con objeto de restringir el ámbito de aplicación del artículo 43.

Al establecer la Directiva 86/113 las normas mínimas relativas a la protección de las gallinas ponedoras en batería, que trata esencialmente de eliminar las distorsiones de competencia que puedan perturbar el funcionamiento de la organización común de mercados en el sector de los huevos, garantizando el bienestar de los animales, puede ser adoptada por el Consejo en base únicamente al artículo 43.

2. 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. Una práctica 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.

3. La motivación de los actos de las instituciones, impuesta por el artículo 190 del Tratado, y cuya finalidad es permitir al Tribunal de Justicia ejercer el control de la legalidad, y a los Estados miembros así como a sus nacionales interesados conocer la condiciones en las cuales las instituciones comunitarias aplicaron el Tratado, constituye un elemento esencial de éstos. De ello se deduce que 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.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 131/86 *

I. Resumen de los hechos

1. Mediante Decisión de 19 de junio de 1978, fundada en los artículos 43 y 100 del Tratado CEE, el Consejo aprobó, en nombre de la Comunidad Económica Europea, el Convenio europeo sobre protección de los animales en las ganaderías, elaborado por el Consejo de Europa (DO 1978, L 323, p. 12; EE 03/15, p. 47). De conformidad con el cuarto considerando del preámbulo de esta Decisión:

«[...] la protección de los animales no constituye en sí uno de los objetivos de la Comunidad [...] no obstante, 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».

2. El 22 de julio de 1980, el Consejo aprobó una Resolución relativa a la protec-

* Lengua de procedimiento: inglés.

ción de gallinas ponedoras en jaulas, que invitaba a la Comisión a someterle propuestas adecuadas para lograr tal objetivo, teniendo en cuenta las incidencias económicas (DO 1980, C 196, p. 1; EE 03/18, p. 271).

3. El 5 de agosto de 1981, la Comisión presentó al Consejo una propuesta de Directiva del Consejo, basada en el artículo 43, en la que se preveían las normas mínimas relativas a la protección de las gallinas ponedoras en batería (DO C 208, p. 5).

Después de emitir un dictamen el Comité Económico y Social sobre la propuesta de Directiva, así como de una Resolución del Parlamento Europeo que contenía un dictamen sobre la mencionada propuesta, el Consejo decidió en 1983 invitar a la Comisión a que le presentara un nuevo informe sobre las condiciones de vida de las gallinas ponedoras.

En la reunión del Comité de representantes permanentes de 5 de diciembre de 1985, durante la cual se examinó la propuesta de la Comisión, cuatro delegaciones expusieron el criterio de que la Directiva debería basarse a un tiempo en los artículos 43 y 100 del Tratado CEE.

El 18 de diciembre de 1985, el Comité de representantes permanentes aceptó el texto de una Directiva por la que se establecían las normas mínimas relativas a la protección de las gallinas ponedoras en batería. En esta ocasión, la delegación danesa mantuvo una reserva general sobre el conjunto del texto, así como una reserva especial sobre la falta de referencia al artículo 100 en el preámbulo de la Directiva. En este último punto, fue apoyada por la delegación del Reino Unido.

El 25 de marzo de 1986, el Consejo aprobó por mayoría cualificada la adopción del proyecto de esta Directiva basada en el artículo 43, habiéndose pronunciado contra la adopción del proyecto tanto Dinamarca como el Reino Unido.

El artículo 3 de esta Directiva establece normas mínimas a las que deben responder la totalidad de las jaulas de gallinas ponedoras de nueva construcción o puestas en servicio por primera vez. Además, el artículo 10 de la Directiva autoriza las ayudas nacionales destinadas a la ampliación funcional de los edificios que alberguen las baterías necesarias para permitir la explotación del mismo número de cabezas.

El 15 de abril de 1986 fue notificada al Reino Unido la versión final de la Directiva, que coincide con la publicada en el Diario Oficial. El preámbulo de dicha disposición, que fue elaborado por la Secretaría General del Consejo, difiere en varios puntos de la versión sometida al voto del Consejo el 25 de marzo de 1986.

Por una parte, la versión modificada contiene, en el preámbulo, una referencia adicional al artículo 42 del Tratado CEE. Por otra parte, los tres primeros considerandos fueron modificados de la siguiente forma:

Versión sometida al voto del Consejo, el 25 de marzo de 1986:

«Considerando que la mayoría de los Estados miembros han ratificado el Convenio europeo sobre protección de los animales en las ganaderías; que la Comunidad ha aprobado igualmente este Convenio mediante la Decisión 78/923/CEE; que la explotación de gallinas ponedoras en batería constituye el modo de producción de huevos más extendido en la Comunidad y contribuye, en gran medida, a la elevada productividad de este sector; que, sin embargo, este modo de explotación puede ocasionar, en algunos casos, sufrimientos inútiles y excesivos a los animales;

Considerando, sin embargo, que las legislaciones nacionales, actualmente en vigor en

el ámbito de la protección de animales en las explotaciones, presentan disparidades que pueden falsear las condiciones de competencia y obstaculizar con ello el buen funcionamiento de la organización del mercado común de los huevos y de las aves;

Considerando que es necesario, por tanto, establecer parámetros prioritarios y definir requisitos comunes mínimos aplicables en todos los sistemas de explotación intensiva, con el fin de permitir un funcionamiento satisfactorio del mercado, a la luz, en particular, de los objetivos del artículo 39 del Tratado, teniendo siempre en cuenta la necesidad de proteger a los animales; que, a este efecto, es necesario, en un primer momento, establecer medidas comunitarias para las gallinas ponedoras en batería».

Versión notificada al Reino Unido y publicada en el Diario Oficial:

«Considerando que la organización común del mercado abarca el sector de los huevos; que la normativa relativa a las condiciones de producción de los huevos, en especial a las condiciones de explotación de gallinas, presenta una particular importancia para el buen funcionamiento de la organización común; que, en efecto, las disparidades de normativa entre Estados miembros pueden ocasionar distorsiones de competencia que perjudicarían el buen funcionamiento de la organización común;

Considerando que la explotación de gallinas ponedoras en batería constituye el modo de producción de huevos más extendido en la Comunidad y contribuye, en gran medida, a la elevada productividad de este sector; que, dado que este modo de explotación puede ocasionar, en algunos casos, sufrimientos inútiles y excesivos a los animales, los Estados miembros se han visto obligados a regular ciertos aspectos, en particular las dimensiones de las jaulas, de manera diferente;

Considerando que es necesario, por tanto, establecer parámetros prioritarios y definir requisitos comunes mínimos en la materia, con el fin de remediar las dificultades existentes y permitir así un funcionamiento más satisfactorio de la organización común del mercado, a la luz, en particular, de los objetivos del artículo 39 del Tratado, teniendo siempre en cuenta la necesidad de proteger a los animales.»

II. Fase escrita y pretensiones de las partes

1. El escrito del Reino Unido fue registrado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 29 de mayo de 1986.

2. Mediante auto de 15 de octubre de 1986, el Tribunal de Justicia admitió la intervención de la Comisión de las Comunidades Europeas en apoyo de las pretensiones de la parte demandada.

3. El *Reino Unido* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la Directiva del Consejo 86/113/CEE, de 25 de marzo de 1986, por la que se establecen normas mínimas para la protección de las gallinas ponedoras en batería.

— Condene en costas al Consejo.

4. El *Consejo* solicita que el Tribunal de Justicia:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la parte demandante.

5. La *Comisión*, parte coadyuvante, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene a la parte demandante al pago de las costas causadas por la intervención

6. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

III. Motivos y alegaciones de las partes

1. *Interés de la parte demandante para ejercitar la acción*

a) El *Consejo* pone en duda el interés de la demandante para ejercitar la acción en lo que se refiere a la anulación de la Directiva por vicio de forma. A su juicio el propio Reino Unido admite en su demanda que apoya el objetivo de la Directiva y que no duda que el Consejo adoptará una nueva Directiva en caso de anulación. Se refiere a este respecto a la sentencia de 6 de julio de 1983 (Geist, 117/81, Rec. 1983, p. 2191), en la cual el Tribunal de Justicia decidió que un demandante no tiene ningún interés legítimo en obtener la anulación de un acto jurídico «cuando esta anulación sólo puede dar lugar a que se adopte una nueva decisión, idéntica, en cuanto al fondo, a la decisión anulada» *(traducción provisional)*.

b) El *Reino Unido* considera que el artículo 173 del Tratado CEE no exige que el acto impugnado sea lesivo para el Estado demandante, al tener este último, en calidad de tal, interés en que se vea garantizado el respeto del derecho por parte del Consejo.

En el caso de autos, el Reino Unido tiene interés en que el Tribunal de Justicia declare que el Consejo ha violado el principio que le obliga a basar una medida en dos artículos del Tratado, cuando dicha medida persigue dos objetivos distintos regidos por éste. Además, los miembros de la Secretaría General del Consejo no deben modificar una medida después de su deliberación y voto del Consejo.

2. *Fundamento jurídico de la Directiva*

a) El *Reino Unido* alega, en primer lugar, que al basarse la Directiva impugnada en el artículo 43 del Tratado CEE y no en el artículo 100 del Tratado CEE, adolece de una insuficiencia de motivación en el sentido del artículo 190 del Tratado CEE.

La Directiva persigue dos objetivos distintos, uno en el ámbito de la política agraria, y otro en materia de aproximación de las legislaciones nacionales relativas a la protección de los animales. Por consiguiente, hubiera debido basarse a la vez en las dos disposiciones antes citadas del Tratado CEE. Este vicio es especialmente grave por el hecho de que el artículo 100 exige la unanimidad mientras que el artículo 43 prevé la adopción de medidas por mayoría cualificada.

El Reino Unido admite que una medida adoptada en base a un artículo del Tratado puede tener influencia sobre una política regulada por un artículo distinto, pero excluye la posibilidad de aplicar el criterio de «objetivo primario» para establecer un único fundamento jurídico de un acto del Consejo. Tal criterio no se puede utilizar dado que muchas medidas persiguen dos objetivos distintos entre los cuales no es fácil identificar «el objetivo primario». Además, al aplicar este criterio, se pueden eludir fácilmente las garantías contenidas en los Tratados que prevén un procedimiento especial para determinadas medidas.

Al ser evidente que la Directiva en litigio estaba concebida para garantizar, entre otras cosas, la aproximación de las disposiciones legislativas de los Estados miembros, se habría debido basar igualmente en el artículo 100 del Tratado CEE y cumplir las exigencias procedimentales de este artículo. El preámbulo y el texto de la Directiva ponen claramente de manifiesto que su finalidad es fijar las normas mínimas que deben cumplir las jaulas en batería en interés del bienestar de los animales.

Una medida no debe regirse por el artículo 43 por el mero hecho de referirse a un producto agrícola sino únicamente si está destinada a la elaboración o a la aplicación de la política agraria, cuyos objetivos establece el apartado 1 del artículo 39 del Tratado CEE. Sin embargo, la Directiva impugnada no persigue los objetivos de este artículo.

El objetivo esencial que pretende alcanzar la Directiva es la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al bienestar de los animales. Ello se desprende claramente de los trabajos preparatorios de la Directiva que estuvo inspirada por el Convenio sobre protección de los animales en las ganaderías, cuyos objetivos son claramente ajenos a los del artículo 43 del Tratado CEE. Las modificaciones introducidas en la versión final de la Directiva por la Secretaría General del Consejo tratan de disimular este trasfondo.

Además, los considerandos de la Decisión 78/923/CEE ponen de manifiesto que la protección de los animales no constituye en sí misma uno de los objetivos de la Comunidad al afirmar que, sin embargo, las disparidades de las legislaciones nacionales pueden tener una influencia directa sobre el funcionamiento del mercado común. Por consiguiente, esta Decisión debió basarse tanto en el artículo 43 como en el artículo 100, conclusión que se ve confirmada por la sentencia del Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados 141 a 143/81 (Holdijk, Rec. 1982, p. 1299), en la que se declaró que la protección de los animales en las explotaciones no está cubierta por el artículo 40 del Tratado CEE.

La Resolución del Consejo de 22 de julio de 1980 así como el dictamen del Comité Económico y Social y la resolución del Parlamento Europeo ponen igualmente de manifiesto que el objetivo real de la Directiva es evitar sufrimientos excesivos o inútiles a las aves.

Finalmente, el Reino Unido afirma que la actuación del Consejo en el presente caso constituye un cambio de la política que seguía con anterioridad a diciembre de 1985 y que consistía en basar las Directivas, en casos similares, a la vez en los artículos 43 y 100 del Tratado CEE, incluso cuando la Comisión, en su propuesta, no mencionaba más que el artículo 43. El Reino Unido cita en este contexto varias Directivas en materia fitosanitaria, veterinaria y alimentaria que se basaron conjuntamente en los artículos 43 y 100.

b) El *Consejo*, apoyado por la *Comisión*, afirma que el artículo 43 del Tratado CEE es el fundamento apropiado y suficiente de la Directiva impugnada. Admite que la Directiva es, en parte, una medida de aproximación, pero alega que, por lo general, toda política común contribuye a una aproximación de las legislaciones.

Al ser el artículo 100 del Tratado CEE una disposición residual y subsidiaria, sólo se aplica a falta de una disposición específica que prevea la adopción de Directivas. En el caso de autos, el artículo 43 permite la adopción de la totalidad de las medidas necesarias para la aplicación de la política agraria común. Por consiguiente, un acto que se

dicta para alcanzar un objetivo en materia agrícola, o cuya principal finalidad es tal objetivo, debe basarse obligatoria y exclusivamente en el artículo 43 incluso si el medio que se utiliza es la aproximación de las legislaciones.

En el presente caso, el producto esencialmente afectado está sometido a las disposiciones de los artículos 39 a 46 del Tratado por figurar en la lista de su Anexo II. Además, resulta claramente del preámbulo y de la parte dispositiva de la Directiva que ésta persigue los distintos objetivos que se enumeran en el artículo 39 del Tratado. En este contexto, el Consejo cita en particular la mejora de la productividad agrícola y la estabilización del mercado debidas a que las condiciones del aprovisionamiento serán prácticamente idénticas.

Además, el Consejo pone de manifiesto la vinculación entre la medida impugnada y la organización común de los mercados afectados. Se deriva del preámbulo de la Directiva, en la versión notificada, así como de la versión del documento 11489/85, que ésta fue adoptada con objeto de permitir el funcionamiento satisfactorio de la organización común de mercados en el sector de los huevos, creada por el Reglamento nº 2771/75, de 29 de octubre de 1975 (DO 1975, L 282, p. 49; EE 03/09, p. 126). Más en particular, se hace referencia a las distorsiones en las condiciones de competencia que pueden ser perjudiciales para el buen funcionamiento de la organización común de mercados.

El Consejo reconoce que el bienestar de los animales no constituye un objetivo del artículo 39 ni del artículo 100 del Tratado CEE. Sin embargo, este aspecto debe considerarse corolario de los objetivos principales de la Directiva antes mencionados. Contrariamente a lo que afirma el demandante, de la sentencia del Tribunal de Justicia en los asuntos 141 a 143/81 (Holdijk) resulta que es imposible considerar el bienestar de los animales con independencia de las normas generales sobre la libre circulación de mercancías o la organización común de mercados.

De los trabajos preparatorios resulta asimismo que la Directiva trata de alcanzar los objetivos del artículo 39. El impulso político fue dado por la Resolución del Consejo de 22 de julio de 1980 que subraya que las legislaciones nacionales pueden «falsear las condiciones de competencia».

La referencia al Convenio europeo sobre protección de los animales en las ganaderías, en los considerandos de la propuesta presentada por la Comisión y en la versión del documento 11489/85, tuvo un carácter meramente declarativo y no se puede pretender que la Directiva estuviera inspirada por dicho Convenio.

En cualquier caso, cada acto comunitario debe considerarse únicamente en sí mismo y en función de sus objetivos, con independencia de otras disposiciones.

En cuanto al pretendido cambio de política, el Consejo afirma que las directivas que cita el demandante se basaron al mismo tiempo en los artículos 43 y 100 a consecuencia de una decisión unánime de modificar el fundamento jurídico propuesto por la Comisión, a saber, únicamente el artículo 43. Esta práctica tiene su origen en un compromiso político alcanzado en 1964 en el seno del Consejo, a causa de la divergencia de las concepciones políticas en cuanto al fundamento jurídico apropiado de ciertas disposiciones. Sin embargo, de la declaración correspondiente (que se reproduce en el Anexo II de la dúplica), resulta claramente que ello no prejuzgaba la futura acción del Consejo.

Tal compromiso político no pudo alcanzarse en el caso de autos y el Consejo, resolviendo por mayoría cualificada, decidió ad-

optar el fundamento jurídico propuesto por la Comisión.

c) La *Comisión* apoya al Consejo en cuanto al fundamento jurídico apropiado exponiendo esencialmente argumentos similares. La Directiva debatida persigue los objetivos que se enumeran en el artículo 39 del Tratado CEE y, sobre todo, la prevención de las distorsiones de competencia en el mercado de las aves y de los huevos. Tales distorsiones son consecuencia de las condiciones de explotación de los animales, que difieren de un Estado miembro a otro, y que dan lugar a que los productores que utilizan jaulas estrechas logren precios de coste menos elevados. Aun cuando el bienestar de los animales no constituya en sí un objetivo comunitario, las instituciones comunitarias deben tenerlo en cuenta a la hora de adoptar medidas para completar la organización común de los mercados agrícolas y para garantizar la libre circulación de mercancías en condiciones equitativas de competencia.

Además, el artículo 100 del Tratado CEE no es la única disposición que prevé la libre circulación de mercancías. En materia agrícola, el artículo 43 es el fundamento jurídico apropiado para cualquier medida relativa a la organización del mercado común. En este contexto, la Comisión cita varios ejemplos de Directivas fundadas únicamente en el artículo 43 relativas a objetivos similares a los que aquí se debaten.

3. *Irregularidades de procedimiento*

a) El *Reino Unido* afirma que la Directiva en cuestión puede ser anulada por el hecho de diferir del texto sometido al examen del Consejo.

El personal de la Secretaría General del Consejo no está facultado para modificar un texto que haya sido votado en el Consejo a menos que se trate de meras correcciones tipográficas o sintácticas. En el caso de autos, las diferencias entre el proyecto examinado por el Consejo y el texto notificado a los Estados miembros son muy considerables y de gran alcance sin que puedan asimilarse a meras correcciones.

Según el Reino Unido, el Consejo admite que el personal de su Secretaría General añadió una referencia al artículo 42 del Tratado que no fue discutida por el Consejo, así como a la organización común del mercado de los huevos. También que su personal suprimió la remisión al Convenio europeo sobre protección de los animales en las ganaderías, así como la afirmación de que la Directiva constituye «la primera etapa del establecimiento de requisitos mínimos comunes aplicables a todos los sistemas de cría intensiva» *(traducción no oficial)*. Parece evidente que estas modificaciones van destinadas a disimular el hecho que el Consejo dictó la Directiva impugnada como primera etapa en el establecimiento de normas conformes con el Convenio antes citado.

No se pueden admitir las citadas modificaciones por cuanto fueron realizadas en el preámbulo y no en el texto de la Directiva. Efectivamente, el propio Consejo subraya que el preámbulo incide sobre la interpretación y la comprensión de la Directiva y que la validez de ésta depende en parte de su preámbulo. Resulta contradictorio afirmar al mismo tiempo que tales modificaciones son meramente formales.

b) El *Consejo* niega que la Directiva adolezca de un vicio de forma en cuanto a la redacción de su preámbulo. Es cierto que el texto notificado al Reino Unido y publicado en el Diario Oficial contiene una referencia adicional al artículo 42 así como una leve

modificación del texto de ciertos considerandos. Sin embargo, el personal del Consejo dispone a este respecto, con el fin de garantizar el respeto de las intenciones del autor, de una cierta libertad de apreciación cuyos límites fueron respetados en el caso de autos.

Las modificaciones de que se trata no afectan al fondo de la Directiva sino que son de orden meramente formal y tratan de explicar de una forma más clara y precisa las intenciones del autor, con el fin de que la disposición notificada sea correcta y coherente en el plano jurídico.

La adición del artículo 42 estaba justificada con vistas a la inserción, por unanimidad, del artículo 10 de la Directiva que autoriza las ayudas nacionales. Sin embargo, la referencia al artículo 42 sólo tiene carácter declarativo y no afecta, por consiguiente, a las exigencias de procedimiento relativas a la medida impugnada. El artículo 43 sigue siendo el único fundamento jurídico constitutivo de la medida impugnada.

Por lo que se refiere a la modificación de ciertos considerandos, el Consejo cita la sentencia de 30 de septiembre de 1982 (Tunnel Refineries, 114/81, Rec. 1982, p. 3189) en la cual el Tribunal de Justicia declaró que la motivación «debe adaptarse a la índole del acto de que se trate» *(traducción provisional)* y que «debe poner de manifiesto de forma clara e inequívoca el razonamiento de la autoridad comunitaria» *(traducción provisional)*. Precisamente para tratar de tener en cuenta este criterio se modificó literalmente la redacción de algunos considerandos.

Además, la impresión que puede tener el demandante, de que la Directiva fue elaborada con miras a la aplicación de la política agraria común, no fue creada por la Secretaría General del Consejo sino por los Ministros reunidos el 25 de marzo de 1986 que juzgaron conveniente adoptar la Directiva con base únicamente en el artículo 43 del Tratado. De ahí que el propio Consejo, en el ejercicio de su facultad política discrecional, considerase que las disposiciones de la Directiva tratan esencialmente de alcanzar un objetivo en el ámbito de la agricultura.

Además, no es el primero sino el tercer considerando el decisivo para la comprensión del conjunto de la Directiva. Este considerando sólo sufrió ligeras correcciones. La supresión de la referencia al hecho que la Directiva «debe constituir la primera etapa del establecimiento de requisitos mínimos aplicables a todos los sistemas de explotación intensiva» *(traducción no oficial)* no suprime nada esencial y constituye una mera declaración de intención.

U. Everling
Juez Ponente