonas naturales, salvo con fines terapéuticos (apartado 7).

Después de recibirse esta resolución, la Comisión anuló una reunión del grupo científico que hubiera debido celebrarse el 30 de octubre de 1985. La parte demandante deduce de una carta de 23 de septiembre de 1985 del Presidente del grupo científico a la Comisión y del proyecto de informe adjunto al mismo que la reunión del 30 de octubre de 1985 hubiera culminado probablemente en un informe que acreditase la inocuidad de las hormonas sintéticas.

El 31 de octubre de 1985, el ministro británico de agricultura, pesca y alimentación, Sr. Jopling, dirigió una carta al vicepresidente de la Comisión, Sr. Andriessen, para comunicarle su «sorpresa» y su «preocupación» sobre la anulación de la reunión del grupo científico, así como su esperanza de que la Comisión volviera a considerar su decisión.

Sin convocar de nuevo al grupo científico (como expuso en su respuesta escrita a una cuestión planteada por el Tribunal de Justicia, la Comisión consideraba superflua otra reunión de ese grupo después que decidiera seguir las sugerencias del Parlamento), la Comisión sometió al Consejo, en noviembre de 1985 (el 19 según la parte demandante, el 8 según el Consejo), un proyecto de reglamento del Consejo relativo a la prohibición de ciertas sustancias de efecto hormonal y de sustancias de efecto tirostático, designado como «modificación de la propuesta de directiva», «con arreglo a las disposiciones del apartado 2 del artículo 149 del Tratado CEE» (DO C 313, p. 4). Aunque no lo mencionase explícitamente, dicho proyecto de reglamento permitía suponer que estaba basado en el artículo 43 del Tratado CEE, y no en el artículo 100, que no menciona más que las directivas. El proyecto preveía la prohibición de las hormonas naturales, salvo con fines terapéuticos, y la prohibición absoluta de hormonas sintéticas. El Consejo discutió este proyecto en su sesión de 19 de noviembre de 1985. Ni el Parlamento ni el Comité Económico y Social fueron consultados específicamente sobre este proyecto.

El 18 de diciembre de 1985, la Comisión presentó al Consejo, «en virtud del párrafo 2 del artículo 149 del Tratado CEE», una propuesta modificada de directiva por la que se prohibía la utilización de ciertas sustancias de efecto hormonal en el sector animal (DO C 351, p. 13). Esta propuesta, fundada tan sólo en el artículo 43 del Tratado CEE, parte de una prohibición total de las hormonas (artículo 2), pero prevé en su artículo 3 un procedimiento especial para elaborar una lista con las hormonas que pueden ser utilizadas con fines terapéuticos. La inclusión de las hormonas sintéticas en esta lista queda sujeta a una autorización del Consejo adoptada por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión.

El 19 de diciembre de 1985, se pidió a los miembros del Consejo que examinaran la propuesta de la Comisión, basándose únicamente en un texto francés. Durante esta sesión, la Comisión propuso sus últimas modificaciones [doc COM(85) 832 final]. El Consejo decidió adoptar la directiva por medio de procedimiento escrito antes del 31 de diciembre de 1985, con los votos en contra del Reino Unido y de Dinamarca.

Este procedimiento está regulado en el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento interno del Consejo (DO 1979, L 268, p. 1; EE 01/03, p. 12):

«Los acuerdos del Consejo relativos a un asunto urgente podrán adoptarse por medio de una votación por escrito, cuando para dicho asunto todos los miembros del Consejo acepten tal procedimiento.»

El 23 de diciembre de 1985, el Secretario General del Consejo envió un télex al Ministro británico de Agricultura para solicitar el voto del Reino Unido sobre la Directiva controvertida con arreglo al procedimiento escrito para antes del 30 de diciembre de 1985 a las 16 horas. Mediante carta al Secretario General del Consejo, de 31 de diciembre de 1985, la representación permanente del Reino Unido recordó, en nombre del Ministro de Agricultura, que el Reino Unido iba a oponerse tanto a la utilización del procedimiento escrito como a la propia Directiva y que las razones principales para ello eran la insuficiencia de su fundamento jurídico, la incompatibilidad con las Directivas 81/602 y 85/358 y la falta de pruebas científicas que justificasen la prohibición de las hormonas de que se trata.

Con la misma fecha, 31 de diciembre de 1985, se notificó al Reino Unido la Directiva controvertida, considerándola adoptada por medio de procedimiento escrito.

Esta Directiva 85/649 del Consejo, de 31 de diciembre de 1985, por la que se prohíbe la utilización de ciertas sustancias de efecto hormonal en el sector animal (DO L 382, p. 228), está basada en el Tratado CEE «y, en particular, en su artículo 43» y hace referencia a «la propuesta de la Comisión» sin mayores precisiones. Su artículo 2 establece la prohibición de las hormonas naturales, salvo con fines terapéuticos y la prohibición absoluta de las hormonas sintéticas.

II. Procedimiento escrito y pretensiones de las partes

El recurso del Reino Unido se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 10 de marzo de 1986.

Mediante auto de 3 de octubre de 1986, el Tribunal de Justicia admitió a la Comisión a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo y al Reino de Dinamarca en apoyo de las pretensiones de la parte demandante.

El procedimiento escrito siguió su curso reglamentario.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. El Tribunal pidió a las partes litigantes que respondieran por escrito a determinadas preguntas y solicitó al Consejo que pusiera a su disposición ciertos documentos. Todo ello se cumplió dentro de los plazos señalados.

La *parte demandante* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la Directiva del Consejo, de 31 de diciembre de 1985, por la que se prohíbe la utilización de ciertas sustancias de efecto hormonal en el sector animal.

— Condene al Consejo a cargar con las costas de este procedimiento.

El *Gobierno del Reino de Dinamarca*, parte coadyuvante, apoya las pretensiones de la parte demandante.

El *Consejo* y la *Comisión*, parte coadyuvante, solicitan al Tribunal de Justicia que desestime el recurso por infundado y condene en costas a la parte demandante.

III. Motivos y alegaciones de las partes

La *parte demandante* fundamenta su recurso en varios motivos: insuficiencia del fundamento jurídico, insuficiencia de motivación, irregularidades de procedimiento y falta de justificación de la Directiva en cuanto al fondo.

1. *Fundamento jurídico*

La *parte demandante* afirma que la directiva 85/649 se hubiera debido fundar no sólo en el artículo 43 (política agraria común), sino también en el artículo 100 (aproximación de legislaciones) del Tratado CEE, lo que traería consigo la exigencia de unanimidad prevista en el artículo 100, puesto que el artículo 43 permite el voto por mayoría cualificada.

Añade que, aunque la Directiva persigue objetivos agrícolas, tiene como finalidad esencial la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros a fin de proteger los intereses y la salud de los consumidores. Este objetivo se desprende tanto de la propia Directiva (primer considerando), como de la legislación anterior en la materia, así como de los documentos preparatorios. El

primer considerando de la Directiva 81/602, basada en los artículos 43 y 100 del Tratado, se refiere a los peligros para la salud del consumidor, y su artículo 5 prevé una decisión ulterior unánime sobre ciertas hormonas (párrafo 1) y una aproximación de las legislaciones (párrafo 2), llegando de esta forma más allá del ámbito de aplicación del artículo 43 del Tratado. La Directiva 85/358, adoptada por unanimidad e igualmente basada en los dos artículos y que repite, en su artículo 14, la exigencia de unanimidad para la decisión ulterior, pone de relieve igualmente el aspecto de la aproximación de las legislaciones.

Por lo que se refiere a los trabajos preparatorios de la Directiva 85/649, la demandante invoca la propuesta de la Comisión de 13 de junio de 1984 (cuyos considerandos se refieren en varias ocasiones a la protección de la salud humana y a la aproximación de las legislaciones), el dictamen del Comité Económico y Social y la resolución del Parlamento, que subrayan también los aspectos de la protección de la salud humana y de los intereses de los consumidores.

Ahora bien, estos aspectos son ajenos al artículo 43 del Tratado. Corresponden al artículo 100 (véase sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 1980, Comisión contra Italia, 91/79, Rec. 1980, p. 1099).

Según la parte demandante, los dos objetivos diferentes (fines agrícolas, por una parte, y aproximación de las legislaciones en materia de salud humana y de protección de los consumidores, por otra), son esenciales para la Directiva, que por consiguiente, debe basarse tanto en el artículo 43 como en el artículo 100. Esta afirmación resulta confirmada, en opinión de la parte demandante, por la práctica del Consejo de utilizar ambos artículos como fundamento de las Directivas en materia agrícola que comprenden también un aspecto de aproximación de las legislaciones. La parte demandante cita varios ejemplos de los años 1964 a 1982.

La situación es distinta de la del asunto 138/78 (sentencia de 21 de febrero de 1979, Stölting, Rec. 1979, p. 713). En el caso de una medida adoptada de acuerdo con un artículo del Tratado, que tiene sólo incidencia marginal sobre una política regulada por otro artículo, no es necesario referirse igualmente a este último.

La parte demandante rechaza también la solución que consiste en determinar el artículo que representa el «objetivo primario» de una medida y basarse luego en este artículo únicamente. Este criterio es a la vez inutilizable —porque no siempre sería posible distinguir entre las finalidades primaria y secundaria— y peligroso, porque podrían eludirse fácilmente los procedimientos especiales establecidos en el artículo relativo a esta finalidad secundaria.

El *Consejo* admite que la Directiva es una medida de política agraria común y también una medida de aproximación de las legislaciones, pero considera que el artículo 43 del Tratado basta como único fundamento jurídico. Según la norma de la *lex specialis*, el artículo 100 sólo se aplica cuando no existe una disposición específica que permita la adopción de directivas. El artículo 43 es una disposición de esta clase porque no excluye ningún medio de actuación y porque permite que se adopten todas las medidas necesarias para aplicar la política agraria común. Por el contrario, el artículo 100 es una disposición general y subsidiaria.

Cuando el Tratado confiere al Consejo la competencia para actuar de una determinada forma en orden a realizar una política común, éste tiene el deber de actuar de dicha forma. Ello resulta del apartado 1 del artículo 4 del Tratado.

Así, según el Consejo, cuando un acto se adopta con la finalidad de cumplir un obje-

tivo en materia agrícola o cuando este objetivo es su finalidad principal, debe fundarse obligatoria y exclusivamente en el artículo 43, incluso cuando los medios empleados para realizar dicho objetivo tengan el carácter de una aproximación de las legislaciones. La Directiva 85/649 es una medida de aproximación esencialmente económica, adoptada dentro del contexto de la política agraria común. Es diferente de una medida de aproximación cuya adopción viniese impuesta por la incidencia de disposiciones nacionales sobre una política común.

Como resulta del título, de los considerandos y del contenido de la Directiva de que se trata, ésta persigue los objetivos mencionados en el artículo 39 del Tratado, sobre todo, el desarrollo racional de la producción agraria [letra a)], la estabilización de mercados [letra c)] mediante la garantía de la calidad de los productos y el ajuste de la oferta a la demanda, la seguridad de los suministros [letra d)] que supone de forma intrínseca que los productos sean sanos. Con relación a estos objetivos principales, la salvaguardia de los intereses y de la salud de los consumidores son un mero corolario.

Además, la salud pública como tal no constituye objetivo ni del artículo 100 ni del artículo 43, pero tampoco es de competencia exclusiva de los Estados miembros. La sentencia 91/79 citada por el demandante no es pertinente en este contexto. La cuestión de la competencia comunitaria en este campo debe examinarse más bien caso por caso. Como se desprende de la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 1974 (Casagrande, 9/74, p. 773) una competencia transferida a la Comunidad no resulta limitada si afecta a un ámbito que, como tal, no forma parte de las competencias comunitarias.

El problema de la determinación del objetivo principal de una medida se resuelve mediante la amplia discrecionalidad que el Tribunal de Justicia reconoce al Consejo, en su sentencia de 21 de febrero de 1979 (Stölting, 138/78, Rec. 1979, p. 713), cuando actúa en virtud de los artículos 40 y 43 del Tratado. Además, según la sentencia de 30 de septiembre de 1982 (Amylum, 108/81, Rec. 1982, p. 3107), el Consejo puede adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos que se definen en el artículo 39.

El Consejo reconoce que se ha establecido una práctica consistente en fundamentar las directivas comparables a la que nos ocupa tanto en el artículo 43 como en el artículo 100. Esta práctica se debe a un compromiso político adoptado en 1964 para permitir la adopción de ciertas directivas sin mayor demora. Esta decisión no prejuzga en absoluto las decisiones futuras; las delegaciones se reservaron entera libertad en cuanto al fundamento jurídico de las futuras directivas. De esta forma, esta práctica no se siguió sistemáticamente y hay ejemplos de directivas con objetivos análogos, basadas únicamente en el artículo 43. Además, una simple práctica no puede sustituir a la norma jurídica normalmente aplicable. Nada se opone a una modificación de la práctica. Cada directiva debe juzgarse según las particularidades del asunto.

La *parte demandante* replica que si el Consejo tuviera razón al afirmar que las directivas cuya única o principal finalidad fuesen de índole agrícola deberían basarse «obligatoria y exclusivamente» en el artículo 43, la totalidad de las Directivas de este tipo basadas en los dos artículos 43 y 100 serían irregulares. Sin embargo, el Tribunal de Justicia se había pronunciado con frecuencia acerca de tales directivas sin manifestar en nigún caso dudas sobre su validez (véase, por ejemplo, la sentencia de 25 de enero de 1977, Bauhuis, 46/76, Rec. 1977, p. 5).

Además, el demandante pone en duda las afirmaciones del Consejo sobre la facultad discrecional relativa a las medidas adoptadas en virtud de los artículos 40 y 43, negando

la pertinencia de las sentencias citadas por el Consejo. El razonamiento de éste equivale a dejar a su arbitrio la decisión sobre el fundamento jurídico de una medida; ello resulta incompatible con el artículo 4 del Tratado.

En lo relativo al argumento del Consejo según el cual la protección de los intereses y de la salud de los consumidores no es más que un corolario de los objetivos principales, el demandante destaca que el Consejo no ha tenido en cuenta las indicaciones que prueban lo contrario, sobre todo la indicación del Comité Económico y Social, formulada en su dictamen sobre la propuesta de la Comisión en el sentido de que esta propuesta «parece obedecer sobre todo al deseo de proteger la salud humana y los intereses de los consumidores».

El *Consejo* responde que tuvo bien en cuenta este dictamen, pero que su apreciación respecto al fondo se halla comprendida dentro de la discrecionalidad política del Consejo, dado el carácter meramente consultivo del Comité.

El *Gobierno danés* afirma que se opuso a la utilización del procedimiento escrito y a la adopción de la directiva porque, al igual que la parte demandante, estimaba que el fundamento jurídico era incorrecto. Alega que la garantía de cierta calidad de los productos agrícolas no figura entre los objetivos expresos de la política agraria enumerados en el artículo 39 del Tratado y no se halla comprendida dentro de la política agraria en sentido estricto.

Las normas aplicables a los productos agrícolas no se encuentran únicamente en el capítulo de la política agraria, sino también entre las normas previstas para el establecimiento del mercado común (apartado 2 del artículo 38 del Tratado). Por lo tanto, hubiera sido natural que el Consejo decidiera utilizar, junto al artículo 43, el artículo 100 como fundamento jurídico de aquellas directivas cuya finalidad es la libre circulación de productos agrícolas y que al mismo tiempo toman en consideración la protección de la salud humana. El Gobierno cita varias directivas sobre esta materia que se han basado tanto en el artículo 43 como en el artículo 100. La Directiva 85/649 es de esta misma clase. Tiene como finalidad crear condiciones de producción uniformes, facilitar el comercio entre los Estados miembros y evitar distorsiones de la competencia, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de proteger la salud humana. A juicio del Gobierno danés, estos objetivos no están amparados por el artículo 43.

La *Comisión* estima que la Directiva que, entre otras, persigue las finalidades de proteger a los consumidores y a la salud pública, no sobrepasa el ámbito del artículo 39 del Tratado. Como el Tribunal de Justicia manifestó en su sentencia de 2 de junio de 1976 (Kampffmeyer, asuntos acumulados 56 a 60/74, Rec. 1976, p. 711), los objetivos mencionados en el artículo 39 han de aplicarse de forma armoniosa. El incremento de la productividad [letra a)] sin poner en peligro la estabilidad de los mercados [letra c)] no supone, en período de excedentes, el aumento de la producción, sino su mejora. La estabilización de los mercados precisa el óptimo de productividad, no el máximo. Por lo tanto, no hay que generar una producción para la que no hay demanda. Caso de no tomarse en cuenta los intereses de los consumidores, no se llegaría a una estabilización de los mercados. La buena calidad de los productos forma también parte del objetivo de la seguridad de los abastecimientos [letra d)]. De ello se sigue que, aunque la protección de los consumidores y de la salud pública no es en sí mismo uno de los objetivos comunitarios, debe ser tomado en consideración al perseguirse los objetivos del artículo 39.

Además, el Tribunal de Justicia declaró en su sentencia de 20 de abril de 1978 (Com-

missionnaires Réunis, asuntos acumulados 80 y 81/77, Rec. 1978, p. 927, apartados 35 y 36) que, con independencia de los objetivos del artículo 39, los objetivos generales del artículo 2 del Tratado son aplicables en materia de política agraria común. Sin embargo, no es posible alcanzar «un desarrollo armonioso de las actividades económicas» sin respetar los intereses de los consumidores y «una elevación acelerada del nivel de vida» no puede ignorar la salud pública.

Contrariamente a lo que había manifestado el demandante, la sentencia de 18 de marzo de 1980 (Comisión contra Italia, 91/79 Rec. 1980, p. 1099) no declara que la salud como tal sea un objetivo del artículo 100. Aun cuando este artículo puede servir también para garantizar la libre circulación de mercancías, no es la única disposición apropiada. En este contexto, la Comisión se refiere a la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de noviembre de 1978 (Pigs Marketing Board, 83/78, Rec. 1978, p. 2347, apartado 55):

«hay que considerar a las disposiciones del Tratado por las que se suprimen las barreras arancelarias y comerciales a los intercambios intracomunitarios como parte integrante de la organización común de mercados» *(traducción provisional).*

Por la misma razón, la observancia de las normas de la competencia es más que una simple finalidad de la política agraria común, de la que forma parte integrante. Afirma que, en virtud del artículo 42, el Consejo está facultado para hacer aplicables en materia agrícola las normas de competencia y que la letra a) del apartado 2 del artículo 40 prevé «normas comunes sobre la competencia» como una de las modalidades de la organización de mercados.

La Comisión afirma que es contrario al amplio ámbito de aplicación del artículo 43 basar la Directiva 85/649 en un fundamento jurídico distinto. Cita varios ejemplos de otras directivas y reglamentos en materia agrícola que sólo están basados en el artículo 43 aun cuando dichos actos persiguen unas finalidades distintas de las que explícitamente se mencionan en el artículo 39. Tal amplia interpretación del artículo 43 no priva de todo efecto al artículo 100; sigue siendo aplicable a todas aquellas medidas que, aun estando referidas a productos agrícolas amparados por el Anexo II del Tratado CEE, no persigan objetivos de política agraria.

2. *Sobre la motivación*

La *parte demandante* alega varias insuficiencias de motivación.

La Directiva da la impresión de haber sido adoptada para lograr determinados objetivos de la política agraria común, pero ni el título ni los considerandos, como tampoco su preámbulo, mencionan el verdadero objeto, que es promover la aproximación de las disposiciones nacionales en interés de los consumidores, en particular mediante la protección de su salud. Además, la Directiva 85/649 no se refiere en ningún momento a la Directiva 81/602 y tampoco especifica la propuesta de la Comisión. Estas omisiones sirven para ocultar que la Directiva de que se trata es complementaria de la Directiva 81/602 y que, al igual que ésta, va destinada a cumplir los objetivos tanto del artículo 100 como del artículo 43 del Tratado.

Además, la Directiva 85/649 no pone de manifiesto que haya sido adoptada después de la presentación del informe científico previsto por el artículo 8 de la Directiva 81/602 y no expone ningún motivo que justifique no haber tenido en cuenta las conclusiones de dicho informe. Las disposiciones claramente inadecuadas respecto al objetivo perseguido pueden ser ilegales (véase sentencia de 21 de febrero de 1979,

Stölting, 138/78, p. 713). Por consiguiente, el Consejo hubiera debido examinar el informe para determinar si la legislación propuesta era claramente inadecuada respecto a sus objetivos y hubiera debido mencionarlo en el preámbulo de la Directiva en cuestión. De lo contrario, el Tribunal de Justicia no podría ejercer un control jurisdiccional adecuado (véase sentencia de 15 de marzo de 1967, Cimenteries, asuntos acumulados 8 a 11/66, Rec. 1967, p. 93). La obligación de tener en cuenta el informe resulta igualmente del hecho que el Consejo y la Comisión están obligados a cooperar para la consecución de los objetivos del Tratado, ya sea en el contexto del artículo 152 del Tratado o en el del artículo 8 de la Directiva 81/602.

El *Consejo* estima que la Directiva 85/649 tiene una motivación suficiente, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el artículo 190 del Tratado, sobre todo de las sentencias de 12 de julio de 1979 (Italia contra Consejo, 166/78, Rec. 1979, p. 2575) y de 30 de septiembre de 1982 (Roquette Frères, 110/81, Rec. 1982, p. 3159).

Por lo que se refiere a la pretendida falta de referencias a la protección de los consumidores, sobre todo a su salud, el Consejo recuerda el primer considerando de la Directiva:

«sus consecuencias para la salud humana son consideradas de forma diversa por las diferentes normativas [...]».

Se hace referencia a la legislación anterior en el quinto considerando, que menciona la Directiva 72/462 del Consejo, de 12 de diciembre de 1972, relativa a los problemas sanitarios y de policía sanitaria en las importaciones de animales de las especies bovina y porcina y de carnes frescas procedentes de terceros países (DO L 302, p. 28; EE 03/06, p. 171) y a la Directiva 85/358.

El Consejo reconoce que no observó la práctica establecida al omitir toda referencia específica a la propuesta de la Comisión. Pero esto hubiera sido irrealizable e imposible puesto que se trataba de toda una serie de propuestas que comprendían a la vez disposiciones de las propuestas iniciales de la Directiva 81/602 y propuestas nuevas con sus modificaciones. Además, al no hacerse referencia a la Directiva 81/602, se refuerza el carácter autónomo de la Directiva de que se trata.

En cuanto al informe científico, el Consejo alega, en primer lugar, que el artículo 8 de la Directiva 81/602 no impone ninguna obligación al Consejo sino tan sólo a la Comisión. Tampoco es pertinente el artículo 152 del Tratado. Si, en virtud de este artículo, el Consejo solicita un estudio a la Comisión, tal solicitud no tiene de por sí ningún efecto obligatorio; la Comisión es la única responsable para decidir qué acciones considera apropiadas. En cualquier caso, el informe que se considera en el artículo 8 de la Directiva 81/602 y el estudio mencionado en el artículo 152 del Tratado deben considerarse tan sólo como un elemento preliminar a la elaboración de una propuesta por la Comisión, que conserva una amplia discrecionalidad. Si el Consejo hubiera tenido en cuenta el informe científico, lo habría hecho en el pleno ejercicio de su discrecionalidad y en función de su valoración política. Por tanto, no es necesario hacer referencia a dicho informe en la exposición de motivos.

En cuanto al problema del carácter manifiestamente inadecuado de la Directiva, el Consejo estima ilógico que un informe que no estaba obligado a tener en cuenta sirva para demostrar si la legislación propuesta era manifiestamente inadecuada en relación con sus objetivos. Además, el demandante no presentó argumentos precisos que explicaran por qué razón la Directiva debía considerarse como manifiestamente inadecuada.

Por lo que se refiere a la sentencia 110/81 invocada por el Consejo, el *demandante* alega que no es pertinente, porque en este asunto no se trata la cuestión de la veracidad o la falacia de los motivos, sino la de su insuficiencia. El *Consejo* no acepta esta distinción.

La *Comisión*, basándose en la sentencia de 29 de febrero de 1984 (Rewe, 37/83, Rec. 1984, p. 1229), considera que la motivación de la Directiva 85/649 es suficiente y exacta. Los considerandos no se refieren únicamente a los objetivos agrícolas, sino también a la salud humana. Los motivos hubieran llegado a ser inútilmente detallados si hubiera habido que mencionar no sólo el informe científico sino también otros informes. En lo que atañe a hacer referencia exacta a las propuestas de la Comisión, ésta menciona otros casos en los que las propuestas, a menudo modificadas y no publicadas, no han sido especificadas en el instrumento adoptado por el Consejo.

La Comisión añade una consideración general que deduce de las sentencias de 15 de septiembre de 1982 (Kind, 106/81, Rec. 1982, p. 2885) y de 31 de marzo de 1971 (Comisión contra Consejo, 22/70, Rec. 1971, p. 263). Las exigencias relativas a la motivación son menos estrictas respecto a un Estado miembro que respecto a un individuo afectado por un acto comunitario. Esto es tanto más cierto cuanto que el Estado, como en el caso de autos, había participado activamente en las deliberaciones en el seno del Consejo y conocía bien la motivación para la adopción del acto.

3. *Sobre la exigencia de unanimidad del Consejo en virtud de las disposiciones contenidas en anteriores directivas*

Con independencia de la exigencia de unanimidad que resultaría de la aplicación del artículo 100 del Tratado si se tomase como fundamento jurídico, la *parte demandante* deduce tal exigencia también del artículo 5 de la Directiva 81/602 y del artículo 14 de la Directiva 85/358, que establecen la decisión unánime del Consejo en lo relativo a la administración de las cinco hormonas a que se refiere la Directiva 85/649. En las dos Directivas anteriores, el Consejo, decidiendo por unanimidad, se obligó a adoptar otra decisión, también por unanimidad. La parte demandante, sin invocar expresamente el principio del estoppel que el Consejo considera inaplicable en el caso de autos, alega que es contrario al principio de la buena fe, así como al principio de confianza legítima, adoptar la decisión posterior únicamente por mayoría. Cuando el Consejo se compromete a adoptar un acto por unanimidad, los Gobiernos confían en este compromiso, en particular, al negociar para llegar a un acuerdo.

Un cuerpo legislativo (una asamblea parlamentaria o el Consejo) puede verse obligado a respetar el compromiso, contraído en la legislación anterior, de seguir un procedimiento particular [véanse los asuntos Attorney-General for New South Wales contra Trethowan (1931) 44 CLR 394; Harris contra Donges (1952) 1 TLR 1245].

En primer lugar, el *Consejo* afirma que la Directiva 85/649 no es la decisión a que se refiere el párrafo 1 del artículo 5 de la Directiva 81/602 y el artículo 14 de la Directiva 85/358. Estas disposiciones mencionan «la administración» de cinco sustancias determinadas, mientras que la Directiva de que se trata contiene la prohibición de un cierto número de sustancias no especificadas, así como las disposiciones relativas a la importación de animales y de carnes procedentes de terceros países. Por consiguiente, la Directiva 85/649 es una medida de aproximación en el sentido del párrafo 2 del artículo 5 de la Directiva 81/602 y una normativa sobre los productos importados, mencionada en el artículo 6 de esta Directiva. Ninguna de estas disposiciones prevé la unanimidad.

El Consejo reconoce que, en lo esencial, la cuestión de la administración de las cinco sustancias mencionadas en el párrafo 1 del artículo 5 de la Directiva 81/602 se reguló de forma distinta de la prevista en esta disposición. Pero el Consejo, por razones políticas y en el ejercicio de su facultad discrecional, pudo preferir con arreglo al párrafo 2 en vez del párrafo 1 del artículo 5 de la Directiva 81/602. Corresponde ahora a la Comisión, cuya propuesta es necesaria para una futura acción del Consejo, deducir las conclusiones de esta situación.

El Consejo niega que se haya violado la confianza legítima de la parte demandante, incluso aunque la Directiva 85/649 fuera la decisión prevista por el párrafo 1 del artículo 5 de la Directiva 81/602.

La teoría del respeto de la confianza legítima apenas puede trasladarse de la esfera de las decisiones individuales a la de las competencias generales de un órgano legislativo. Es cierto que tal aplicación no queda radicalmente excluida (véase sentencia de 5 de junio de 1973, Comisión contra Consejo, 81/72, Rec. 1973, p. 575). Pero, según la sentencia de 29 de marzo de 1979 (NTN Toyo Bearing Company, 113/77, Rec. 1979, p. 1185), al Consejo sólo le está vedado exceptuar una norma general en su aplicación a casos particulares, pero nada le impide modificar dicha norma. Si hubiera que extender el principio de la confianza legítima a los Estados miembros que participan en los trabajos del Consejo, éste quedaría virtualmente incapacitado para adoptar nuevas decisiones, y el Derecho comunitario no podría evolucionar.

Por lo que se refiere a las dos sentencias británicas invocadas por la parte demandante, el Consejo no las considera pertinentes en el caso de autos. En el asunto del Attorney-General for New South Wales contra Trethowan, las limitaciones del poder legislativo se debieron a una ley de rango superior, y el asunto Harris contra Donges se refería a derechos provistos de garantías particulares.

Finalmente, el Consejo, sin pretender cuestionar el derecho del demandante a ejercitar una acción, formula sus dudas sobre el perjuicio sufrido por éste por el hecho de que la Directiva fuese adoptada por mayoría cualificada. La única alternativa hubiera sido la situación anterior, perjudicial en su conjunto para el mercado común y para cada uno de los Estados miembros en particular, debido a los obstáculos a los intercambios intracomunitarios y las distorsiones de la competencia. Un demandante carece de interés legítimo en que una decisión sea anulada por quebrantamiento de forma si, como ocurre en el caso de autos, esta anulación no puede llevar más que a la adopción de otra decisión sustancialmente idéntica.

El *demandante* replica afirmando que el párrafo 2 del artículo 173 del Tratado no establece la obligación de que los Estados miembros acrediten un perjuicio. Como tales, los Estados miembros tienen un interés en que el Consejo respete la ley. El *Consejo* no niega esta afirmación.

La *Comisión* apoya al Consejo, sobre todo en su interpretación del artículo 5 de la Directiva 81/602. La Directiva controvertida va más allá de la administración de las cinco sustancias antes citadas. Además de la prohibición de dichas sustancias, establece procedimientos para la inclusión de otras sustancias [artículo 3, letra c)], medidas de control de la producción de sustancias de efecto hormonal (artículo 4) y disposiciones relativas a la importación de animales y carne procedentes de terceros países (artículo 6). Por otra parte, la Comisión afirma que una disposición como la del párrafo 1 del artículo 5 de la Directiva 81/602 no so-

lamente no puede vincular al Consejo, sino que además sería contraria a las prerrogativas que el artículo 155 del Tratado atribuye a la Comisión, si pudiera impedir la opción por otros procedimientos.

4. *Sobre la infracción del Reglamento interno del Consejo*

El *demandante* estima que la aplicación del procedimiento escrito para la adopción de la Directiva 85/649 constituyó una clara infracción del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento interno del Consejo por el hecho de que dos Estados miembros formularon objeciones a la utilización de este procedimiento. Ello constituye un vicio sustancial de forma, porque una reunión del Consejo ofrece a cada uno de sus miembros todas las ventajas de una negociación directa, que es de especial importancia cuando se exige la unanimidad. A la infracción del artículo 6 se añade otra por no haber motivado la inobservancia de esta disposición.

El *Consejo* alega que existieron circunstancias especiales que permitieron recurrir al procedimiento escrito a pesar del voto negativo de dos de sus miembros. Como la propuesta de la Comisión no llegó hasta la víspera y como los servicios de traducción del Consejo estaban sobrecargados debido a la preparación de la inminente adhesión de España y Portugal, no pudo obtenerse un acuerdo definitivo en la reunión del Consejo de 19 de diciembre de 1985. La solución a la que se recurre normalmente en tales situaciones —la inclusión del texto que hay que adoptar en el orden del día de una sesión ulterior del Consejo como «punto A» en virtud de los apartados 6 y 7 del artículo 2 del Reglamento interno— no fue posible en el caso de autos porque la próxima reunión, que era también la última del año 1985, había de tener lugar a la mañana siguiente. Después de consultar a su Servicio Jurídico, el Consejo recurrió al procedimiento escrito con el fin de que la Directiva pudiera aprobarse oficialmente en todas las lenguas antes de que finalizase el año 1985. El Consejo admite que la fecha del 31 de diciembre de 1985, mencionada en el párrafo 2 del artículo 14 de la Directiva 85/358, sólo tiene un carácter indicativo y que confirma su interpretación de la misma disposición, a saber, que la Directiva 85/649 no es la decisión a que se refiere este artículo.

De esta forma, el Consejo estima haber interpretado correctamente el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento interno. Así se logra el objetivo de esta disposición, que el Estado demandante pone de relieve y que consiste en dar a cada Estado miembro la oportunidad de solicitar una reunión ordinaria para debatir directamente la cuestión. El demandante tuvo oportunidad de dar a conocer en detalle su postura ante el Consejo en dos ocasiones. La solicitud de una reunión adicional sólo hubiera conducido a una innecesaria demora y en términos jurídicos significaría probablemente una desviación de procedimiento.

Entiende el Consejo que su interpretación del artículo 6 del Reglamento interno, que favorece la *ratio legis* en vez de atenerse al tenor literal de la disposición, resulta apoyada por varias sentencias del Tribunal de Justicia. El Consejo se remite a las sentencias de 21 de octubre de 1970 (Lesage, 20/70, Rec. 1970, p. 861), de 30 de octubre de 1975 (Rey Soda, 23/75, Rec. 1975, p. 1279), de 16 de marzo de 1978 (Von Wüllerstorff, 7/77, Rec. 1978, p. 769) y de 29 de marzo de 1984 (Buick, 25/83, Rec. 1984, p. 1773).

En su respuesta escrita a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, el Consejo explicó que, en el ejercicio de su potestad discrecional, consideró apropiado y necesario adoptar la Directiva antes de finales del año 1985. La adopción era urgente porque existían distorsiones de la competencia y obstáculos comerciales.

El *demandante* replica que la discusión en el Consejo de 19 de noviembre de 1985 versó sobre un proyecto de la Comisión de la misma fecha, que, por añadidura, difería de la Directiva que se aprobó finalmente en varios puntos importantes. Los Estados miembros no tuvieron la posibilidad de examinar ni el proyecto de la Comisión ni la Directiva controvertida. Esto se aplica también al debate de 19 de diciembre sobre el proyecto distribuido la víspera y solamente en francés. Así, el Reino Unido no tuvo la posibilidad de exponer detalladamente su postura ni de consultar a sus autoridades legislativas y gubernamentales.

El hecho de que el texto publicado en el Diario Oficial difiera en tres puntos del que se notificara a los Estados miembros ilustra también lo inadecuado del procedimiento.

Las sentencias del Tribunal de Justicia, citadas por el Consejo para justificar haberse separado de la letra del artículo 6 del Reglamento interno en beneficio de su objetivo, no apoyan este punto de vista. Permiten únicamente, en caso de ambigüedad, optar por una interpretación acorde con los objetivos de la disposición de que se trata, en vez de una interpretación que se atenga a su tenor literal. Ello se asemeja a la norma que figura en el artículo 31 del Convenio de Viena sobre el derecho de los Tratados. Sin embargo, en el caso de autos no existe ambigüedad.

En su dúplica, el *Consejo*, aun considerando que el mencionado Convenio no es aplicable al Derecho comunitario, opina que el artículo 31 apoya su alegación según la cual un texto ha de ser interpretado «con arreglo al sentido que habitualmente se da a sus términos [...] y a la luz de su objeto y de su finalidad».

Además, el Consejo niega que el demandante no tuviera ocasión de examinar suficientemente las propuestas de la Comisión. El proyecto debatido el 19 de noviembre de 1985, no se entregó ese mismo día, sino el 12 de noviembre. Entre el 19 de noviembre y el 19 de diciembre de 1985, se celebraron varias reuniones a alto nivel. Los miembros del Consejo conocían perfectamente las cuestiones que se les habían sometido. La propuesta definitiva de la Comisión, realizada en la sesión de 19 de diciembre de 1985 se limitó a reflejar los debates en profundidad que habían tenido lugar durante el mes anterior y que no fueron otra cosa que el punto culminante de al menos 18 meses de discusiones en el seno de los distintos organismos del Consejo.

Además, el acuerdo político general logrado el 19 de diciembre de 1985, aunque faltasen las versiones lingüísticas distintas del francés, fue un elemento adicional que justificaba el recurso al procedimiento escrito.

En lo relativo a las diferencias entre el texto modificado y el texto publicado, el Consejo invoca el artículo 191 del Tratado, que prevé que «las directivas se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto a partir de tal notificación (párrafo 2). Por consiguiente, sólo el texto notificado impone una obligación jurídica y puede servir para interpretar la intención del legislador.

El *Gobierno danés* estima que el Consejo está obligado a respetar su Reglamento interno. El apartado 1 del artículo 6 es terminante. En ningún caso puede considerarse su aplicación como una desviación de poder por la simple razón de que una institución comunitaria estime que un Estado miembro tuvo la oportunidad de dar a conocer su opinión suficientemente. Semejante valoración por parte del Consejo resulta inaceptable. La infracción del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento interno implica que el acto adoptado por el Consejo no pudo surtir efecto.

5. *Sobre la omisión de la consulta al Parlamento y al Comité Económico y Social*

La *parte demandante* alega que se produjo igualmente un vicio sustancial de forma porque el Consejo no consultó al Parlamento sobre el proyecto sometido por la Comisión en el mes de noviembre de 1985. Este proyecto tampoco incluía ninguno de los artículos que fueron examinados por el Parlamento. Había varias modificaciones de fondo en relación con el texto examinado (la propuesta de junio de 1984, modificada en abril de 1985) y en relación con el texto alternativo propuesto por el Parlamento en octubre de 1985. Como la Directiva hubiera debido basarse igualmente en el artículo 100 del Tratado, hubiera sido también necesaria una nueva consulta al Comité Económico y Social.

El *Consejo* estima que no era preciso consultar de nuevo al Parlamento sobre una propuesta modificada más que en el caso de que las modificaciones hubieran desbordado el marco de la propuesta inicial y si ésta hubiera sido objeto de modificaciones de fondo. Invoca las sentencias de 15 de julio de 1970 (ACF Chemiefarma, 41/69, Rec. 1970, p. 661) y de 4 de febrero de 1982 (Battaglia, 125/79, Rec. 1982, p. 297). En el caso de autos, las modificaciones (un simple cambio de método en el tratamiento reservado a las sustancias hormonales) permanecieron en el marco de la propuesta incial. Además, una nueva consulta hubiera sido también inútil por el hecho de que, en sustancia, la Comisión incorporó a su nueva propuesta las modificaciones sugeridas por el Parlamento. El Consejo adoptó luego en el texto definitivo la mayor parte de dichas modificaciones. En cuanto a las modificaciones específicamente mencionadas por el demandante, el Consejo explica que resultaron necesarias debido a una decisión adoptada entre tanto o que fueron consecuencia lógica de otras disposiciones o que fueron añadidas por el Parlamento. En cualquier caso, ninguna de ellas constituye una modificación de fondo.

Además, el Consejo manifiesta que el hecho de que el Presidente del Parlamento no solicitara una nueva consulta apoya sus conclusiones.

La *Comisión* alega que redactó su propuesta modificada del mes de noviembre de 1985 precisamente teniendo en cuenta las conclusiones principales del Parlamento expuestas en su Resolución de 11 de octubre de 1985. Actuó exactamente en la forma prevista en el párrafo 2 del artículo 149 del Tratado. Es contrario a esta disposición y al equilibrio institucional que se consulte de nuevo al Parlamento sobre las modificaciones que tienen en cuenta sus sugerencias. En la práctica, nunca se realiza semejante consulta, aunque se informa al Parlamento sobre la medida en que la Comisión se hace eco de sus propuestas.

6. *Sobre la justificación de la Directiva en cuanto al fondo*

Por lo que se refiere al fondo de la Directiva, el *demandante* formula imputaciones relativas al principio de proporcionalidad, a la imposibilidad de cumplimiento de la Directiva y al principio de la preferencia comunitaria.

El Tribunal de Justicia tiene el poder y el deber de controlar la exactitud de las afirmaciones que figuran en el preámbulo de un acto comunitario con el fin de determinar si los motivos constituyen una justificación legal (véase sentencia de 1 de julio de 1965, Toepfer, 106 y 107/63, Rec. 1965, p. 525; conclusiones del Abogado General en el asunto 13/63, Italia contra Comisión, Rec. 1963, pp. 345, 369).

El demandante alega que los motivos invocados en el preámbulo de la Directiva controvertida, a saber, la necesidad de evitar las distorsiones de la competencia y los obstáculos a los intercambios, no pueden justifi-

car legalmente la incorporación de las obligaciones previstas. Sin la Directiva 85/649, los Estados miembros no hubieran podido impedir, a causa de los artículos 7 y 30 del Tratado, la importación de animales o de carne tratada con hormonas, con independencia de su propia legislación. Puesto que, tal y como se deduce del informe científico y del proyecto del segundo informe, la utilización de las cinco sustancias hormonales no es, en principio, peligrosa. De esta forma, parece dudoso que un Estado miembro haya tenido la posibilidad, conforme al artículo 36 del Tratado, de impedir la importación de animales o de carne por razones relacionadas con la protección de la salud.

Además, la prohibición de las cinco hormonas es desproporcionada en relación al objetivo perseguido. Si se quisiera garantizar que nadie tenga que renunciar a consumir carne por temor a los efectos de las cinco hormonas, este objetivo puede alcanzarse por otros medios, como son la elaboración de normas relativas al marcado o al embalado de la carne. En este contexto, el demandante se remite a la sentencia de 8 de febrero de 1983 (Comisión contra Reino Unido, 124/81, Rec. 1983, p. 203).

El demandante afirma, además, que las obligaciones impuestas por la Directiva 85/649 no pueden cumplirse. Dada la presencia de hormonas naturales en todo el ganado, es imposible distinguir entre la carne procedente de animales tratados con hormonas naturales y la que proviene de animales no tratados.

Finalmente, el demandante invoca el principio de la preferencia comunitaria (véase apartado 2 del artículo 44 del Tratado; sentencia de 13 de marzo de 1968, Bens, 5/67, Rec. 1968, p. 125; sentencia de 24 de junio de 1970, Oehlmann, 73/69, Rec. 1970, p. 467) que exige, entre otras cosas, que la situación jurídica de los intercambios intracomunitarios no sea menos favorable que la de los intercambios con terceros países. El artículo 6 de la Directiva en cuestión, al establecer controles para asegurar que las importaciones no reciban un trato menos favorable que los productos comunitarios, reconoció tal principio. Sin embargo, la prohibición de hormonas hace aumentar los costes de la producción comunitaria, mientras que los productores de terceros Estados, aun cuando estén sometidos a esta prohibición en lo relativo a sus exportaciones a la Comunidad, pueden compensar en el precio de tales exportaciones el beneficio comercial procedente de la utilización de hormonas en la producción de carne destinada a otros mercados.

Por lo que se refiere a la afirmación del demandante según la cual los motivos indicados no pueden justificar las medidas adoptadas, el *Consejo* recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el principio de proporcionalidad y la potestad discrecional del Consejo (sentencia de 5 de julio de 1977, Bela-Mühle, 114/76, Rec. 1977, p. 1211; sentencia de 20 de febrero de 1979, Buitoni, 122/78, Rec. 1979, p. 677; sentencia de 6 de diciembre de 1984, Biovilac, 59/83, Rec. 1984, p. 4057), así como sobre las amplias competencias en materia agrícola, en orden a la unidad de mercado (sentencia de 20 de abril de 1978, Commissionnaires réunis, 80 y 81/77, Rec. 1978, p. 927). A la luz de esta doctrina jurisprudencial, el Consejo estima que las medidas adoptadas no son claramente inadecuadas, inapropiadas o inútiles. Respecto a las conclusiones que han de deducirse del informe científico, el Consejo recuerda que, a su juicio, no tiene ninguna obligación jurídica de tener en cuenta dicho informe.

En lo relativo a la posibilidad de distinguir la carne tratada con hormonas de la no tratada, el Consejo entiende que incumbe al demandante aportar las pruebas. El Consejo está de acuerdo en que se solicite un dictamen pericial que debe realizar por un tercero.

La afirmación relativa a la violación del principio de la preferencia comunitaria no es más que una hipótesis sin fundamento económico. Este principio está protegido por el artículo 6 de la Directiva controvertida.

La *Comisión* alega que, sin la Directiva 85/649, habría gran cantidad de obstáculos a los intercambios intracomunitarios. Al igual que todas las normas de armonización parcial, el párrafo 2 del artículo 5 de la Directiva 81/602 deja abierta la cuestión de la medida en que los Estados miembros pueden regular los puntos no cubiertos por la Directiva. Efectivamente, la Comisión recurrió al procedimiento por incumplimiento contra un Estado miembro por las restricciones a la importación de carnes tratadas con hormonas y envió un dictamen motivado a otro Estado miembro por una violación de la cláusula de «standstill» establecida en el párrafo 3 del artículo 5 de la Directiva 81/602.

En cuanto a las distorsiones de competencia, son evidentes cuando las sustancias que aumentan la producción pueden utilizarse en ciertos Estados miembros y están prohibidas en otros.

Está claro que las normas relativas al marcado y al embalado de la carne no hubieran bastado para eliminar las distorsiones de la competencia y los obstáculos a los intercambios intracomunitarios. Por consiguiente, las medidas adoptadas distan de ser manifiestamente inadecuadas en relación con los objetivos.

Para desmentir la afirmación de la parte demandante que estima que la Directiva no es susceptible de ejecución, la Comisión remite a la Directiva 85/358 y a la Directiva 86/469 del Consejo, relativa a la investigación de residuos en los animales y en las carnes frescas (DO L 275, p. 36). Estas Directivas establecen medidas detalladas de control de las sustancias hormonales desde su producción hasta su administración.

La Comisión estima que el principio de la preferencia comunitaria no resulta afectado por las subvenciones indirectas del estilo de las que invoca el demandante. Además, si terceros Estados introdujesen efectivamente dichas subvenciones, se adoptarían contramedidas adecuadas en las organizaciones comunes de los mercados agrícolas de la Comunidad. En general, en un mundo cada vez más preocupado por la protección de los consumidores, el hecho de producir la carne sin hormonas sería a largo plazo claramente beneficioso para las exportaciones comunitarias.

G. C. Rodríguez Iglesias
Juez Ponente