CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ

presentadas el 12 de julio de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

A. Hechos

1. El procedimiento que hoy nos ocupa trata sobre si la Directiva 87/64/CEE del Consejo, de 30 de diciembre de 1986, «por la que se modifican la Directiva 72/461/CEE relativa a problemas de policía sanitaria en materia de intercambios comunitarios de carne fresca y la Directiva 72/462/CEE relativa a los problemas sanitarios y de policía sanitaria en las importaciones de animales de las especies bovina y porcina y de carne fresca procedentes de terceros países», [1] se adoptó correctamente sobre la base de los artículos 100 y 113 del Tratado CEE, o si debería haberse basado únicamente en el artículo 43 del Tratado CEE.

2. Tal medida se adoptó debido a que en la Comunidad no se encontraban determinadas materias primas para la industria farmacéutica —en concreto, glándulas, órganos y sangre— en cantidad suficiente. Su principal objetivo es facilitar la importación de tales productos procedentes de terceros países, procurando, además —en interés del mantenimiento de la preferencia comunitaria— una cierta liberalización del comercio intracomunitario con estos productos.

3. Con este fin, se consideró apropiado modificar la Directiva 72/462/CEE, [2] conforme a la cual sólo podían realizarse importaciones de determinados terceros países, que figuraban en una lista, cuando se cumplieran determinados requisitos, establecidos mediante el denominado procedimiento de comité administrativo. Para ello (mediante una modificación del artículo 16 de la Directiva 72/462/CEE) se determinó, básicamente, que también podría autorizarse la importación de glándulas y órganos, así como de sangre, como materias primas destinadas a la industria de transformación farmacéutica, procedentes de terceros países que no figurasen en la citada lista.

4. Por otra parte, se consideró razonable modificar la Directiva 72/461/CEE, [3] según la cual en los intercambios comunitarios debían cumplirse determinados requisitos (entre otros, el de que la carne no se haya obtenido de animales procedentes de una explotación o de una zona sometidas a medidas de prohibición en ejecución de lo dispuesto en la Directiva del Consejo relativa a problemas de policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de animales de las especies bovina y porcina, como consecuencia de la aparición de determinadas enfermedades). En este sentido (completando el artículo 3 de esta Directiva) se dispuso que se podrá autorizar la introducción de glándulas y órganos, así como de sangre, como materias primas destinadas a la industria de transformación farmacéutica, no obstante lo dispuesto en el artículo 8 *bis* (que, básicamente, prohíbe la exportación de carne fresca de cerdo de Estados miembros en cuyo territorio se haya observado la peste porcina africana durante determinado período).

* Lengua original: alemán.

1 — DO 1987, L 34, p. 52.

2 — DO 1972, L 302, p. 28; EE 03/06, p. 171.

3 — DO 1972, L 302, p. 24; EE 03/06, p. 167.

5. La Comisión había basado la correspondiente propuesta únicamente en el artículo 43 del Tratado CEE. Puesto que la Directiva que introdujo las modificaciones (que, por otra parte, también ha modificado el contenido de la propuesta de la Comisión) fue adoptada sobre la base de los artículos 100 y 113 del Tratado CEE, la Comisión interpuso el presente recurso, solicitando la anulación de dicha Directiva, por haberse elegido un fundamento jurídico incorrecto. El Reino de los Países Bajos interviene en apoyo de tal pretensión, mientras que en apoyo de la postura del Consejo intervienen también el Reino Unido y el Reino de Dinamarca.

B. Definición de postura

6. En mi opinión, respecto al presente litigio ha de adoptarse la postura que expongo a continuación.

1. Como es sabido —para mayores detalles nos remitimos al informe para la vista—, la argumentación de la Comisión sigue, por así decirlo, dos derroteros.

7. La Comisión considera que las propias Directivas *originales,* con fecha de 1972 (que realmente se basaron en los artículos 43 y 100 del Tratado CEE), deberían haber sido adoptadas únicamente sobre la base del artículo 43 del Tratado. Esto es así en la medida en que se trataba, básicamente, de determinar las condiciones sanitarias comunes exigibles a las importaciones de carne, con el fin de estabilizar el mercado y garantizar los suministros, es decir, medidas que son esenciales para el funcionamiento de las organizaciones comunes de mercado, ya que aseguran la libre circulación de los intercambios en condiciones de leal competencia. Desde este punto de vista, debería haberse considerado normal el proceder del mismo modo respecto a la Directiva por la que se *modificaron* las originales.

8. Por otra parte, considera también que el propio *contenido* de la Directiva impugnada implica claramente que, para su adopción, bastaba con el artículo 43 del Tratado, puesto que en ella se adoptan normas relativas a productos indicados en el anexo II del Tratado y se persiguen los objetivos expuestos en el artículo 39 del Tratado. Para ello, la Comisión invoca, básicamente, la sentencia en el asunto 68/86,[4] dictada en relación con la, así llamada, Directiva de las hormonas. En aquel caso, se hizo hincapié en que el artículo 43 es la base jurídica apropiada para cualquier normativa relativa a la producción y comercialización de los productos agrarios enumerados en el anexo II del Tratado, siempre que contribuya a la consecución de uno o varios de los objetivos de la política agraria común expresados en el artículo 39 del Tratado. Asimismo está claro que en el caso de normativas que, además de los de la política agraria, pretendieran alcanzar otros objetivos que, a falta de disposiciones específicas, se fundamenten en el artículo 100 del Tratado CEE, bastaría igualmente con recurrir al artículo 43.

9. Creo que es preferible analizar en primer lugar este segundo argumento, ya que así se evita dar un rodeo (a saber, el examen de un litigio relativo a las Directivas modificadas, que no se resolvió en su momento), al tiempo que nos ahorramos estudiar la cuestión de hasta qué punto se da el «parale-

4 — Sentencia de 23 de febrero de 1988 (Reino Unido/Consejo y Comisión, 68/86, Rec. 1988, p. 855).

lismo de las formas»,[5] en que insiste la Comisión.

10. En concreto —partiendo de la citada jurisprudencia y de la situación del litigio en el presente asunto—, se plantea la cuestión de si los productos de que se trata pueden incluirse, sin excepción, en el anexo II del Tratado (lo que nos conduce a preguntarnos si también tienen que ser objeto de la organización de mercado y si ésta también les afecta). Por otra parte, se suscita la cuestión de si la normativa impugnada efectivamente persigue (también) los objetivos de la política agraria, conforme a la sentencia 68/86.

11. 2. Por lo que se refiere a la primera cuestión (es decir, si *la Directiva impugnada efectivamente sólo se aplica a productos que estén incluidos en el anexo II del Tratado CEE),* fue objeto de críticas en primer lugar por parte del Reino Unido en sus observaciones escritas. Haciendo referencia a las notas explicativas de la Nomenclatura (respecto a las que, por cierto, en el transcurso de la vista se admitió haberse remitido, erróneamente, a la edición de 1986 en lugar de la anterior, que continúa aplicándose al anexo II, aún no modificado), el Reino Unido llegó a la conclusión de que la mayor parte de los productos a los que afecta la Directiva impugnada —en la medida en que son materias primas para la industria farmacéutica— no pueden clasificarse en las partidas aduaneras indicadas en el anexo II del Tratado.

12. A continuación, en su segundo escrito, el Consejo expresó sus dudas sobre si todos los productos a los que se refiere la Directiva impugnada están comprendidos en el anexo II del Tratado CEE. En su opinión, es importante el hecho de que en las notas explicativas del capítulo 2 de la Nomenclatura de Bruselas (bajo el epígrafe «Consideraciones generales») se indique que los despojos que sólo puedan ser utilizados para la preparación de productos farmacéuticos pertenecen al número 05.14 o (desecados) al número 30.01, es decir, a partidas que no figuran en el anexo II. Asimismo considera significativo el hecho de que se indique que los despojos que puedan ser utilizados para la alimentación humana *o* para la preparación de productos farmacéuticos corresponden al número 05.14 (cuando hayan sido conservados provisionalmente a efectos de su utilización para la preparación de productos farmacéuticos) o (si han sido desecados) al número 30.01. Además resulta importante, en su opinión, que, en las notas explicativas de la partida 05.14 (en el apartado 1) se señale que pertenecen a esta partida las glándulas y otros órganos de origen animal que se utilicen en la fabricación de productos opoterápicos y que, por su naturaleza o presentación, no sean aptos para el consumo humano y que se indique respecto a la partida 30.01 (apartado A), que comprende las glándulas y otros órganos de origen animal del tipo de los empleados con fines medicinales. Asimismo considera relevante que, de acuerdo con el comentario a la partida 30.01, está claro que en ella está comprendida la sangre (que, en principio, corresponde a la partida 05.15, o sea, a una partida del anexo II), cuando se haya preparado con fines terapéuticos o profilácticos. Todo ello sólo puede significar que los productos que ahora nos ocupan únicamente pueden incluirse en el ámbito del anexo II cuando sean aptos para el consumo humano, lo que debería constituir una excepción.

13. La Comisión, que insiste de antemano en que tales dudas no se manifestaron en el

5 — Con ello se indica que el acto jurídico por el que se lleva a cabo una modificación debe tener el mismo fundamento jurídico que el acto originario.

momento de adoptar la Directiva impugnada y que no influyeron en la elección del fundamento jurídico de ésta, intentó disipar las reservas formuladas, señalando que el elemento capital de la Nomenclatura aduanera en el ámbito que ahora nos interesa es la distinción entre los productos aptos para el consumo humano y los que no lo son, de manera que el uso a que estén destinados no es el principal aspecto. Se remitió, por una parte, al comentario a la partida arancelaria 02.01 (que corresponde al título del capítulo) y a las notas explicativas del capítulo 2 («Consideraciones generales», apartado 1), así como, por otra parte, a la letra a) de la nota 1 del capítulo 5 (según la cual, no pertenecen a éste los productos comestibles), al epígrafe de la partida 05.15 (productos de origen animal impropios para el consumo humano) y a las notas explicativas al número 05.14, apartado 1 (que se refieren a las glándulas y órganos impropios para el consumo humano). En la medida en que las notas explicativas también se refieren al uso con fines farmacéuticos (como en las consideraciones generales sobre el capítulo 2, apartados 2 y 3), no puede pasarse por alto el hecho de que en las siguientes notas relativas a la categoría 3 se indica que tales productos corresponden, no obstante, al capítulo 2 cuando, como tales, sean aptos para el consumo humano y el hecho de que, en las relativas a la categoría 2 (que se refiere a productos que sólo pueden ser utilizados para la preparación de productos farmacéuticos) esté fuera de toda duda que tal categoría engloba sólo aquellos productos que en ningún caso sean aptos para el consumo humano (razón por la cual deben clasificarse en el número 05.14 —glándulas y otros órganos impropios para el consumo humano— o en el número 30.01 —glándulas y otros órganos de origen animal desecados de los tipos empleados con fines medicinales—). Teniendo en cuenta, además, que la Directiva impugnada establece excepciones a las Directivas 72/461/CEE y 72/462/CEE, y que éstas, según se define expresamente, sólo afectan a la carne apta para el consumo humano —lo cual significa que la Directiva impugnada sólo tiene ese ámbito de aplicación—, no cabe ninguna duda de que la Directiva sólo se refiere a productos incluidos en el anexo II (precisamente porque las glándulas y órganos aptos para el consumo humano pertenecen, claramente, al capítulo 2 del arancel aduanero, mientras que, respecto a la sangre, es evidente que, en forma comestible, corresponde al número 05.15).

14. En relación con el presente litigio debe señalarse, en primer lugar, que existe unanimidad en admitir que el alcance exacto de las partidas indicadas en el anexo II debe determinarse acudiendo a las notas explicativas de la Nomenclatura de Bruselas (como se subrayó en la sentencia en el asunto 61/80 [6]). Tampoco parece dudoso que no se trata de determinar el alcance de la Directiva impugnada simplemente haciendo referencia a su *exposición de motivos* (en la que se habla de liberalizar las importaciones de glándulas, órganos y sangre destinados a la industria farmacéutica), lo cual significaría que —de acuerdo con las notas explicativas al arancel aduanero, que se refieren a tal destino— englobaría, claramente, partidas no mencionadas en el anexo II (en concreto, los números 05.15 y 30.01).

6 — Sentencia de 25 de marzo de 1981 (Coöperatieve Stremselen Kleurselfabriek/Comisión, 61/80, Rec. 1981, p. 851).

15. Lo que resulta esencial para determinar el alcance de la Directiva impugnada es, más bien, su conexión con las Directivas 72/461/CEE y 72/462/CEE y, en concreto, el ámbito de aplicación de éstas que, mediante la definición precisa de carne fresca (de determinados animales) abarca todas las partes de dichos animales aptas para el consumo humano que no hayan sido sometidas a ningún tipo de tratamiento, excepto el de refrigeración o congelación (artículo 1 de la Directiva 72/461/CEE; artículo 2 de la Directiva 72/462/CEE, que se remite a las definiciones de las Directivas 64/432/CEE,[7] 64/433/CEE,[8] y 72/461/CEE).

16. Así pues, resulta evidente que la Directiva impugnada no se refiere a productos de los que tratan las notas explicativas al capítulo 2 del arancel aduanero (con el título «Consideraciones generales», apartado 3), al menos en la medida en que aquí —cuando se han *conservado* provisionalmente— se trata de clasificarlos en el número 05.14 o —si están *desecados*— en el número 30.01. Asimismo está claro que dicha Directiva tampoco se refiere a los productos que toman en consideración las notas explicativas al número 30.01 (apartados A y B), de los que, asimismo, se indica que están *desecados, pulverizados* o *tratados para asegurar su conservación*. La circunstancia de que semejantes productos no figuren en el anexo II del Tratado es, pues, irrelevante para la solución del presente litigio.

17. En realidad, el punto conflictivo del presente asunto se centra en la correcta interpretación que debe darse a la *definición de carne* a efectos de las Directivas modificadas («todas las partes aptas para el consumo humano» de los animales indicados), es decir, en si ello significa que la Directiva impugnada sólo afecta a aquella carne que, por el estado concreto en que se encuentran, son inmediatamente aptas para el consumo humano (como parece que supone la Comisión), o bien, si otra interpretación (como la defendida por el Consejo y el Reino Unido) es la correcta, en el sentido de que la Directiva afecta, básicamente, a todas las partes que, por su naturaleza, son comestibles, aun cuando en un caso concreto se encuentren en un estado que excluya su consumo humano. La respuesta a esta cuestión, no obstante, carece de importancia en relación con los productos a los que también se ha aludido en este procedimiento y de los que se ocupan las notas explicativas al capítulo 2, «Consideraciones Generales», apartado 2, ya que en este caso sólo se trata, claramente, —como ha indicado la Comisión, sin que se le contradijera— de despojos que, por su *naturaleza*, no son, en modo alguno, aptos para el consumo humano. Ahora bien, tal cuestión es relevante respecto a los productos señalados en las notas explicativas al número 05.14 (partida que no está incluida en el anexo II), puesto que se trata de glándulas y otros órganos de origen animal que se utilizan en la preparación de productos opoterápicos y que por su *naturaleza o presentación* no son aptos para el consumo humano. Si se sigue la interpretación de la Comisión, no entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva impugnada (porque para ello basta con que, por su estado concreto, no sean aptos para el consumo), mientras que, desde el punto de vista del Consejo y del Reino Unido, están incluidos en la Directiva porque, cuando por su propia naturaleza sean aptos para el consumo, es irrelevante la circunstancia de que, por su presentación, este último quede excluido.

7 — DO 1964, L 121, p. 1977; EE 03/01, p. 77.
8 — DO 1964, L 121, p. 2012; EE 03/01, p. 101.

18. Me parece —si se me permite avanzarlo— que, por lo que se refiere a este núcleo central del procedimiento (el ámbito de aplicación material de la Directiva), el Consejo y el Reino Unido han aportado los mejores argumentos.

Conforme a ésta, parece que debe entenderse, efectivamente, que se trata de contraponer a las partes que básicamente son aptas para el consumo humano, aquellas otras que, tal cual, no pueden serlo, lo cual significa que la Directiva se refiere a las partes que, por su *naturaleza* son aptas para el consumo, incluyendo aquellas que, debido a su estado concreto y especial, ya no lo son.

19. En cualquier caso, no estoy pensando en la diferencia que establece el Reino Unido entre «fit» y «suitable», que es importante para el arancel aduanero y que se basa en si un producto (primer concepto), por su *estado* concreto, es apto par el consumo humano o si (segundo concepto), por su *naturaleza*, puede ser considerado como comestible. Aunque debe admitirse que en la versión inglesa de las notas explicativas al capítulo 2, letra a), aparecen ambos conceptos (en la versión francesa sólo figura el término «impropre») y que en las notas explicativas al capítulo 3 se habla de «fish, dead, unfit or unsuitable for human consumption by reason of either their species or their condition», por otra parte, resulta interesante la circunstancia de que en las notas explicativas al número 05.14 se indique que pertenecen a esta partida «animal glands and other animal organs of a kind used in the preparation or organo-therapeutic products and *unfit* by reason of their nature or of the manner in which they are put up for human consumption», y que la versión inglesa de las Directivas en cuestión no utilice en la definición de carne el término «suitable», sino «fit».

20. Lo que sí resulta determinante es el argumento relativo a la construcción de la frase en la definición que nos interesa («se considerará carne todas las *partes* de dichos animales *aptas* para el consumo humano»).

21. Otros argumentos deducidos de la sistemática de las Directivas resultan asimismo de peso, como han señalado el Consejo y el Reino Unido. Así, de hecho, no parece razonable suponer que la Directiva 72/462/CEE (que se remite a la Directiva 64/433/CEE) sólo sea aplicable a la carne que se encuentre en un estado apto para el consumo, cuando existen normativas relativas a los requisitos técnicos que deben cumplirse para que pueda hablarse de aptitud para el consumo.

22. Reviste asimismo interés la letra a) del artículo 19 de la Directiva 72/462/CEE, según la cual los artículos 17 y 18 no se aplicarán a la carne fresca que se importe para usos distintos del consumo humano, ya que pone de manifiesto que las demás disposiciones de la Directiva sí rigen para tal carne. Asimismo tiene cierto interés la prohibición de importar despojos contenida en la letra g) del artículo 20 (ya que no sólo se impone de una forma limitada, como resultaría de la interpretación que la Comisión considera correcta) así como la prohibición de importar sangre [letra h) del artículo 20)], que no se limita a la sangre de la partida 05.15, sino que incluye también la de la partida 30.01.

No menos significativo resulta el hecho de que la propia Comisión haya adoptado en 1988, sobre la base de la Directiva 72/462/CEE, una Decisión relativa a la importación de carne fresca destinada a la fabricación de alimentos para perros (es decir, no destinados al consumo humano), lo cual no sería comprensible si, efectivamente, la Directiva se refiriera únicamente a la carne apta para el consumo humano.

23. Así pues, debe considerarse que el ámbito de aplicación de la Directiva impugnada (al igual que el de las Directivas que ésta modifica) se extiende a la carne que, en principio, es apta para el consumo, es decir, que incluye aquella que, por su estado concreto, ya no lo es. Al mismo tiempo, ello significa que también son objeto de la regulación, en parte, las glándulas y órganos que de acuerdo con las notas explicativas al arancel aduanero corresponden al número 05.14 (en la medida en que se utilicen para la elaboración de productos opoterápicos y no sean, por su presentación, aptos para el consumo humano), es decir, a una partida arancelaria que no figura en el anexo II del Tratado.

24. Pero no tratándose únicamente de productos agrarios pertenecientes al anexo II, seguramente no puede pensarse en que una normativa como la impugnada se ha adoptado sólo con base en normas del ámbito agrario (es decir, precisamente del artículo 43). Como, además, no me parece defendible el punto de vista de la Comisión, según el cual lo decisivo es el objetivo principal de la normativa y no algunos productos que, por así decirlo, deben considerarse como elementos secundarios (de todos modos, no debe olvidarse que, debido a la normativa impugnada, los intercambios comerciales se efectúan sobre todo con glándulas y órganos que, por su estado concreto, no son aptos para el consumo humano), sólo cabe concluir que la tesis que la Comisión ha aportado en relación con el fundamento jurídico de las Directivas impugnadas se viene abajo en la medida en que no se cumple el requisito impuesto al respecto por la jurisprudencia (regulación de los productos agrarios en el sentido del anexo II).

25. *3.* Ello basta para que pueda declararse que la pretensión de anulación de la Comisión carece de fundamento. Así pues, no es preciso entrar a examinar las demás cuestiones del procedimiento, como la relativa a si, para la aplicación del artículo 43 del Tratado, es necesario que los productos de que se trate estén incluidos en una organización de mercado; la de si en el presente caso se persiguen los objetivos de política agraria previstos en el artículo 39; el significado que, por otra parte, tiene el artículo 113 del Tratado; y si, en cualquier caso, no procede anular la Directiva debido a que el Parlamento (cuya consulta exige el artículo 43) fue consultado conforme al artículo 100 y porque, de acuerdo con el artículo 149 del Tratado, era necesario que el Consejo adoptara la Directiva por unanimidad (porque difería de la propuesta de la Comisión).

26. *4.* Permítaseme, no obstante —para el caso de que el Tribunal de Justicia no comparta el análisis que hasta ahora he realizado— añadir algunos comentarios (que parten de la idea de que la Directiva impugnada sólo se refiere a los productos del anexo II).

27. a) Por lo que se refiere a la *cuestión indicada en primer lugar,* el Consejo ha señalado al respecto que los despojos destinados a la elaboración de productos farmacéuticos están expresamente excluidos de las organizaciones comunes de los mercados de la carne de vacuno, de porcino y de aves de corral (véanse los Reglamentos nº 3905/87, nº 3906/87 y nº 3907/87 [9]), y ha deducido de ello que, por lo tanto, son aplicables las normas generales, en la medida en que no existe una organización común de mercado que asegure el libre intercambio comercial. De manera menos contundente, el Reino de Dinamarca ha indicado al respecto que la circunstancia de que los productos de que se trata no pertenezcan a una organización común de mercado refuerza la presunción de que el artículo 43 no puede servir de fundamento jurídico.

28. A mi juicio —y en ello coincido con la Comisión—, las dos partes mencionadas se basan en una premisa errónea que, en cualquier caso, no encuentra apoyo en la jurisprudencia. La sentencia en el asunto 68/86 pone de manifiesto, mediante los términos utilizados en su apartado 12, que los objetivos de la política agraria común no se persiguen solamente en el marco de las organizaciones comunes de mercados, y, particularmente, es interesante señalar que lo que se afirma con carácter general en los apartados 11 y 14 en relación con el artículo 43 no proporciona un punto de apoyo en favor de la aplicación restrictiva de dicho artículo al regular la comercialización de productos agrarios.

29. Pero tampoco el punto de vista del Consejo se deduce claramente del Tratado. Así el artículo 43, que, en lo referente a la política agraria común, no sólo se remite a «alguna de las» formas de organización común sino que habla en términos generales de la aplicación de las medidas especificadas en el título II. Esto también se pone de manifiesto en el artículo 40, según el cual podrían adoptarse diferentes formas de organización en relación con la política agraria común, y no sólo organizaciones comunes de mercados, y que se refiere, además, a todas las medidas necesarias para la ejecución del artículo 39.

30. Resulta relevante, sobre todo, que los productos que aquí nos interesan (si es que debe considerarse que pertenecen al anexo II) forman parte, efectivamente, de una organización común de mercado, en concreto de la establecida por el Reglamento nº 827/68 «para determinados productos enumerados en el anexo II del Tratado». [10] Ello resulta del anexo de este Reglamento, en su redacción original y en la modificada por el Reglamento nº 1014/73, al referirse a las partidas arancelarias 02.01 B I, 05.04 y 05.15, y se deduce igualmente de la nueva redacción del anexo, tras haber sido adaptado a la Nomenclatura de 1988 por el Reglamento nº 3911/87. [11]

31. b) Por lo que se refiere al otro problema —si se persiguieron los *objetivos de la política agraria señalados en el artículo 39*—, nos consta que la Comisión afirma haber perseguido tales objetivos, indicando que debe garantizarse el abastecimiento a la industria farmacéutica [letra d) del apartado 1 del artículo 39)] y que deben asegurarse al

9 — DO 1987, L 370, pp. 7 y ss.

10 — DO 1968, L 151, p. 16; EE 03/02, p. 170.

11 — DO 1987, L 370, p. 36.

consumidor suministros a precios razonables [letra e) del apartado 1 del artículo 39)], lo cual, habida cuenta de la insuficiente producción comunitaria, no estaba garantizado.

32. Por su parte, el Consejo ha alegado al respecto en sus observaciones escritas que el abastecimiento de la industria farmacéutica no es el objetivo final de la normativa, sino sólo un medio para garantizar la protección de la salud mediante la producción de suficientes medicamentos (es decir, que persigue un objetivo al que no se refiere el artículo 39). Por otra parte, en el transcurso de la vista oral, el Consejo subrayó que, al adoptar la normativa tendente a garantizar el abastecimiento a la industria farmacéutica, hubo que velar por que la salud pública resultara suficientemente protegida (para lo cual entra en consideración el artículo 100 del Tratado) y asimismo expresó sus dudas respecto a si —habida cuenta del sentido literal y del significado del concepto en otros actos de Derecho comunitario— también deben considrarse como consumidores en el sentido del artículo 39 las empresas industriales. El Reino de Dinamarca también se ha opuesto al punto de vista defendido por la Comisión, poniendo de relieve que, interpretada correctamente, la letra e) del apartado 1 del artículo 39 no se refiere al abastecimiento de la industria, sino sólo al de alimentos destinados a personas y animales. En el mismo sentido se expresa el Reino Unido, según el cual por garantizar la seguridad de los abastecimientos deben entenderse las medidas tendentes a incrementar o conservar la producción comunitaria en función de la demanda, y no la liberalización de las importaciones en beneficio de las industrias en determinados sectores en los que la producción comunitaria es insuficiente.

33. El Reino de los Países Bajos ha subrayado al respecto básicamente —y, en mi opinión, de manera acertada— que, por formar parte de los «fundamentos de la Comunidad», la normativa en materia de política agraria debe interpretarse en sentido amplio. Si nos atenemos a ello, no podemos deducir del propio tenor literal del artículo 39 que el garantizar la seguridad de los abastecimientos deba limitarse a los alimentos destinados a personas y animales y que, sin más, puede incluirse todo aquello que esté relacionado con los abastecimientos de productos agrarios, en el sentido del anexo II. Tampoco puede deducirse que el término «consumidor» deba entenderse, únicamente, en el sentido restringido que se le da en determinadas normas de carácter especial, a las que que se remite el Consejo, ya que, naturalmente, existe un interés en asegurar precios razonables a todo aquel que se presente como demandante de productos agrarios, es decir, también a los compradores industriales.

34. Tampoco nos convence el punto de vista británico, según el cual sólo puede garantizarse la seguridad de los abastecimientos mediante la adopción de medidas de producción dentro de la Comunidad. El Gobierno británico apoya esta afirmación en la sentencia dictada en los asuntos acumulados 56/74 y 60/74 [12] (un procedimiento en materia de responsabilidad administrativa en relación con una ayuda para el cultivo del trigo duro). Ahora bien, por el hecho de que en aquel supuesto se hablara de garantizar la seguridad de los abastecimientos mediante el fomento de la producción interna de la Comunidad no debe deducirse que, por lo que se refiere a la letra d) del apartado 1 del artículo 39, sólo puedan conside-

12 — Sentencia de 2 de junio de 1976 (Kampffmeyer, asuntos acumulados 56/74 y 60/74, Rec. 1976, p. 711).

rarse tales medidas. En este sentido, resulta significativo que, entre las medidas necesarias para alcanzar los objetivos del artículo 39, en el apartado 3 del artículo 40 se mencionen también los mecanismos de estabilización de las importaciones o exportaciones.

35. Por otra parte, es importante el dato de que el principal objetivo de las medidas impugnadas, tal como se desprende de sus exposiciones de motivos, sea, claramente, el abastecimiento suficiente de la industria farmacéutica de materias primas, no pudiendo deducirse que el objetivo final determinante fuera garantizar la protección de la salud mediante el abastecimiento suficiente de medicamentos. Tal abastecimiento podría garantizarse seguramente de otra manera.

36. Desde esta perspectiva, no me parece difícil considerar que la medida adoptada en la Directiva 87/64 pretende estabilizar el mercado, garantizar la seguridad de los abastecimientos y asegurar al consumidor suministros a precios razonables. Por consiguiente, hay que compartir la opinión de la Comisión, en el sentido de que la normativa persigue, efectivamente, objetivos de la política agraria común, y —habida cuenta de lo declarado en la sentencia en el asunto 68/86— hay que coincidir en afirmar que el artículo 43 constituye al respecto un fundamento jurídico suficiente y que no es preciso recurrir al artículo 100, aun cuando hayan de tenerse en cuenta al respecto «exigencias [...] como la protección [...] de la salud y la vida de las personas y de los animales [...]» (apartado 12 de dicha sentencia).

37. c) Asimismo hay que dar la razón a la Comisión cuando afirma que tampoco era preciso recurrir al *artículo 113 del Tratado CEE*, como consideran necesario el Consejo y los Estados miembros que le apoyan, por considerar que se trata de una medida de política comercial, puesto que pretende uniformizar la liberalización de las importaciones procedentes de terceros países.

38. Al respecto, resulta asimismo significativo el dato de que la Directiva 72/462, modificada, haya tratado siempre en su capítulos II y III problemas relacionados con la importación, y de que —al igual que los reiterados actos por los que se modificó— tampoco se adoptara sobre la base del artículo 113. Resulta, pues, lógico considerar acertada tal actuación en relación con la Directiva impugnada, cuyo objetivo no es sino limitar transitoriamente el ámbito de aplicación de la Directiva modificada.

39. También resulta interesante la circunstancia de que las organizaciones comunes de mercado (como la de los cereales, la leche, la carne de vacuno) contengan numerosas disposiciones relativas al comercio con terceros países (es decir, que tienen en cuenta los principios del artículo 110), y ello únicamente con base en el artículo 43 (a propósito del cual es preciso recordar una vez más el ya citado apartado 3 del artículo 40 sobre medidas de estabilización de las importaciones y exportaciones).

40. Pero, en el presente contexto, no es menos importante la referencia a la sentencia dictada en el asunto 68/86. También en aquel caso la medida impugnada se refería, entre otros aspectos, a la importación en la Comunidad de animales domésticos y de carne (apartado 19), consintiéndose, asi-

mismo, que la Directiva fuera adoptada únicamente con base en el artículo 43.

41. Por su parte, la alusión del Consejo a una serie de medidas de política comercial, basada en el artículo 113 del Tratado, resulta irrelevante, puesto que la Comisión podía alegar al respecto que se trataba de *acuerdos* internacionales y de su ejecución, mientras que, en este caso, estamos ante una medida *autónoma* de la Comunidad.

42. d) Admitiendo que la Directiva impugnada se refiera únicamente a productos agrarios en el sentido del anexo II, habría que dar la razón a la Comisión cuando alega que fue adoptada de manera incorrecta, puesto que se basó en los artículos 100 y 113 del Tratado CEE, en lugar de recurrir al artículo 43.

43. Debería analizarse a continuación si ello justifica la *anulación* de la Directiva, por suponer que la elección de determinado fundamento jurídico haya podido repercutir sobre el contenido de la medida (como se declaró en la sentencia dictada en el asunto 45/86 [13]).

44. Probablemente no cabe suponer esto último por lo que se refiere a la participación del Parlamento (en forma de consulta, conforme al artículo 43, que no está prevista en el artículo 113). Precisamente, el artículo 100, que de hecho fue el aplicado, también prescribe la participación del Parlamento y nada permite afirmar que tal consulta no se hiciera con suficiente amplitud, sino restringida a la parte de la Directiva que se ocupa del comercio intracomunitario y de su armonización.

45. No sucedería lo mismo con las diferentes exigencias precisas para la adopción de la Directiva (mayoría cualificada, conforme al artículo 43, y unanimidad, según el artículo 100). No me resulta convincente, al respecto, el argumento según el cual el contenido de la Directiva (al que la Comisión no opone ninguna objeción) hubo de adoptarse por unanimidad porque el Consejo no siguió la propuesta de la Comisión (artículo 149 del Tratado CEE). En concreto, no debe olvidarse que, en el supuesto de que desde el principio se hubiera tomado como fundamento jurídico el artículo 43, se habría obtenido un resultado diferente. Es decir, posiblemente se llegó a modificar la propuesta de la Comisión únicamente porque el Consejo había supuesto que, de todas formas, era necesaria la unanimidad, mientras que la aplicación del artículo 43 con mayoría cualificada hubiera dado lugar a una normativa configurada de manera diferente.

46. Así pues, yo me inclinaría a pensar que no basta con declarar que la Directiva fue adoptada sobre un fundamento jurídico incorrecto, sino que, como pretende la Comisión, debe ser anulada (siempre y cuando haya que admitir que se refiere únicamente a productos agrarios).

13 — Sentencia de 26 de marzo de 1987 (Comisión/Consejo, 45/86, Rec. 1987, p. 1493).

C. Conclusión

47. Habida cuenta del primer resultado obtenido, propongo, no obstante, al Tribunal de Justicia que desestime el recurso interpuesto por la Comisión por falta de fundamento y que condene en costas a la Comisión, incluidas las del Reino Unido, pero no las del Reino de los Países Bajos —que también ha perdido el proceso—, ni tampoco los gastos en que haya incurrido el Reino de Dinamarca —por no haber formulado pretensión al respecto.