SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 19 de marzo de 1998 *

En el asunto C-1/96,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por la High Court of Justice, Queen's Bench Division (Reino Unido), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

The Queen

y

Minister of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **Compassion in World Farming Ltd,**

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 34 y 36 del Tratado CE y sobre la validez de la Directiva 91/629/CEE del Consejo, de 19 de noviembre de 1991, relativa a las normas mínimas para la protección de terneros (DO L 340, p. 28),

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G. C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C. Gulmann, H. Ragnemalm y M. Wathelet, Presidentes de Sala; G. F. Mancini (Ponente), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de Compassion in World Farming Ltd, por los Sres. G. Barling et P. Duffy, QC, designados por el Sr. M. Rose, Solicitor;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, asistido por el Sr. R. Plender, QC, y la Sra. S. Masters, Barrister;

— en nombre del Gobierno francés, por la Sra. C. de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y por el Sr. F. Pascal, attaché d'administration centrale de la misma Dirección, en calidad de Agentes;

— en nombre del Consejo de la Unión Europea, por la Sra. M. Sims-Robertson, Consejera Jurídica, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. R. Wainwright, Consejero Jurídico principal, y H. Støvlbæk, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Compassion in World Farming Ltd, del Gobierno del Reino Unido, del Gobierno francés, del Consejo y de la Comisión, expuestas en la vista de 27 de mayo de 1997;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de julio de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 12 de diciembre de 1995, recibida en el Tribunal de Justicia el 2 de enero de 1996, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, planteó, con carácter prejudicial, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, dos cuestiones sobre la interpretación de los artículos 34 y 36 del Tratado CE y sobre la validez de la Directiva 91/629/CEE del Consejo, de 19 de noviembre de 1991, relativa a las normas mínimas para la protección de terneros (DO L 340, p. 28; en lo sucesivo, «Directiva»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre la Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals (en lo sucesivo, «RSPCA») y la Compassion in World Farming Ltd (en lo sucesivo, «CIWF»), y el Minister of Agriculture, Fisheries and Food (Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación; en lo sucesivo, «Ministro») con motivo de la negativa de este último a limitar, en virtud del artículo 36 del Tratado, la exportación de terneros de carnicería a otros Estados miembros.

Las disposiciones del Derecho internacional

El Convenio Europeo sobre la protección de los animales en las ganaderías

3 El Convenio Europeo sobre la protección de los animales en las ganaderías (en lo sucesivo, «Convenio») fue adoptado el 10 de marzo de 1976, en el marco del Consejo de Europa. Fue aprobado en nombre de la Comunidad Económica Europea mediante el artículo 1 de la Decisión 78/923/CEE del Consejo de, 19 de junio de 1978 (DO L 323, p. 12; EE 03/15, p. 47).

4 El artículo 3 del Convenio establece: «Todo animal deberá beneficiarse de un alojamiento, de una alimentación y de unos cuidados que —teniendo en cuenta su especie, su grado de desarrollo, de adaptación y de domesticación— resulten apropiados para sus necesidades fisiológicas y etológicas, con arreglo a la experiencia adquirida y a los conocimientos científicos.»

5 En virtud del apartado 1 del artículo 4 del Convenio, la libertad de movimiento, propia del animal, teniendo en cuenta su especie y con arreglo a la experiencia adquirida y a los conocimientos científicos, no deberá ser obstaculizada de modo que se le causen sufrimientos o daños inútiles. A tenor del apartado 2 de esta misma disposición, cuando un animal esté continua o habitualmente atado, encadenado o confinado, deberá dejársele un espacio apropiado para sus necesidades fisiológicas y etológicas con arreglo a la experiencia adquirida y a los conocimientos científicos.

6 Conforme al apartado 1 del artículo 9 del Convenio, el Comité permanente se encargará de elaborar y adoptar recomendaciones a las Partes Contratantes para la aplicación de los principios del Convenio.

La Recomendación relativa al ganado bovino

7 La Recomendación de 1988 relativa al ganado bovino (en lo sucesivo, «Recomendación»), fue adoptada por el Comité permanente el 21 de octubre de 1988 y se aplica, con arreglo al apartado 1 del artículo 1, a todo el ganado bovino en las ganaderías.

8 El párrafo primero del apartado 3 del artículo 6 de la Recomendación dispone que el alojamiento destinado al ganado bovino atado o en recintos deberá construirse de manera que siempre se deje a los animales una libertad de movimiento suficiente para limpiarse sin dificultad, facilitándoles espacio suficiente para tenderse, descansar, adoptar posturas para dormir o estirarse a gusto y levantarse.

9 El artículo 10 establece que todos los animales deben tener un acceso apropiado a una alimentación diaria adecuada, nutritiva, higiénica y equilibrada y al agua en cantidad y calidad adecuadas, de modo que gocen de un buen estado de salud y vigor para responder a sus necesidades fisiológicas y de comportamiento. Debe proporcionárseles diariamente una cantidad suficiente de forraje basto.

10 Conforme a su artículo 20, la Recomendación no será directamente aplicable en el Derecho interno de las partes y se ejecutará según las modalidades que cada parte estime apropiadas, a saber, el marco de su legislación o de su práctica administrativa.

El Anexo C de la Recomendación

11 El Anexo C de la Recomendación, que contiene disposiciones específicas para los terneros, fue adoptado el 8 de junio de 1993 por el Comité permanente. Con arreglo a su número 4, las dimensiones del recinto o establo individual deben ser apropiadas al tamaño del animal al finalizar su estancia en dicho recinto o establo.

12 El número 8 del Anexo C establece que el ganadero debe garantizar que el ternero recién nacido reciba una cantidad suficiente de calostro de su madre o de otra fuente apropiada. Los terneros de más de dos semanas de vida deben tener acceso a un régimen alimenticio apetitoso, digestible, nutritivo y que contenga la suficiente cantidad de hierro y de pienso, apropiado a su edad, peso y necesidades biológicas, con el fin de mantenerlos fuertes y en buena salud y de permitirles tener un comportamiento normal y un desarrollo normal de la panza. Todos los terneros deben recibir una alimentación líquida al menos dos veces al día durante las cuatro primeras semanas de vida y, en todo caso, hasta que ingieran las cantidades adecuadas de una alimentación sólida apropiada.

Las disposiciones del Derecho comunitario

El Reglamento nº 805/68

13 Conforme al artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino (DO L 148, p. 24; EE 03/02 p. 157), dicha organización común comprende un régimen de precios y de intercambios y regula, en particular, los animales vivos de la especie bovina de las especies domésticas.

14 El segundo guión del apartado 1 del artículo 22 del mismo Reglamento dispone que quedará prohibida cualquier restricción cuantitativa o medida de efecto equivalente en el comercio interior de la Comunidad.

La Directiva

15 El segundo guión del apartado 1 y el apartado 4 del artículo 3 de la Directiva están redactados como sigue:

«1. Los Estados miembros velarán para que, a partir del 1 de enero de 1994, y durante un período transitorio de cuatro años, todas las explotaciones de nueva construcción o reconstruidas y/o puestas en funcionamiento por vez primera después de esta fecha cumplan, como mínimo, los requisitos siguientes:

[...]

— cuando los terneros estén alojados en recintos individuales o atados en establos, dichos recintos o establos deberán tener tabiques calados y su anchura no podrá ser inferior bien a 90 cm, más o menos el 10 %, bien a 0,80 veces su alzada.

[...]

4. El período de uso de las instalaciones construidas:

— antes del 1 de enero de 1994 y que no cumplan los requisitos del apartado 1 [...] en ningún caso excederá del 31 de diciembre de 2003;

— durante el período transitorio, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1, no excederá en ningún caso del 31 de diciembre de 2007, salvo que en dicha fecha sean conformes a los requisitos de la presente Directiva.»

16 El apartado 1 del artículo 4 de la Directiva dispone que los Estados miembros velarán por la conformidad de las condiciones relativas a la cría de terneros con las disposiciones generales establecidas en su Anexo.

17 Conforme al apartado 2 del artículo 11 de la Directiva, a partir de la fecha contemplada en el apartado 1, en lo que se refiere a la protección de los terneros, a saber, el 1 de enero de 1994, los Estados miembros podrán mantener o aplicar en su territorio, dentro del cumplimiento de las normas generales del Tratado, disposiciones más estrictas que las que se recogen en la Directiva.

18 El número 7 del Anexo de la Directiva dispone que los establos estarán construidos de tal manera que todos los terneros puedan tenderse, descansar, levantarse y limpiarse sin peligro, así como verse unos a otros.

19 Con arreglo al número 11 del mismo Anexo, todos los terneros deberán recibir una alimentación adecuada a su edad y peso, y que tenga en cuenta sus necesidades fisiológicas y de comportamiento, con el fin de propiciar un buen estado de salud, así como su bienestar. En particular, para que los terneros gocen de un buen estado

de salud y de bienestar y tengan un buen índice de crecimiento, al igual que para responder a sus necesidades de comportamiento, su alimentación deberá contener el hierro suficiente y un mínimo de alimentos secos que contengan fibras digestibles.

Las disposiciones del Derecho nacional

20 El sistema de jaulones para terneros está prohibido en el Reino Unido desde el 1 de enero de 1990 en virtud de los Welfare of Calves Regulations 1987 (Reglamentos relativos al bienestar de los terneros, SI 1987 n° 2021).

21 La prohibición actualmente en vigor resulta de los Welfare of Livestock Regulations (Reglamentos relativos al bienestar del ganado, SI 1994 n° 2126) y de los Welfare of Livestock Regulations (Northern Ireland) (Reglamentos relativos al bienestar del ganado, Irlanda del Norte, SR 1995 n° 172).

Antecedentes del litigio principal

22 De la resolución de remisión se desprende que en los años anteriores a 1995 se exportaron anualmente entre 500.000 y 600.000 terneros de carnicería desde el Reino Unido a otros Estados miembros. Un porcentaje significativo de dichos terneros fue criado seguidamente mediante un sistema de producción denominado «sistema de jaulones», que designa una estructura parecida a un recinto, utilizada para alojar a un solo ternero de carnicería.

23 El órgano jurisdiccional remitente indica que las condiciones de cría según dicho sistema no se atienen a las disposiciones relativas a la anchura mínima de los jaulones y a la composición de la alimentación de los terneros de carnicería, enunciadas en el Convenio y en la Recomendación. En efecto, los terneros de una a dos semanas de edad son alojados en estructuras individuales parecidas a jaulones y allí permanecen hasta el momento en que son sacados para ser sacrificados, aproximadamente cinco meses después.

24 Por el contrario, no se discute que las condiciones de cría sean conformes con las prescripciones de la Directiva, habida cuenta de las excepciones que ésta autoriza con carácter temporal.

25 Igualmente, de la resolución de remisión se desprende que la exportación de terneros vivos con destino a otros Estados miembros que utilizan el sistema de jaulones es un tema que preocupa considerablemente a la opinión pública en el Reino Unido.

26 La RSPCA y la CIWF son organismos cuyo objeto es la defensa del bienestar de los animales y que tienen un interés particular en la prevención de la crueldad con los animales de cría. Se dirigieron al Ministro solicitándole que prohibiese o restringiese la exportación de terneros para ser criados en jaulones. Alegaron que el Gobierno del Reino Unido dispone de una facultad discrecional, en virtud del Derecho comunitario, para restringir la exportación de terneros de carnicería con destino a otros Estados miembros que pueden utilizar el sistema de cría antes descrito, infringiendo las normas vigentes en el Reino Unido, así como las normas internacionales establecidas por el Convenio, al que aceptaron adherirse todos los Estados miembros y la Comunidad.

27 El 22 de mayo de 1995, el Ministro respondió a los demandantes del litigio principal que el Reino Unido no tenía ninguna facultad para limitar la exportación de terneros de carnicería y declaró que en cualquier caso, suponiendo que dispusiera de dicha facultad, no impondría dicha prohibición, por motivos políticos.

28 Por consiguiente, la RSPCA y la CIWF interpusieron un recurso contencioso-administrativo (judicial review) ante la High Court. Acto seguido, la RSPCA dejó de ser parte en el procedimiento ante la High Court en virtud de un auto dictado por dicho órgano jurisdiccional el 8 de mayo de 1997, que fue comunicado al Tribunal de Justicia el 21 de mayo de 1997.

Las cuestiones prejudiciales

29 En el marco de este recurso, el órgano jurisdiccional remitente declaró que, para resolver el litigio entre las partes, era necesario suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las dos cuestiones prejudiciales siguientes:

«Cuando:

a) todos los Estados miembros son Partes Contratantes del Convenio Europeo sobre la protección de los animales en las ganaderías, elaborado en 1976 (en lo sucesivo, "Convenio") y aprobado mediante la Decisión 78/923/CEE del Consejo, de 19 de junio de 1978 (DO L 323, p. 12; EE 03/15, p. 47);

b) El Comité permanente creado con arreglo al Convenio adoptó la Recomendación de 1988 relativa al ganado (en lo sucesivo, "Recomendación"), que entró en vigor conforme a lo dispuesto en dicho Convenio;

c) las normas establecidas por el Convenio y adoptadas con arreglo a éste contienen prescripciones relativas a la anchura mínima de los jaulones para terneros de carnicería y a la composición de su alimentación;

d) la Directiva 91/629/CEE del Consejo establece normas mínimas obligatorias para la protección de terneros, menos estrictas en determinados aspectos, como la anchura de los jaulones para terneros y la composición de su alimentación, que las establecidas por el Convenio y adoptadas con arreglo a éste;

e) la Directiva autoriza a los Estados miembros para mantener o aplicar en su territorio disposiciones más estrictas, en lo que se refiere a la protección de terneros, que las establecidas en la propia Directiva;

f) los terneros de carnicería se exportan desde un Estado miembro (Estado miembro A) a otros Estados miembros (Estados miembros B) que han ejecutado la Directiva y/o se han atenido a ella, pero que no lo han hecho respecto de las normas mencionadas en la anterior letra c), aunque el Estado miembro A haya aplicado o cumpla lo dispuesto en el Convenio;

g) en el Estado miembro de exportación, las asociaciones protectoras de animales, así como una parte importante de la opinión pública, apoyadas por la opinión de científicos veterinarios autorizados, consideran que la exportación de terneros para su cría en condiciones contrarias al Convenio es cruel e inmoral.

1) En estas circunstancias, ¿puede el Estado miembro A invocar el artículo 36 del Tratado CE y, en particular, las razones de moralidad pública, orden público y/o protección de la salud y vida de los animales contenidas en este artículo, para justificar cualquier restricción a la exportación de terneros vivos desde el Estado miembro A con objeto de evitar que dichos animales sean criados en jaulones en los Estados miembros B?

2) Si el efecto de las disposiciones de la Directiva, en caso de que ésta sea válida, impone una respuesta negativa a la primera cuestión, ¿son válidas dichas disposiciones?»

Sobre la validez de la Directiva

30 Mediante su segunda cuestión, que es preciso examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente que se dilucide si la Directiva es inválida en la medida en que no se atiene a las disposiciones del Convenio y de la Recomendación.

31 Por lo que respecta al Convenio, hay que señalar primeramente que, desde su entrada en vigor, forma parte del ordenamiento jurídico comunitario.

32 Sin embargo, el propio tenor literal de las disposiciones citadas en los apartados 3 y 6 de la presente sentencia pone de relieve que las Partes Contratantes disponen de una facultad discrecional considerable en la elección de las modalidades adecuadas para ejecutar el Convenio.

33 Así como ha destacado el Sr. Abogado General en el punto 132 de sus conclusiones, la preocupación expresada en el Convenio de sensibilizar a las Partes Contratantes para que las condiciones de cría sean respetuosas con el bienestar de los animales en los aspectos vitales no se traduce en la definición de normas cuya inobservancia por la Directiva pueda afectar a la validez de ésta.

34 En efecto, el propio texto de estas disposiciones demuestra que tienen un valor indicativo y que se limitan a prever la elaboración de recomendaciones a las Partes Contratantes para la aplicación de los principios que ellas enuncian.

35 Por lo que se refiere a la Recomendación, por una parte, resulta expresamente de su artículo 20 que ésta no será directamente aplicable en el Derecho interno de las partes y que se ejecutará según las modalidades que cada parte estime apropiadas, a saber, el marco de su legislación o de su práctica administrativa.

36 Por otra parte, aun cuando las disposiciones de la Recomendación y de su Anexo, que se refieren al alojamiento del ganado bovino y a su alimentación, sean más precisas que las del Convenio, no obstante, un texto de este género no contiene disposiciones jurídicamente obligatorias para las Partes Contratantes ni, por consiguiente, para la Comunidad.

37 En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión que el examen de la Directiva no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a su validez.

Sobre la posibilidad de invocar el artículo 36 del Tratado

38 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si un Estado miembro, que ejecuta la Recomendación elaborada para la aplicación de los principios del Convenio, puede invocar el artículo 36 del Tratado y, en particular, las razones de moralidad pública, orden público o protección de la salud y vida de los animales contenidas en esta disposición, para justificar restricciones a la exportación de terneros vivos con objeto de evitar que sean criados en jaulones en otros Estados miembros que han ejecutado la Directiva, pero que no aplican dicha Recomendación.

39 Primeramente, procede señalar que una prohibición o una restricción que afecte a las exportaciones de terneros vivos de un Estado miembro con destino a otros Estados miembros constituye una restricción cuantitativa a la exportación, contraria al artículo 34 del Tratado.

40 La CIWF no niega esta afirmación, pero sostiene que dicha restricción podría justificarse en virtud del artículo 36 del Tratado y, por consiguiente, sería compatible con el Derecho comunitario.

41 Con carácter preliminar, procede destacar que, ante un Reglamento que establezca una organización común de mercados en un sector determinado, los Estados miembros tienen que abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda significar una excepción o infrinja dicho Reglamento (véase, en particular, la sentencia de 25 de noviembre de 1986, Forest, 148/85, Rec. p. 3449, apartado 14). Son igualmente incompatibles con una organización común de mercados las normativas que se oponen a su correcto funcionamiento, aunque la organización común de mercados no haya regulado de manera exhaustiva la materia de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de noviembre de 1986, Cerafel, 218/85, Rec. p. 3513, apartado 13, y de 27 de noviembre de 1997, Danisco Sugar, C-27/96, Rec. p. I-6653, apartado 24).

42 Ahora bien, de conformidad con el artículo 1 del Reglamento nº 805/68, los animales vivos de la especie bovina de las especies domésticas están incluidos en una organización común de mercados y, con arreglo al segundo guión del apartado 1 del artículo 22 del mismo Reglamento, deben poder circular libremente entre los Estados miembros, puesto que las restricciones cuantitativas y las medidas de efecto equivalente están prohibidas en el comercio interior de la Comunidad.

43 Además, el Tribunal de Justicia ya ha afirmado que son particularmente incompatibles con los principios de una organización común de mercados cualesquiera disposiciones o prácticas nacionales que puedan modificar las corrientes de importación o de exportación por el hecho de impedir que los productores realicen

libremente sus compras y sus ventas, en el interior del Estado en que estén establecidos o en cualquier otro Estado miembro, en las condiciones determinadas por la normativa comunitaria (sentencia de 29 de noviembre de 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Rec. p. 2347, apartado 58).

44 En el presente asunto, tal como puso de relieve el Gobierno del Reino Unido, una prohibición de exportación de terneros produciría efectos sobre la estructura de los mercados y, en particular, tendría un impacto considerable sobre la formación de los precios del mercado, que obstaculizarían el buen funcionamiento de la organización común de mercados.

45 Ciertamente, el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia de 1 de abril de 1982, Holdijk y otros (asuntos acumulados 141/81 a 143/81, Rec. p. 1299), que, en el estado actual del Derecho comunitario, éste no se opone a que un Estado miembro mantenga o introduzca disposiciones unilaterales relativas a las normas que deben respetarse en el acondicionamiento de celdas para terneros de engorde, siempre que se apliquen indistintamente a los terneros destinados al mercado nacional y a los destinados a la exportación.

46 Sin embargo, dicha sentencia se refería a las disposiciones que un Estado miembro sólo aplicaba en su propio territorio. Por otra parte, fue pronunciada antes de que el legislador comunitario adoptara la Directiva y se funda expresamente en la inexistencia, en las disposiciones relativas a la organización común de mercados, de toda disposición que garantice la protección de los animales en las ganaderías (véase la sentencia Holdijk y otros, antes citada, apartado 13).

47 Por lo que se refiere seguidamente a la aplicación del artículo 36 del Tratado, si bien es cierto que esta disposición permite mantener restricciones a la libre circulación de mercancías, justificadas por razones de moralidad pública, orden público o protección de la salud y vida de los animales, las cuales constituyen una exigencia fundamental reconocida por el Derecho comunitario, no obstante, dicha aplicación deja de ser posible cuando las Directivas comunitarias establecen la armonización de medidas necesarias para la consecución del objetivo específico perseguido por la aplicación del artículo 36 (véase, en particular, la sentencia de 23 de mayo de 1996,

Hedley Lomas, C-5/94, Rec. p. I-2553, apartado 18). En tal caso, los controles adecuados deben ser efectuados y las medidas de protección deben ser adoptadas en el marco señalado por la Directiva de armonización (véase la sentencia de 5 de octubre de 1994, Centre d'insémination de la Crespelle, C-323/93, Rec. p. I-5077, apartado 31). A este respecto, los Estados miembros deben mostrarse una confianza mutua en lo que respecta a los controles efectuados en sus respectivos territorios (véase, como más reciente, la sentencia Hedley Lomas, apartado 19).

48 Por lo tanto, hay que verificar si dicha Directiva prevé la armonización de las medidas necesarias para la protección de la salud de los terneros, a saber, el objetivo primordial perseguido con la aplicación del artículo 36.

49 Como ha señalado el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia, para interpretar una disposición de Derecho comunitario, procede tener en cuenta no sólo su tenor literal sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véase, en particular, la sentencia de 19 de octubre de 1995, Hönig, C-128/94, Rec. p. I-3389, apartado 9).

50 Por lo que se refiere primeramente al tenor literal de la Directiva, el apartado 1 del artículo 3 establece las normas relativas al espacio mínimo de alojamiento de los terneros. Además, conforme al artículo 4 de la misma Directiva, los Estados miembros velarán por la conformidad de las condiciones relativas a la cría de terneros con las disposiciones generales establecidas en el Anexo de la Directiva, en particular, las normas mínimas aplicables al alojamiento, así como a la alimentación, que figuran en los números 7 y 11.

51 Seguidamente, por lo que se refiere al contexto de la Directiva, según sus dos primeros considerandos, la existencia de dichas disposiciones que contienen las normas mínimas relativas a la protección de los terneros tiene su fundamento en la Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de febrero de 1987, sobre la política relativa al bienestar de los animales de cría (DO C 76, p. 185), y en la Decisión 78/923.

52 Por último, en cuanto a la finalidad de la Directiva, de sus considerandos quinto y sexto se desprende que ésta se inspira en la necesidad, por una parte, de eliminar las diferencias que, al falsear las condiciones de competencia, «perjudican al correcto funcionamiento de la organización común del mercado de los terneros y de los productos derivados» y, por otra, de «fijar las normas mínimas comunes para la protección de los terneros de cría y de engorde con objeto de garantizar un desarrollo racional de la producción». Por otra parte, el séptimo considerando indica que el objetivo del período transitorio es simplemente permitir que la Comisión continúe activamente las investigaciones científicas sobre el sistema o sistemas de cría que permitan garantizar mejor el bienestar de los terneros.

53 En consecuencia, el legislador comunitario intentó conciliar el interés de la protección de los animales con el del correcto funcionamiento de la organización del mercado común de los terneros y de los productos derivados.

54 Por consiguiente, del texto de la Directiva, de su contexto y de los objetivos que persigue se deduce que la Directiva establece las normas mínimas comunes para la protección de los terneros confinados para la cría y el engorde.

55 Sin embargo, la CIWF sostiene que la amplia facultad discrecional reconocida a los Estados miembros que les permite conceder excepciones para períodos muy largos, de conformidad con el apartado 4 del artículo 3 de la Directiva, indica que la Directiva no es una medida de armonización completa que excluya la aplicación del artículo 36.

56 A este respecto, procede reconocer que, al adoptar la Directiva, el legislador comunitario fijó, de manera exhaustiva, las normas mínimas comunes antes descritas.

57 Además, los Estados miembros están obligados a aplicar dichas normas en su territorio, según un calendario preciso, para garantizar el bienestar de los terneros de cría. Las excepciones admitidas con carácter temporal también están previstas de manera exhaustiva por la Directiva.

58 A ello no puede objetarse que, con arreglo al apartado 2 del artículo 11 de la Directiva, los Estados miembros podrán mantener o aplicar en su territorio, dentro del cumplimiento de las normas generales del Tratado, disposiciones más estrictas que las que se recogen en la Directiva.

59 En efecto, del tenor literal del apartado 2 del artículo 11 de la Directiva se desprende, por una parte, que las medidas autorizadas con este carácter, limitadas al estricto marco territorial, sólo pueden referirse a la cría, que es competencia del Estado miembro de que se trate, y, por otra, que la adopción de tales medidas sólo puede admitirse dentro del cumplimiento de las normas generales del Tratado.

60 Tal como señaló acertadamente el Gobierno del Reino Unido, de los términos explícitos de dicha disposición se deduce que los Estados miembros no tienen derecho a adoptar medidas de protección de los terneros más estrictas, distintas de las aplicables en su propio territorio.

61 Ahora bien, al adoptar los Welfare of Livestock Regulations 1994 y los Welfare of Livestock Regulations (Northern Ireland) 1995, el Reino Unido, de conformidad con el apartado 2 del artículo 11 de la Directiva, aplicó en su territorio disposiciones más estrictas que las recogidas en la Directiva.

62 Sin embargo, una prohibición de exportación establecida a causa de las condiciones que prevalecen en otros Estados miembros que, por otra parte, ejecutaron la Directiva, se situaría fuera de la excepción establecida por el apartado 2 del artículo 11 de la Directiva. En efecto, una prohibición de exportación como la exigida por la CIWF perjudicaría la armonización efectuada por la Directiva.

63 En estas circunstancias, el hecho de que los Estados miembros estén autorizados a tomar en su propio territorio medidas de protección más estrictas que las previstas por una Directiva, no permite apartarse de la afirmación de que la Directiva ha regulado exhaustivamente las facultades de los Estados miembros en el ámbito de la protección de los terneros de cría (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de mayo de 1990, Van den Burg, C-169/89, Rec. p. I-2143, apartados 9 y 12).

64 De ello se deduce que un Estado miembro no puede restringir las exportaciones de terneros hacia otros Estados miembros basándose en el artículo 36 del Tratado por razones de protección de la salud de los animales, que constituye el objetivo específico de la armonización efectuada por la Directiva.

65 Procede examinar todavía si un Estado miembro puede invocar el artículo 36 para restringir las exportaciones de terneros con destino a otros Estados miembros por razones de protección del orden público o de la moralidad pública, que no son objeto de la Directiva.

66 A este respecto, procede señalar que, para sustentar estas justificaciones, la CIWF sólo menciona el punto de vista y las reacciones de una parte de la opinión pública nacional, según la cual, el sistema establecido por la Directiva no protege de forma adecuada la salud de los animales. En estas circunstancias, el orden público y la moralidad pública no son invocados realmente de forma autónoma, sino que se confunden con la justificación relativa a la protección de la salud de los animales, que es el objeto de la Directiva de armonización.

67 Por otra parte, un Estado miembro no puede basarse en el punto de vista o en el comportamiento de una parte de la opinión pública nacional, tal como alega la CIWF, para cuestionar unilateralmente una medida de armonización adoptada por las Instituciones comunitarias.

68 Por consiguiente, queda igualmente excluido que pueda invocarse el artículo 36 por razón de protección del orden público o de la moralidad pública en circunstancias como las del litigio principal.

69 De ello se deduce que un Estado miembro que haya ejecutado la Recomendación elaborada con miras a la aplicación de los principios del Convenio no puede basarse en el artículo 36 del Tratado ni, en particular, en las razones de moralidad pública, orden público o protección de la salud y vida de los animales que enuncia dicho artículo, para justificar restricciones a la exportación de terneros vivos con objeto de evitar que sean criados en jaulones en otros Estados miembros que han ejecutado la Directiva, pero que no aplican dicha Recomendación.

Costas

70 Los gastos efectuados por los Gobiernos del Reino Unido y francés, así como por el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la High Court of Justice, Queen's Bench Division, mediante resolución de 12 de diciembre de 1995, declara:

1) **El examen de la Directiva 91/629/CEE del Consejo, de 19 de noviembre de 1991, relativa a las normas mínimas para la protección de terneros, no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a su validez.**

2) **Un Estado miembro que haya ejecutado la Recomendación de 1988 relativa al ganado bovino, elaborada para la aplicación de los principios del Convenio Europeo sobre protección de los animales en las ganaderías, no puede basarse en el artículo 36 del Tratado CE ni, en particular, en las razones de moralidad pública, orden público o protección de la salud y vida de los animales que enuncia dicho artículo, para justificar restricciones a la exportación de terneros vivos con objeto de evitar que sean criados en jaulones en otros Estados miembros que han ejecutado la Directiva 91/629, pero que no aplican dicha Recomendación.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini Moitinho de Almeida

Kapteyn Murray Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de marzo de 1998.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G. C. Rodríguez Iglesias