SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
23 de febrero de 1988 *

En el asunto 131/86,

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,

contra

Consejo de las Comunidades Europeas, representado por el Sr. Antonio Sacchettini, Director del Servicio Jurídico, y la Sra. Moyra Sims, administradora, en calidad de Agentes, que designan 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

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. Dierk Booss y el Sr. Grant Lawrence, miembro de su Servicio 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 86/113/CEE del Consejo, de 25 de marzo de 1986, por la que se establecen las normas mínimas relativas a la protección de las gallinas ponedoras en batería

* Lengua de procedimiento: inglés.

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. J. Mischo
Secretaria: Sra. Blanca Pastor, administradora

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 24 de junio de 1987, en la cual la parte demandante estuvo representada por Sir Patrick Mayhew, QC, y el Sr. R. 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 29 de mayo de 1986, el Reino Unido interpuso un recurso, con arreglo a los artículos 173 y 174 del Tratado CEE, que tiene por objeto la anulación de la Directiva 86/113 del Consejo, de 25 de marzo de 1986, por la que se establecen las normas mínimas relativas a la protección de las gallinas ponedoras en batería (DO 1986, L 95, p. 45) (en lo sucesivo «la Directiva»).

2 La Directiva trata esencialmente de establecer normas mínimas a las que deben responder, a partir del 1 de enero de 1988, las jaulas de gallinas ponedoras de nueva construcción o puestas en servicio por primera vez y, a partir del 1 de enero de 1995, la totalidad de las jaulas en batería así como fijar ciertos requisitos mínimos para la explotación de las gallinas ponedoras. Además, hasta el final del perí-

odo transitorio, autoriza ayudas nacionales destinadas a la ampliación funcional de los edificios que alberguen las baterías necesarias para permitir la explotación del mismo número de cabezas.

3 El proyecto de la Directiva, fundado únicamente en el artículo 43 del Tratado, fue adoptado por el Consejo el 25 de marzo de 1986 por mayoría, habiéndose pronunciado contra su adopción tanto Dinamarca como el Estado miembro demandante.

4 El 15 de abril de 1986, se notificó al Reino Unido la versión final de la Directiva, correspondiente a la publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas.* La exposición de motivos de este texto elaborado por la Secretaría General del Consejo difiere en varios puntos de la versión sometida al voto del Consejo.

5 Para una más amplia exposición de los hechos, así como de los motivos y alegaciones de las partes, el Tribunal 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 la admisibilidad

6 En cuanto a las dudas formuladas por el Consejo sobre la admisibilidad del recurso, con respecto al interés del Reino Unido para ejercitar la acción, basta con comprobar que el artículo 173 del Tratado lleva a cabo una clara distinción entre el derecho a recurrir de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros, por una parte y el de las personas físicas y jurídicas, por otra. El párrafo 1 de este artículo concede, entre otros, a todo Estado miembro el derecho a impugnar, mediante un recurso de anulación, la legalidad de cualquier Directiva del Consejo sin que el ejercicio de este derecho esté supeditado a la justificación de un interés para ejercitar la acción (véase la sentencia de 26 de marzo de 1987, Comisión contra Consejo, 45/86, Rec. 1987, p. 1493). Por consiguiente, debe admitirse el recurso.

Sobre el fondo

7 El Reino Unido fundamenta su recurso de anulación en una insuficiencia de motivación de la Directiva impugnada así como en irregularidades de procedimiento producidas después de la adopción de ésta por el Consejo.

En cuanto al primer motivo

8 El Reino Unido invoca en apoyo de su recurso, en primer lugar, la infracción del artículo 190 del Tratado por cuanto el fundamento jurídico de la Directiva es insuficiente, al basarse ésta, según su preámbulo, únicamente en el artículo 43 del Tratado. Dado que la Directiva persigue dos objetivos distintos, uno en el ámbito de la política agraria, y otro en el de la aproximación de las legislaciones nacionales en materia de protección de los animales, se habría debido basar igualmente en el artículo 100 del Tratado y haber cumplido las exigencias procedimentales de este artículo. Resulta de los trabajos preparatorios de la Directiva que su objetivo esencial es el bienestar de los animales. Además, el Reino Unido afirma que la actuación del Consejo constituye un cambio de su política, en casos similares, anterior al mes de diciembre de 1985, que consistía en basar las directivas a la vez en los artículos 43 y 100 del Tratado.

9 El Consejo, apoyado por la Comisión que interviene en apoyo de sus pretensiones, afirma que el artículo 100 del Tratado es una disposición residual y subsidiaria que no es aplicable al caso de autos, al constituir el artículo 43 del Tratado por sí mismo un fundamento jurídico suficiente para la adopción de la Directiva debatida. Un acto que persiga un objetivo en materia agrícola o que tenga como finalidad principal tal objetivo, debe fundarse obligatoria y exclusivamente en este último artículo, incluso si dicho acto trata de realizar una aproximación de las legislaciones. En cuanto al cambio de política alegado, el Consejo afirma que la práctica de un doble fundamento jurídico invocado por el demandante tiene su origen en un compromiso político, al que se llegó en 1964 en el seno del Consejo, que, sin embargo, no prejuzgaba las futuras actuaciones de dicha institución.

10 El Consejo y la Comisión afirman, además, que la Directiva en cuestión persigue los objetivos del artículo 39 del Tratado y, sobre todo, impedir las distorsiones de la competencia en el mercado de las aves y de los huevos imputables a condiciones de explotación distintas en los Estados miembros.

11 En primer lugar, hay que observar que, en el caso de autos, la controversia sobre el fundamento jurídico correcto no tiene un alcance meramente formal, ya que los artículos 43 y 100 del Tratado contienen normas distintas para la formación de la voluntad del Consejo. Por consiguiente, la elección del fundamento jurídico puede tener consecuencias en cuanto a la determinación del contenido de la Directiva impugnada.

12 Por consiguiente, para apreciar el fundamento del motivo que consiste en la insuficiencia de base jurídica, debe examinarse si el Consejo era competente para dictar la Directiva controvertida con base únicamente en el artículo 43 del Tratado.

13 A este respecto, debe ponerse 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 que se enumeran en la lista que contiene el Anexo II del Tratado.

14 Procede recordar a continuación que el artículo 43 del Tratado ha de interpretarse a la luz del artículo 39, que menciona los objetivos de la política agraria común y del artículo 40, que regula su aplicación, al disponer, en particular, que para alcanzar los objetivos previstos en el artículo 39, se creará una organización común de los mercados agrícolas y que esta organización puede comprender todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos mencionados (sentencia de 21 de febrero de 1979, Stölting contra Hauptzollamt Hamburg-Jonas, 138/78, Rec. 1979, p. 713).

15 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 fomento del progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola así como el empleo óptimo 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 efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones y el hecho 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 las evoluciones que se produzcan en el ámbito de la agricultura y en el conjunto de la economía.

16 Las medidas adoptadas en base al artículo 43 del Tratado para alcanzar tales objetivos en el marco de una organización común de los mercados conforme al párrafo 2 del artículo 40 del Tratado pueden tener por objeto la regulación de las condiciones 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.

17 Los objetivos de la política agraria común, sobre todo en el marco de las organizaciones comunes de mercados, no pueden perseguirse sin tener en cuenta las exigencias de interés general, como la protección de los consumidores o la salud y la vida de personas o animales, exigencias que las instituciones comunitarias deben tener en cuenta al ejercer sus competencias.

18 Finalmente, debe señalarse que, según el artículo 42 del Tratado, las normas sobre la competencia son 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 dictadas en virtud del artículo 43 del Tratado. Al adoptar estas disposiciones, el Consejo debe tomar igualmente en consideración las exigencias de la política de competencia.

19 Del conjunto de las disposiciones que se acaban de analizar resulta que el artículo 43 del Tratado constituye el fundamento jurídico apropiado para toda normativa relativa a la producción y a la comercialización de los productos agrícolas mencionados en el Anexo II del Tratado que contribuya a la realización de uno o de varios objetivos de la política agraria común que se mencionan en el artículo 39 del Tratado. Tales normativas pueden tener por objeto la armonización de las disposiciones nacionales en este ámbito sin que sea necesario recurrir al artículo 100 del Tratado.

20 Tal como el Tribunal de Justicia recordó, 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 garantiza la prioridad de las disposiciiones específicas del ámbito agrícola en relación con las disposiciones generales relativas al establecimiento del mercado común.

21 Por consiguiente, incluso si las normativas de que se trata persiguen a un tiempo objetivos de política agraria y otros objetivos que, a falta de disposiciones específicas, se persiguen en base al artículo 100 del Tratado, no cabe ampararse en esta disposición, que permite de forma general la adopción de directivas para la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, con objeto de restringir el ámbito de aplicación del artículo 43 del Tratado.

22 En base a las consideraciones que anteceden debe examinarse si la Directiva controvertida cae o no dentro del ámbito de aplicación del artículo 43 del Tratado, tal como acaba de ser delimitado.

23 De los autos se deduce que la explotación de gallinas ponedoras en batería constituye en la Comunidad la forma más extendida de producción de huevos, productos agrícolas que figuran en el Anexo II del Tratado. Esta producción es objeto de la organización común de mercados en el sector de los huevos cuyas normas fueron establecidas por el Reglamento nº 2771/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975 (DO 1975, L 282, p. 49; EE 03/09, p. 126). El artículo 2 de este Reglamento prevé, entre otras, medidas comunitarias destinadas a promover una mejor organización de la producción de huevos y a mejorar su calidad. Tal como el Tribunal de Justicia tuvo ocasión de declarar en su sentencia de 30 de noviembre de 1978 (Bussone, 31/78, Rec. 1978, p. 2429), la característica de la organización del mercado de los huevos reside en el respeto de las normas comunes relativas a la competencia así como el establecimiento de normas comunes de calidad que tratan de estimular las iniciativas profesionales con objeto de mejorar la calidad de los productos y de perfeccionar la organización de la producción.

24 A este respecto, debe declararse que, al establecer normas mínimas en materia de explotación de gallinas ponedoras, la Directiva se integra en el marco de esta organización común de mercados establecida para el logro de los objetivos mencionados en el artículo 39 del Tratado. No se discute entre las partes que los Estados miembros regularon de distinta forma los requisitos y modalidades de explotación de gallinas ponedoras en batería. De ello resultan condiciones de producción desiguales en los distintos Estados miembros, que pueden provocar distorsiones de competencia, que la organización común del mercado trata de eliminar. Al estable-

cer normas comunes mínimas, y al autorizar al propio tiempo ayudas nacionales para facilitar la aplicación de las normas comunes, la Directiva persigue los objetivos del artículo 39 del Tratado.

25 Frente a estas consideraciones, el Reino Unido alega que resulta claramente de los trabajos preparatorios de la Directiva que el objetivo esencial de ésta es el bienestar de los animales. A este respecto, invoca el Convenio europeo sobre protección de los animales en las ganaderías que fue adoptado por el Consejo, en nombre de la Comunidad, mediante su Decisión de 19 de junio de 1978 (DO 1978, L 323, p. 12; EE 03/15, p. 47).

26 Sin embargo, del conjunto de actos preparatorios invocados por las partes se deriva que la armonización de los requisitos mínimos aplicables a los animales en las ganaderías fue decidida esencialmente con vistas a eliminar las condiciones desiguales de competencia en esta materia. El Consejo, en su Decisión de 19 de junio de 1978, antes citada, declaró que «las legislaciones nacionales actualmente vigentes en el ámbito de la protección de los animales en las ganaderías presentan disparidades que pueden crear condiciones de competencia desiguales y tener, por esta razón, una incidencia directa sobre el funcionamiento del mercado común» y que «el Convenio cubre materias que entran en el marco de la política agraria común». El primero de tales considerandos se reproduce casi literalmente en la Resolución del Consejo, de 22 de julio de 1980, relativa a la protección de gallinas ponedoras en jaulas (DO 1980, C 196, p. 1; EE 03/18, p. 271). Se encuentra igualmente en el proyecto de la Directiva debatida, sometido al voto del Consejo el 25 de marzo de 1986, donde se hace especial mención del objetivo «del buen funcionamiento de la organización común del mercado de los huevos y de las aves» *(traducción no oficial)*, así como, con modificaciones de redacción, en la versión de la Directiva notificada a los Estados miembros.

27 Es cierto que los trabajos preparatorios ponen de manifiesto que la Directiva estaba concebida igualmente con el deseo de garantizar, en la perspectiva del Convenio antes citado, un mejor trato a las gallinas ponedoras. A este respecto, se debe subrayar, sin embargo, tal como se acaba de explicar, que las normas nacionales divergentes relativas a los productos agrícolas, que pueden tener una incidencia sobre el buen funcionamiento de una organización común de mercados, como en el caso de autos las diferentes condiciones de explotación de las gallinas ponedoras, sólo pueden armonizarse en base al artículo 43 del Tratado, sin que sea necesario recurrir al artículo 100 del Tratado.

28 Finalmente, el Reino Unido alega que el Consejo modificó su práctica constante de basar sus actos en el ámbito considerado tanto en el artículo 43 como en el 100 del Tratado.

29 A este respecto, basta con declarar que la determinación del fundamento jurídico apropiado de un acto no depende de la apreciación del legislador comunitario, sino que debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional (véase la sentencia de 26 de marzo de 1987, antes citada). Una práctica anterior del Consejo, consistente en adoptar actos legislativos en un determinado ámbito con un doble fundamento jurídico, no puede contravenir las normas del Tratado. Por consiguiente, tal práctica no puede crear un precedente que vincule a las instituciones de la Comunidad en cuanto a la determinación del fundamento jurídico correcto.

30 Por consiguiente, el primer motivo del demandante, debe desestimarse en su totalidad.

En cuanto al segundo motivo

31 Mediante su segundo motivo, el Reino Unido alega que la Directiva debatida es susceptible de anulación por cuanto difiere del proyecto sometido al examen del Consejo. La Secretaría General del Consejo no está facultada para modificar un texto que haya sido objeto de un voto del Consejo, a menos de que se trate de simples correcciones tipográficas o sintácticas. Además, el Reino Unido afirma que las modificaciones de que se trata no son admisibles por la mera razón de haber sido adoptadas en el preámbulo y no en el texto de la Directiva.

32 El Consejo afirma que las modificaciones de redacción de los considerandos de la Directiva son de orden meramente formal y tratan de explicar de forma más clara las intenciones del autor del acto. Esta nueva redacción está cubierta por el margen de apreciación de que dispone la Secretaría General del Consejo, y es admisible en cuanto no constituya una modificación del fondo del acto propiamente dicho.

33 No se discute entre las partes que la redacción de la Directiva debatida difiere en varios puntos del proyecto examinado y votado en el Consejo el 25 de marzo de 1986, ni que las modificaciones en cuestión fueron efectuadas por la Secretaría General del Consejo. En particular, de los autos se deduce:

— La versión reformada y publicada en el Diario Oficial contiene una referencia adicional al artículo 42 del Tratado.

— Las referencias al Convenio europeo sobre protección de los animales en las ganaderías, así como a la Decisión del Consejo que adopta este Convenio fueran sustituidas por una referencia a la organización común de mercados y a las normas que regulan los requisitos de la producción de huevos.

— La consideración de que la Directiva constituye la primera etapa del establecimiento de los requisitos mínimos aplicables a todos los sistemas intensivos de explotación fue suprimida.

34 Debe recordarse en este contexto que, según el artículo 9 del Reglamento interno del Consejo, adoptado el 24 de julio de 1979, (DO 1979, L 268, p. 1; EE 01/03, p. 12), el texto de los actos adoptados por el Consejo es firmado por el presidente en ejercicio en el momento de su adopción y por el Secretario General. Las directivas así como las decisiones y las recomendaciones del Consejo son notificadas después por el presidente, que puede confiar al Secretario General la tarea de proceder en su nombre a tales notificaciones (véase artículo 15 del Reglamento interno).

35 Sin embargo, el Reglamento interno del Consejo no autoriza ni al Secretario General ni al personal de la Secretaría General a introducir modificaciones o correcciones en los textos adoptados por el Consejo. Pese a ser cierto que es inherente a las funciones de la Secretaría General del Consejo proceder a rectificaciones de índole ortográfica o gramatical, esta facultad no puede extenderse al contenido mismo del acto de que se trate.

36 En el caso de autos, las modificaciones introducidas por la Secretaría General del Consejo sólo se refieren a la motivación de la Directiva en cuestión, sin afectar al propio cuerpo del acto. Sin embargo, esta motivación fue elaborada en función del artículo 190 del Tratado, que exige que los reglamentos, las directivas y las deci-

siones del Consejo y la Comisión contengan un resumen de las razones que llevaron a la institución a dictarlas, de forma que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control y que tanto los Estados miembros como los nacionales interesados conozcan las circunstancias en las que las instituciones comunitarias aplicaron el Tratado (véase la sentencia de 7 de julio de 1981, Rewe contra Hauptzollamt Kiel, 158/80, Rec. 1981, p. 1805).

37 Esta consideración pone de manifiesto que la motivación de un acto constituye un elemento esencial del mismo. Por consiguiente, ni el Secretario General del Consejo ni el personal de su Secretaría General están facultados para modificar la motivación de los actos aprobados por el Consejo.

38 En el presente caso, consta que las modificaciones introducidas en la versión notificada y publicada de la Directiva debatida van más allá de meras rectificaciones ortográficas o gramaticales.

39 De ello se sigue que el segundo motivo del recurso del Reino Unido está fundado. Por consiguiente, procede anular la Directiva 86/113 del Consejo, de 25 de marzo de 1986, por la que se establecen las normas mínimas relativas a la protección de las gallinas ponedoras en batería.

Costas

40 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda 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.

41 En el caso de autos, la cuestión esencial estriba en el problema institucional de elección del fundamento jurídico de la Directiva impugnada, a lo que se refiere el primer motivo alegado por el Reino Unido. Al haber sido desestimado este motivo, pese a haberse acogido el segundo, deben imponerse a cada una de las partes, incluida la coadyuvante, las costas que han causado.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Anular la Directiva 86/113 del Consejo, de 25 de marzo de 1986, por la que se establecen las normas mínimas relativas a la protección de las gallinas ponedoras en batería.**

2) **Cada parte, incluida la coadyuvante, cargará 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