CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. L.A. GEELHOED

presentadas el 5 de abril de 2001 [1]

I. Introducción

1. Este asunto trata del recurso interpuesto por la Comisión, con arreglo al artículo 226 CE, con objeto de que se declare que Irlanda 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, [2] y en particular de su artículo 25, y en virtud del Tratado, en particular de su artículo 10, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a dicha Directiva.

II. Marco jurídico

A. La legislación comunitaria

2. El artículo 1 describe la finalidad de la Directiva como sigue:

«El objetivo de la presente 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 se perjudique el establecimiento y el funcionamiento del mercado común, en particular mediante distorsiones de la competencia o barreras comerciales.»

3. En este asunto se discuten las disposiciones de adaptación del Derecho nacional a los artículos 11 y 12 de la Directiva, así como al concepto de «experimento», tal y como está definido en el artículo 2 de la misma Directiva. También es objeto de litigio el régimen sancionador.

4. El concepto de «experimento» se define en el artículo 2 como «cualquier utilización de un animal para la experimentación y

1 — Lengua original: neerlandés.
2 — DO L 358, p. 1 (en lo sucesivo, «Directiva»).

otro fin científico que pueda causarle dolor, sufrimiento, angustia o daño duradero, incluyendo, entre otros, los experimentos que, de manera intencionada o casual, puedan provocar el nacimiento de un animal en condiciones semejantes a las citadas, pero excluyendo los métodos menos dolorosos aceptados en la práctica moderna (i.e. métodos "humanos") para sacrificar o marcar a los animales; un experimento da comienzo cuando se empieza a preparar un animal para su utilización y acaba cuando ya no se va a hacer ninguna observación ulterior para dicho experimento; la eliminación del dolor, sufrimiento, angustia o daño duradero mediante la utilización satisfactoria de analgesia o anestesia u otros métodos no excluirá la utilización de un animal del ámbito de esta definición. Quedan excluidas las prácticas no experimentales, agrícolas o de clínica veterinaria».

5. El artículo 3 establece que la Directiva se aplicará a la utilización de animales en experimentos que se lleven a cabo para uno de los fines siguientes:

«a) el desarrollo y la fabricación de productos farmacéuticos, alimenticios y otras sustancias o productos, así como la realización de pruebas para comprobar su calidad, eficacia y seguridad:

i) para la prevención, profilaxis, diagnóstico o tratamiento de enfermedades, salud deteriorada u otras anomalías o sus efectos en el hombre, los animales o las plantas,

ii) la evaluación, detección, regulación o modificación de las condiciones fisiológicas en el hombre, los animales o las plantas;

b) la protección del medio ambiente natural en interés de la salud o el bienestar del hombre o los animales.»

6. El artículo 11 tiene el siguiente tenor:

«No obstante las demás disposiciones de la presente Directiva, cuando se haga necesario 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.»

7. El artículo 12 establece:

«1. Los Estados miembros deberán establecer procedimientos con arreglo a los cuales se notifiquen anticipadamente a la autoridad los experimentos mismos o los datos relativos a las personas que los efectúen.

2. 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.»

8. El artículo 25 establece:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para dar cumplimiento a la presente Directiva a más tardar el 24 de noviembre de [1989]. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión las disposiciones de la legislación nacional que adopten en el campo que abarca la presente Directiva.»

B. La legislación nacional

9. La legislación irlandesa relativa a la Directiva 86/609 se encuentra en la «Cruelty to Animals Act 1876» [Ley contra la crueldad con los animales de 1876] y en la «European Communities (Amendment of Cruelty to Animals Act 1876) Regulations» (Ley por la que se modifica la Ley contra la crueldad con los animales) de 1994 (en lo sucesivo, «Ley irlandesa»). La citada Ley modificadora contiene un nuevo artículo 12 A con el que el Gobierno irlandés pretende dar pleno cumplimiento a la Directiva.

10. La Ley irlandesa indica, entre otras cosas, cuándo pueden realizarse experimentos con animales y con qué requisitos. De este modo, en el artículo 2 se establece que no se efectuarán experimentos con animales vivos cuando se les pueda causar dolor, sin perjuicio de las excepciones formuladas en la Ley.

11. El artículo 12 A (9) de la Ley irlandesa tiene casi el mismo tenor que el artículo 11 de la Directiva:

«Sin perjuicio de las demás disposiciones de la presente normativa, se podrá dejar en libertad al animal afectado cuando los fines legítimos del experimento lo requieran, siempre que se haya hecho todo lo posible para garantizar el bienestar del animal, si su estado de salud lo permite y no existe ningún peligro para la salud pública y el medio ambiente.»

12. El artículo 12 A (10) (1) de la Ley irlandesa prescribe que el Ministro establecerá procedimientos con arreglo a los cuales se notifiquen anticipadamente a la autoridad los experimentos mismos o los datos relativos a las personas que los efectúen. Además prevé que «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 al Ministro de Sanidad y justificado o específicamente autorizado por él. El Ministro de Sanidad 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».

13. La Ley irlandesa de 1876 contiene algunas disposiciones sancionadoras. El artículo 2 de dicha Ley establece que se podrán imponer sanciones a las personas que realicen un experimento y a las que participen en él. La sanción se eleva a un máximo de 50,00 IEP por la primera infracción y a un máximo de 100,00 IEP, o pena de prisión de tres meses como máximo, en caso de una segunda infracción.

El artículo 13 establece que podrá imponerse una sanción en relación con la obstaculización de determinadas indagaciones. La multa máxima que puede imponerse en este caso asciende a 5,00 IEP.

III. Alegaciones de las partes

14. En este procedimiento la Comisión solicita que se declare el incumplimiento de Irlanda porque considera que las medidas adoptadas por el Gobierno irlandés no son suficientes y no implican un adaptación correcta del Derecho nacional a la Directiva.

15. La primera objeción de la Comisión tiene relación con el concepto de «experimento». Este concepto se encuentra definido en la Directiva y delimita, por ello, su ámbito de aplicación *ratione materiae*. La Comisión alega que, por este motivo, es importante que el concepto tenga el mismo contenido en el Derecho nacional que en la Directiva. No obstante, la Ley irlandesa utiliza el término sin precisarlo. Además, la Ley irlandesa de 1876 sólo se refiere a los

experimentos que causen dolor y la versión modificada de 1994 no introdujo cambio alguno al respecto. La Directiva, por el contrario, no sólo comprende experimentos que puedan provocar dolor, sino también los que puedan causar sufrimiento, angustia o daño duradero, si tales experimentos con animales se realizan para conseguir alguno de los fines enunciados en el artículo 3 de la Directiva. Con otras palabras, la Directiva comprende aquellas situaciones en las que existe la posibilidad objetiva de que se cause dolor, sufrimiento, angustia o daño duradero, mientras que la legislación irlandesa, conforme al tenor de la Ley, sólo se refiere a los casos en los que el experimento que se pretende realizar cause dolor.

La Comisión añade que la definición de experimento contiene una serie de elementos relevantes y que la falta de una definición equivalente en el Derecho irlandés puede provocar inseguridad jurídica. Observa que la legislación irlandesa sólo comprende los experimentos con animales vivos, mientras que la Directiva también incluye experimentos en la fase prenatal (y de los que el animal sufre las consecuencias después de su nacimiento), y que, además, en dicha legislación no está claro cuándo comienza y cuándo termina un experimento.

16. La segunda objeción expresada por la Comisión se refiere a la disposición de la legislación irlandesa que corresponde al artículo 11 de la Directiva. En el artículo 12 A (9) de la Ley irlandesa falta el pasaje relativo a la autoridad competente. Por ello, no se regula que la autoridad competente deba comprobar, antes de que se deje en libertad al animal, que se cumplen una serie de requisitos específicos, contrariamente al artículo 11 de la Directiva.

17. La tercera objeción se refiere al hecho de que Irlanda, aunque la Ley irlandesa prescriba que el Ministro establecerá procedimientos, no los estableció, como exige el artículo 12, apartado 1, de la Directiva, o al menos nunca los comunicó a la Comisión.

18. Finalmente, la Comisión considera que el régimen sancionador de la legislación irlandesa es ineficaz. En primer lugar, las sanciones sólo tienen relación con un número limitado de infracciones; en segundo lugar, las sanciones que pueden imponerse no son suficientemente disuasorias. Los importes de las multas no se han adaptado desde 1876. A ello hay que añadir que el Gobierno irlandés no sanciona las infracciones de la Directiva del mismo modo que las infracciones del Derecho nacional que tienen un carácter e importancia comparables. La Comisión opina que la adaptación del Derecho nacional a la Directiva sin garantizar la aplicación efectiva de dichas normas con las correspondientes sanciones adecuadas es contraria al artículo 10 del Tratado.

19. El Gobierno irlandés reconoce el problema relativo a la definición del concepto de experimento y que la legislación irlandesa no cumple todas las exigencias, como ha indicado la Comisión. También afirma que tiene el propósito de realizar las adaptaciones deseadas mediante una modificación de la Ley. Aunque reconoce que pueden existir imprecisiones respecto al alcance de la legislación vigente, también considera que la práctica existente, incluida la utilización del concepto de «experimento» en la Ley irlandesa, *de facto* cumple los requisitos de la Directiva respecto al sufrimiento y los daños permanentes. Además, alega que en la legislación irlandesa el concepto de «experimentos que causan dolor» también comprende los experimentos que pueden causar sufrimientos, angustia o lesiones permanentes.

20. El Gobierno irlandés ha indicado que introducirá modificaciones en su legislación para disipar las preocupaciones expresadas por la Comisión con relación a la adaptación del Derecho nacional a los artículos 11 y 12 de la Directiva. No obstante, el Gobierno irlandés ha destacado que la actual normativa irlandesa es estricta con quienes pretenden realizar investigaciones científicas utilizando animales. El Gobierno irlandés observa que en su legislación está prohibido todo experimento con el que pueda causarse dolor, salvo si el Ministro considera que tales experimentos son necesarios en interés de la ciencia médica. Además, señala que en la solicitud de autorización debe indicarse cuál es el destino del animal con el que se experimenta. En caso de que vaya a dejarse en libertad a un animal o devolverlo a su manada, esto debe indicarse en la solicitud. Por otro lado, se alega que la autorización está acompañada de requisitos. Finalmente, el Gobierno irlandés observa que la mayoría de los animales son sacrificados de modo humano después de un experimento.

21. Por lo que se refiere al procedimiento, el Gobierno irlandés ha indicado que en Irlanda el procedimiento exige que el solicitante comunique previamente al Ministerio los detalles sobre los experimentos y los procedimientos de que se trate. Esto resulta de las normas generales aplicables a los procedimientos de autorización. De este modo, según el Gobierno irlandés, una solicitud de autorización debe contener información acerca de la naturaleza y objetivo de los experimentos y también debe facilitar un informe completo. Además de esto, debe indicarse dónde se efectuarán los experimentos, qué cualificaciones tienen los solicitantes y qué cargo ocupan en el instituto de investigación para el que realizan los experimentos.

22. Respecto a las sanciones, el Gobierno irlandés ha manifestado que admite las objeciones de la Comisión y que también incorporará dicho aspecto a la legislación de adaptación propuesta. No obstante, sigue considerando que un sistema de autorizaciones que prevé la posibilidad de revocar una autorización ya concedida también tiene un efecto preventivo suficiente.

IV. Análisis jurídico

23. Con carácter previo hay que indicar que los Estados miembros debían haber adoptado todas las medidas necesarias para adaptar el Derecho nacional a la Directiva con efectos a 24 de noviembre de 1989. Irlanda tuvo la oportunidad en varias ocasiones de dar pleno cumplimiento a la Directiva después de esta fecha. El primer escrito de la Comisión data ya de 1990. A raíz del mismo, el Gobierno irlandés comunicó que adaptaría el Derecho nacional a la Directiva mediante una modificación del procedimiento de autorización y registro. La Comisión lo consideró insuficiente y envió un escrito de requerimiento a Irlanda. A continuación la Comisión emitió un dictamen motivado. En respuesta, el Gobierno irlandés adaptó su Ley a la Directiva mediante la «European Communities (Amendment to Cruelty to Animals Act 1876) Regulations 1994». La Comisión, después de examinar la adaptación de la Ley, llegó a la conclusión de que aún no se había dado correcto cumplimiento a la Directiva. A continuación, la Comisión envió de nuevo un escrito de requerimiento a Irlanda y la instó para que presentara sus observaciones en el plazo de dos meses. Finalmente, varias circunstancias condujeron a otro dictamen motivado adicional. Esto fue el 17 de diciembre de 1998. En este dictamen motivado adicional la Comisión expuso de nuevo en qué aspectos consideraba que aún existían deficiencias y requirió al Gobierno irlandés para que adoptara las medidas necesarias en el plazo de dos meses. En el escrito de respuesta del Gobierno irlandés, fechado el 16 de marzo de 1999, se reconoció el punto de vista de la Comisión y también se indicó que se estaba preparando una ley de reforma que se enviaría a la Comisión para su apreciación hacia finales de junio de 1999. Sin embargo, la Comisión no recibió ninguna información desde entonces, lo cual condujo al presente procedimiento.

24. El presente asunto versa sobre algunos elementos de la Directiva. Según reiterada jurisprudencia, las obligaciones que incumben a los Estados miembros respecto a la adaptación del Derecho nacional a las Directivas deben interpretarse en sentido estricto. Aunque los Estados miembros pueden elegir la forma y los medios para dar cumplimiento a una Directiva, esta facultad no impide que los Estados miembros estén obligados, en el marco de su ordenamiento jurídico, a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de la Directiva de conformidad con el objetivo que persigue. Para ello los Estados miembros están obligados a establecer un marco legal inequívoco en el ámbito de que se trate, de modo que el Derecho nacional sea conforme con las disposiciones de la Directiva y en tales términos que no exista duda o ambigüedad alguna.

25. En mi opinión, la Comisión ha demostrado de modo convincente que es importante la correcta adaptación del Derecho nacional a la Directiva por lo que se refiere al concepto de «experimento». Al fin y al cabo, éste es un concepto fundamental que delimita el ámbito de aplicación material de la Directiva. Por ello es de gran trascendencia que este concepto se introduzca en el Derecho nacional con exactitud. También el Gobierno irlandés ha reconocido finalmente esta objeción de la Comisión.

26. El Gobierno irlandés también ha reconocido los aspectos alegados por la Comisión en relación con los artículos 11 y 12 de la Directiva. Debo señalar que el Gobierno irlandés prometió adaptar su legislación de conformidad con lo requerido por la Comisión. Ello no impide que yo deba constatar que Irlanda ha incumplido sus obligaciones y que también debe estimarse la pretensión de la Comisión respecto a estos aspectos.

27. Por lo que se refiere al régimen sancionador seré breve. Estoy de acuerdo con la Comisión en que la cuantía de las multas que pueden imponerse en Irlanda es absolutamente inadecuada. Hace 150 años las cuantías máximas de las multas posiblemente tenían un efecto disuasorio, pero, a raíz de la depreciación de la moneda producida desde entonces, hoy tienen un valor simbólico, máxime porque los experimentos con animales también se realizan a escala industrial. Por lo demás, el Gobierno irlandés tampoco ha negado este aspecto y ha prometido una adaptación.

28. Además, según reiterada jurisprudencia, también cuando una normativa comunitaria no contenga disposición específica alguna que prevea una sanción en caso de infracción, y en el presente caso la Directiva no las prevé, los Estados miembros tienen la obligación general, con arreglo al artículo 10 CE, de adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar el alcance y la eficacia del Derecho comunitario. Para ello, los Estados miembros deben procurar, en particular, que las infracciones del Derecho comunitario sean sancionadas en condiciones análogas de fondo y de procedimiento a las aplicables a las infracciones del Derecho nacional cuando tengan una índole y una importancia similares. Aunque los Estados miembros pueden elegir las sanciones que deban imponerse, éstas deben ser, en todo caso, efectivas, proporcionadas y disuasorias. [3] Por ello estoy de acuerdo con la Comisión cuando afirma que Irlanda, en el presente asunto, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 del Tratado.

29. El argumento del Gobierno irlandés según el cual la posibilidad de revocar una autorización produce un efecto preventivo no es convincente. Un sistema de autorizaciones sólo puede ser eficaz cuando la prohibición en la que se basa se aplique efectivamente. Respecto a esta aplicación también juega un papel indudablemente la gravedad de la sanción prevista.

30. En su conjunto, los argumentos del Gobierno irlandés contra las alegaciones de la Comisión no son fundados. Además, el presente procedimiento ya dura demasiado e Irlanda ha tenido en numerosas ocasiones la oportunidad de adaptar correctamente su Derecho nacional a la Directa. En mi opinión, también debe estimarse esta pretensión de la Comisión.

3 — Véanse, entre otras, las sentencias de 21 de septiembre de 1989, Comisión/Grecia (68/88, Rec. p. 2965), y de 10 de julio de 1990, Hansen (326/88, Rec. p. I-2911).

31. 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. Puesto que la Comisión ha solicitado la condena en costas y no procede acoger las alegaciones de Irlanda, considero que debe estimarse este recurso.

Conclusión

32. Sobre la base de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que Irlanda 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, en particular de su artículo 25, y del artículo 10 CE, al no haber adoptado las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para adaptar correctamente el Derecho nacional a los artículos 2 (concepto de «experimento»), 11 y 12 de dicha Directiva y al no haber previsto sanciones efectivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos por la mencionada Directiva.

2) Condene en costas a Irlanda.