

"El bienestar de los animales: un nuevo principio general y constitucional de Derecho comunitario".

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62001CJ0189:ES:HTML>

Comentario Sentencia "Jippes", TJCE, 2001

¿ Es el objetivo de protección del bienestar animal un principio general de derecho comunitario?

Sabine BRELS¹

❖ **Resumen**

La decisión " Jippes ", devuelta por el TJCE en 2001, concierne a un litigio relativo a la epidemia de fiebre aftosa en Europa. Para parar la difusión de la enfermedad, la Unión Europea (UE) pasó una directiva comunitaria que prohibía la utilización de vacunaciones preventivas e imponía el derribo obligatorio del ganado. La solicitante principal, la Sra Jippes, posee animales de granja a los que se niega a matar afirmando que la UE dedicó un principio general de derecho sobre el bienestar animal que protegía a los animales del dolor físico y el sufrimiento salvo en caso de necesidad. En este sentido, la directiva que prohibiría la vacunación preventiva e impondría el derribo obligatorio estaría en conflicto directo con este principio. Sin embargo, el CJCE rechaza este argumento afirmando que el bienestar de los animales no es un principio general de derecho comunitario y deduce al final la validez de las medidas de lucha contra la fiebre aftosa.

- **Partes:** Sra. Jippes y otros contra el Gobierno neerlandés (§2 de la Sentencia).
- **Motivación de la sentencia:** Validez de las medidas comunitarias de lucha contra la fiebre aftosa (§1).
- **Cuestión de derecho:** ¿ Es el objetivo de protección del bienestar animal un principio general de derecho comunitario permitiendo invalidar las medidas comunitarias de lucha contra la fiebre aftosa?

❖ **Argumentos**

• ***Sra. Jippes y otros***

La "**prohibición de vacunación es contraria a un principio general del Derecho comunitario** (...) según el cual deben tomarse todas las medidas apropiadas para garantizar el bienestar de los animales y asegurar que no se los exponga a dolores o sufrimientos innecesarios ni se les causen lesiones innecesarias". (§ 36)

De este "**principio general del Derecho (...) puede originar la nulidad de (...) la prohibición de vacunación** prevista en el artículo 13 de la Directiva 85/511". (§ 37-38)

Cuestión de saber si tal prohibición es conforme con el **principio de proporcionalidad** cuando se produce una epizootia de fiebre aftosa de gran amplitud que, como en el presente caso, no se limita a ciertos lugares en la Comunidad" y "se pregunta en particular si las condiciones previstas en esta Decisión son necesarias en relación con el fin propuesto: la lucha contra la fiebre aftosa (...) al interés de las explotaciones ganaderas en una mayor rentabilidad y, por tanto, a la finalidad del artículo 33 CE". (§ 38-39)

¹ Doctorante en derecho en la Universidad Laval sobre la protección del bienestar animal en el mundo, titular de la Beca Canadá Vanier para Estudios de Postgrado.

El "hecho de que no se mencione el bienestar de los animales entre los objetivos de la Comunidad y de la política agrícola común no cuestiona la **existencia de un principio destinado a garantizar dicho bienestar**. En efecto, en su opinión numerosos principios generales del Derecho comunitario han sido reconocidos por el Tribunal de Justicia sin que estuviesen mencionados entre los objetivos de la Comunidad o de sus diferentes políticas." (§50)

El "principio de bienestar de los animales (...) no excluye, en su opinión, que se tomen medidas cuyo resultado sea infligir dolor a los animales o afectar a su bienestar, pero **exige que se pondere este bienestar con el interés perseguido**". (§51)

El "principio de bienestar de los animales no se tuvo en cuenta al adoptar la Directiva 90/423, que, al establecer como regla general la prohibición de la vacunación preventiva, sólo tenía como objetivo **la rentabilidad económica de las explotaciones ganaderas**." (§52)

La "**vacunación preventiva es incontestablemente la manera más eficaz para impedir toda propagación ulterior del virus de la fiebre aftosa**." (§53)

"Aunque se tomase en consideración el bienestar de los animales como mero interés en el marco de las decisiones de política general, y no como principio general del Derecho, se llegaría al mismo resultado, ya que la negativa a tener en cuenta dicho interés vulnera el Protocolo." (§54)

- ***Gobierno neerlandés***

A "la vista de los inconvenientes de la vacunación preventiva, **la política de no vacunación acompañada de un sacrificio sanitario es más eficaz, menos costosa e impone menos restricciones**." (§60)

- ***Comisión de las Comunidades Europeas***

"La Comisión niega que exista un principio de bienestar de los animales (...) Así, la Declaración nº 24 y el Protocolo simplemente imponen que se tengan plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales, pero ello no basta, en su opinión, para vislumbrar en dichas disposiciones un principio general del Derecho comunitario." (§63)

"El objetivo de la política de no vacunación y de sacrificio sanitario es combatir y erradicar la fiebre aftosa del territorio de la Comunidad, con el fin de mejorar el estado sanitario de la cabaña y garantizar una mayor rentabilidad de la ganadería. En sí mismo, este objetivo también **persigue el bienestar de los animales**." (§67)

Este "objetivo es apropiada, ya que de los estudios científicos se desprende que **la no vacunación acompañada del sacrificio sanitario es el método más eficaz para lograr la erradicación de la fiebre aftosa**". (§68)

"El carácter proporcionado de la prohibición de vacunación también se deriva del hecho de que no se trata de una prohibición absoluta, en la medida en que se pueden establecer excepciones a la misma en casos extremos, cuando las **circunstancias impongan que se autorice la vacunación de emergencia**." (§69)

"La política de sacrificio no puede ser calificada de respuesta desproporcionada." (§70)

- **Sentencia del Tribunal de Justicia**

El objetivo de "garantizar **el bienestar de los animales no forma parte de los objetivos del Tratado**, tal como se definen en el artículo 2 CE, y que el artículo 33 CE, que describe los objetivos de la política agrícola común, no menciona tal exigencia". (§71)

"la protección de los animales no constituye en sí uno de los objetivos de la Comunidad". (§72)

El "**Protocolo**, de su propio tenor literal se desprende que no establece un principio general del Derecho comunitario con un contenido claramente determinado que se imponga a las instituciones de la Comunidad. En efecto, aunque **impone que se tengan "plenamente en cuenta" las exigencias en materia de bienestar de los animales al formular y aplicar las políticas comunitarias**, limita esta obligación a cuatro ámbitos específicos de la actividad de la Comunidad y prevé que se respeten las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional." (§73)

Si bien "existen varias **disposiciones de Derecho derivado** sobre el bienestar de los animales, **tampoco proporcionan indicaciones que permitan considerar la exigencia de velar por el bienestar de los animales como un principio general del Derecho comunitario.**" (§76)

"Sin embargo, **el Tribunal de Justicia ha hecho constar, en varias ocasiones, el interés de la Comunidad en la salud y la protección de los animales** (sentencias de 1 de abril de 1982, Holdijk y otros, asuntos acumulados 141/81 a 143/81, Rec. p. 1299; de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo, 131/86, Rec. p. 905, y de 24 de noviembre de 1993, Mondiet, C-405/92, Rec. p. I-6133; véanse, también, las sentencias Hedley Lomas y Compassion in World Farming, antes citadas)." (§77)

Los "**objetivos de la política agraria común [...] no pueden perseguirse sin tener en cuenta las exigencias de interés general, como la protección de [...] la salud y la vida de [...] [los] animales, exigencias que las instituciones comunitarias deben tener en cuenta al ejercer sus competencias**». (§78)

"El Protocolo ha querido reforzar la obligación de que se tomen en consideración la salud y la protección de los animales imponiendo que se tengan plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales al formular y aplicar las políticas comunitarias, en particular, la política agrícola común, **al tiempo que reconoce que en la actualidad aún existen diferencias entre las normativas de los Estados miembros y sensibilidades diversas entre éstos**. El cumplimiento de esta obligación puede verificarse, en particular, en el marco del control de la proporcionalidad de la medida." (§79)

"Teniendo en cuenta estos elementos, procede declarar que **dicha Decisión tiene en cuenta la protección y el bienestar de los animales, ya que su objetivo es controlar la extensión de la fiebre aftosa y erradicar la epizootia lo más rápidamente posible.**" (§118)

❖ Comentario

I- La sentencia "Jippes" sobre el valor anteriormente secundario del objetivo comunitario de protección del bienestar animal

A- La decisión "Jippes" basada en el Protocolo de 1997 y el Artículo 33 del PAC

1- El Protocolo de 1997 sobre la protección y el bienestar de los animales

2- El artículo 33 de la PAC sobre la productividad y la rentabilidad de la ganadería

B- El valor secundario del principio de bienestar animal en la sentencia "Jippes"

- 1- El bienestar de los animales no es un principio general de derecho comunitario
 - 2- El bienestar de los animales es una "exigencia que se debe tomar en cuenta" en la política comunitaria
- II- La revisión de la decisión " Jippes " sobre el valor recientemente prioritario del objetivo comunitario de protección del bienestar animal**
- A- La revisión de la decisión " Jippes " basada en los nuevos tratados comunitarios
- 1- El nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Art.13)
 - 2- Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Art.III-121)
- B- El valor prioritario del principio de bienestar animal en los nuevos tratados comunitarios
- 1- El objetivo de bienestar animal en las fuentes primarias del derecho comunitario
 - 2- El objetivo de bienestar animal como nuevo objetivo constitucional de derecho comunitario

I- La sentencia " Jippes " sobre el valor anteriormente secundario del objetivo comunitario de protección del bienestar animal

A- La decisión " Jippes " basada en el Protocolo de 1997 y el artículo 33 del PAC

1- El Protocolo de 1997 sobre la protección y el bienestar de los animales

Según el *Protocolo sobre la protección y el bienestar de los animales*, anejo del *Tratado de Ámsterdam*²:

"Las altas Partes contratantes,

*Deseando garantizar una **mayor protección y un mayor respeto del bienestar de los animales como seres sensibles,***

Han convenido en la disposición siguiente, que se incorporará como anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea:

*Al formular y aplicar las políticas comunitarias en materia de agricultura, transporte, mercado interior e investigación, la Comunidad y los Estados miembros **tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales,** respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional. "*

Así, el bienestar de los animales está jurídicamente en la EU una "exigencia" que se debe tener en cuenta en las "políticas comunitarias".

2- El artículo 33 de la PAC sobre la productividad y la rentabilidad de la ganadería

² *Protocolo sobre la protección y el bienestar de los animales*, anejo del *Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*, Diario Oficial n° C 340 de 10 de noviembre de 1997.

Según el Artículo 33 TCE/ Política Agrícola Común (PAC)³:

"1. Los objetivos de la política agrícola común serán: incrementar la productividad agrícola. Desde el Protocolo y sobre todo el plan de acción los agricultores son animados a **tener en cuenta el bienestar de los animales.**"

Por eso, el TJCE confirma que la medida comunitaria de lucha contra la fiebre aftosa "es proporcionada" ya que el objetivo de protección del bienestar animal está secundario con relación al objetivo prioritario de rentabilidad de la ganadería.

B- El valor secundario del principio de bienestar animal en la sentencia " Jippes "

1- El bienestar de los animales no es un principio general de derecho comunitario

La sentencia del TJCE está formal: "el bienestar de los animales no forma parte de los objetivos del Tratado" (§71) y "no constituye en sí uno de los objetivos de la Comunidad" (§72) ya que el "Protocolo" de 1997 solo " impone que se tengan "plenamente en cuenta" las exigencias en materia de bienestar de los animales al formular y aplicar las políticas comunitarias" (§73).

2- El bienestar de los animales es una "exigencia que se debe tomar en cuenta" en la política comunitaria

Como simple exigencia que hay que tomar en consideración en el marco de la política comunitaria, la protección del bienestar animal es inferior a las "exigencias de interés general" tales como la seguridad sanitaria. Por consiguiente, esta superioridad permite validar las medidas comunitarias de lucha contra la fiebre aftosa que son la prohibición de las vacunaciones preventivas y la obligación del derribo del ganado.

II- La revisión de la decisión " Jippes " sobre el valor recientemente prioritario del objetivo comunitario de protección del bienestar animal

A- La revisión de la decisión " Jippes " basada en los nuevos tratados comunitarios

1- El nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Art.13)

Según el Artículo 13 de la *Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* de 2008⁴:

"Al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y *desarrollo tecnológico y espacio*, **la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles**, respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional."

Al contrario del Protocolo de 1997 sobre la protección y el bienestar de los animales que estaba un anejo al Tratado de Ámsterdam, el bienestar de los animales ahora figura en el cuerpo del tratado y "constituye en sí uno de los objetivos de la Comunidad", al contrario de lo que decidió el TJCE en 2001.

³ Ahora el art. 33 de la *Versión consolidada del tratado constitutivo de la comunidad europea*, Diario Oficial de la Unión Europea C 325/33 del 24.12.2002.

⁴ *Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Diario Oficial de la Unión Europea n° C 115/47 del 09.05.2008.

2- Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Art.III-121)

Según el Artículo III-121 del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* de 2004⁵:

"Cuando definan y ejecuten la política de la Unión en los ámbitos de la agricultura, la pesca, los transportes, el mercado interior, la investigación y el desarrollo tecnológico y el espacio, **la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias del bienestar de los animales como seres sensibles**, al tiempo que respetarán las disposiciones legales o administrativas y los usos de los Estados miembros, en particular por lo que respecta a los ritos religiosos, las tradiciones culturales y los patrimonios regionales."

Aunque la formulación está casi-idéntica con el Protocolo precedente de 1997 y el Tratado siguiente de 2008, el valor jurídico del "bienestar de los animales" está superior ya que esta exigencia ahora es un objetivo constitucional y luego prioritario de la política comunitaria exactamente como los principios de igualdad de género (Art.III-116), de no discriminación (Art.III-118), de la protección medioambiental (Art.III-119) o de los consumidores (Art.III-120)⁶.

B- El valor prioritario del principio de bienestar animal en los nuevos tratados comunitarios

1- El objetivo de bienestar animal en las fuentes primarias del derecho comunitario

Contrario al párrafo 76 de la sentencia del TJCE, el bienestar de los animales ahora figura en las fuentes primarias del Derecho comunitario y no solo en "disposiciones de Derecho derivado". Este cambio es muy importante con relación al valor jurídico de este objetivo en la Unión y sus 27 Estados miembros.

2- El objetivo de bienestar animal como nuevo objetivo constitucional de derecho comunitario

De un valor que se podría cualificar "residual", el bienestar de los animales ahora tiene un valor "constitucional". Si un nuevo litigio de este género estuvo sometido al tribunal, no está seguro que la misma sentencia sería pronunciada. En efecto, el objetivo de protección del bienestar animal ya está integrado en las fuentes primarias del mismo derecho comunitario y aún en la más elevada, a saber la Constitución Europea como texto fundamental de la Unión Europea.

Por eso, el bienestar de los animales podría ser considerado como un nuevo "principio general de derecho comunitario", contrariamente a lo que decidió el TJCE en la sentencia "Jippes". Además, este principio está jurídicamente basado en las numerosas leyes nacionales que ya protegen a los animales como seres sensibles⁷.

Finalmente, esta evolución sería conforme con la protección creciente concedida por la UE que está a la vez un modelo y un motor de protección del bienestar animal en la escena mundial.

⁵ *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Diario Oficial de la Unión Europea n° C 310 del 16.12.2004.

⁶ Estos artículos están con el "bienestar de los animales" en el mismo Título I "Disposiciones Generales" "De las Políticas y el funcionamiento de La Unión" (Parte III).

⁷ Índice de leyes de protección de los animales en el mundo (resultado de personal investigación), en línea: http://www.animallaw.info/nonus/articles/art_pdf/arbrelssabine2012.pdf.

