CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. L.A. GEELHOED

presentadas el 7 de febrero de 2002 [1]

I. Introducción

1. En el presente procedimiento por incumplimiento, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Francesa ha adaptado incompleta e incorrectamente su Derecho interno a la Directiva 86/609/CEE del Consejo, de 24 de noviembre de 1986, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros respecto a la protección de los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos (en lo sucesivo, «Directiva»). [2]

2. Con arreglo al artículo 1, el objetivo de la Directiva es el de garantizar, en el caso de los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos, la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la protección de dichos animales, a fin de evitar que no se perjudique el establecimiento y el funcionamiento del mercado común. Según los considerandos, la Directiva vela por que el número de animales utilizados para la experimentación y otros fines científicos se reduzca al mínimo, que a dichos animales se les conceda la atención adecuada, que no se les cause dolor, sufrimiento, angustia o lesión permanente innecesariamente. En particular, debe evitarse toda duplicación innecesaria de experimentos.

3. De conformidad con el artículo 25 de la Directiva, los Estados miembros debían tomar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva a más tardar el 24 de noviembre de 1989.

II. Procedimiento

4. El 8 de diciembre de 1989, las autoridades francesas comunicaron a la Comisión una serie de medidas con vistas a adaptar el Derecho interno a la Directiva. Las medidas notificadas incluían, entre otros, el Decreto nº 87-848, de 19 de octubre de 1987, [3] y tres Órdenes interministeriales de 19 de abril de 1988 que tenían por objeto, en particular, la ejecución del

1 — Lengua original: neerlandés.

2 — DO L 358, p. 1.

3 — Décret no. 87-848 du 19 octobre 1987 pris pour l'application de l'article 454 du code pénal et du troisième alinéa de l'article 276 du code rural et relatif aux expériences pratiquées sur les animaux, JO de 20 de octubre de 1987 (Decreto de 19 de octubre de 1987 relativo a la aplicación del artículo 454 del Código Penal y del párrafo tercero del artículo 276 del Código Rural y relativo a la experimentación animal).

Decreto nº 87-848. El 24 de abril de 1998, la Comisión envió al Gobierno francés un escrito de requerimiento, que quedó sin respuesta. A continuación, el 18 de diciembre de 1998, la Comisión emitió un dictamen motivado en el que se requería al Gobierno francés para que en el plazo de dos meses le comunicase las medidas que habían de tomarse. El escrito de interposición de recurso se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 19 de abril de 1999.

5. La Comisión formula seis imputaciones relativas a la falta de adaptación o adaptación incompleta del Derecho interno a una serie de disposiciones de la Directiva. Éstas se refieren a la elección de las especies animales y de los experimentos, a la puesta en libertad de los animales de experimentación, al procedimiento de notificación de los experimentos, al marcado de los animales así como al reconocimiento recíproco de los resultados de los experimentos realizados en territorio de los Estados miembros.

6. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 86/609/CEE del Consejo, de 24 de noviembre de 1986, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros respecto a la protección de los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos, y en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, al no haber adaptado completa y correctamente su Derecho interno a dicha Directiva, en particular, a sus artículos 4, 7, 11, 12, 18 y 22.

— Condene en costas a la República Francesa.

7. La República Francesa solicita al Tribunal de Justicia que tenga en cuenta la estricta normativa nacional relativa a los experimentos con animales.

8. En agosto y en septiembre de 2001, el Gobierno francés informó a la Comisión y al Tribunal de Justicia de la publicación de un Decreto [4] y de una Orden, [5] mediante los cuales, en su opinión, se adaptó la legislación francesa a la Directiva.

9. El 25 de octubre de 2001 tuvo lugar la vista, en la que estuvieron representados el Gobierno francés y la Comisión. Durante la misma, la Comisión manifestó que no desistía.

4 — Decreto nº 2001-464, de 29 de mayo de 2001, por el que se modifica el Decreto nº 87-848, de 19 de octubre de 1987, JO de 31 de mayo de 2001.

5 — Orden de 20 de junio de 2001, relativa a las buenas prácticas de laboratorio para los medicamentos veterinarios, JO de 4 de julio de 2001.

10. Según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia, aun cuando el incumplimiento haya cesado con posterioridad al plazo señalado en el dictamen motivado. [6] En el caso de autos, el dictamen motivado se notificó el 18 de diciembre de 1998. Por lo tanto, la existencia del supuesto incumplimiento debe apreciarse a la luz de la situación que se presentaba el 18 de febrero de 1999. El Decreto de 29 de mayo de 2001 y la Orden de 20 de junio de 2001, alegados por el Gobierno francés, no pueden tenerse en cuenta.

III. Imputaciones de la Comisión y apreciación

A. *Primera imputación: falta de adaptación al artículo 4*

11. El artículo 4 de la Directiva dispone:

«Cada Estado miembro garantizará que los experimentos en que se utilicen animales considerados en peligro de extinción de acuerdo con el Apéndice I del Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres y el Anexo C, parte 1, del Reglamento (CEE) nº 3626/82 queden prohibidos a menos que se ajusten a lo dispuesto en el Reglamento citado y los objetivos del experimento sean:

— investigación tendente a la protección de las especies de que se trate, o

— fines biomédicos esenciales cuando se compruebe que tales especies son, excepcionalmente, las únicas adecuadas a tales fines.»

12. La Comisión manifiesta que la República Francesa ha omitido prohibir los experimentos en los que se utilicen especies de animales amenazadas en el sentido de esta disposición.

6 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 14 de junio de 2001, Comisión/República Italiana (C-207/00, Rec. p. I-4571), apartados 27 y 28.

13. El Gobierno francés invoca, en particular, el artículo 7 del Decreto nº 87-848, que establece que todas las especies animales pueden ser utilizadas para experimentos, sin perjuicio de las limitaciones establecidas por la normativa aplicable en materia de especies protegidas. Según el Gobierno francés, en virtud del Decreto nº 87-848 cada experimento con animales debe aprobarse de modo general o específico y en cada solicitud de experimento las autoridades nacionales competentes deben tener en cuenta la prohibición del artículo 4 de la Directiva. Las especies de animales de que se trata sólo son criadas y capturadas en Francia en raras ocasiones, mientras que en el caso de especies originarias de países terceros, las autoridades competentes para aprobar la importación se basan en los requisitos de los artículos 4 y 8 del Reglamento (CE) nº 338/97 del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio. [7]

14. Como es sabido, el artículo 249 CE no exige necesariamente una adaptación literal y formal del Derecho interno a las Directivas, y puede ser suficiente con un contexto jurídico general para adaptar el ordenamiento jurídico interno de modo completo y efectivo a la Directiva. No obstante, cada Estado miembro está obligado a dar cumplimiento a las Directivas de modo que responda plenamente a las exigencias de claridad y certeza de las situaciones jurídicas impuestas por el legislador comunitario. Con este fin, las disposiciones de una Directiva deben ser ejecutadas con indiscutible fuerza imperativa y con la especificidad, precisión y claridad exigidas. Por esta razón, una práctica puramente administrativa, modificable a voluntad de la Administración y carente de una adecuada publicidad, no puede considerarse una ejecución válida de las obligaciones que en virtud del artículo 249 CE incumben a los Estados miembros destinatarios de las Directivas. [8]

15. A la luz de esta reiterada jurisprudencia, comparto la postura de la Comisión de que las disposiciones y los procedimientos invocados por el Gobierno francés no garantizan la plena aplicación en el Derecho interno del artículo 4 de la Directiva. El artículo 7 del Decreto nº 87-848 contiene una remisión general a las limitaciones contenidas en la normativa relativas a especies de animales protegidas. Una remisión general como ésta no es suficiente para la adaptación del Derecho interno a la Directiva. Ni ésta ni otras disposiciones nacionales prevén una prohibición específica e incontestable de utilizar para experimentos especies animales protegidas, salvo que se cumplan los requisitos mencionados en el artículo 4 de la Directiva. Además, es incorrecta la alegación de que en cada solicitud de autorización las autoridades competentes tienen en cuenta los requisitos de la Directiva. Se trata aquí de una

7 — DO 1997, L 61, p. 1.

8 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 18 de octubre de 2001, Comisión/Irlanda (C-354/99, Rec. p. I-7657), apartados 27 y 28.

práctica puramente administrativa que no es suficiente para ejecutar debidamente la prohibición del artículo 4.

17. El Gobierno francés ha manifestado que la normativa nacional prevé la obligación de presentar una solicitud administrativa para que se autorice el experimento. A continuación, las autoridades nacionales competentes deberán examinar y apreciar dicha solicitud a la luz del artículo 7, apartado 3, de la Directiva.

B. *Segunda imputación: adaptación incompleta al artículo 7, apartado 3*

18. En este punto también coincido con la Comisión en que tal procedimiento no es suficiente para una adaptación indiscutiblemente imperativa. La normativa nacional carece de una regulación en la que se reproduzcan de modo específico, concreto y preciso los requisitos del artículo 7, apartado 3, relativos a la elección de las especies de animales y los experimentos, y que deben servir de guía a las autoridades competentes en la aprobación de experimentos necesarios con animales. El Gobierno francés invoca esencialmente la práctica administrativa. El hecho de que tales prácticas no son suficientes ya ha quedado acreditado al apreciar la primera imputación.

16. El artículo 7, apartado 3, de la Directiva se refiere a la elección de los animales de experimentación y de los métodos, y dispone:

«Cuando tenga que realizarse un experimento, la elección de las especies se considerará minuciosamente y, en su caso, se declarará a la autoridad. Al elegir entre diversos experimentos, se seleccionarán aquellos que utilicen el menor número de animales, que afecten a animales con el grado más bajo de sensibilidad neurofisiológica, que causen el menor dolor, sufrimiento, angustia o daño duradero y que puedan proporcionar los resultados más satisfactorios. No podrán llevarse a cabo los experimentos con animales capturados en la naturaleza a menos que los experimentos con otros animales no sean suficientes para los objetivos del experimento.»

C. *Tercera imputación: falta de adaptación al artículo 11*

19. El artículo 11 de la Directiva establece:

«No obstante las demás disposiciones de la presente Directiva, cuando se haga necesa-

rio para los fines legítimos del experimento, la autoridad podrá permitir que el animal afectado sea puesto en libertad, siempre que se haya satisfecho la adopción del máximo cuidado posible para salvaguardar el bienestar del animal, en la medida en que su estado de salud lo permita y que no haya peligro para la salud pública y el medio ambiente.»

20. Por lo que se refiere a la adaptación del Derecho interno al artículo 11 de la Directiva, el Gobierno francés invocó el artículo 2, letra b), del Decreto nº 87-848. De conformidad con esta disposición, no se considera experimento en el sentido del Decreto la observación de animales en condiciones que no impliquen sufrimiento alguno.

21. A continuación, dicho Gobierno manifestó que la puesta en libertad de animales sólo es concebible en el caso de animales que con anterioridad hayan sido sustraídos de su hábitat natural. Estas sustracciones sólo tienen lugar muy ocasionalmente. Los animales utilizados en Francia para experimentos proceden de la cría y de los intercambios o importaciones intracomunitarios, mientras que las autoridades francesas controlan estrictamente la utilización de animales silvestres para fines científicos. Respecto de los animales que hayan sido previamente sustraídos de su hábitat natural, el artículo 13-II de la Ley nº 76-629, de 10 de julio de 1976, prohíbe penalmente el abandono voluntario de animales domésticos o de animales (silvestres) domesticados capturados, con excepción de los animales destinados a la repoblación. Además, el Gobierno francés ha alegado que en virtud del code rural (Código Agrario), la captura y el transporte de animales silvestres y de especies protegidas están, en todo caso, sujetos a autorización administrativa.

22. Según la Comisión, el artículo 2, letra b), del Decreto nº 87-848 no puede considerarse una adaptación correcta del Derecho interno al artículo 11 de la Directiva. Pues bien, la puesta en libertad en el sentido de la Directiva de un animal sometido a experimentos no está sujeta a normas imperativas. La Comisión considera insatisfactoria la respuesta del Gobierno francés de que en Francia no tiene lugar, o apenas, la puesta en libertad de animales sometidos a experimentos. El artículo 11 obliga a los Estados miembros a adoptar normas legales, reglamentarias o administrativas con arreglo a las cuales la autoridad puede prestar su consentimiento a la puesta en libertad de los animales de experimentación cuando se cumplan los requisitos citados. La normativa francesa carece de los requisitos del artículo 11.

23. Finalmente, la Comisión ha alegado que el concepto de puesta en libertad en el

sentido del artículo 11 no se limita a la simple devolución de animales a su hábitat natural. A la luz de la definición amplia del concepto de «experimento» cabe interpretar la puesta en libertad como la no utilización ulterior del animal para fines experimentales, lo que también puede comprender, por ejemplo, la devolución del animal de experimentación a su propietario inicial.

24. El artículo 11 de la Directiva tiene por objeto proteger los animales de experimentación, incluso tras su utilización para fines experimentales, mediante el establecimiento de una serie de requisitos para la puesta en libertad del animal de que se trate. La autoridad responsable debe prestar su consentimiento para la puesta en libertad y debe, por lo tanto, examinar en cada caso concreto si se cumplen los requisitos para la puesta en libertad mencionados en dicha disposición. En consecuencia, es evidente que en el marco de la normativa nacional se deben demostrar los requisitos citados en el artículo 11. Puesto que al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado, esto no era el caso en el ordenamiento jurídico francés, la imputación de la Comisión es acertada por esta razón. En mi opinión no es convincente la alegación del Gobierno francés de que sólo cabe hablar de puesta en libertad cuando los animales de experimentación hayan sido sustraídos en algún momento de su hábitat natural. La Directiva no establece esta distinción en ninguna parte y, como afirma la Comisión, es concebible que una vez terminados los experimentos los animales vuelvan a un entorno que no sea su hábitat natural.

D. *Cuarta imputación: falta de adaptación al artículo 12, apartado 2*

25. El artículo 12, apartado 2, establece:

«Cuando se vaya a someter a un animal a un experimento en el que sufra o pueda sufrir un intenso dolor que pueda prolongarse, este experimento tendrá que ser específicamente declarado a la autoridad y justificado o específicamente autorizado por ella. La autoridad adoptará las medidas judiciales o administrativas oportunas cuando la importancia del experimento para satisfacer necesidades esenciales del hombre o de los animales no esté suficientemente demostrada.»

26. La Comisión observa que la República Francesa no ha introducido ninguna normativa que someta los experimentos a que se refiere esta disposición a la supervisión obligatoria de la autoridad. El Gobierno francés no niega este extremo. Por lo tanto, también debe acogerse esta imputación de la Comisión.

E. *Quinta imputación: adaptación incompleta del artículo 18, apartados 1 y 3*

27. El artículo 18 establece lo siguiente:

«1. Todo perro, gato o primate no humano de cualquier establecimiento de cría, establecimiento suministrador o establecimiento usuario deberá contar, antes de su destete, con una marca de identificación individual realizada de forma que cause el menor daño posible, excepto en los casos contemplados en el apartado 3.

[...]

3. Cuando un perro, gato o primate no humano sea trasladado de un establecimiento de los que se citan en el apartado 1 a otro establecimiento, antes de su destete, y no sea posible marcarlo previamente, el establecimiento receptor deberá conservar un registro documental completo, con indicación, en particular, de los datos de la madre, hasta que sea marcado.

[...]»

28. En la fase administrativa previa, el Gobierno francés invocó varias disposiciones que obligan a los establecimientos que practican experimentos a registrar la procedencia y a identificar a los animales que guardan, así como a marcar dichos animales. Se trata de los artículos 9, 25 y 26 del Decreto nº 87-848, de una Orden de 1988 relativa a los requisitos para el reconocimiento, la planificación y el funcionamiento de los establecimientos dedicados a experimentos con animales, del Código Agrario (code rural) y de una Orden de 25 de octubre de 1995, en su versión modificada el 26 de octubre de 1996.

29. La Comisión no niega que el régimen mencionado cumple las obligaciones derivadas del artículo 18 de la Directiva. Sin embargo, en su opinión, las disposiciones no son suficientes para adaptar completamente el Derecho interno al artículo 18, apartados 1 y 3. En particular, no se prevé el marcado de los animales no destetados, como exige el artículo 18, apartado 1. El marcado de perros y gatos se regula en una normativa general no destinada exclusivamente a los experimentos con animales, y que no atribuye carácter obligatorio antes del destete de los animales. Además, el

régimen no se refiere a primates no humanos. Según la Comisión, tampoco se ha tenido suficientemente en cuenta la excepción contenida en el artículo 18, apartado 3, según la cual un animal no destetado puede ser marcado en un momento posterior. En ninguna parte se prevé un registro provisional hasta el momento en que tenga lugar el marcado.

30. A este respecto, el Gobierno francés se limitó en su escrito de contestación a invocar la proyectada adaptación del Derecho interno con objeto de dar pleno cumplimiento completo al artículo 18 de la Directiva. En consecuencia, también debe acogerse esta imputación.

F. *Sexta imputación: falta de adaptación al artículo 22, apartado 1*

31. El artículo 22, apartado 1, de la Directiva establece:

«Con objeto de evitar duplicaciones innecesarias de experimentos que tengan como fin cumplir las disposiciones de las legislaciones nacionales o comunitarias en materia de salud y seguridad, los Estados miembros deberán reconocer, en la medida de lo posible, la validez de los datos obtenidos mediante los experimentos llevados a cabo en el territorio de otro Estado miembro, a no ser que alguna prueba posterior sea necesaria para la protección de la salud pública y la seguridad.»

32. En la fase administrativa previa, el Gobierno francés invocó el artículo R.5118 del Código de Salud Pública (code de la santé publique), al amparo del cual el ministro fija las normas y los métodos aplicables a los experimentos de medicamentos y con arreglo al cual los experimentos deben realizarse de conformidad con las «buenas prácticas de laboratorio» («bonnes pratiques de laboratoire»).

33. A mi juicio, la Comisión ha afirmado acertadamente que tal disposición general no puede constituir una adaptación del Derecho interno al artículo 22, apartado 1, de la Directiva. Pues bien, esta última disposición, mediante el reconocimiento de la validez de los experimentos efectuados en otro lugar, tiene por objeto evitar que se realicen duplicidades en el caso de experimentos que deben ajustarse a la normativa nacional o comunitaria. Por lo tanto, esta imputación también está fundada sin más. En su contestación y en la vista, el Gobierno francés ha invocado Órdenes adoptadas después del 18 de febrero de 1999, dirigidas a adaptar el Derecho interno al artículo 22, apartado 1, pero, como ya se ha afirmado, el Tribunal de Justicia no puede tener en cuenta las modificaciones que hayan tenido lugar después de esa fecha.

IV. Conclusión

34. A la luz de lo que antecede, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 86/609/CEE del Consejo, de 24 de noviembre de 1986, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros respecto a la protección de los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos, y en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, al no haber adaptado completa y correctamente su Derecho interno a dicha Directiva, en particular, a sus artículos 4, 7, 11, 12, 18 y 22.

— Condene en costas a la República Francesa.