CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 13 de enero de 2000 *

1. ¿Son contrarias a los artículos 30 y 36 del Tratado CE (actualmente artículos 28 CE y 30 CE, tras su modificación) unas medidas nacionales que, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva 86/469/CEE, [1] prohíben, de una parte, la administración a los bovinos de engorde de productos que estimulen el crecimiento, y, de otra, la posesión o el mantenimiento, la compra o la venta de bovinos a los que se hayan administrado los citados productos?

Ésta es la cuestión prejudicial que ha planteado al Tribunal de Justicia el Arrondissementsrechtbank te Arnhem (Países Bajos) en el marco de varios procesos penales incoados contra una serie de agricultores que habían utilizado dichos productos contraviniendo las disposiciones nacionales antes mencionadas.

Marco normativo

La legislación comunitaria

2. En virtud del artículo 30 del Tratado, quedan prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación así como todas las medidas de efecto equivalente.

3. A los efectos del artículo 30, las medidas de efecto equivalente se definen como «los obstáculos a la libre circulación de mercancías derivados, a falta de armonización de las legislaciones, de la aplicación a mercancías procedentes de otros Estados miembros, donde se fabrican y comercializan legalmente, de normas relativas a los requisitos que deben cumplir dichas mercancías (como los relativos a su denominación, forma, dimensiones, peso, composición, presentación, etiquetado, acondicionamiento), aunque dichas normas sean indistintamente aplicables a todos los productos, siempre que esta aplicación no pueda ser justificada por un objetivo de interés general que pueda prevalecer sobre las exigencias de la libre circulación de mercancías». [2]

4. Según el artículo 36, primera frase, del Tratado, se autorizan las prohibiciones y restricciones a la importación entre los Estados miembros si están justificadas por

* Lengua original: francés.

1 — Directiva del Consejo, de 16 de septiembre de 1986, relativa a la investigación de residuos en los animales y en las carnes frescas (DO L 275, p. 36).

2 — Véase, en particular, la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097), apartado 15.

razones relativas, en particular, a la protección de la salud y de la vida de las personas y animales.

5. Sin embargo, a tenor del artículo 36, segunda frase del Tratado, dichas prohibiciones o restricciones no deben constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio intracomunitario.

6. La Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas, [3] en su versión modificada por la Directiva 88/182/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1988 [4] tiene por objeto evitar cualquier obstáculo técnico a los intercambios intracomunitarios que pueda derivarse de la diversidad de las legislaciones nacionales. [5] A este efecto, el tercer considerando de la Directiva 83/189 precisa que se establece un procedimiento que obliga a los Estados miembros a notificar a la Comisión las normas y reglamentaciones técnicas antes de su adopción.

7. El artículo 8 de la Directiva 83/189 prevé la obligación de los Estados miembros de comunicar a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico y, si fuera necesario, las disposiciones legales o reglamentarias básicas. Sin embargo, el apartado 1, párrafo primero de esta misma disposición permite que se haga una excepción al citado principio «[...] si se trata de una simple transposición íntegra de una norma internacional o europea [...]». En este caso, bastará una simple información referente a dicha norma.

8. El artículo 10 de la Directiva 83/189, en su versión modificada por la Directiva 88/182, dispone que el proyecto de reglamento técnico no deberá ser notificado ni comunicado a la Comisión cuando «[...] los Estados miembros cumplan las obligaciones derivadas de las Directivas y de los Reglamentos comunitarios».

9. La Directiva 86/469 [6] pretende facilitar la libre circulación de mercancías mediante la aproximación de las normativas divergentes de los Estados miembros que daban lugar a obstáculos en los intercambios intracomunitarios y a una distorsión de las condiciones de competencia entre las producciones que son objeto de organizaciones comunes de mercados.

10. A tal efecto, se adoptaron distintas medidas de control comunes con el fin de determinar y eliminar las causas de residuos en los animales y en las carnes frescas y garantizar que las carnes que presenten residuos por encima de las tolerancias admitidas queden excluidas del consumo. [7]

3 — DO L 109, p. 8; EE 13/14, p. 34.
4 — DO L 81, p, 75.
5 — Primero y segundo considerandos de la Directiva 83/189.
6 — Véase, en particular, sus considerandos tercero y cuarto.
7 — Noveno considerando.

11. Por «residuos», a efectos de la Directiva 86/469, deben entenderse «los residuos de sustancias que tengan una acción farmacológica, de sus productos de transformación, así como de otras sustancias que se transmitan a la carne y que puedan perjudicar a la salud humana.» [8]

12. El artículo 9, apartado 3, letra b) de la Directiva 86/469 obliga a las autoridades competentes a velar por que, si el examen de una muestra oficial «revelare la presencia de sustancias prohibidas, los animales no puedan comercializarse para el consumo humano o animal».

13. La Directiva 86/469 enumera, en su Anexo I, los grupos de residuos comprendidos dentro del ámbito de aplicación del artículo 9, antes citado. El clenbuterol figura en el apartado B del Anexo I, que lleva el encabezamiento «Grupos específicos», grupo I «Otros medicamentos», subgrupo c) «Otros medicamentos veterinarios».

La legislación neerlandesa

14. El artículo 1° del Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) 1991 (Reglamento sobre las sustancias con efecto simpático-mimético; en lo sucesivo, «Reglamento neerlandés») define las sustancias con efecto simpático-mimético como «aquellas sustancias cuyo efecto sea estimular el crecimiento, de naturaleza beta-agonista u otra distinta, a excepción de las sustancias de efecto hormonal, como las contempladas en el Reglamento denominado "Verordening verbod toediening bepaalde stoffen met hormonale werking" (PVV) 1987 (Reglamento por el que se prohíbe la administración de determinadas sustancias de efecto hormonal)».

15. El artículo 2 del Reglamento neerlandés dispone que está prohibido «administrar medicamentos veterinarios con efecto simpático-mimético que contengan clenbuterol a bovinos de engorde de más de catorce semanas o autorizar la administración de estos medicamentos veterinarios a dichos bovinos de engorde».

16. Su artículo 3, apartado 1, prevé que «está prohibido tener, comprar o vender bovinos de engorde a los que se hayan administrado, infringiendo el artículo 2, las sustancias con efecto simpático-mimético que se contemplan en él».

Exposición de los hechos y procedimiento

17. Según la resolución de remisión, la presencia de clenbuterol fue detectada en muestras de orina tomadas de cuatro

8 — Artículo 2, letra c) de la Directiva 86/469.

bovinos que se encontraban en las explotaciones de los inculpados en el asunto principal, Berendse-Koenen M.G. y Berendse H.D. Maatschap. En consecuencia, se incoaron acciones penales contra éstos por infracción del Reglamento neerlandés.

18. Durante la vista, los inculpados en el asunto principal afirmaron, invocando la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1996, CIA Security International, [9] que el Reglamento neerlandés contenía normas técnicas que no habían sido notificadas a la Comisión. Los inculpados dedujeron de ello que no podía aplicárseles el citado Reglamento.

19. Los inculpados alegaron, por otra parte, que el clenbuterol es una sustancia que se utiliza en determinados medicamentos veterinarios como el Ventipulmin, el cual, recetado con fines terapéuticos, permite combatir eficazmente determinadas afecciones específicas de los bovinos. [10] Según afirmaron, los bovinos objeto de la investigación habían sido sometidos a este tipo de tratamiento veterinario y, por consiguiente, la presencia de clenbuterol en las orinas recogidas tenía su origen en la administración del referido medicamento, recetado precisamente con el fin de combatir la enfermedad de que estaban aquejados los citados animales.

20. Además, los inculpados aclararon que el Reglamento neerlandés produce el efecto de prohibir la utilización de este tipo de medicamento veterinario, mientras que en otros Estados miembros no se ha establecido una prohibición de esta índole. Esta desigualdad de trato entre los operadores neerlandeses y los demás operadores comunitarios tiene como consecuencia la creación de distorsiones de competencia prohibidas por el Derecho comunitario.

21. Por lo que atañe al primer motivo, el Arrondissementsrechtbank te Arnhem no lleva a cabo el mismo análisis ni efectúa la misma presentación de la legislación neerlandesa que los inculpados. [11] En opinión del citado órgano jurisdiccional, el Reglamento neerlandés constituye la norma mediante la cual el Estado neerlandés cumplió las obligaciones impuestas por la Directiva 81/851/CEE del Consejo, de 28 de septiembre de 1981, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre medicamentos veterinarios. [12] Esta Directiva, que aplica a los productos anabolizantes un régimen específico, aun sin prohibir todas las transacciones referentes a los bovinos y a las carnes a los que se hayan administrado sustancias anabolizantes, no exige a los Estados miembros que notifiquen a la Comisión aquellas medidas de adaptación de sus Derechos internos que hayan adoptado con vistas a cumplir las obligaciones establecidas en la misma. El órgano jurisdiccional remitente deduce de ello que el Reglamento neerlandés no precisaba ser notificado a la Comisión, conforme a lo dispuesto en la Directiva 83/189, para producir efectos contra los inculpados. Sin

9 — C-194/94, Rec. p. I-2201.

10 — Ha quedado acreditado que el medicamento veterinario «Ventipulmin» contiene clenbuterol y que este medicamento recetado legalmente en las dosis autorizadas puede luchar eficazmente contra las afecciones asmáticas de los bovinos.

11 — Página 3, tercer párrafo, de la traducción española de la resolución de remisión.

12 — DO L 317, p. 1; EE 13/12, p. 3.

embargo, el propio órgano jurisdiccional remitente desea obtener una confirmación de la interpretación que él propone de la Directiva 83/189 con el fin de pronunciarse acerca de la compatibilidad de su Derecho nacional con esta última.

22. Por lo que atañe al segundo motivo planteado por los inculpados, el órgano jurisdiccional remitente no formula ningún juicio, si bien se pregunta sobre su fundamentación.

23. El Arrondissementsrechtbank te Arnhem, que considera que no le es dado zanjar el litigio principal sin haber obtenido del Tribunal de Justicia una respuesta a sus interrogantes, ha formulado las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Contiene el Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) 1991 y, en particular, sus artículos 2 y 3, reglamentaciones técnicas que hubieran debido comunicarse previamente a la Comisión, en virtud del artículo 8 de la Directiva 83/189/CEE, en su versión aplicable en el momento de la entrada en vigor del Verordening?

2) ¿Contiene el Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) 1991 y, en particular, sus artículos 2 y 3, disposiciones que constituyen restricciones a la libre circulación en el sentido del artículo 30 del Tratado CE?»

24. Mediante escrito de 11 de junio de 1999, el órgano jurisdiccional remitente indicó al Tribunal de Justicia que no mantenía su primera cuestión, a la luz de la sentencia de 11 de mayo de 1999, Albers y otros. [13]

25. En esta sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que «el Gobierno neerlandés, al establecer la prohibición de administrar clenbuterol a bovinos de engorde de más de catorce semanas y de tener, comprar o vender bovinos de engorde de más de catorce semanas a los que se haya administrado esta sustancia, cumplió las obligaciones derivadas de la Directiva 86/469». [14] El Tribunal de Justicia dedujo de ello que, si bien los artículos 2 y 3 del Reglamento neerlandés deben considerarse reglamentos técnicos, a efectos de la Directiva 83/189, en su versión modificada por la Directiva 88/182, los citados preceptos están exentos, conforme al artículo 10 de la misma Directiva, de la obligación de notificación prevista en el artículo 8 de la referida Directiva. [15]

13 — Asuntos acumulados C-425/97 a C-427/97, Rec. p. I-2947.
14 — *Ibidem*, apartado 23.
15 — *Ibidem*, apartado 24.

Respuesta a la cuestión prejudicial

26. Del tenor literal de la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que no se pide al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez de la Directiva 86/469 con respecto al artículo 30 del Tratado, [16] sino que valore la compatibilidad con esta disposición del Tratado de una norma de Derecho interno como la contenida en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento neerlandés, en relación con su artículo 2.

27. En efecto, cabría preguntarse fundadamente acerca de la necesidad de volver a formular la segunda cuestión en la medida en que el órgano jurisdiccional remitente había decidido retirar su primera cuestión después de que llegara a su conocimiento la sentencia Albers y otros, antes citada, la cual declaró —recordémoslo— que las medidas nacionales controvertidas no constituyen medidas adoptadas unilateralmente por el Estado neerlandés, sino medidas internas de adaptación del Derecho interno a la Directiva 86/469, las cuales, conforme al artículo 10 de la Directiva 83/189, están exentas de la obligación de notificación prevista en el artículo 8 de la referida Directiva. [17] Por lo tanto, se hubiera podido solicitar el control de la legalidad de esta Directiva con respecto al artículo 30 del Tratado. [18]

28. Según una reiterada jurisprudencia, las medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación a efectos del artículo 30 del Tratado se definen como los obstáculos a la libre circulación de mercancías derivados, *a falta de armonización de las legislaciones,* de la aplicación a mercancías procedentes de otros Estados miembros, donde se fabrican y comercializan legalmente, de normas relativas a los requisitos que deben cumplir dichas mercancías, aunque dichas normas sean indistintamente aplicables a todos los productos, siempre que esta aplicación no pueda ser justificada por un objetivo de interés general que pueda prevalecer sobre las exigencias de la libre circulación de mercancías. [19]

29. Como he dicho, el Tribunal de Justicia, en su sentencia Albers y otros, antes citada, declaró que la serie de medidas adoptadas

16 — Ello se ve confirmado tanto por los fundamentos de Derecho de la resolución de remisión (véase la p. 3 de la traducción española de esta resolución), como por el escrito de 11 de junio de 1999, a cuyo tenor el órgano jurisdiccional remitente indicó al Tribunal de Justicia que retiraba su primera cuestión, así como por las observaciones escritas presentadas en el marco del presente procedimiento prejudicial (puntos 43 a 49 de las observaciones de la Comisión; punto 46 de las observaciones del Gobierno neerlandés; puntos 29 a 31 de las observaciones del Gobierno irlandés), así como por los planteamientos expuestos por éstos y por las partes durante la vista ante el Tribunal de Justicia, de la misma forma que por las respuestas dadas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia durante la citada vista.

17 — Apartados 23 y 24.

18 — En efecto, es sabido que, según una jurisprudencia reiterada, «la prohibición de restricciones cuantitativas así como de medidas de efectos equivalente es válida no sólo para las medidas nacionales, sino igualmente para las medidas que emanan de las Instituciones comunitarias» (sentencia de 14 de julio de 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, p. I-4301, apartado 63).

19 — Véase la sentencia Keck y Mithouard, antes citada.

por las disposiciones controvertidas nacionales debían considerarse medidas mediante las cuales el Estado neerlandés había cumplido sus obligaciones de adaptar su Derecho interno a lo dispuesto en la Directiva 86/469. Pues bien, de los considerandos tercero y cuarto de esta Directiva se deduce claramente que su objetivo es armonizar las medidas de control comunes de los residuos y fijar en unos umbrales máximos comunes de tolerancia la presencia de los citados residuos en las carnes frescas, prohibiéndose la comercialización de las carnes frescas afectadas en caso de que se sobrepasen tales umbrales. [20] Por consiguiente, esta Directiva persigue una doble finalidad, consistente en garantizar la protección de la salud humana [21] y en facilitar la libre circulación de mercancías.

30. De todo ello debe deducirse que disposiciones como las contenidas en el artículo 3, apartado 1 del Reglamento neerlandés, en relación con el artículo 2 del citado Reglamento, no constituyen medidas unilaterales encaminadas a proteger intereses propios del Estado miembro que las dicta, sino que han sido adoptadas con el fin de dar cumplimiento a la Decisión del Consejo en interés general de la Comunidad.

20 — Véase el artículo 9, apartado 3, letra b) de la Directiva 86/469, antes citada.

21 — En mis conclusiones presentadas en el asunto Albers y otros, antes citado (véase mi nota a pie de página nº 5), ya señalé de qué forma la presencia de clenbuterol en cantidades superiores a las dosis autorizadas presentaba peligros reales para la salud humana.

31. Por lo tanto, ya no se plantea la cuestión de la compatibilidad de las referidas medidas nacionales con los artículos 30 [22] o 36 del Tratado. [23]

32. En aras de la exhaustividad, debe observarse que las afirmaciones de los inculpados en el asunto principal, según las cuales la legislación neerlandesa tiene como efecto ampliar excediendo de lo previsto en la Directiva 86/469 las prohibiciones de comercialización en el territorio nacional de aquellas mercancías que respeten sus disposiciones, [24] no se ven apoyadas por dato alguno.

33. De todo lo anterior se desprende que, en la medida en que las disposiciones contenidas en el Reglamento neerlandés y, en particular, en su artículo 2 en relación con su artículo 3, no fueron dictadas por un Estado miembro con el fin de proteger intereses que le son propios, sino para dar cumplimiento a la Decisión del Consejo en interés general de la Comunidad, ya no se plantea la cuestión de la compatibilidad de tales disposiciones nacionales con los artículos 30 y 36 del Tratado.

22 — Véase la sentencia Keck y Mithouard, antes citada.

23 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 10 de julio de 1984, Campus Oil y otros (72/83, Rec. p. 2727), apartado 27; de 25 de noviembre de 1986, Forest (148/85, Rec. p. 3449), apartado 14; de 23 de mayo de 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Rec. p. I-2553), apartado 18, o la de 19 de marzo de 1998, Compassion in World Farming (C-1/96, Rec. p. I-1251), apartado 41.

24 — Los inculpados afirman, en particular, que se halla prohibida la comercialización en el territorio nacional de aquellos bovinos a los que se hayan administrado medicamentos recetados con fines terapéuticos que contengan clenbuterol en dosis autorizadas.

Conclusión

34. Por consiguiente, concluyo proponiendo al Tribunal de Justicia que se pronuncie en los términos siguientes:

«Una norma como la contenida en el artículo 3, apartado 1, del Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) 1991, en relación con el artículo 2 del mismo Verordening, mediante la cual el Estado miembro que la ha adoptado ha cumplido las obligaciones derivadas de la Directiva 86/469/CEE del Consejo, de 16 de septiembre de 1986, relativa a la investigación de residuos en los animales y en las carnes frescas, y en particular de su artículo 9, no constituye una medida unilateral nacional que obstaculice los intercambios intracomunitarios, prohibida por el artículo 30 del Tratado CE (actualmente artículo 28 CE, tras su modificación).»