

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ANTONIO SAGGIO

presentadas el 18 de mayo de 1999 *

1. Mediante el presente recurso, la Comisión solicita que se anule el Reglamento (CE) n° 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 vacuno¹ (en lo sucesivo, «Reglamento»). El recurso impugna la elección del artículo 43 del Tratado CE (actualmente artículo 37 CE, tras su modificación) como base jurídica de dicho Reglamento, adoptado en el marco de la crisis originada por la «enfermedad de las vacas locas», conocida científicamente como encefalopatía espongiforme bovina (en lo sucesivo, «EEB»). En este contexto, la Comisión, apoyada en su recurso por el Parlamento Europeo, considera que, al tener como principal objetivo la protección de la salud humana, el acto impugnado debería haberse adoptado sobre la base del artículo 100 A del Tratado CE (actualmente artículo 95 CE, tras su modificación). Por el contrario, el Consejo sostiene que la elección de la base jurídica debe efectuarse únicamente en función del contenido y los objetivos del acto que vaya a adoptarse y que, en consecuencia, en el caso de autos ha de tenerse en cuenta el artículo 43 del Tratado CE, en la medida en que el Reglamento afecta a la producción o la comercialización de productos agrícolas incluidos en el Anexo II del Tratado.

Los hechos del asunto

2. El 2 de octubre de 1996, la Comisión presentó al Consejo dos propuestas de Reglamento, una relativa al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno y la otra a la implantación de un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina.² En ambas propuestas se señalaba como base jurídica el artículo 43 del Tratado CE.

3. El Parlamento Europeo sugirió como base jurídica para una de las propuestas —la relativa al Reglamento sobre el etiquetado— el artículo 100 A del Tratado CE en lugar del artículo 43 de dicho Tratado. Por lo que respecta a la otra propuesta —la relativa a la identificación y registro de los animales de la especie bovina—, los diputados no consiguieron llegar a un acuerdo para proponer una modificación similar. Con todo, el Ponente de la Comisión de Agricultura, apoyado por varios diputados, sugirió a la Comisión de las Comunidades

2 — Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno (DO C 349 de 20.11.1996, pp. 10 y 14).

* Lengua original: italiano.
1 — DO L 117, p. 1.

Europeas que optara también en este caso por el artículo 100 A del Tratado como base jurídica del acto.

4. Posteriormente, la Comisión reunió en una única nueva propuesta, que indicaba como base jurídica el artículo 100 A del Tratado, las dos propuestas inicialmente separadas y remitió al Consejo, el 7 de marzo de 1997, esta nueva propuesta modificada.

5. El 21 de abril de 1997, el Consejo adoptó por unanimidad el Reglamento impugnado, si bien indicando como base jurídica el artículo 37 CE.

Motivos y alegaciones de las partes

6. La Comisión considera que, al tomar como base jurídica del Reglamento el artículo 43 del Tratado, el Consejo incurrió en vicios sustanciales de forma. En efecto, dado que el artículo 100 A del Tratado, que, en su opinión, debería haber constituido la base jurídica del acto, prevé —a diferencia del artículo 43, apartado 2, del Tratado, que se limita a exigir una simple consulta al Parlamento— la aplicación del procedimiento de codecisión contemplado en el artículo 189 B del Tratado CE (actualmente artículo 251 CE, tras su modificación), habría debido utilizarse

dicho procedimiento para adoptar el acto impugnado.

7. Según la Comisión, ya antes de la adopción del Reglamento impugnado existían disposiciones que regulaban la comercialización de la carne de vacuno y que tenían por objeto permitir la identificación de los animales de los que aquélla procedía. Algunas de ellas fueron adoptadas en el marco de la Política Agrícola Común y otras en relación con el funcionamiento del mercado interior, en particular en materia de protección de los consumidores.³ Ahora bien, según la Comisión, la crisis de la EEB puso de relieve la insuficiencia de estas disposiciones, sobre todo por lo que respecta a las consecuencias de la enfermedad para la salud de los consumidores; por esta razón, la Comisión propuso, en primer lugar, la colocación de etiquetas en la carne de vacuno y en los productos a base de carne de vacuno y, en una segunda fase, para reforzar la confianza del consumidor en las indicaciones que figuran en la etiqueta, la implantación de un sistema fiable de identificación y registro de los animales de la especie bovina.

8. A continuación, la Comisión examina el contenido y los objetivos del Reglamento impugnado con el fin de poder determinar, a la luz de estos elementos, la base jurídica correcta del acto.

3 — A este respecto, la Comisión cita, por un lado, la Directiva 92/102/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, relativa a la identificación y al registro de animales (DO L 355, p. 32), y el Reglamento (CEE) n° 1208/81 del Consejo, de 28 de abril de 1981, por el que se establece el modelo comunitario de clasificación de las canales de vacuno pesado (DO L 123, p. 3; EE 03/21, p. 191), y, por otro, la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final (DO 1979, L 33, p. 1; EE 13/09, p. 162).

9. Por lo que respecta al establecimiento de un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina, la Comisión se remite al Título I del Reglamento impugnado. En el artículo 3 se enumeran los elementos que integran dicho sistema: marcas auriculares destinadas a identificar cada animal de forma individual, bases de datos informatizadas, pasaportes para animales y registros individuales llevados en cada explotación. A continuación, en los artículos 4 a 7 se establecen los requisitos que debe cumplir cada uno de estos elementos. Dichas disposiciones están destinadas a permitir una búsqueda rápida y fiable de la procedencia y del origen de los animales de la especie bovina.⁴

10. Por lo que respecta al sistema de etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno, la Comisión se remite al Título II del Reglamento. En primer lugar, dicho Título regula, en el artículo 12, las indicaciones que deben figurar en las etiquetas en el punto de venta. Así, en el apartado 1 de dicho artículo, se hace referencia a las indicaciones sobre el origen y sobre determinadas características o condiciones de producción de la carne etiquetada o del animal del que ésta procede. Con arreglo al artículo 19 del Reglamento, este sistema de etiquetado obligatorio de la carne de vacuno debe aplicarse en todos los Estados miembros a partir del 1 de enero de 2000. Para poder comercializar carne de vacuno, los agentes económicos necesitan un pliego de condiciones aprobado por la autoridad competente del Estado miembro correspondiente. A tenor del artículo 14, dicho pliego de condiciones debe incluir la información que vaya a constar en la etiqueta, las medidas que esté previsto adoptar para

garantizar la exactitud de dicha información y el sistema de control que esté previsto aplicar en todas las fases de producción y venta. En el artículo 16 se regulan de manera detallada las indicaciones que puede contener una etiqueta. Por lo demás, en el Título II se enumeran las sanciones que pueden imponerse a un agente que haya infringido las disposiciones en materia de etiquetado.

11. Por lo que respecta al contenido del Reglamento, el Consejo, parte demandada, acepta sin discusión la exposición de la Comisión.

12. Sin embargo, por lo que respecta a los objetivos del Reglamento, las opiniones de las partes son muy diferentes.

13. La Comisión reconoce que el Reglamento se refiere a productos incluidos en la lista que figura en el Anexo II del Tratado y que forman parte de una organización común de mercados.⁵ Ahora bien, en su opinión, esto no significa necesariamente que el Reglamento persiga con carácter principal un objetivo de política agrícola.

14. Según la Comisión, los considerandos primero y tercero del Reglamento, en especial, permiten determinar el verdadero objetivo de dicho acto. La enfermedad EEB

5 — Reglamento (CEE) n° 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157).

4 — Véase el primer considerando del Reglamento n° 820/97.

causó preocupación en la población, que temía que el consumo de carne de vacuno fuera peligroso para la salud de las personas. Por ello, surgió la necesidad de adoptar medidas que garantizaran a los consumidores un alto nivel de protección de la salud.

15. La demandante considera que sólo en este contexto de la crisis causada por la EEB resulta evidente el verdadero y principal motivo para la adopción del Reglamento impugnado, a saber, la protección de la salud de las personas. Es cierto que, desde un punto de vista general, el etiquetado de la carne de vacuno puede concebirse aun prescindiendo de toda relación con la protección de la salud. Sin embargo, la Comisión afirma que, en el presente caso, las medidas adoptadas tenían como único objeto proporcionar al consumidor información sobre el origen del producto, sobre determinadas características de éste o sobre condiciones de producción. Ahora bien, ésta es precisamente la información que debe garantizar al consumidor que el producto que va a comprar no constituye ningún riesgo para la salud.

16. La Comisión añade que las medidas previstas por el Reglamento para localizar el origen de los animales se adoptaron teniendo especialmente presente la lucha contra la EEB, lo que explica que tales medidas se apliquen únicamente a los animales de la especie bovina. Estas disposiciones permiten no sólo identificar a cada animal concreto, sino también localizar los rebaños y explotaciones de los que proceden. Esta circunstancia no sólo proporciona un mayor conocimiento de la enfermedad, sino que también supone el medio más eficaz para luchar contra ella.

17. Según la Comisión, si se toma en consideración el contexto en el que se adoptó el Reglamento impugnado se comprueba que el factor determinante para su adopción no fue el funcionamiento de la organización común de mercados, sino la necesidad de proteger la salud de las personas.

18. En consecuencia, la Comisión llega a la conclusión de que la base jurídica correcta del Reglamento debería haber sido el artículo 100 A del Tratado.

19. La Comisión sostiene que en sus dos primeras propuestas de Reglamento se atuvo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En un primer momento, partió de la idea de que se trataba de un Reglamento relativo a productos incluidos en el Anexo II del Tratado y consideró además que, al perseguir los objetivos de la Política Agrícola Común, no puede hacerse abstracción de las exigencias del interés general, entre las que destaca la protección de la salud. Por esta razón, la Comisión eligió en un primer momento el artículo 43 como base jurídica de sus propuestas. Sin embargo, tras una reflexión más profunda, llegó a la conclusión de que la crisis de la EEB requería medidas especiales dirigidas particular y primordialmente a proteger la salud de los consumidores. Por ello, adoptó finalmente como base jurídica de sus propuestas el artículo 100 A del Tratado.

20. Por lo demás, la Comisión evoca, en el contexto del artículo 100 A, la idea que inspira el artículo 129 del Tratado CE

(actualmente artículo 152 CE, tras su modificación), conforme al cual, en materia de protección de la salud, el Parlamento debe participar en la adopción de medidas, mediante la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 189 B del Tratado (codecisión). Según la Comisión, constituiría una anomalía del Tratado sustraer de las disposiciones relativas a la codecisión actos jurídicos cuyo objetivo directo es la protección de la salud por el mero hecho de que estén contenidos en una normativa sobre productos agrícolas. En el presente caso debe considerarse, en particular, que la finalidad principal del Reglamento impugnado se refiere a la protección de la salud de las personas, mientras que el intento de regular la producción y la comercialización de productos agrícolas constituye un objetivo secundario. Por ello, la Comisión considera que debería haberse elegido como base jurídica no el artículo 43, sino el artículo 100 A del Tratado.

21. Con carácter subsidiario, la Comisión alega que, al menos, deberían haberse adoptado como base jurídica del Reglamento el artículo 37 CE y el artículo 95 CE conjuntamente.

22. Además, la Comisión sostiene que, en caso de que se anule el Reglamento nº 820/97, el Tribunal de Justicia debería declarar definitivos sus efectos de conformidad con el artículo 174, párrafo segundo, del Tratado CE (actualmente artículo 231 CE). Según la Comisión, el mecanismo normativo previsto por el Reglamento representa un avance importante en la lucha contra la EEB; en particular, la Comisión ya ha adoptado, basándose en dicho Reglamento, disposi-

ciones de aplicación que deben asimismo mantenerse vigentes.

23. Por consiguiente, el 22 de julio de 1997 la Comisión interpuso un recurso contra el Consejo de la Unión Europea, solicitando al Tribunal de Justicia que:

- 1) Anule 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.
- 2) Mantenga los efectos del Reglamento anulado hasta que entre en vigor una nueva normativa en la materia adoptada por el legislador comunitario con la base jurídica apropiada.
- 3) Condene en costas al Consejo.

24. El Parlamento, que interviene en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión, considera también que la finalidad principal del Reglamento consiste en la protección de la salud de las personas. En su opinión, para comprender mejor un acto normativo, deben tenerse en cuenta, además de su contenido y su finalidad, el contexto fáctico y político en el que se adoptó. En el marco de la crisis de la EEB,

el Reglamento persigue, según el Parlamento, dos objetivos fundamentales: por una parte, se pretendía proteger la salud de las personas contra cualquier riesgo derivado de la EEB; por otra, se debía proporcionar al consumidor más información sobre el origen y la calidad de la carne de vacuno. Por estas razones, el legislador decidió asegurar una gran transparencia en relación con la cría de ganado bovino y con la producción y comercialización de carne de vacuno. El principal objetivo, si no el único, era establecer una cadena completa que permitiera al consumidor reconstruir cada uno de los pasos desde el origen hasta el consumo. Los medios previstos a tal efecto fueron la identificación y registro de los animales de la especie bovina y el etiquetado de la carne de vacuno.

25. Para el Parlamento no existe ninguna diferencia entre la normativa de que se trata en el presente asunto y las normativas relativas al etiquetado de productos alimenticios en general, cuya base jurídica debe ser el artículo 100 A y no el artículo 43 del Tratado. En su opinión, hasta ahora la jurisprudencia únicamente ha tenido que ocuparse de actos cuyo principal objetivo se refería a la comercialización de los productos agrícolas en el mercado interior y que sólo en segundo término tenían asimismo por objeto la protección de la salud. En cambio, el presente caso es diferente, ya que la principal finalidad del Reglamento consiste en la protección de la salud de las personas.

26. La parte coadyuvante afirma también que del propio Tratado se desprende que, en materia de protección de la salud, el

Parlamento debe participar en el procedimiento legislativo previsto en el artículo 189 B. Por todas estas razones, a su entender, la base jurídica correcta del Reglamento impugnado habría sido el artículo 100 A.

27. El Parlamento alega también, con carácter subsidiario, que al menos habría sido necesario adoptar como base jurídica ambos artículos, el artículo 43 y el artículo 100 A. En efecto, según sostiene, el Reglamento no pretendió limitarse a restablecer la estabilidad del mercado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno, sino que, por lo menos, intentaba también devolver a los consumidores la confianza en dichos productos.

28. Asimismo, el Parlamento considera finalmente que, en caso de anulación del Reglamento, deben mantenerse sus efectos.

29. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y condene en costas a la Comisión.

30. En su opinión, aunque el contexto en el que se adopta un acto puede ser tomado en consideración para comprender su alcance, este elemento no es determinante para la elección de la base jurídica, puesto que dicha elección debe basarse en criterios objetivos susceptibles de control jurisdiccional, criterios que, según la jurisprudencia,

cia del Tribunal de Justicia, son el contenido y la finalidad del acto.

31. El contenido del Reglamento es pacífico entre las partes.

32. En cambio, por lo que respecta a la finalidad de dicho Reglamento, el Consejo considera que no está principalmente destinado a proteger la salud de las personas. A este respecto, se remite al primer considerando del Reglamento, que establece lo siguiente:

«[...] el mercado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne ha quedado desestabilizado por la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina; [...] se hace necesario restablecer la estabilidad de dicho mercado; [...] la manera más eficaz de alcanzar este objetivo es mejorar la transparencia de las condiciones de producción y de comercialización de los productos en cuestión, en particular, en materia de rastreabilidad».

33. Según el Consejo, dicha transparencia puede hacer que el consumidor recobre la confianza tanto en el mercado como en los productos, permitiendo así restablecer la estabilidad del mercado, que entró en crisis como consecuencia de la EEB.

34. Para lograrlo, considera fundamental establecer, en la fase de producción, un sistema eficaz de identificación y registro y, en la fase de comercialización, un sistema de etiquetado comunitario basado en criterios objetivos.⁶

35. El Consejo añade que, junto a la finalidad principal del Reglamento, consistente en estabilizar el mercado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno, se satisfacían asimismo algunas exigencias de interés general, como la protección de la salud de las personas y de los animales.⁷

36. Sin embargo, afirma, la protección de la salud de las personas y de los animales no es más que una finalidad accesoria del Reglamento, que regula asimismo el comercio intracomunitario de animales vivos, en la medida en que los animales destinados a dicho comercio deben ser identificados y registrados de acuerdo con las normas comunitarias. La identificación y el registro han de permitir la localización de la explotación, el centro o la organización de origen o de tránsito de los animales.⁸ La identificación individual de determinados tipos de ganado, en el presente caso los animales de la especie bovina, contribuye asimismo a la buena gestión de determi-

6 — Véase el segundo considerando del Reglamento n° 820/97.

7 — Véase el tercer considerando del Reglamento n° 820/97.

8 — Véase el quinto considerando del Reglamento n° 820/97.

nados regímenes comunitarios de ayuda al sector agrario.⁹

37. Por lo que respecta al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno, el Consejo señala que este sistema se limita a facilitar al consumidor algunos datos relativos a una compra que para él es importante, sin garantizarle, sin embargo, que la carne puesta a la venta no entraña ningún riesgo para su salud. Estas garantías se ofrecen al consumidor a través de otras medidas, de carácter veterinario, adoptadas al efecto.

38. Por su parte, siempre según el Consejo, las disposiciones que permiten localizar el origen de los animales no se adoptaron exclusivamente a efectos de la lucha contra la EEB. Si bien es cierto que actualmente es posible reconstruir completamente el itinerario de un animal desde la cría hasta el matadero, desde el punto de vista de la protección de la salud de las personas ello no constituye una medida suficiente para erradicar la EEB.

39. Por lo demás, el Consejo alega que, en la práctica, la Directiva 92/102, que regulaba hasta ahora la identificación y el registro de los animales de la especie bovina, no ha resultado del todo satisfactoria en el caso de estos animales y ha tenido que ser modificada. Así, también con el fin de reforzar las disposiciones de dicha Directiva, se adoptó el Reglamento impugnado, que se aplica específicamente a los animales de la especie bovina.¹⁰ La

Directiva se adoptó también sobre la base del artículo 37 CE, sin que esta elección de base jurídica fuera posteriormente impugnada.

40. Según el Consejo, la adopción de las disposiciones relativas a la identificación y el registro de los animales de la especie bovina se justificaba además por el hecho de que la mayor fiabilidad que de este modo ofrecía la determinación del origen de los animales permitía contar con una fuente de información indispensable para el etiquetado de la carne de vacuno.

41. El Consejo afirma también que la protección de la salud de los animales está relacionada de una manera bastante estrecha con la comercialización del producto. Si los animales reúnen los requisitos que se exigen en relación con la protección de la salud, en definitiva será más fácil recuperar y mantener la confianza del consumidor, con la consiguiente estabilización del mercado. El hecho de que el Reglamento se aplique únicamente a los animales de la especie bovina y a la carne de vacuno y no a los cerdos, las ovejas y las cabras ni a los productos cárnicos de ellos derivados no se debe a que en el primer caso se tomen en consideración en mayor medida las exigencias de la salud, sino más bien al simple hecho de que el mercado de la carne de vacuno había sufrido, como consecuencia de la enfermedad de las vacas locas, una crisis tan aguda que se hacía necesario adoptar inmediatamente medidas de estabilización.

42. Por lo que respecta a la elección de la base jurídica, el Consejo alega que dicha elección debe hacerse, en última instancia,

9 — Véanse los considerandos séptimo y undécimo del Reglamento n° 820/97.

10 — Véase el noveno considerando del Reglamento n° 820/97.

atendiendo únicamente a los objetivos y al contenido del acto que vaya a adoptarse. Dado que, en el presente caso, se trata de la producción y la comercialización de productos incluidos en el Anexo II del Tratado, así como de alcanzar objetivos fundamentales de la Política Agrícola Común, el Reglamento impugnado se basó acertadamente en el artículo 43 del Tratado.

43. Según el Consejo, las tesis sostenidas por la Comisión y el Parlamento llevarían, en última instancia, a vaciar de contenido el ámbito de aplicación del artículo 43, ya que cualquier acto que tuviera también por objeto proteger la salud de las personas debería igualmente basarse en el artículo 100 del Tratado CE (actualmente artículo 94 CE) o en el artículo 100 A del Tratado CE. Ahora bien, el Consejo considera que las exigencias de interés general, como por ejemplo la protección de los consumidores o la protección de la salud de las personas y de los animales, también se tienen en cuenta cuando se elige el artículo 43 como base jurídica de un acto, puesto que al perseguir los objetivos de la Política Agrícola Común no se puede prescindir de los intereses generales que han de tomarse en consideración con arreglo al artículo 129, apartado 1, párrafo primero, del Tratado y que han sido elaborados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

44. Además, el Reglamento tiene por objeto alcanzar el objetivo señalado en el artículo 39 del Tratado CE (actualmente artículo 33 CE), es decir, la estabilización del mercado. Por otra parte, sostiene el Consejo, las medidas contempladas por el Reglamento son las que se mencionan en el artículo 2 del Reglamento n° 805/68.¹¹ De

conformidad con dicha regulación, en el ámbito de la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino pueden adoptarse medidas destinadas a promover una mejor organización de la producción, la transformación y la comercialización y a mejorar la calidad. El Consejo perseguía precisamente este último objetivo cuando adoptó el Reglamento, con el fin de influir positivamente en el mercado. Dado que también los intereses generales son un componente de la política agrícola, la cual debe enmarcarse, a su vez, en el contexto económico general, el razonamiento de la Comisión y del Parlamento daría lugar a que, a la hora de elegir la base jurídica, el artículo 43 del Tratado, que constituye una *lex specialis*, quedara sistemáticamente desplazado en favor del artículo 100 A en todos los casos en que la adopción de un acto estuviera directa o indirectamente relacionada con la crisis de la EEB, ya que dicho acto siempre tendría por objeto la protección de la salud. Esto limitaría de manera considerable el alcance de los objetivos de la Política Agrícola Común enumerados en el artículo 39 del Tratado.

45. El Consejo deduce de ello que, si se tienen en cuenta los criterios determinantes para la elección de la base jurídica de las disposiciones que van a adoptarse —contenido y finalidad—, su modo de actuar en el presente caso fue correcto y legítimo.

46. Por lo que respecta a la alegación según la cual la Comisión y el Parlamento proponen, con carácter subsidiario, tomar conjuntamente el artículo 43 y el artículo 100 A del Tratado como base jurídica correcta, el Consejo sostiene que ello sólo sería posible si el acto jurídico adoptado

11 — Reglamento por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino (citado en la nota 5 *supra*).

persiguiera simultáneamente dos objetivos diferentes de igual valor. Sin embargo, en su opinión, esto no sucede en forma alguna en el caso de autos, ya que el principal objetivo del Reglamento consiste en restablecer la estabilidad del mercado de los animales de la especie bovina y de la carne de vacuno, menoscabada por la crisis de la EEB. Siempre según el Consejo, los demás objetivos posteriormente enumerados en la exposición de motivos del Reglamento son tan sólo objetivos subsidiarios, que, por tanto, no pueden influir en modo alguno en la elección de la base jurídica.

identificación y registro de los animales de la especie bovina y el Título II contiene normas relativas al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno.

49. A tenor del artículo 3 del Reglamento, el sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina incluye los siguientes elementos:

— marcas auriculares destinadas a identificar cada animal de forma individual,

— bases de datos informatizadas,

— pasaportes para animales y

— registros individuales llevados en cada explotación.

Sobre el fondo

47. Según jurisprudencia reiterada, la elección de la base jurídica de un acto debe fundarse en elementos objetivos, susceptibles de control jurisdiccional.¹²

El contenido del Reglamento

48. El Reglamento consta de dos partes: el Título I impone a los Estados miembros la obligación de establecer un sistema de

La Comisión y la autoridad competente del Estado miembro de que se trate, así como todos los interesados, incluidas las organizaciones de consumidores correspondientes, tienen acceso a toda la información. Además, en el artículo 4 se precisa qué animales deben identificarse mediante la marca auricular y qué características ha de

12 — Sentencias de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo (45/86, Rec. p. 1493), apartado 11; de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo (131/86, Rec. p. 905), apartado 29, y de 26 de marzo de 1996, Parlamento/Consejo (C-271/94, Rec. p. I-1689), apartado 14.

tener dicha marca. En el artículo 5 se determina qué información deben contener las bases de datos informatizadas. Las exigencias relativas a los pasaportes para animales y a los registros se regulan en los artículos 6 y 7. Con arreglo al artículo 7, apartado 3, los poseedores de animales de la especie bovina están obligados a facilitar a la autoridad competente, previa solicitud de ésta, toda la información relativa al origen, la identificación y, en su caso, el destino de los animales que hayan tenido en propiedad, criado, transportado, comercializado o sacrificado.

50. Así pues, las citadas disposiciones contienen fundamentalmente exigencias materiales y técnicas referidas a los mecanismos de control. En ellas se regulan las modalidades de identificación y de registro de los animales de la especie bovina en los Estados miembros, introduciéndose un control sobre los poseedores de animales desde la fase de la cría.

51. La segunda parte del Reglamento contiene las normas relativas al etiquetado de la carne de vacuno y los productos a base de carne de vacuno. El artículo 19 establece un sistema de etiquetado obligatorio de la carne de vacuno que debe aplicarse en todos los Estados miembros a partir del 1 de enero de 2000. Por lo demás, las disposiciones del Título II se aplican a los agentes económicos que quieran incluir, en el etiquetado de la carne de vacuno en los puntos de venta, indicaciones sobre el

origen y sobre determinadas características o condiciones de producción de la carne etiquetada o del animal del que ésta procede.¹³

52. Además, con arreglo al artículo 14, cada agente económico debe presentar un pliego de condiciones para su aprobación por la autoridad competente del Estado miembro en el que tenga lugar la producción o la venta de la carne de vacuno de que se trate. A continuación, el mismo artículo establece detalladamente qué indicaciones ha de contener el pliego de condiciones, en particular, la información que debe figurar en la etiqueta y las medidas de control, así como, por último, las sanciones previstas en caso de incumplimiento del pliego. El artículo 15 del Reglamento contiene normas para el caso de que la producción de la carne de vacuno se haya efectuado, total o parcialmente, en un país tercero.

53. Por lo que respecta a la propia etiqueta, en el artículo 16 del Reglamento se establece qué datos puede contener: lugar de nacimiento, de engorde y de sacrificio, número de identificación y sexo del animal, método de engorde o de alimentación, datos sobre el sacrificio y cualquier otra información que el agente económico interesado desee indicar, previa autorización de la autoridad competente.

54. Además, esta parte del Reglamento prevé la imposición de sanciones en caso

13 — Artículo 12, apartado 1, del Reglamento n° 820/97.

de incumplimiento de las exigencias establecidas en las diferentes disposiciones.

58. Los objetivos que persigue el Reglamento pueden definirse fundamentalmente a la luz de sus diferentes disposiciones y de los considerandos que figuran en su exposición de motivos.

55. Así pues, también las disposiciones que acaban de mencionarse se refieren fundamentalmente a los requisitos materiales y técnicos en materia de etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno. Si bien dichas disposiciones se dirigen también a los productores, en realidad se refieren principalmente a la fase de comercialización de los productos. El criterio de conexión para el etiquetado de la carne de vacuno es el punto de venta (artículo 12, apartado 1, del Reglamento).

59. De ellos resulta que el Reglamento pretende aumentar la transparencia de las condiciones de producción y de comercialización de la carne de vacuno, en particular en materia de rastreabilidad. Ello debe permitir restablecer la estabilidad de dicho mercado, menoscabada como consecuencia de la crisis de la EEB.¹⁴

56. Por lo demás, puesto que el contenido del Reglamento es pacífico entre las partes, no es necesario entrar en más detalles al respecto.

Finalidad del Reglamento

57. La tesis de la Comisión y del Parlamento puede resumirse en el sentido de que, en su opinión, el objetivo principal del Reglamento, si no el único, consiste en garantizar el nivel de protección más elevado posible de la salud de las personas. El Consejo rebate este punto de vista alegando que el principal objetivo del Reglamento consiste en restablecer la estabilidad del mercado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno, menoscabada como consecuencia de la crisis de las «vacas locas».

60. Para conseguir dicha transparencia es indispensable establecer un sistema más eficaz de identificación y registro de los animales de la especie bovina en la fase de producción.¹⁵ De este modo se satisfarán también algunas exigencias de interés general, como la protección de la salud pública y de la salud de los animales.¹⁶ En conclusión, se espera de esta forma inducir a los consumidores a tener una mayor confianza en la calidad de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno.¹⁷

14 — Véase el primer considerando del Reglamento n° 820/97.

15 — Véase el segundo considerando del Reglamento n° 820/97.

16 — Véase el tercer considerando del Reglamento n° 820/97.

17 — Véase el cuarto considerando del Reglamento n° 820/97.

61. Ahora bien, el Reglamento también tiene por objeto asegurar la correcta gestión de determinados regímenes comunitarios de ayuda al sector agrario, siendo necesario para ello, en relación con algunos tipos de gestión, identificar individualmente las cabezas de ganado.¹⁸

62. Además, el establecimiento del sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina sirve para localizar de forma rápida y fiable el origen de dichos animales. Las normas anteriormente vigentes no habían resultado totalmente satisfactorias precisamente en el marco de la crisis de la EEB, por lo que debían ser perfeccionadas¹⁹ (cosa que se hizo mediante la adopción del Reglamento impugnado).

63. Por otra parte, es necesario crear un sistema de etiquetado eficaz que permita en todos los casos remontarse desde la carne de vacuno etiquetada hasta el animal o animales de origen.²⁰

64. Para garantizar la fiabilidad del funcionamiento del sistema, era oportuno prever sanciones adecuadas en caso de incumplimiento de las disposiciones del Reglamento.²¹

65. Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, procede compartir el razonamiento del Consejo en la medida en que afirma que el Reglamento se refiere a la producción y a la comercialización de productos incluidos en el Anexo II del Tratado. Debe reconocerse también que el Reglamento tiene por objeto alcanzar los objetivos de la Política Agrícola Común enumerados en el artículo 39, apartado 1, del Tratado y, en particular, incrementar la productividad agrícola y estabilizar los mercados.

66. No obstante, cabe preguntarse si éste es el objetivo único y determinante del Reglamento.

67. Según la Comisión y el Parlamento, para determinar la finalidad principal de un acto han de tenerse también en cuenta las circunstancias fácticas y políticas que dieron lugar a su adopción.

68. Ahora bien, a este respecto procede volver a remitirse a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, según la cual la elección de la base jurídica de un acto debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. En este sentido, el Tribunal de Justicia ha mencionado, en particular, el contenido y la

18 — Véase el séptimo considerando del Reglamento n° 820/97.

19 — Véanse los considerandos noveno y undécimo del Reglamento n° 820/97.

20 — Véase el considerando vigesimotercero del Reglamento n° 820/97.

21 — Véanse los considerandos vigesimosexto y vigesimoséptimo del Reglamento n° 820/97.

finalidad del acto adoptado²² como elementos que revisten especial importancia.

correcta deba producirse prescindiendo por completo del contexto en el que se ha adoptado el acto.

69. En cualquier caso, ello no impide, en principio, tener en cuenta criterios adicionales para la determinación de la base jurídica, siempre que éstos sean objetivos y susceptibles de control jurisdiccional.

72. En el presente asunto, el Consejo no discute el contexto de hecho, a saber, la crisis de la EEB e incluso afirma que fue precisamente dicha crisis la que hizo necesaria la adopción del acto impugnado. Sin embargo, añade que éste no fue adoptado con la finalidad específica de garantizar, en primer lugar, un mayor nivel de protección de la salud de las personas, sino más bien porque era necesario reforzar, mediante medidas de estabilización, el mercado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno, que experimentaba graves dificultades. Uno de los medios para alcanzar este objetivo era, según el Consejo, recuperar y reforzar la confianza de los consumidores en los productos afectados, mediante el registro y el etiquetado.

70. Es más que dudoso que las circunstancias de hecho y las consideraciones políticas que se hayan tenido en cuenta para la adopción de un acto puedan ser invocadas para la determinación de la finalidad de dicho acto en la misma medida que su contenido y sus objetivos. Precisamente, los factores políticos son objeto de apreciaciones fundamentalmente subjetivas, que pueden variar, en función de las opiniones y las necesidades políticas, hasta tal punto que no pueden considerarse, por razones de coherencia y de seguridad jurídica, un criterio determinante para la determinación de la base jurídica de un acto.

73. En cambio, la Comisión y el Parlamento consideran que, habida cuenta de la crisis de la EEB, el objetivo principal del Reglamento era la protección de la salud de las personas y de los animales.

71. Sin embargo, esto no quiere decir que la determinación de la base jurídica

74. Como resulta expresamente de su tercer considerando, el Reglamento tiene por objeto satisfacer exigencias de interés general, en particular la protección de la salud de las personas y de los animales.

22 — Sentencias de 16 de noviembre de 1989, Comisión/Consejo (C-131/87, Rec. p. 3743), apartado 7; de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo (C-300/89, Rec. p. 1-2867), apartado 10, y de 13 de mayo de 1997, Alemania/Parlamento y Consejo (C-233/94, Rec. p. 1-2405), apartado 12.

75. Ahora bien, el Tribunal de Justicia ha declarado también en repetidas ocasiones que al perseguir los objetivos de la Política Agrícola Común no puede hacerse abstracción de las exigencias de interés general, como son la protección de los consumidores o de la salud y la vida de las personas y de los animales, exigencias que las Instituciones comunitarias deben tener en cuenta al ejercer sus poderes.²³

76. Así pues, el correspondiente objetivo del Reglamento, tal como se enuncia en el tercer considerando, se ajusta a lo que establece también el artículo 129, apartado 1, del Tratado CE, que resulta confirmado por una reiterada jurisprudencia.

77. Pero la mera toma en consideración de las exigencias de interés general sigue sin implicar automáticamente que éstas constituyan la finalidad principal del acto adoptado.

78. El hecho de que, en todo caso, se regulen la producción y la comercialización de productos agrícolas al objeto de estabilizar el mercado implica, en un primer momento, que el artículo 100 A del Tra-

tado no puede constituir la única base jurídica del Reglamento impugnado.

79. Sin embargo, es necesario preguntarse además si el Reglamento impugnado no habría debido indicar como base jurídica las dos disposiciones de que se trata: el artículo 43 y el artículo 100 A.

80. En el presente caso, esto sucedería, en particular, si en el Reglamento considerado en su conjunto pudieran distinguirse en paralelo dos contenidos y dos finalidades sustancialmente diferentes.

81. Si se observa en primer lugar el proceso de formación y el contenido del Reglamento, ha de señalarse que un mismo acto regula conjuntamente dos materias autónomas y distintas. Por un lado, se regula detalladamente el sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina; por otro, se establece un sistema de etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno. Estas dos materias pertenecen desde un primer momento a fases distintas (producción y venta, respectivamente). Ambas tienen el mismo rango, de forma que también pueden presentar diferencias en relación con su finalidad respectiva.

82. Las normas relativas a la identificación y el registro de los animales de la especie bovina, que se aplican en la fase de producción, permiten afirmar, habida

23 — Auto de 12 de julio de 1996, Reino Unido/Comisión (C-180/96 R, Rec. p. I-3903), apartado 63, y sentencia de 5 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión (C-180/96, Rec. p. I-2263), apartado 120.

cuenta de las consideraciones anteriores, que se trata sobre todo de normas en materia de producción, destinadas en primer lugar a estabilizar el mercado de los productos afectados. Gracias a las disposiciones previstas para la identificación debe ser posible remontarse de forma rápida y fiable al origen de los animales (incluso por lo que respecta a los criadores). De esta forma se permite, ante todo, un control eficaz del origen de los animales en la fase de la producción por parte de la Comisión y de las autoridades competentes de cada Estado miembro. Así pues, el objetivo de la estabilización del mercado prevalece sobre el afán por proteger a los consumidores, los cuales no obtienen todavía en esta fase ninguna ventaja directa de la identificación y el registro de los animales de la especie bovina.

83. Así pues, respecto de esta parte del Reglamento debe señalarse que, para la elección de la base jurídica, no era necesario tomar en consideración, además del artículo 43, el artículo 100 A del Tratado.

84. Sin embargo, el razonamiento difiere en cierta medida en el caso de la segunda parte del Reglamento, es decir, del etiquetado de la carne de vacuno.

85. En primer lugar, ha de señalarse que se trata de una parte totalmente autónoma del Reglamento. Las disposiciones del Título II (Etiquetado) podrían existir aun cuando no existiera el Título I (Identificación y

registro). De hecho, inicialmente, ni la Comisión ni el Parlamento formularon objeción alguna a la idea de que dicha parte fuera objeto de un Reglamento separado. Las disposiciones en materia de etiquetado (únicamente) se aplican en la fase de venta, y sólo en dicha fase afectan a los agentes económicos.

86. Pues bien, si en un Reglamento se regulan dos materias diferentes, que deben considerarse por separado y coexisten una junto a la otra, parece lógico examinar si ambas partes del Reglamento persiguen los mismos objetivos o si tienen finalidades diferentes. En este último caso, analizando el Reglamento en su conjunto, ya no podría utilizarse la tradicional jerarquía de objetivos (finalidad principal y finalidad accesoria), puesto que esta distinción sólo tiene sentido cuando se trata de regular una única materia. Una segunda materia autónoma no puede quedar subordinada a otra por el mero hecho de estar regulada junto a esta última. En particular, la vinculación de dos materias autónomas no debe (poder) traducirse en que un objetivo autónomo (y distinto) resulte accesorio por el mero hecho de estar relacionado con otro objetivo importante. La subdivisión entre finalidad principal y finalidad accesoria pierde relevancia cuando existe el riesgo de subordinar —aunque sea involuntariamente— una finalidad a otra debido únicamente a la relación establecida entre materias diferentes. En este caso cabría imaginar una situación —naturalmente, puramente teórica por lo que consta al Tribunal de Justicia— en la que, mediante una relación

«hábilmente dosificada» pudiera prescindirse de otras bases jurídicas, que entrarían en juego si se efectuase un análisis diferente, eludiéndose de esta forma las disposiciones aplicables en materia de procedimiento y de coparticipación.

87. En consecuencia, resulta perfectamente lógico examinar, en el caso de un acto que regula dos materias diferentes, si existe dicha equivalencia entre los objetivos perseguidos. Este examen sólo es innecesario en el supuesto de que resulte evidente que uno de los objetivos es menos importante que el otro y, por tanto, constituye un objetivo accesorio.

88. Si se tienen en cuenta los objetivos del Título II del Reglamento, resulta claro que tales objetivos se refieren a la comercialización de la carne de vacuno en cuanto tal.

89. El etiquetado está destinado a permitir en todos los casos el establecimiento de una relación entre la carne de vacuno etiquetada y el animal o animales de que procede.

90. No obstante, se trata de datos que benefician fundamentalmente al consumi-

dor. Mediante este sistema, que inicialmente era facultativo, pero que será obligatorio a partir del 1 de enero de 2000, el consumidor puede disponer de la información que necesita para tomar una decisión de compra. Indudablemente, ello repercute también en los mercados, en el sentido de que un aumento de la demanda puede dar lugar a una estabilización de estos últimos, pero el punto de referencia elegido para el Reglamento es la libertad de decisión del consumidor.

91. Si bien es cierto que no se puede dar al consumidor una garantía absoluta respecto a la calidad sanitaria de la carne de vacuno —por lo demás, sería imposible dar una garantía al 100 %—, es posible permitirle, gracias a los criterios determinantes que resultan de la etiqueta, decidir si la compra de la carne constituye un riesgo aceptable para él o no.

92. Puesto que lo anterior tiene por objeto y por efecto mejorar la información del consumidor sobre el producto que va a comprar, la información al consumidor se presenta —por lo que respecta a esta parte del Reglamento— como el objetivo determinante del Título II.

93. Por consiguiente, el segundo objetivo, a saber, la estabilización de los mercados, queda relegado a un segundo plano respecto al primero, siempre por lo que respecta a esta parte del Reglamento.

94. Ahora bien, de ello resulta que el objetivo principal (autónomo) de esta parte del Reglamento no coincide con el perseguido por el Título I. En consecuencia, habida cuenta de las consideraciones anteriores (véase el punto 86 *supra*), existen, para dos materias diferentes, dos objetivos distintos, que sin embargo se han incorporado a un solo Reglamento. No obstante, por lo que respecta al problema de la elección de una base jurídica correcta, de ello debe deducirse que, al adoptar el Reglamento, debería haberse tenido en cuenta el peso (equivalente) de tales objetivos, sin subordinar uno de ellos al otro.

95. Así pues, debería haberse tenido en cuenta tanto el artículo 37 CE como el artículo 100 A del Tratado como base jurídica del Reglamento impugnado. Por consiguiente, han de ser estimadas las pretensiones formuladas con carácter subsidiario por la Comisión y el Parlamento.

96. De ello resulta que procede anular el Reglamento impugnado, puesto que se adoptó tomando como base únicamente el artículo 43, sin tener en cuenta el artículo 100 A.

97. Las partes han solicitado, en caso de que se anule el acto, que se consideren definitivos, en el sentido del artículo 174, párrafo segundo, del Tratado, los efectos del Reglamento, porque resultaban necesarios en su conjunto. Esta pretensión debe estimarse, ya que el acto impugnado constituye un instrumento eficaz para combatir la crisis provocada por la EEB y garantizar al consumidor la mayor cantidad de información posible. En particular, procede estimar esta pretensión por razones de seguridad jurídica, pues la Comisión ha adoptado ya varias disposiciones de aplicación del Reglamento.

Costas

98. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que condenara en costas al Consejo. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Consejo y puesto que el Reglamento debe ser anulado en su totalidad, procede condenar en costas al Consejo. Aun cuando sólo ha prosperado la pretensión formulada por la Comisión con carácter subsidiario, no hay ninguna motivo concreto que justifique un reparto diferente de las costas. Con arreglo al artículo 69, apartado 4, párrafo primero, el Parlamento, parte coadyuvante, cargará con sus propias costas.

Conclusión

99. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Anule el Reglamento (CE) n° 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.
- 2) Mantenga los efectos del Reglamento anulado hasta que entre en vigor un nuevo Reglamento adoptado por el legislador comunitario con la base jurídica apropiada.
- 3) Condene en costas al Consejo.
- 4) Declare que el Parlamento cargará con sus propias costas.