SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
23 de febrero de 1988 *

En el asunto 68/86,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. H. R. L. Purse, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Richard Plender, Barrister, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la embajada del Reino Unido, 28, boulevard Royal,

parte demandante,

apoyado por

Reino de Dinamarca, representado por el Sr. Laurids Mikaelsen, Consejero Jurídico del Gobierno danés, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Dinamarca, 11 B, boulevard Joseph-II,

parte coadyuvante

contra

Consejo de las Comunidades Europeas, representado por el Sr. Antonio Sacchettini, Director del Servicio Jurídico, y la Sra. Moyra Sims, administradora en el mismo Servicio, que designa como domicilio en Luxemburgo el del Sr. Jörg Käser, Director del Servicio Jurídico del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad-Adenauer, Kirchberg,

parte demandada,

apoyado por

* Lengua de procedimiento: inglés.

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Grant Lawrence, miembro de su Servicio Jurídico, y el Sr. Dierk Booss, Consejero Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el del Sr. G. Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto la anulación de la 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; EE 03/40, p. 159),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. G. Bosco, Presidente de Sala, en funciones de Presidente; G. C. Rodríguez Iglesias, Presidente de Sala; T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet y T. F. O'Higgins, Jueces,

Abogado General: Sr. C. O. Lenz
Secretaria: Sra. Blanca Pastor, administradora

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 24 de junio de 1987, en el transcurso de la cual la parte demandante estuvo representada por Sir Patrick Mayhew, QC, y el Sr. Richard Plender, Barrister,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de octubre de 1987,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 10 de marzo de 1986, el Reino Unido interpuso un recurso, con arreglo al párrafo 1 del artículo 173 del Tratado CEE, que tiene por objeto la anulación de la 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; EE 03/40, p. 159).

2 Los motivos expuestos por el demandante en apoyo de su recurso se refieren a la insuficiencia de fundamento jurídico, falta de motivación, violación del principio de confianza legítima, infracción del Reglamento interno del Consejo, omisión de la consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social y falta de justificación de la Directiva en cuanto al fondo.

3 Para una más amplia exposición de los hechos, del desarrollo del procedimiento, y de los motivos y alegaciones de las partes, la Sala se remite al informe para la vista. En lo sucesivo, sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Sobre el fundamento jurídico

4 La parte demandante, apoyada en lo esencial por el Gobierno danés, alega que la Directiva impugnada que fue adoptada por mayoría cualificada de acuerdo con el artículo 43 del Tratado hubiera debido basarse no sólo en este artículo, sino también en el artículo 100, que exige la unanimidad del Consejo. Estima que este doble fundamento jurídico era obligado puesto que la Directiva litigiosa tenía como finalidad, además de los objetivos de política agraria, la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros con vistas a proteger los intereses y la salud de los consumidores. Dicho objetivo no está amparado por el artículo 43 del Tratado, sino que corresponde al artículo 100. La práctica anterior del Consejo confirma la necesidad de este doble fundamento jurídico.

5 El Consejo, parte demandada, y la Comisión, parte coadyuvante, no discuten que la Directiva litigiosa contenga un aspecto de armonización de las legislaciones nacionales para la protección de los consumidores y de la salud pública, pero consideran que no escapa al ámbito de la política agraria común y que, por consiguiente, queda amparada por el artículo 43 del Tratado.

6 Hay que observar, en primer lugar, que en el caso de autos la controversia sobre el fundamento jurídico correcto no es de alcance puramente formal, puesto que los artículos 43 y 100 contienen normas distintas para la formación de la voluntad del Consejo. Por consiguiente, la elección del fundamento jurídico podía afectar a la determinación del contenido de la Directiva impugnada.

7 Por lo tanto, para apreciar la conformidad a Derecho del motivo referido a la insuficiencia de fundamento jurídico de la Directiva, conviene examinar si el Consejo era competente para adoptar la Directiva controvertida basándose tan sólo en el artículo 43 del Tratado.

8 A este respecto, hay que poner de manifiesto, en primer lugar, que el ámbito de aplicación material de los artículos 39 a 46 del Tratado se extiende, en virtud del artículo 38, a los productos mencionados en la lista que es objeto del Anexo II del Tratado.

9 Conviene recordar a continuación que el artículo 43 del Tratado debe interpretarse a la luz del artículo 39, que enumera los objetivos de la política agraria común y del artículo 40, que regula su aplicación, al disponer, sobre todo, que, para alcanzar los objetivos previstos en el artículo 39, se creará una organización común de los mercados agrícolas y que dicha organización podrá comprender la totalidad de las medidas necesarias para alcanzar los mencionados objetivos (sentencia de 21 de febrero de 1979, Stölting contra Hauptzollamt Hamburg-Jonas, 138/78, Rec. 1979, p. 713).

10 Los objetivos de la política agraria mencionados en el artículo 39 del Tratado se refieren sobre todo al incremento de la productividad por medio del desarrollo del progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el óptimo empleo de los factores de producción. Además, las letras b) y c) del apartado 2 del artículo 39 obligan a tener en cuenta, en la elaboración de la política agraria común, la necesidad de llevar a cabo gradualmente las oportunas adaptaciones y el hecho de que la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía. De ello resulta que los objetivos de la política agraria deben concebirse de forma que se permita a las instituciones comunitarias cumplir con sus responsabilidades teniendo en cuenta la evolución que se haya producido en el ámbito de la agricultura y en el conjunto de la economía.

11 Las medidas adoptadas de acuerdo con el artículo 43 del Tratado para alcanzar tales objetivos en el marco de una organización común de mercado, conforme al párrafo 2 del artículo 40 del Tratado, pueden comprender la reglamentación de los requisitos y modalidades de producción, de la calidad y de la comercialización de los productos agrícolas. Las organizaciones comunes de mercados contienen numerosas normas a este respecto.

12 La consecución de los objetivos de la política agraria común, sobre todo en el marco de las organizaciones comunes de mercado, no puede hacer abstracción de las exigencias de interés general, como son la protección de los consumidores o de la salud y la vida de las personas y de los animales, exigencias que las instituciones comunitarias deben tener en cuenta al ejercer sus poderes.

13 Finalmente, hay que destacar que, según el artículo 42 del Tratado, las normas sobre la competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas sólo en la medida determinada por el Consejo, en el marco de las disposiciones adoptadas en virtud del artículo 43 del Tratado. Por tanto, al adoptar estas disposiciones, el Consejo debe tener también en cuenta las exigencias de la política de la competencia.

14 Resulta del conjunto de las disposiciones que se acaban de analizar que el artículo 43 del Tratado constituye el fundamento jurídico apropiado para toda la normativa relativa a la producción y a la comercialización de los productos agrícolas mencionados en el Anexo II del Tratado, que contribuye a la realización de uno o de varios de los objetivos de la política agraria común mencionados en el artículo 39 del Tratado. Dicha normativa puede comprender la armonización de las disposiciones nacionales en este ámbito sin que sea necesario recurrir al artículo 100 del Tratado.

15 Como el Tribunal de Justicia manifestó, sobre todo en las sentencias de 29 de noviembre de 1978 (Pigs Marketing Board contra Redmond, 83/78, Rec. 1978, p. 2347) y de 26 de junio de 1979 (Pigs and Bacon Commission contra McCarren, 177/78, Rec. 1979, p. 2161), el apartado 2 del artículo 38 del Tratado establece la prioridad de las disposiciones específicas del ámbito agrícola respecto a las disposiciones generales relativas al establecimiento del mercado común.

16 Por consiguiente, aun cuando la normativa en cuestión vaya dirigida a alcanzar tanto objetivos de política agraria como otros objetivos que, a falta de disposiciones específicas, se persiguen con arreglo al artículo 100 del Tratado, esta disposición, que de forma general permite la adopción de directivas para la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, no puede invocarse para restringir el ámbito de aplicación del artículo 43 del Tratado.

17 De acuerdo con las consideraciones que anteceden, debe examinarse si la Directiva litigiosa está o no comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 43 del Tratado, así caracterizado.

18 A este respecto, hay que manifestar, en primer lugar, que las organizaciones comunes de mercados existen en los sectores de la carne de bovino (Reglamento nº 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 182), de la carne de cerdo (Reglamento nº 2759/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, DO L 282, p. 1; EE 03/09, p. 86) y de las carnes de ovino y caprino (Reglamento nº 1837/80 del Consejo, de 27 de junio de 1980, DO L 183, p. 1; EE 03/18, p. 171) y que el artículo 2 de cada uno de tales Reglamentos prevé la adopción de medidas comunitarias destinadas a promover una mejor organización de la producción, la transformación y la comercialización, así como a mejorar la calidad.

19 La Directiva controvertida contiene, en sustancia, por una parte, normas relativas a la administración a los animales de explotación, cuya carne está sujeta a las organizaciones comunes de mercado antes citadas, de ciertas sustancias de efecto hormonal y, por otra parte, normas relativas a las necesarias medidas de control. Estas medidas se refieren sobre todo a los intercambios entre los Estados miembros de animales vivos y de las carnes procedentes de los mismos, así como a las importaciones de tales productos a la Comunidad.

20 De los considerandos de la Directiva se desprende que su objeto es la protección de la salud humana y los intereses de los consumidores para eliminar la «distorsión de las condiciones de competencia» y facilitar la «salida a la venta de los productos referidos».

21 Vistos el contenido y los objetivos de la Directiva, hay que declarar que, al regular las condiciones de producción y de comercialización de la carne con objeto de mejorar su calidad, la Directiva entra en el ámbito de las medidas previstas por las organizaciones comunes de mercados de la carne a que se hizo referencia y contribuye de esta forma a la realización de los objetivos de la política agraria común mencionados en el artículo 39 del Tratado.

22 De lo que antecede se desprende que la Directiva controvertida se halla comprendida en el ámbito de la política agraria común y que el Consejo era competente para adoptarla basándose únicamente en el artículo 43 del Tratado.

23 Esta declaración no puede resultar afectada por el hecho, invocado por el demandante, de que el Consejo no haya observado su práctica consistente en fundamentar los actos que adopta en esta materia en los artículos 43 y 100 del Tratado.

24 A este respecto conviene recordar, como el Tribunal de Justicia manifestó ya en su sentencia de 26 de marzo de 1987 (Comisión contra Consejo, 45/86, Rec. 1987, p. 1493), que, en el marco del sistema de competencias de la Comunidad, la elección del fundamento jurídico de un acto debe hacerse sobre la base de elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. Una simple práctica del Consejo no puede ir contra las normas del Tratado. Por consiguiente, dicha práctica no puede crear un precedente que vincule a las instituciones de la Comunidad en cuanto al fundamento jurídico correcto.

25 Por consiguiente, el primer motivo del demandante debe desestimarse.

Sobre la motivación

26 El demandante alega que la Directiva controvertida carece de motivación suficiente.

27 La primera imputación del demandante en lo relativo a la motivación se refiere a que no se menciona el verdadero objeto de la Directiva, a saber, la aproximación de las disposiciones nacionales en interés de los consumidores, sobre todo para proteger su salud.

28 A este respecto hay que destacar, por una parte, que de las reflexiones sobre el fundamento jurídico antes expuestas se deduce que los considerandos de la Directiva mencionan con claridad suficiente los objetivos que se persiguen y, por otra parte, que en los considerandos primero y segundo se hace referenc ia expresa a la salud humana y a la protección de los consumidores y sus intereses, respectivamente. Por consiguiente, esta imputación debe desestimarse.

29 La segunda imputación del demandante en cuanto a la motivación se refiere a que no se ha hecho mención de 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), a la que

complementa la Directiva controvertida. Efectivamente, el artículo 8 de la Directiva 81/602 prevé que la Comisión someterá al Consejo un informe sobre la experiencia adquirida y la evolución científica, que, en su caso, incluirá propuestas que tengan en cuenta dicha evolución.

30 Esta imputación no puede estimarse. Efectivamente, si bien es cierto que la Directiva 81/602 no se menciona en los considerandos de la Directiva controvertida, los artículos 1, 2, 5, 6 y 7 de ésta hacen, sin embargo, referencia expresa a la misma. La relación entre ambas Directivas queda, pues, claramente de manifiesto en el texto de la Directiva controvertida.

31 La tercera imputación del demandante sobre la motivación se refiere a que no se ha especificado la propuesta de la Comisión.

32 A este respecto, conviene declarar que, en efecto, la Directiva de que se trata no contiene ninguna referencia precisa que permita identificar la propuesta de la Comisión. Sin embargo, esta omisión no puede considerarse como un vicio sustancial de forma, ya que está comprobado que la Directiva se adoptó en realidad a propuesta de la Comisión.

33 Por consiguiente, debe desestimarse la imputación relativa a la falta de especificación de la propuesta de la Comisión.

34 Finalmente, la cuarta imputación del demandante relativa a la motivación se basa en que la Directiva controvertida no pone de manifiesto que haya sido adoptada después de haberse presentado el informe científico previsto por el artículo 8 de la Directiva 81/602 y no expone ninguna razón para no tener en cuenta las conclusiones de este informe, que el Consejo estaba obligado a examinar para verificar si la legislación propuesta no era claramente inadecuada en relación a sus objetivos.

35 A este respecto, basta declarar que, como el Consejo ha puesto acertadamente de manifiesto, el artículo 8 de la Directiva 81/602 sólo impone una obligación a la Comisión, a quien incumbe preparar el informe y, en su caso, tenerlo en cuenta en sus propuestas. Por consiguiente, el Consejo no estaba obligado a remitirse a estos antecedentes. Por consiguiente, debe desestimarse esta imputación.

36 Resulta de cuanto antecede que la Directiva tiene suficiente motivación. Por consiguiente, debe desestimarse el segundo motivo.

Sobre el principio de la confianza legítima

37 El demandante estima que el haber adoptado la Directiva controvertida por mayoría es contrario al principio de la confianza legítima, ya que el artículo 5 de la Directiva 81/602 (antes citada) y el artículo 14 de la Directiva 85/358 del Consejo, de 16 de julio de 1985, que completa la Directiva 81/602 (DO L 191, p. 46; EE 03/36, p. 104), prevén una decisión unánime del Consejo en lo relativo a la administración a los animales de las cinco hormonas a que se refiere la Directiva controvertida. Con ello el Consejo se comprometió a resolver por unanimidad.

38 A este respecto, conviene destacar que las normas relativas a la formación de la voluntad de las instituciones comunitarias están establecidas en el Tratado y, por tanto, no tienen carácter dispositivo ni para los Estados miembros ni para las propias instituciones.

39 Por consiguiente, también debe desestimarse este motivo.

Sobre la infracción del Reglamento interno del Consejo

40 El demandante estima que la utilización del procedimiento escrito para la adopción de la Directiva impugnada, habiéndose opuesto expresamente a ello dos Estados miembros, constituye un vicio sustancial de forma, puesto que el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento interno del Consejo (DO 1979, L 268, p. 1; EE 01/03, p. 12) exige el acuerdo de todos los miembros para recurrir a tal procedimiento.

41 Para examinar si este motivo está fundado, conviene recordar los elementos esenciales de la génesis de la Directiva.

42 En el mes de noviembre de 1985, la Comisión sometió al Consejo una modificación de su propuesta anterior en la que —al igual que en la Directiva adoptada y que es objeto del presente recurso— se establecía la prohibición de las hormonas naturales, salvo con fines terapéuticos, y la prohibición absoluta de hormonas sintéticas. El Consejo debatió este proyecto el 19 de noviembre de 1985.

43 Otra propuesta modificada, presentada el 18 de diciembre de 1985, fue examinada por el Consejo el 19 de diciembre, tan sólo sobre la base de un texto francés. Durante esta sesión, la Comisión propuso sus últimas modificaciones. El Consejo decidió adoptar la Directiva por medio del procedimiento escrito antes del 31 de diciembre de 1985, con los votos en contra del Reino Unido y de Dinamarca.

44 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 conforme al procedimiento escrito, antes del 30 de diciembre de 1985, a las 16 horas. Mediante carta de 31 de diciembre de 1985, el Reino Unido recordó que iba a oponerse tanto a la utilización del procedimiento escrito como a la propia Directiva.

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

46 En estas circunstancias, conviene recordar en primer lugar que el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento interno del Consejo dispone:

«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.»

47 El texto de esta disposición establece claramente que para recurrir al procedimiento escrito es necesario el acuerdo de todos los miembros del Consejo. Esta exigencia de unanimidad es independiente de la cuestión de si el acto de que se trata debe adoptarse por unanimidad o por mayoría con arreglo al Tratado.

48 Por consiguiente, el Consejo está obligado a respetar la regla de procedimiento que él mismo ha establecido en el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento interno. No puede incumplirla ni siquiera basándose en una mayoría más amplia que la que se exige para la adopción o la modificación del Reglamento interno, a menos que modifique formalmente dicho Reglamento, lo que constituye un acto adoptado con arreglo al artículo 5 del Tratado por el que se constituyen un Consejo único y una Comisión única.

49 De ello se sigue que, en el caso de autos, la inobservancia del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento interno del Consejo debe considerarse como un vicio sustancial de forma en el sentido del apartado 1 del artículo 173 del Tratado y que, por consiguiente, el recurso está bien fundado, en cuanto a este motivo. Por consiguiente, procede anular la 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; EE 03/40, p. 159) sin que sea necesario examinar los demás motivos alegados por el demandante.

Costas

50 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pide el proceso será condenada en costas. Sin embargo, según el párrafo 1 del apartado 3 del mismo artículo, el Tribunal podrá imponer el pago de las mismas parcialmente o en su totalidad, cuando sean desestimadas respectivamente una o varias de las pretensiones de las partes, o en circunstancias excepcionales.

51 En el caso de autos, si bien se ha estimado el motivo del demandante referido a los vicios sustanciales de forma, se han desestimado otros, y entre ellos el relativo al problema institucional esencial del asunto que nos ocupa, a saber, la elección del fundamento jurídico de la Directiva impugnada.

52 Por ello, procede que cada parte, incluidas las partes coadyuvantes, cargue con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Anular la 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; EE 03/40, p. 159).**

2) **Cada parte, incluidas las partes coadyuvantes, cargarán con sus propias costas.**

Bosco Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de febrero de 1988.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

A. J. Mackenzie Stuart