CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SRA. CRISTINE STIX-HACKL

presentadas el 9 de octubre de 2001 [1]

I. Notas introductorias

1. El presente litigio entre el Parlamento y el Consejo forma parte de una serie de procedimientos relativos al sector de la carne de vacuno. [2] Mediante este recurso el Parlamento solicita la declaración de nulidad del Reglamento (CE) nº 2772/1999 del Consejo, de 21 de diciembre de 1999, por el que se aprueban las normas generales de un sistema obligatorio de etiquetado de la carne de vacuno [3] (en lo sucesivo, «Reglamento nº 2772/1999»). Este procedimiento tiene fundamentalmente como objeto la base jurídica de dicho Reglamento, esto es, el Reglamento (CE) nº 820/97 del Consejo, de 21 de abril de 1997, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno [4] (en lo sucesivo, «Reglamento nº 820/97»). También se refiere a la cuestión fundamental de si el Consejo puede adoptar actos jurídicos basándose en otros actos adoptados por él solo o conjuntamente con el Parlamento y, en caso de respuesta afirmativa, qué requisitos deben reunirse para ello.

1 — Lengua original: alemán.

2 — Véase al respecto la sentencia de 4 de abril de 2000, Comisión/Consejo (C-269/97, Rec. p. I-2257) y el procedimiento, aún pendiente, en el asunto C-1/00 relativo al incumplimiento que se imputa a la República Francesa en relación con el levantamiento del embargo contra la carne de vacuno procedente del Reino Unido; véanse asimismo las sentencias de 5 de diciembre de 2000, Eurostock Meat Marketing (C-477/98, Rec. p. I-695), y de 12 de julio de 2001, Portugal/Comisión (C-365/99, Rec. p. I-5645).

3 — DO L 334, p. 1.

4 — DO L 117, p. 1.

II. Marco jurídico

A. *Reglamento (CE) nº 820/97*

2. El Reglamento nº 820/97 se adoptó como reacción a la crisis de la EEB, con el fin de mejorar la transparencia de las condiciones de producción y comercialización de la carne de vacuno. Mientras que el título I (artículos 1 a 11) se refiere a la identificación y registro de los animales de la especie bovina, el título II (artículos 12 a 20) se ocupa del etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno.

3. El artículo 3 presenta el siguiente tenor literal:

«El sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina incluirá los siguientes elementos:

a) marcas auriculares destinadas a identificar cada animal de forma individual;

b) bases de datos informatizadas;

c) pasaportes para animales;

d) registros individuales llevados en cada explotación.

La Comisión y la autoridad competente del Estado miembro en cuestión tendrán acceso a toda la información a la que hace referencia el presente título. Los Estados miembros y la Comisión adoptarán las medidas necesarias para garantizar que tengan acceso a esos datos todos los interesados, entre ellos las organizaciones de consumidores interesadas reconocidas por el Estado miembro, siempre que se garanticen, de conformidad con el Derecho nacional, la confidencialidad y la protección de los datos exigidas con arreglo al Derecho nacional.»

4. Los pasajes pertinentes del artículo 12, apartado 1, establecen lo siguiente:

«Cuando en el punto de venta un agente económico o una organización, según se definen en el artículo 13, deseen etiquetar carne de vacuno con objeto de facilitar información acerca del origen, determinadas características o condiciones de producción de la carne etiquetada o del animal del que procede, deberán hacerlo según lo establecido en el presente título.

El presente título no afecta a:

— las indicaciones obligatorias a las que se refiere el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 79/112/CEE del Consejo, excepto el punto 7,

— [...]

— las indicaciones a las que se refieren los Reglamentos (CEE) nºs 1208/81 y 1186/90,

— las indicaciones relativas a la marca sanitaria tal como se establece en la Directiva 64/433/CEE y otras indicaciones similares previstas en la legislación sanitaria correspondiente,

— [...]»

5. El artículo 19 establece lo siguiente:

«1. Se establecerá un sistema de etiquetado obligatorio de la carne de vacuno, que será obligatorio en todos los Estados miembros a partir del 1 de enero de 2000. Sin embargo, este sistema obligatorio no excluirá la posibilidad de que un Estado miembro decida aplicar este sistema exclusivamente de manera facultativa a la carne de vacuno comercializada en dicho Estado. El sistema de etiquetado establecido en el presente Reglamento estará en vigor hasta el 31 de diciembre de 1999.

Por consiguiente, y basándose en el informe establecido en el apartado 3, el Consejo adoptará antes de 1 de enero de 2000, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, las normas generales de un sistema de etiquetado de la carne de vacuno obligatorio, de conformidad con las obligaciones internacionales de la Comunidad, a partir de dicha fecha.

2. Si el Consejo no decide otra cosa, en el sistema de etiquetado obligatorio a partir de 1 de enero de 2000, además de la mención en la etiqueta a que se refiere en el apartado 3 del artículo 16, será también obligatorio, de conformidad con las obligaciones internacionales de la Comunidad, mencionar el Estado miembro o el tercer país de nacimiento del animal del que procede la carne de vacuno, los Estados miembros o terceros países en los que se haya mantenido al animal y el Estado miembro o tercer país de su sacrificio.

3. A más tardar el 1 de mayo de 1999, los Estados miembros transmitirán a la Comisión informes sobre la aplicación del sistema de etiquetado de la carne de vacuno. La Comisión transmitirá al Consejo un informe sobre la situación de la aplicación en los distintos Estados miembros de los sistemas de etiquetado de la carne de vacuno.

4. No obstante, en caso de que exista un sistema suficientemente desarrollado de identificación y registro de los animales de la especie bovina, los Estados miembros podrán imponer ya antes del 1 de enero de 2000 un sistema de etiquetado obligatorio para la carne de vacuno procedente de animales nacidos, mantenidos y sacrificados en su territorio. Además, podrán decidir que uno o varios de los elementos mencionados en los apartados 1 y 2 del artículo 16 deban constar en las etiquetas.

5. Ninguno de los sistemas obligatorios a que se refiere el apartado 4 podrá conducir a que se produzca distorsión alguna del comercio entre los Estados miembros.

Las normas de desarrollo aplicables en los Estados miembros en virtud de lo dispuesto en el apartado 4 deberán ser aprobadas previamente por la Comisión.

6. A más tardar el 1 de enero de 2000, el Consejo decidirá, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, si resulta

posible y deseable establecer indicaciones obligatorias de datos distintos de los previstos en el apartado 2 y ampliar el ámbito de aplicación del presente Reglamento a productos distintos de los contemplados en el primer guión del artículo 13.»

7. La Comisión llegaba, por tanto, a la conclusión de que la mayoría de los Estados miembros no iban a poder implantar un sistema de etiquetado obligatorio de la carne de vacuno. Ello daba lugar a «una situación insatisfactoria de confusión, injusticia e incertidumbre en todo el sector comunitario de la carne de vacuno, desde el productor hasta el consumidor». [6]

B. *Reglamento (CE) nº 2772/1999*

1. Antecedentes

8. En estas circunstancias la Comisión presentó dos propuestas, basadas en el artículo 152 CE, relativas al establecimiento de un sistema de identificación y registro de bovinos y al etiquetado de la carne de vacuno: una consistente en sustituir, a partir del 1 de enero de 2003, el Reglamento nº 820/97 por un sistema obligatorio y otra que consistía en prorrogarlo temporalmente hasta que se adoptara la primera propuesta.

6. El 13 de octubre de 1999, la Comisión presentó al Parlamento y al Consejo un Informe sobre la situación relativa a la aplicación de los sistemas de etiquetado de la carne de vacuno en los distintos Estados miembros de acuerdo con el apartado 3 del artículo 19 del Reglamento (CE) nº 820/97 del Consejo. [5] En él constataban algunas omisiones de los Estados miembros en materia de etiquetado y registro de la carne de vacuno, especialmente el hecho de que únicamente contaran con pasaportes para animales los nacidos después del 1 de enero de 1998, y las dificultades existentes a la hora de transmitir informaciones relativas a determinado animal en el caso de su exportación. Las bases de datos tampoco se habían podido crear para la fecha prevista.

9. En su Informe, la Comisión señala que es preciso que la propuesta se adopte rápidamente a fin de evitar el colapso del sistema de etiquetado facultativo y su sustitución por un sistema obligatorio sin unas normas generales orientativas. La Comisión indica, además, que se reserva la posibilidad de presentar al Consejo, para su adopción antes de finales de 1999, un propuesta con carácter urgente para el caso de que el Consejo y el Parlamento no consigan adoptar una decisión antes de esa fecha.

5 — COM (1999) 486 final.

6 — COM (1999) 486 final, p. 10.

Con esta propuesta, basada en el actual artículo 19 del Reglamento nº 820/97, pretende evitar el vacío jurídico que supone la expiración automática del sistema facultativo. [7]

10. El 14 de diciembre de 1999, el Consejo manifestó su intención de adoptar un Reglamento basado en el artículo 19 del Reglamento nº 820/97 en el supuesto de que el Parlamento no adoptara la propuesta de la Comisión sin introducir cambios, aparte de la inclusión del artículo 37 CE como base jurídica adicional.

11. El 16 de diciembre de 1999, el Parlamento aceptó, en una primera lectura del comité de codecisión, algunas modificaciones relativas a la propuesta de modificación del Reglamento nº 820/97. Conforme a dichas modificaciones, el sistema obligatorio debía aplicarse a partir del 1 de septiembre de 2000, tras una prórroga de ocho meses del sistema antiguo, y alguno de los elementos del sistema de información debían aplicarse incluso a partir del 1 de enero de 2000.

12. Consiguientemente, el 21 de diciembre de 1999, el Consejo, basándose en el artículo 19 del Reglamento nº 820/97, adoptó el Reglamento nº 2772/1999.

7 — COM(1999) 486 final, p. 11.

2. Contenido del Reglamento nº 2772/1999

13. El segundo considerando indica lo siguiente:

«Estas normas generales del sistema obligatorio de etiquetado de la carne de vacuno sólo serán aplicables, en principio, de forma provisional, durante un período máximo de 8 meses, a fin de permitir al Parlamento Europeo y al Consejo adoptar una decisión sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 820/97, presentada por la Comisión el 13 de octubre de 1999.»

14. El tercer considerando indica:

«Es preciso, por lo tanto, establecer una serie de normas generales sencillas para la introducción de un sistema obligatorio de etiquetado de la carne de vacuno que todos los Estados miembros puedan aplicar de manera inmediata; dichas normas deben remitir a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 12 del Reglamento (CE) nº 820/97.»

15. El artículo 1 establece lo siguiente:

«1. Los agentes económicos y organizaciones que comercialicen carne de vacuno, a tenor de lo previsto en el artículo 13 del Reglamento (CE) nº 820/97, la etiquetarán de acuerdo con las normas contenidas en los guiones primero, tercero y cuarto del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 12 de ese mismo Reglamento.

No obstante, los Estados miembros podrán seguir haciendo uso de la facultad que les confiere el apartado 4 del artículo 19 del mencionado Reglamento después del 1 de enero del año 2000. En tal caso, seguirá siendo de aplicación lo dispuesto en el apartado 5 del mismo artículo.

2. Las normas relativas al sistema facultativo aplicables hasta el 31 de diciembre de 1999, de conformidad con lo previsto en el artículo 19 del Reglamento (CE) nº 820/97, continuarán aplicándose a cualesquiera indicaciones de carácter voluntario que se añadan al sistema de etiquetado obligatorio a que se refiere el apartado 1.»

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

16. El recurso del Parlamento se inscribió en el Registro de la Secretaría el 10 de marzo de 2000. Mediante sendos autos del Presidente, de 4 de agosto y de 13 de septiembre de 2000, el Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de España y de la Comisión en apoyo de las pretensiones del Consejo.

17. El Parlamento solicita que se declare la nulidad del Reglamento nº 2772/1999, que, para el supuesto de que se declare la nulidad, se mantengan los efectos del Reglamento hasta que el Consejo adopte un acto jurídico basado en el artículo 152 CE y que se condene al demandado al pago de las costas procesales.

18. El Consejo y las partes coadyuvantes solicitan que se desestime el recurso por infundado y se condene en costas al demandante. La Comisión solicita que, en el supuesto de que se declare la nulidad del Reglamento, se mantengan sus efectos.

IV. Primer motivo de recurso: incompetencia del Consejo

19. En el marco del primer motivo debe examinarse si el Consejo era competente para adoptar el Reglamento nº 2772/1999 sobre la base jurídica elegida por él.

A. *Alegaciones de las partes demandante, demandada y coadyuvantes*

20. El *Parlamento* alega que el Consejo no era competente ni para prorrogar la aplicación del sistema facultativo de etiquetado de carne de vacuno más allá del 31 de diciembre de 1999 ni para posponer la introducción del sistema obligatorio de etiquetado de carne de vacuno. Aun suponiendo que el Consejo se hubiera reservado la facultad de adoptar disposiciones de ejecución del Reglamento nº 820/97, en este Reglamento se establece el principio del sistema obligatorio de etiquetado y se fija la fecha de entrada en vigor de dicho sistema. Al alterar estos elementos, el Consejo no adoptó disposiciones de ejecución, sino que los modificó.

21. La remisión que hace el artículo 1, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2772/1999 a las normas aplicables del Reglamento nº 820/97 sólo tiene carácter confirmatorio ya que se refiere a normativa vigente, en concreto, al etiquetado de alimentos con arreglo a la Directiva 79/112, a los Reglamentos nºs 1208/81 y 1186/90 así como a las indicaciones que deben constar con arreglo a la Directiva 64/433. Estas disposiciones se refieren, en parte, a indicaciones obligatorias para todos los alimentos y no al etiquetado de productos destinados al consumo.

22. El Parlamento afirma que el artículo 19, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 820/97 faculta al Consejo para adoptar disposiciones de ejecución con arreglo a su apartado 2.

23. El Parlamento también rebate la tesis del Consejo de la fundamentación jurídica derivada, caracterizada en el presente asunto por un procedimiento decisorio simplificado, es decir, afirma que el hecho de que el Consejo pueda adoptar un acto normativo en el ámbito de la política agrícola común, sin consulta previa al Parlamento, contradice lo dispuesto en el artículo 37 CE.

24. Es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, especialmente en el ámbito de la política agrícola común, que las medidas de ejecución pueden adoptarse siguiendo un

procedimiento distinto si los elementos esenciales de la materia que deba regularse ya se han fijado conforme al procedimiento previsto en el Tratado, esto es, en el presente asunto conforme al artículo 37 CE, apartado 2, párrafo tercero. En ese caso, la medida de ejecución debe atenerse a las instrucciones reguladas en el acto que le sirve de base.

25. En opinión del Parlamento, aparte de actos normativos y disposiciones de ejecución, no existe una tercera clase de actos jurídicos. El Reglamento nº 2772/1999 es o bien un acto normativo, y ha de atenerse a las disposiciones sobre forma que exige el Tratado para su adopción, o bien es una medida de ejecución en el sentido del artículo 202 CE.

26. El Parlamento recuerda que, conforme al tenor literal del artículo 7 CE, apartado 1, párrafo segundo, «cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado». Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [8] 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.

27. En opinión del Parlamento, el Tratado no faculta al Consejo para eludir los procedimientos previstos con carácter obligatorio cuando actúa como legislador en el marco del artículo 37 CE. En el Tratado únicamente se contienen algunas disposiciones que facultan al Consejo, siempre que se cumplan una serie de requisitos muy estrictos, a modificar los procedimientos de adopción de decisiones previstos en el Tratado, como por ejemplo el artículo 175 CE, apartado 2, párrafo segundo, o el artículo 67 CE, apartado 2, segundo guión. Se trata de situaciones muy excepcionales que no guardan similitud alguna con la situación controvertida en el presente asunto.

28. Suponiendo que el Consejo dispusiera efectivamente de una facultad de otro tipo para adoptar normas, el Parlamento señala que las normas de atribución de facultades contenida en el artículo 19, apartado 1, del Reglamento nº 820/97 es limitada desde el punto de vista de su ámbito de aplicación objetivo y temporal, es decir que, en cualquier caso, no faculta para postponer la fecha de entrada en vigor de un sistema obligatorio de etiquetado más allá del 1 de enero de 2000.

29. Respecto a las alegaciones formuladas por el Consejo conforme a las cuales debería haber fundamentado la reserva del ejercicio directo de competencias de ejecución, el Parlamento alega que no son convincentes desde el punto de vista jurídico. Lo determinante, continúa, no es la intención del Consejo, sino que se ha creado una situación objetiva determinada. Además, habida cuenta de la práctica actual de «comitología», el Parlamento duda de que el Consejo fundamente siempre de manera cuidada si se reserva la facultad de adoptar por sí mismo disposiciones de ejecución y, de ser así, por qué.

8 — Sentencia de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo (68/86, Rec. p. 855), apartado 38.

30. Respecto a su supuesta incompetencia, el *Consejo* refuta la argumentación del Parlamento relativa al alcance de la base jurídica contenida en el artículo 19 del Reglamento nº 820/97 y a la calificación del Reglamento nº 2772/1999 como medida de ejecución. El Consejo entiende que la base jurídica controvertida tiene un ámbito de aplicación mucho mayor, que le permitió adoptar, a propuesta de la Comisión, el Reglamento objeto del procedimiento.

31. En opinión del Consejo, del Tratado no se deduce que todas las medidas legislativas en el ámbito de la política agrícola común requieran la participación del Parlamento en un procedimiento de consulta o de codecisión. Por el contrario, el legislador comunitario puede establecer que un acto legislativo adoptado en un procedimiento de consulta o de codecisión contenga una base jurídica que no exija la participación del Parlamento Europeo.

32. El Consejo considera, además, errónea la comparación que realiza el Parlamento de las disposiciones de ejecución, las del artículo 11, apartados 5 y 6, de la Propuesta de la Comisión que dio lugar al Reglamento nº 820/97, con las normas generales en el sentido del artículo 19, apartado 1, párrafo 2. Afirma que, al modificar en este aspecto la propuesta de la Comisión, deseaba crear una base jurídica derivada para adoptar no disposiciones de ejecución, sino normas generales de un sistema obligatorio de etiquetado de carne de vacuno. Si, por el contrario, únicamente hubiera querido reservarse una facultad de ejecución, lo habría hecho conforme al artículo 202 CE, indicándolo en la exposición de motivos del Reglamento nº 802/97, cosa que no hizo.

33. Esta concepción del Consejo queda corroborada, en su opinión, por el hecho de que, en su segunda propuesta, de octubre de 1999, la Comisión previera, respecto a la base jurídica, la participación del Parlamento en el procedimiento decisorio.

34. Habida cuenta del carácter experimental de la medida adoptada y de las dificultades a que podría dar lugar su aplicación, el Consejo decidió crear una base jurídica derivada que le permitiera adoptar, basándose en la experiencia adquirida con la aplicación del sistema facultativo, las adaptaciones que eventualmente pudieran resultar necesarias para su conversión en un sistema obligatorio.

35. El Consejo alega, a continuación, que el 17 de julio de 2000 él adoptó, junto con el Parlamento, el Reglamento nº 1760/2000, mediante el que se sustituía el Reglamento nº 820/97. Este Reglamento se basó en los artículos 37 CE y 152 CE, apartado 4, letra b). La adopción del Reglamento nº 1760/2000 muestra, en su

opinión, que el Reglamento nº 2772/1999 tenía carácter provisional, y estaba destinado a darle a él y al Parlamento el tiempo necesario para elaborar y adoptar un sistema obligatorio de etiquetado eficaz y adecuado y evitar de esa forma un vacío legal.

36. Por lo demás, el Consejo mantiene su criterio de que el Tratado no prohíbe que un acto jurídico adoptado siguiendo el procedimiento previsto en el Tratado, contenga una base jurídica derivada que permita un procedimiento decisorio simplificado. En este contexto, el Consejo se opone a la interpretación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que lleva a cabo el Parlamento. En opinión del Consejo, de dicha jurisprudencia únicamente cabe deducir que el Tratado se opone a una disposición conforme a la cual la adopción de un acto jurídico fundado en una base jurídica derivada requiera unanimidad aunque para adoptarlo el Tratado requiera mayoría cualificada. En este contexto, el Consejo menciona una serie de ejemplos de actos jurídicos que contienen bases jurídicas derivadas.

38. La *Comisión* alega que, habida cuenta de las modificaciones propuestas por el Parlamento a la vista de las constricciones de tiempo, no tuvo otra opción que recurrir al procedimiento previsto en el artículo 19 del Reglamento nº 820/97. Su objetivo, continúa la Comisión, era implantar un sistema de etiquetado realista, destinado a evitar que siguiera minándose la confianza de los consumidores. En efecto, existe un vínculo entre el título I del Reglamento nº 820/97, relativo a la identificación y al registro de los animales de la especie bovina, y su título II, relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno. El etiquetado sólo sirve de algo si es exacto y su exactitud se desprende de la fiabilidad de los datos recogidos conforme al título I.

39. La Comisión insiste en que la adopción del Reglamento nº 2772/1999 como medida provisional era absolutamente necesaria para evitar el vacío jurídico.

B. *Análisis*

37. En opinión del *Gobierno español*, el Consejo era competente para adoptar el Reglamento nº 2772/1999 basándose en el artículo 19 del Reglamento nº 820/97. En efecto, al remitirse al artículo 12, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 820/97, el Reglamento nº 2772/1999 contiene normas generales de un sistema obligatorio de etiquetado.

40. Para examinar si el Consejo era competente para adoptar el Reglamento nº 2772/1999 basándose en el artículo 19 del Reglamento nº 820/97, debe analizarse, en primer lugar, el contenido de esta disposición. A continuación, hay que preguntarse si el Reglamento nº 2772/1999 cumple los requisitos exigidos por el artículo 19.

41. Entre otras disposiciones, el artículo 19 del Reglamento nº 820/97 contiene también una base jurídica para adoptar actos. Puesto que esta base jurídica no descansa en el Derecho primario sino en una norma de Derecho secundario, en concreto, un Reglamento del Consejo, constituye una base jurídica de las llamadas «derivadas». Como señala acertadamente el Consejo, tales bases jurídicas son, en principio y si se cumplen determinados requisitos, conformes a Derecho.

42. El artículo 19 regula también una serie de requisitos que deben cumplirse para poder servir de base a la adopción de un acto jurídico.

43. Por una parte, el artículo 19 establece requisitos formales.

Respecto a la competencia, el artículo 19, apartado 1, confiere competencia al Consejo, si bien, al emplear la expresión «adoptará» no se predetermina la forma jurídica. Respecto al procedimiento, el artículo 19 establece que el Consejo debe decidir, por mayoría cualificada y basándose en el informe de la Comisión establecido en el apartado 3 de dicho artículo y a propuesta de la Comisión. Aparte de todo ello, el artículo 19 contiene un requisito relativo al tiempo: el Consejo tiene que adoptar la decisión antes del 1 de enero de 2000.

El Reglamento nº 2772/1999 cumple estos requisitos formales.

44. Por otra parte, el artículo 19 establece, además, algunos requisitos materiales. Así, el acto adoptado debe contener normas generales de un sistema de etiquetado obligatorio que sean compatibles con las obligaciones internacionales de la Comunidad.

45. Analizando el Reglamento nº 2772/1999 desde el punto de vista de estas exigencias se comprueba que no crea un sistema de obligatorio etiquetado sino que, como se deduce de la remisión a algunas disposiciones del Reglamento nº 820/97, prorroga el antiguo sistema de etiquetado facultativo y la posibilidad de los Estados miembros de establecer un sistema obligatorio. Por último, el Reglamento nº 2772/1999 reproduce algunas disposiciones sobre etiquetado contenidas en el artículo 12, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 820/97, es decir, se limita a reiterar las obligaciones de etiquetado existentes y no establece ninguna norma nueva relativa al etiquetado de carne de vacuno.

46. Aunque se considerara que las disposiciones adoptadas por el Consejo en el Reglamento nº 2772/1999 constituyen un sistema obligatorio de etiquetado, no son «normas generales» en el sentido del artículo 19, apartado 1, del Reglamento nº 820/97. En efecto, al hablar de «normas generales», el legislador se refería a algo distinto de los datos regulados en el artículo 12 y de la posibilidad de los Estados miembros, regulada en el artículo 19, de establecer un sistema obligatorio. Por el contrario, el deseo del legislador comunitario era, evidentemente,

crear una normativa adicional que superara el marco del sistema de etiquetado ya existente, contenido en el Reglamento nº 820/97. En otro caso, la referencia a las «reglas generales» sería superflua. Por consiguiente y en contra de lo alegado por la Comisión, no basta con que se hayan adoptado normas jurídicas sobre etiquetado.

47. Al adoptar el Consejo un Reglamento que no se atiene a los requisitos establecidos en la disposición que el Consejo empleó como base jurídica, se ha excedido de las facultades que se le habían concedido. Por tanto, el Consejo no estaba facultado para adoptar el Reglamento nº 2772/1999. Consiguientemente hay que llegar a la conclusión de que el artículo 19 del Reglamento nº 820/97 no contiene una norma de atribución al Consejo de la facultad de adoptar el Reglamento nº 2772/1999. Por ese motivo, tampoco puede ser un Reglamento de ejecución.

48. Aunque se tratara de una medida provisional para evitar el vacío jurídico, seguiría siendo necesario atenerse a lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento nº 820/97.

V. Segundo motivo de recurso: violación de las prerrogativas del Parlamento

49. En el marco del segundo motivo de recurso debe averiguarse sobre qué base jurídica podría haberse adoptado el Reglamento nº 2772/1999.

A. *Alegaciones de las partes demandante, demandada y coadyuvantes*

50. El *Parlamento* niega que el Consejo estuviera facultado para modificar el contenido del Reglamento nº 820/97 sin respetar las prerrogativas del Parlamento, que debería haber sido oído, en su condición de legislador en el marco del procedimiento de codecisión, si el Reglamento se hubiera adoptado basándose en el artículo 152 CE, como también preveía la propuesta de la Comisión.

51. El Parlamento niega ser el responsable de que la medida propuesta no se adoptara antes del 31 de diciembre de 1999. Señala que el ejercicio de sus facultades en el marco del procedimiento de codecisión no se limita a lo que el Consejo aprueba en primera lectura. Además, el Consejo impuso una *conditio sine qua non,* en concreto, la inclusión del artículo 37 CE como base jurídica.

52. En opinión del *Consejo*, el Reglamento nº 2772/1999 persigue fundamentalmente dos objetivos: en primer lugar, se pretende ganar el tiempo necesario para adoptar un sistema obligatorio de etiquetado eficaz,

que debería adoptarse en el marco de un procedimiento de codecisión; en segundo lugar, se quería cumplir, en la medida de lo posible, los deseos expresados por el Parlamento, especialmente la limitación del período transitorio a ocho meses. Habida cuenta de estas circunstancias, el Consejo considera que no se violaron la prerrogativas del Parlamento.

53. El Consejo recuerda que, en el marco de la primera lectura, el Parlamento quería imponer un sistema obligatorio de etiquetado que requería disponer de información sobre una serie de datos, aunque el Parlamento debería haber sabido que no se podía disponer de dichos datos y que eso daba lugar, como consecuencia inmediata, a una prohibición total de comercialización de carne de vacuno, lo cual habría sido difícilmente compatible con el principio de proporcionalidad y habría dado lugar a litigios con operadores económicos, que, en cualquier caso, habrían invocado la responsabilidad extracontractual de la Comunidad.

54. Al adoptar el Parlamento, en el marco del procedimiento legislativo, una decisión que contenía elementos inaceptables para el Consejo, impidió concluir antes del 31 de diciembre de 1999 el procedimiento de codecisión relativo a la propuesta de la Comisión.

55. El *Gobierno español* entiende que no se han infringido las prerrogativas del Parlamento. En efecto, de la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de abril de 2000, [9] se deduce que el artículo 152 CE no puede ser la base jurídica del Reglamento 2772/1999 y, por tanto, que el Reglamento no podía adoptarse por el procedimiento de codecisión.

56. Respecto a la sentencia de 4 de abril de 2000 el *Parlamento* alega que se refiere a la base jurídica antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. Después de esta fecha nadie discute que el artículo 152 CE, apartado 4, letra b), es la base jurídica correcta de un Reglamento como el nº 2772/1999.

B. *Análisis*

57. Puesto que el Reglamento nº 2772/1999 no se podía adoptar tomando como base el artículo 19, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 820/97, se suscita la cuestión de cuál habría sido la base jurídica adecuada del Reglamento controvertido.

58. En principio, cabría pensar en tres posibilidades: el artículo 37 CE, o el artículo 152 CE, apartado 4, letra b, o, como base jurídica propia, el artículo 37 CE en relación con el artículo 152 CE, apartado 4, letra b).

9 — Sentencia Comisión/Consejo, citada en la nota 2.

1. Artículo 37 CE o artículo 152 CE, apartado 4, letra b)

59. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, [10] en el marco del sistema de competencias de la Comunidad, la elección de la base jurídica de un acto debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. Entre dichos elementos figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto.

60. Por tanto, habrá que examinar, en primer lugar, cuáles son los objetivos perseguidos por el Reglamento nº 2772/1999, es decir, si persigue objetivos de política agrícola o sanitaria.

61. Como se deduce especialmente de los considerandos segundo, tercero y cuarto, la finalidad del Reglamento nº 2772/1999 consiste en adoptar las normas generales para un sistema de etiquetado obligatorio de carne de vacuno. Por tanto, desde el punto de vista de su finalidad, se trata de normas en el ámbito de las materias contempladas en el título II del Reglamento nº 820/97, es decir, del etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno, y no de las normas correspondientes al título I, relativo a la identificación y registro de los animales de la especie bovina. Por consiguiente, podría tratarse de una medida en el sentido del artículo 152 CE, apartado 4, letra b), es decir, de una medida en el ámbito veterinario, cuyo objetivo directo es la protección de la salud pública.

62. Por lo que al contenido del Reglamento nº 2772/1999 se refiere, cabe afirmar que contiene normas sobre el etiquetado de carne de vacuno. Por tanto, este Reglamento se refiere a la comercialización de un producto agrícola mencionado en el anexo I del Tratado CE.

63. En concreto, el Reglamento nº 2772/1999 por una parte se limita a remitirse a las disposiciones del Reglamento nº 820/97 relativas al etiquetado y, por otra parte, prorroga la validez de determinadas disposiciones del Reglamento nº 820/97 que tenían una vigencia temporalmente limitada. Como se deduce del artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 2772/1999, los Estados miembros pueden seguir haciendo uso de la facultad de imponer o mantener un sistema propio de etiquetado obligatorio. El sistema de etiquetado facultativo también continúa vigente.

64. Por tanto, aunque este Reglamento tampoco imponga un sistema de etiquetado obligatorio, sino que mantiene el sistema creado por el Reglamento nº 820/97, sus normas tienen como objetivo directo la protección de la salud pública.

65. En este contexto también podría argumentarse que, como declaró una sentencia

10 — Véase al respecto la sentencia Comisión/Consejo, citada en la nota 3, apartado 43, y la jurisprudencia que allí se menciona.

del Tribunal de Justicia, el Reglamento nº 820/97, que sirve de base al Reglamento nº 2772/1999, que se remite a aquél y prorroga algunos aspectos, había sido adoptado debidamente tomando como base jurídica únicamente el artículo 43 del Tratado CE (actualmente artículo 37 CE).

66. Efectivamente, como se deduce de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-269/97, conforme a la situación jurídica anterior, es decir, conforme al artículo 129, apartado 1, párrafo tercero, del Tratado CE, las exigencias en materia de protección de la salud constituían un componente de las demás políticas de la Comunidad y, por tanto, debían tenerse en cuenta al perseguir los objetivos de la política agrícola común. [11] Por tanto, aun cuando un Reglamento «tenga efectos positivos para la protección de la salud pública», debe adoptarse basándose en el artículo 43 del Tratado CE (actualmente artículo 37 CE). [12]

67. Sin embargo, en este contexto hay que recordar que, en la adopción de una norma, la situación jurídica determinante es la de la fecha de la adopción, es decir, en el caso del Reglamento nº 2772/1999, el 21 de diciembre de 1999.

68. En el presente asunto, la fecha de adopción del Reglamento tiene relevancia en la medida en que, en ese momento, el Tratado de Amsterdam ya había entrado en vigor. Por tanto, también estaban vigentes las modificaciones que este Tratado aportó en materia de protección de la salud. Estas modificaciones se adoptaron precisamente como reacción a la crisis de la EEB. [13]

69. Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam se modificó la situación jurídica en la medida en que las «exigencias en materia de protección de la salud» ya no constituían «un componente de las demás políticas de la Comunidad» sino que, conforme al artículo 152 CE, apartado 1, «al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Comunidad se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana». A través de esta «garantía», así como a través de la inclusión expresa de las «acciones de la Comunidad», la política sanitaria adquiere mayor importancia. Este aumento de su importancia también resulta de la colocación del precepto al comienzo del artículo. [14]

70. Este aspecto, unido a la creación de la nueva base jurídica del artículo 152 CE, apartado 4, letra b), pone de manifiesto la intención de los «señores de los Tratados»

11 — Sentencia Comisión/Consejo, citada en la nota 2, apartado 48.

12 — Sentencia Comisión/Consejo, citada en la nota 2, apartado 61.

13 — Eckert, «Auswirkungen des Vertrages von Amsterdam auf das gemeinschaftliche Lebensmittelrecht», en *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 1998, pp. 118 y ss., especialmente p. 119; Hollmann/Schulz-Weidner, «Der Einfuss der EG auf das Gesundheitswesen der Mitgliedstaaten», en *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 1998, pp. 180 y ss., especialmente, p. 185.

14 — Karagiannis, «La politique communautaire de santé publique et le Tratié d'Amsterdam», en Études en L'honneur de Pierre Sandevour, 2000, pp. 221 y ss., especialmente, pp. 231 y ss.

de elevar el rango de las disposiciones sobre salud pública también en su condición de base jurídica frente al artículo 37 CE y destacar su carácter propio. [15]

71. Aunque el artículo 152 CE establece, al igual que su predecesor, el artículo 129 del Tratado CE, que las medidas deben adoptarse con arreglo al procedimiento de codecisión, el artículo 152 CE, apartado 4, letra b), se distingue del artículo 129 en que, conforme a él, deben adoptarse «medidas en los ámbitos veterinario y fitosanitario que tengan como objetivo directo la protección de la salud pública» «como excepción a lo dispuesto en el artículo 37 CE». Así queda de manifiesto la intención de las partes contratantes de limitar el ámbito de aplicación del artículo 37 CE. [16] Para el Parlamento la importancia del artículo 152 CE radica en que tales medidas están sometidas al procedimiento de codecisión y no, como anteriormente, a un mero procedimiento de consulta como medidas de política agrícola. Apartándose conscientemente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en lo sucesivo lo determinante no será el objeto del acto jurídico, sino su objetivo. [17]

72. Ni siquiera el hecho de que el Reglamento nº 2772/1999 se remita al Reglamento nº 820/97 impide afirmar que la base jurídica pertinente para la adopción del nuevo acto es la vigente en el momento de adopción de ese acto y no la vigente en el momento de adoptar el Reglamento nº 820/97. Efectivamente, tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, disposiciones como las contenidas en el Reglamento nº 820/97 ya no pueden adoptarse sobre la misma base jurídica.

2. Artículo 37 CE en relación con el artículo 152 CE, apartado 4, letra b)

73. En el supuesto de que se considerara que el aspecto fundamental del Reglamento nº 2772/1999 no es su finalidad directa de protección de la salud pública, hay que comprobar si no era posible adoptarlo sobre una base jurídica doble, en concreto, los artículos 37 CE y 152 CE, apartado 4, letra b). Efectivamente, incluso tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam se plantea la cuestión de si no sería necesaria una base jurídica doble, puesto que el restrictivo tenor del artículo 152 CE, apartado 4, letra b), permite pensar en que el artículo 37 CE conserva un ámbito de aplicación más amplio.

74. Si dos (o incluso varios) aspectos de un acto jurídico son «componentes esenciales» [18] o si «ambos aspectos son esencia-

15 — Karagiannis, citado en la nota 14, p. 243.

16 — Respecto a los antecedentes del artículo 152 CE véase Oreja Aguirre, Fonseca Morillo, Calvo Hornero, «El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea», 1998, Tomo 1, p. 246 y ss. Véase asimismo Berg: «Artikel 152, Randnr. 35», en Schwarze (Editores), EU-Kommentar, 2000.

17 — Gosalbo Bono: «Les politiques et actions communautaires» en *Revue trimestrielle du droit européen* 1977, pp. 769 y ss., especialmente p. 793.

18 — Sentencia de 23 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo (C-42/97, Rec. p. I-869), apartado 43.

les», el acto jurídico deberá adoptarse, y la Institución está obligada a adoptar el acto, «invocando ambas disposiciones en que se basa su competencia». [19]

75. Por el contrario, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, basta la utilización de una única base jurídica si las medidas consideradas «se relacionan principalmente con un ámbito de acción, por ser sus efectos sobre otras políticas de carácter meramente accesorio» [20] o bien «dichos efectos son únicamente indirectos y accesorios en relación con los efectos directos». [21]

76. Si la protección de la salud sólo constituye uno entre varios contenidos y objetivos de un acto jurídico, el artículo 37 sigue siendo una entre varias bases jurídicas. Esto se debe a que el artículo 152 CE, apartado 4, letra b), se refiere a las medidas que «tengan como objetivo directo la protección de la salud pública». [22]

77. Pero, al reproducir únicamente parte del Reglamento nº 820/97, el Reglamento nº 2772/1999 sólo persigue, a diferencia de aquél, un objetivo directo, concretamente la protección de la salud pública. A diferencia de lo que ocurría en el Reglamento nº 820/97, con sus títulos I y II, el Reglamento nº 2772/1999 no presenta un contenido con dos componentes igualmente importantes. Esto significa que el Reglamento nº 2772/1999 sólo debía invocar una única base jurídica, en concreto, el artículo 152 CE. Por consiguiente, habría que haber hecho participar al Parlamento en el marco del procedimiento de codecisión, conforme al artículo 251 CE.

78. Sin embargo, si, en contra de la tesis que defiendo, se afirmara que el Reglamento nº 2772/1999 también persigue dos objetivos y muestra dos componentes, en concreto, la protección de la salud pública y objetivos de política agrícola en el sector de la carne de vacuno, también habría que comprobar, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [23] si los procedimientos legislativos previstos en ambas bases jurídicas, es decir, en el artículo 37 CE y en el artículo 152 CE, son compatibles. Este requisito se cumple puesto que el procedimiento de codecisión con arreglo al artículo 251 CE, previsto para adoptar los actos basados en el artículo 152 CE, apartado 4, letra b), es compatible con el procedimiento de mera consulta, previsto para adoptar actos basados en el artículo 37 CE, en la medida en

19 — Sentencias de 25 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo (asuntos acumulados C-164/97 y C-165/97, Rec. p. I-1139), apartado 14 y de 27 de septiembre de 1988, Comisión/Consejo (165/87, Rec. p. 5545), apartados 6 a 13.

20 — Sentencias Parlamento/Consejo, citada en la nota 19, apartado 14; de 4 de octubre de 1991, Parlamento/Consejo (C-70/88, Rec. p. I-4529), apartado 17, y de 26 de marzo de 1996, Parlamento/Consejo (C-271/94, Rec. p. I-1689), apartados 32 y 33.

21 — Sentencia Parlamento/Consejo, citada en la nota 18), apartado 63.

22 — Hix, «Artículo 37, nota 14», en Schwarze (Editores) EU-Kommentar, 2000.

23 — Sentencias Parlamento/Consejo, citada en la nota 19, apartado 14, y de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo (C-300/89, Rec. p. I-2867), apartados 17 a 21.

que el procedimiento que concede mayores prerrogativas del Parlamento, «absorbe» el procedimiento de mera consulta. Respecto a los requisitos de mayoría en el Consejo, ambos procedimientos exigen la mayoría cualificada.

79. El régimen que sucedió al Reglamento nº 820/97, el Reglamento nº 1760/2000, también se adoptó sobre la doble base jurídica de los artículos 37 CE y 152 CE.

3. Conclusión

80. Puesto que el Consejo basó el Reglamento nº 2772/1999 en el artículo 19 del Reglamento nº 820/97 y no en el artículo 152 CE, apartado 4, letra b), impidió la participación del Parlamento en el marco del procedimiento de codecisión y, de esa forma, infringió las prerrogativas del Parlamento. Aun cuando se afirmara que el Reglamento nº 2772/1999 debía haberse adoptado invocando una base jurídica doble, en concreto, el artículo 152 CE, apartado 4, letra b), y el artículo 37 CE, el Consejo ha infringido las prerrogativas del Parlamento.

VI. Tercer motivo de recurso: Infracción del Reglamento nº 820/97

81. El tercer motivo de recurso se refiere a la infracción del Reglamento nº 820/97.

A. *Alegaciones de las partes demandante, demandada y coadyuvantes*

82. El *Parlamento* alega que el Consejo ha incumplido las obligaciones que le impone el Reglamento nº 820/97 de dos formas distintas. En primer lugar, ha modificado su contenido al prorrogar el sistema de etiquetado facultativo de carne de vacuno y postponer el establecimiento del sistema de etiquetado obligatorio sin recurrir al sistema de codecisión, como lo exige el Tratado. En segundo lugar, el Consejo ha incumplido la obligación impuesta en el artículo 19 del Reglamento nº 820/97 de adoptar, antes del 1 de enero de 2000, normas generales sobre el sistema de etiquetado obligatorio de carne de vacuno.

83. El Parlamento señala que el Consejo se ha reservado, en al artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 820/97, el derecho a reducir el contenido del sistema obligatorio de etiquetado. Así puede hacerlo basándose en los informes de la Comisión.

84. En opinión del Parlamento, no hay ninguna razón imperativa que impida la introducción del sistema obligatorio de etiquetado en la fecha prevista. Deben rechazarse los argumentos relativos a los retrasos por parte de los Estados miembros y a la falta de identificación de animales nacidos antes del 1 de enero de 1998. Efectivamente, el propio Consejo había previsto que únicamente debían identificarse los animales nacidos después de esta fecha y también consideró que este hecho no debía impedir la introducción del sistema obligatorio de etiquetado a partir del 1 de enero de 2000.

85. Por consiguiente, el Parlamento llega a la conclusión de que el paso a un sistema obligatorio de etiquetado no era imposible, sino que el Consejo lo consideró inoportuno. Para posponer la introducción del sistema obligatorio de etiquetado debería haberse modificado el Reglamento nº 820/97 y no haber adoptado una disposición de ejecución.

86. El Parlamento recuerda, además, que fue el propio Consejo quien fijó la fecha del 1 de enero de 2000. El Parlamento no comprende cómo las dificultades derivadas de la aplicación del artículo 19 del Reglamento nº 820/97 pueden justificar la adopción del Reglamento nº 2772/1999.

87. El Parlamento recuerda que no se puede esperar que un procedimiento de codecisión se tramite en menos de tres meses. Sin embargo, se suscita la cuestión de por qué no se presentó antes de la propuesta de la Comisión. En efecto, el Reglamento nº 820/97 obliga a la Comisión a presentar una propuesta relativa a las normas generales de un sistema obligatorio de etiquetado de la carne de vacuno. El mismo Reglamento obliga al Consejo a adoptar dichas normas antes del 1 de enero de 2000. Afirma que no se puede compartir la opinión de que el etiquetado obligatorio no pudo adoptarse a falta de informaciones completas, ya que, para adoptar las normas generales, existía un amplio margen de apreciación sobre los datos necesarios para el etiquetado. La expiración del sistema de etiquetado facultativo no dio paso al vacío jurídico porque se trata de normas facultativas.

88. El Parlamento considera que la Comisión ha expuesto claramente que la propuesta que dio lugar a la adopción del Reglamento nº 820/97 estaba destinada a alcanzar un resultado que debería haberse alcanzado a través de un procedimiento de codecisión.

89. Por lo que se refiere a las omisiones de los Estados miembros en la identificación y registro de animales de la especie bovina, el Parlamento entiende que la Comisión ha incurrido en una contradicción. A pesar de la inactividad de los Estados miembros, el Parlamento considera que, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 19, apartado 3, del Reglamento nº 820/97, habría sido posible adoptar, al menos, algunas normas de un sistema obligatorio de etiquetado.

90. El *Consejo* considera que no ha infringido el Reglamento nº 820/97, sino que, por el contrario, ha hecho uso de un mecanismo que prevé el propio artículo 19 y cuya legalidad tampoco niega el Parlamento.

91. El Consejo entiende, además, que el Reglamento nº 2772/1999 no es un Reglamento de ejecución. El artículo 19 del Reglamento nº 820/97 contiene una base jurídica derivada, de la que el Consejo ha hecho legalmente uso en el presente asunto. Es obvio que tal base jurídica derivada le permite regular la transición entre el antiguo y el nuevo régimen porque dicha base jurídica derivada le permite incluso establecer normas generales de este régimen nuevo.

92. El Consejo pone de manifiesto que los reproches del Parlamento por no haber adoptado a su debido tiempo las normas generales del sistema obligatorio de etiquetado, vertidos en un momento en que tales normas son objeto del procedimiento de codecisión, resultan sorprendentes. El Consejo reconoce que sobre él pesa la obligación a que se refiere el Parlamento, de adoptar tales normas y señala que la ha cumplido dentro de plazo al adoptar el Reglamento nº 2772/1999.

93. El Consejo considera que debe rechazarse el criterio mantenido por el Parlamento, de que el uso de las prerrogativas por parte del Consejo depende de cómo desempeñe la Comisión su papel de guardiana de los Tratados. En efecto, el Consejo únicamente puede partir de la situación económica y jurídica realmente existente, y no de una «situación hipotética».

94. Por lo demás el Consejo indica que, al adoptar el Reglamento nº 820/97, se limitó ha hacer uso de sus facultades de modificar la propuesta de la Comisión teniendo en cuenta las disposiciones del Tratado.

95. En opinión del *Gobierno español,* no se ha infringido el Reglamento nº 820/97. Como se deduce del informe de la Comisión, los Estados miembros no estaban preparados para asumir un sistema obligatorio de etiquetado. Con el Reglamento nº 2772/1999, el Consejo permitió que se terminaran las bases de datos de bovino y que los operadores de los Estados miembros se adecuaran a las obligaciones de etiquetado.

96. La *Comisión* señala que el Reglamento nº 820/97 no define el concepto de las «normas generales», lo que implica necesariamente que el Consejo dispone de amplias prerrogativas en el marco del procedimiento regulado en el artículo 19. Al establecer el Reglamento nº 2772/1999 la aplicación de determinadas disposiciones, mencionadas en el artículo 12 del Reglamento nº 820/97 y relativas al etique-

tado y al permitir a los Estados miembros establecer un sistema de etiquetado, no se ha incurrido en violación de normas procedimentales puesto que se han establecido disposiciones sobre el etiquetado de obligado cumplimiento por parte de los operadores.

B. *Análisis*

97. El tercer motivo de recurso se basa en la infracción del Reglamento nº 820/97 por parte del Consejo.

98. En la medida en que el Parlamento alega que el Consejo ha infringido el Reglamento nº 820/97 ya que, al adoptar las medidas establecidas en el Reglamento nº 2772/1999, debería haber empleado el procedimiento de codecisión, me remito al análisis del segundo motivo de recurso.

99. En la medida en que el Parlamento censura al Consejo haber infringido el artículo 19 del Reglamento nº 820/97 al no haber adoptado en el plazo señalado, esto es, a más tardar el 1 de enero de 2000, normas generales de un sistema obligatorio de etiquetado, lo que se reprocha, en realidad, es una omisión. Sin embargo, conforme al sistema comunitario de tutela jurídica, este reproche es objeto de un recurso propio: el recurso por omisión, regulado en el artículo 232 CE. Puesto que el procedimiento iniciado en el presente asunto por el Parlamento está destinado, como se deduce del *petitum*, a que se declare la nulidad de un acto del Consejo, y no a que se declare la omisión por parte del Consejo, no es preciso entrar a analizar más detalladamente este aspecto.

100. A ello hay que añadir que un litigio relativo a una eventual omisión del Consejo debería ser considerado carente de contenido en la medida en que, en el ínterin, se ha adoptado el Reglamento nº 1760/2000, que contiene normas generales de un sistema de etiquetado obligatorio. Efectivamente, una sentencia del Tribunal de Justicia que declarara la ilegalidad de la omisión ya no podría desencadenar las consecuencias jurídicas previstas en el artículo 232 CE. [24]

101. Pero aun cuando se considerara que la alegación del Parlamento relativa al incumplimiento de la obligación de adoptar antes del 1 de enero de 2000 normas generales de un sistema obligatorio de etiquetado, sólo se formula en apoyo del motivo de recurso consistente en la infracción del Reglamento nº 820/97, no debe analizarse este aspecto por separado. Aunque la obligación de introducir un sistema de etiquetado obligatorio pueda tener cierta relevancia, esta relevancia se debe a otros motivos. Así, esta obligación, impuesta en el artículo 19 del Reglamento nº 820/97, podría verse afectada en la medida en que el Consejo la modificó al adoptar el Reglamento nº 2772/1999.

24 — Véase la sentencia de 12 de julio de 1988, Parlamento/Consejo (377/87, Rec. p. 4017), apartado 10.

102. Como señala acertadamente el Parlamento, en el Reglamento nº 2772/1999, el Consejo prorrogó el plazo en el que se debía introducir el sistema obligatorio de etiquetado. Al obrar así, el Consejo no sólo incumplió su obligación de introducir tal sistema —aspecto que no debemos entrar a analizar más profundamente— sino que también modificó el contenido de esta obligación en un punto esencial, el temporal. Si bien no lo hizo de manera expresa, en el Reglamento nº 2772/1999 se puede descubrir una derogación material de la obligación de introducir el sistema de etiquetado obligatorio. Puesto que el Reglamento nº 820/97 no concede ninguna facultad en este sentido, el Consejo únicamente podía modificar esta obligación, que le incumbe a él y a la Comisión, modificando el propio Reglamento nº 820/97.

103. Por último, debe señalarse que, en este contexto, las «dificultades» para introducir un sistema obligatorio de etiquetado, alegadas por alguna de las partes, no tienen ninguna relevancia en el análisis jurídico del Reglamento nº 2772/1999.

VII. Mantenimiento de los efectos del Reglamento nº 2772/1999

104. Para el supuesto de que se declare la nulidad del Reglamento nº 2772/1999, el Parlamento y la Comisión han solicitado, con arreglo al artículo 231 CE, párrafo segundo, que se declare, en interés de los consumidores, que el Reglamento sigue produciendo efecto.

105. En el ínterin se ha adoptado la normativa que sucede al Reglamento nº 820/97 y, por tanto, también al Reglamento nº 2772/1999, en concreto, el Reglamento (CE) nº 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 820/97 del Consejo. [25]

106. Sin embargo, la vigencia continuada de los efectos del Reglamento nº 2772/1999 sigue teniendo relevancia, en primer lugar, por lo que se refiere a la legalidad de los actos adoptados por los Estados miembros entre la entrada en vigor del Reglamento nº 2772/1999 y la de la normativa sucesiva, contenida en el Reglamento nº 1760/2000.

107. Debería estimarse esta pretensión puesto que el Reglamento impugnado es una medida destinada a hacer frente a la crisis ocasionada por la EEB y a proporcionar al consumidor un mínimo en informaciones. Por tanto, esta pretensión debería estimarse tanto para evitar el vacío jurídico que se ocasionaría en el período comprendido entre la nulidad *ex tunc* del Reglamento nº 2772/1999 y la entrada en vigor de la normativa sucesiva, contenida en el Reglamento nº 2760/2000 como por razones de seguridad jurídica.

25 — DO L 204, p. 1.

VIII. Costas

108. Con arreglo al artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Consejo, procede condenarlo en costas. Conforme al artículo 69, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, el Reino de España y la Comisión, que han intervenido como partes coadyuvantes, deben soportar sus propias costas.

IX. Conclusión

109. Por todas estas consideraciones propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Anule el Reglamento (CE) nº 2772/99 del Consejo, de 21 de diciembre de 1999, por el que se aprueban las normas generales de un sistema obligatorio de etiquetado de la carne de vacuno.

2) Mantenga en vigor los efectos del Reglamento anulado hasta que entre en vigor un nuevo acto, adoptado por el Parlamento y el Consejo sobre una base jurídica adecuada.

3) Condene en costas al Consejo.

4) Declare que el Reino de España y la Comisión soportarán el pago de sus propias costas.