

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. M. POIARES MADURO

presentadas el 2 de diciembre de 2004¹

1. La presente petición de decisión prejudicial planteada por el *College van het Beroep voor het bedrijfsleven* (Tribunal administrativo de comercio e industria) (Países Bajos) tiene su origen en el recurso interpuesto por el Sr. Tempelman y por el Sr. y la Sra. Van Schaijk contra el *Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees* (en lo sucesivo «RUU»; Director del Servicio de Inspección Estatal de Carne y Ganado). Ambos asuntos se plantearon como consecuencia del brote de fiebre aftosa en 2001 y versan sobre las medidas neerlandesas de sacrificio preventivo. El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de si las medidas controvertidas en el procedimiento principal fueron adoptadas de conformidad con el Derecho comunitario y plantea cuestiones relativas a la facultad discrecional de los Estados miembros para adoptar medidas de erradicación que parecen ir más allá de las expresamente previstas por la Directiva 85/511/CEE del Consejo, de 18 de noviembre de 1985, por la que se establecen medidas comunitarias de lucha contra la fiebre aftosa.²

I. Marco legal comunitario

2. El marco legal comunitario pertinente para los presentes asuntos estaba compuesto, en el momento de que se trata, por las normas siguientes: la Directiva 90/425/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990,³ la Directiva 85/511 en su versión modificada por la Directiva 90/423/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990,⁴ y la Decisión 2001/246/CE de la Comisión, de 27 de marzo de 2001, por la que se establecen las condiciones para el control y la erradicación de la fiebre aftosa en los Países Bajos con arreglo al artículo 13 de la Directiva 85/511.⁵

1 — Lengua original: portugués.

2 — DO L 315, p. 11; EE 03/39, p. 33; en lo sucesivo, «Directiva 85/511». Dicha Directiva fue derogada por la Directiva 2003/85/CE del Consejo, de 29 de septiembre de 2003 (DO L 306, p. 1).

3 — Relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior (DO L 224, p. 29; en lo sucesivo, «Directiva 90/425»).

4 — Directiva 90/423/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, por la que se modifican la Directiva 85/511/CEE por la que se establecen medidas comunitarias de lucha contra la fiebre aftosa, la Directiva 64/432/CEE relativa a problemas de policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de animales de las especies bovina y porcina y la Directiva 72/462/CEE relativa a problemas sanitarios y de policía sanitaria en las importaciones de animales de las especies bovina y porcina, de carnes frescas o de productos a base de carne procedentes de terceros países (DO L 224 p. 13; en lo sucesivo, «Directiva 90/423»).

5 — DO L 88, p. 21. Modificada por la Decisión 2001/279/CE de la Comisión, de 5 de abril de 2001 (DO L 96, p. 19).

3. El artículo 10 de la Directiva 90/425, por cuanto aquí interesa, es del siguiente tenor:

salud animal, medidas cautelares con respecto a las explotaciones, centros u organismos de que se trate o, en caso de epizootia, con respecto a la zona de protección contemplada en la normativa comunitaria.

«1. Cada Estado miembro notificará inmediatamente a los demás Estados miembros y a la Comisión la aparición, en su territorio, de las enfermedades previstas por la Directiva 82/894/CEE o de cualquier zoonosis, enfermedad o causa que pueda suponer un peligro grave para los animales o para la salud humana.

Las medidas adoptadas por los Estados miembros serán comunicadas sin demora a la Comisión y a los demás Estados miembros.

El Estado miembro de expedición aplicará inmediatamente las medidas de lucha o prevención previstas en la normativa comunitaria y, en particular, llevará a cabo la determinación de las zonas de protección contempladas en ésta, o adoptará cualquier otra medida que considere pertinente.

[...]

El Estado miembro de destino o de tránsito que, con ocasión de un control efectuado de conformidad con el artículo 5, comprobare la existencia de una de las enfermedades o causas mencionadas en el párrafo primero, podrá adoptar en caso necesario las medidas de prevención que contempla la normativa comunitaria, incluida la puesta en cuarentena de los animales.

4. En todos los casos, la Comisión, en el seno del Comité veterinario permanente y con la mayor brevedad, procederá a un examen de la situación. Adoptará, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 17, las medidas necesarias para los animales y los productos contemplados en el artículo 1 y, si la situación lo requiere, para los productos derivados de dichos animales. La Comisión seguirá la evolución de la situación y, con arreglo al mismo procedimiento, modificará o derogará, en función de dicha evolución, las decisiones tomadas.»

En espera de las medidas que deban tomarse con arreglo al apartado 4, el Estado miembro de destino podrá adoptar, por motivos graves de protección de la salud pública o de la

4. Los artículos 1, 2, 4, 5 y 13 de la Directiva 85/511, en su versión modificada por la Directiva 90/423, disponen:

«Artículo 1

- se ha comprobado oficialmente la presencia de fiebre aftosa tras un examen de laboratorio;

La presente Directiva define las medidas comunitarias de lucha que deberán aplicarse en el caso de brotes de fiebre aftosa, cualquiera que sea el tipo de virus de que se trate.

- d) “animal sospechoso de estar infectado”: todo animal de las especies sensibles que presenta síntomas clínicos o lesiones *post mortem* de tal tipo que pueda válidamente sospecharse la presencia de fiebre aftosa;

Artículo 2

A efectos de la presente Directiva [...]

- e) “animal sospechoso de estar contaminado”: todo animal de las especies sensibles que puede, a partir de las informaciones epizootiológicas recogidas, haberse expuesto directa o indirectamente al contacto del virus aftoso.

[...] se entenderá por:

[...]

[...]

Artículo 4

- c) “animal infectado”: todo animal de las especies sensibles en el que:

- se han comprobado síntomas clínicos o lesiones *post mortem* que pueden relacionarse con la fiebre aftosa o

1. Los Estados miembros velarán por que, cuando en una explotación se encuentren uno o varios animales sospechosos de estar infectados o contaminados, se pongan en práctica inmediatamente los medios de investigación oficiales tendentes a confirmar o a desmentir la presencia de dicha enfer-

medad y, en particular, por que el veterinario oficial efectúe o haga efectuar las tomas de muestra pertinentes para los exámenes de laboratorio.

— se prohíba toda entrada o salida de la explotación de animales de otras especies, salvo autorización de la autoridad competente,

A partir de la notificación de la sospecha, la autoridad competente colocará la explotación bajo vigilancia oficial y ordenará en particular que:

— se prohíba toda salida de la explotación de carnes o de cadáveres de animales de las especies sensibles, así como de alimentos de los animales, utensilios u otras materias, tales como lanas, basuras o escombros, capaces de transmitir la fiebre aftosa, salvo autorización de la autoridad competente,

— se efectúe el recuento de todas las categorías de animales de las especies sensibles y que para cada una de ellas se precise el número de animales ya muertos, infectados o que puedan estar infectados o contaminados; el recuento deberá actualizarse para tener en cuenta los animales nacidos o muertos durante el período de sospecha; los datos del mismo deberán presentarse si fueren requeridos y podrán controlarse en cada visita,

[...]

2. La autoridad competente podrá extender las medidas previstas en el apartado 1 a las explotaciones colindantes en el caso de que su implantación, la configuración del lugar o los contactos con los animales de la explotación donde se sospecha existe la enfermedad permitieren sospechar una posible contaminación.

— se mantengan todos los animales de las especies sensibles de la explotación en sus locales de alojamiento o en otros lugares que permitan su aislamiento,

[...]

Artículo 5

— se prohíba toda entrada o salida de la explotación de animales de las especies sensibles,

Los Estados miembros velarán por que, a partir del momento en que se confirme que uno o varios de los animales definidos en el

punto c) del artículo 2 se encuentran en una explotación, la autoridad competente tome las siguientes medidas:

1) el veterinario oficial procederá o hará que se proceda a las tomas de muestra pertinentes para los exámenes que el laboratorio indicado en el Anexo deberá efectuar; cuando no se hubieren efectuado dichas muestras y exámenes en el curso del período de sospecha con arreglo al primer párrafo del apartado 1 del artículo 4;

2) además de las medidas enumeradas en el apartado 1 del artículo 4, se tomarán inmediatamente las siguientes medidas:

[...]

— se sacrificarán en la explotación todos los animales de las especies sensibles de la misma, bajo control oficial y de manera que permita evitar cualquier riesgo de dispersión del virus aftoso;

— los animales citados serán destruidos, tras su sacrificio, bajo control oficial, de manera que permita evitar cualquier riesgo de dispersión del virus aftoso;

[...]

4) la autoridad competente podrá extender las medidas previstas en el punto 1 a las explotaciones colindantes en el caso de que su implantación, la configuración del lugar o los contactos con los animales de la explotación en la que se ha constatado la enfermedad permitan sospechar una posible contaminación.

[...]

Artículo 13

1. Los Estados miembros velarán por que:

— se prohíba la utilización de vacunas contra la fiebre aftosa;

[...]

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 1 respecto al uso de la vacuna contra la fiebre aftosa, se podrá decidir que se lleve a cabo la vacunación de emergencia según unas modalidades técnicas que garanticen la total inmunidad de los animales cuando se haya confirmado la existencia de la fiebre aftosa y

cuando ésta amenace con extenderse. En tal caso, las medidas adoptadas deberán incluir, en particular, los siguientes elementos:

— extensión geográfica de la zona en la que debe efectuarse la vacunación de emergencia;

— especie y edad de los animales que se tienen que someter a la vacunación;

— duración de la campaña de vacunación;

— régimen de inmovilización específico de los animales vacunados y de sus productos;

— identificación y registro particulares de los animales vacunados;

— otros aspectos relativos a una situación de emergencia.

en colaboración con el Estado miembro de que se trate, actuando con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 16. Dicha decisión tendrá en cuenta especialmente el nivel de concentración de animales en determinadas regiones y la necesidad de proteger a las razas especiales.

No obstante lo dispuesto en el párrafo primero, la decisión de llevar a cabo la vacunación de emergencia en la zona alrededor del foco podrá ser adoptada por el Estado miembro de que se trate previa notificación a la Comisión, siempre que no se perjudique a los intereses fundamentales de la Comunidad. Dicha decisión será revisada inmediatamente en el marco del Comité veterinario permanente, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 16.»

5. La Decisión 2001/246, basada en el artículo 10 de la Directiva 90/425 y en el artículo 13 de la Directiva 85/511, dispone lo siguiente en los artículos 1 y 2:

«Artículo 1

A efectos de la presente Decisión, se aplicarán las siguientes definiciones:

1. "Sacrificio preventivo": el sacrificio de animales sensibles en las explotaciones

La decisión de llevar a cabo la vacunación de emergencia será adoptada por la Comisión,

situadas en un determinado radio alrededor de explotaciones sujetas a las restricciones establecidas en el artículo 4 o 5 de la Directiva 85/511/CEE.

reducir eficazmente la propagación del virus por inmunización por, al menos, uno de los siguientes motivos:

Estará destinado a la reducción urgente del número de animales de las especies sensibles en una zona infectada.

— limitaciones en el sacrificio de animales de las especies sensibles con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 93/119/CEE del Consejo,

2. "Vacunación supresora": la vacunación de emergencia de animales de las especies sensibles en explotaciones concretas situadas en una zona dada (zona de vacunación), que se realizará únicamente en conexión con el sacrificio preventivo definido en el apartado 1.

— limitaciones en la capacidad de destrucción de los animales sacrificados de conformidad con lo dispuesto en el segundo guión del apartado 2 del artículo 5 de la Directiva 85/511/CEE.

Artículo 2

Estará destinada a la reducción urgente de la cantidad de virus en circulación y del riesgo de propagación del virus fuera del perímetro de la zona sin que se retrase el sacrificio preventivo.

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Directiva 85/511/CEE del Consejo y, en particular, en sus artículos 4, 5 y 9, los Países Bajos podrán decidir recurrir a la vacunación supresora de conformidad con las condiciones establecidas en el anexo.

Únicamente se aplicará cuando el sacrificio preventivo de animales de las especies sensibles deba retrasarse por un tiempo estimado que supere al necesario para

2. Previamente a la aplicación de las medidas contempladas en el apartado 1, los Países Bajos garantizarán que los Estados miembros y la Comisión están oficialmente informados de la delimitación geográfica y administrativa

de la zona de vacunación, del número de explotaciones afectadas y del momento en el que comenzará y finalizará la vacunación, así como de las razones que hayan justificado la adopción de la medida.

Posteriormente, los Países Bajos garantizarán que la información facilitada de conformidad con el primer párrafo se complete sin demora indebida con los datos relativos al sacrificio de animales vacunados, en particular, el número de animales sacrificados, el número de explotaciones afectadas, el momento en el que finalizó el sacrificio y las modificaciones de las restricciones aplicadas en las zonas en cuestión.»

II. Hechos y petición de decisión prejudicial

6. El Sr. y la Sra. Van Schaijk dirigen una explotación de ganado biodinámico en Ravenstein. Mediante resolución de 26 de marzo de 2001 —un día antes de que la Comisión adoptara la Decisión 2001/246—, el RVV les comunicó que todos los animales biungulados de su explotación se consideraban sospechosos de estar infectados por fiebre aftosa y, en consecuencia, serían sacrificados, debido a que a menos de un kilómetro (772 metros) de la explotación del Sr. y la Sra. Van Schaijk había una explotación con uno o varios animales de los que se sospechaba que tenían muchas posibilidades de padecer fiebre aftosa. El 27 de marzo, el Sr. y la Sra. Van Schaijk impugnaron la resolución del RVV. Mediante escrito de la misma fecha, presentaron ante el presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven una demanda de medidas

provisionales, solicitando la suspensión de dicha resolución. La demanda fue desestimada mediante sentencia de 28 de marzo de 2001 y los animales biungulados del Sr. y la Sra. Van Schaijk fueron sacrificados.⁶ Mediante resolución de 15 de noviembre de 2001, el RVV declaró infundada la impugnación del Sr. y la Sra. Van Schaijk contra la resolución de 26 de marzo de 2001. Posteriormente, el Sr. y la Sra. Van Schaijk interpusieron un recurso ante el College van Beroep voor het bedrijfsleven.

7. El Sr. Tempelman poseía cabras de angora en Wenum, pueblo próximo a Oene. El 3 de abril de 2001, el Ministro de Agricultura, Gestión de los Recursos Naturales y Pesca decidió que todos los biungulados de la zona de Oene debían ser vacunados y, posteriormente, que debían ser sacrificados. Tras tener conocimiento de la existencia de las cabras de angora del Sr. Tempelman, el RVV le informó, el 23 de mayo de 2001, que sus cabras se consideraban sospechosas de estar infectadas de fiebre aftosa, ya que en los alrededores del lugar en que se encontraban dichos animales se habían comprobado distintos casos de fiebre aftosa. Las cabras de angora fueron sacrificadas el mismo día. Mediante escrito de 12 de junio de 2001, el Sr. Tempelman impugnó la resolución del RVV. Mediante resolución de 15 de noviembre de 2001, el RVV declaró infundada la impugnación del Sr. Tempelman. El Sr. Tempelman interpuso un recurso contra dicha declaración ante el College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

6 — Varias semanas después, de los análisis de laboratorio de las muestras de sangre tomadas antes del sacrificio resultó que no había indicios del virus de la fiebre aftosa en la explotación principal, ni en un radio de un kilómetro a la redonda.

8. En su resolución de 7 de enero de 2003, el College van Beroep decidió que los motivos de recurso formulados por el Sr. Tempelman carecían de fundamento en la medida en que se basaban en el Derecho nacional. En su resolución del mismo día dictada en el litigio entre el Sr. y la Sra. Van Schaijk y el RVV, el College van Beroep llegó a una conclusión similar: la legislación nacional pertinente proporcionaba al RVV una base jurídica suficiente para decidir, el 26 de marzo de 2001, ordenar el sacrificio de los animales del Sr. y la Sra. Van Schaijk. Sin embargo, el College van Beroep consideró que debía determinarse si las resoluciones impugnadas eran compatibles con el Derecho comunitario.

9. El College van Beroep resolvió plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Puede un Estado miembro deducir del Derecho comunitario la facultad de ordenar el sacrificio de animales sospechosos de estar infectados o contaminados con el virus de la fiebre aftosa?

2) La Directiva 85/511/CEE, en su versión modificada por la Directiva 90/423/CEE, ¿deja a los Estados miembros margen para adoptar (u ordenar que se adopten) medidas nacionales complementarias de lucha contra la fiebre aftosa?

3) ¿Qué límites establece el Derecho comunitario a un Estado miembro por

lo que respecta a la adopción de medidas nacionales complementarias distintas de las previstas en la Directiva 85/511/CEE, en su versión modificada por la Directiva 90/423/CEE?»

10. Presentaron observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia el Sr. Tempelman, el Sr. y la Sra. Van Schaijk, la Comisión y los Gobiernos de los Países Bajos, Grecia, Irlanda, Italia y el Reino Unido. En la vista celebrada el 29 de septiembre de 2004, el Tribunal de Justicia oyó las alegaciones orales del Sr. y la Sra. Van Schaijk, de la Comisión y de los Gobiernos de Grecia, los Países Bajos, Irlanda y el Reino Unido.

III. Apreciación

11. En su petición de decisión prejudicial, el College van Beroep señala que la respuesta a sus preguntas puede depender del modo en que debe entenderse el artículo 10 de la Directiva 90/425. Considera que esta cuestión no está completamente clara y que puede influir en el modo en que debe interpretarse la Directiva 85/511. Por consiguiente, trataré, en primer lugar, de aclarar la correlación entre la Directiva 85/511 y la Directiva 90/425, en particular el artículo 10 de ésta. Posteriormente, analizaré cada una de las cuestiones prejudiciales del órgano jurisdiccional remitente.

A. Correlación entre las Directivas 90/425 y 85/511

12. La Directiva 90/425 y la Directiva 85/511 persiguen los mismos objetivos. Ambas Directivas abordan la protección de la sanidad animal a la luz de la libre circulación de animales y de productos agrícolas. La Directiva 90/425 y la Directiva 90/423, que modificó la Directiva 85/511, fueron adoptadas en la misma fecha con arreglo al artículo 43 del Tratado CE (actualmente artículo 37 CE, tras su modificación).

13. Con el fin de realizar el mercado interior, la Directiva 90/425 tiene por objeto limitar los controles veterinarios al lugar de partida, en lugar de controles en las fronteras, lo que entraña la armonización de las exigencias esenciales de la protección de la sanidad animal.⁷ En caso de aparición de una enfermedad que pueda suponer un peligro grave para los animales o para la salud humana, el artículo 10 de la Directiva 90/425 establece un mecanismo de medidas de prevención destinadas a impedir que la enfermedad se siga extendiendo. Con arreglo al artículo 10, apartado 1, los Estados miembros afectados podrán o deberán adoptar inmediatamente medidas de prevención o medidas cautelares. La Comisión deberá adoptar rápidamente medidas definitivas con arreglo al artículo 10, apartado 4, como, en el presente asunto, la Decisión 2001/246.

14. Por lo que se refiere a los Estados miembros de destino o de tránsito, el artículo 10 establece que éstos podrán adoptar las medidas de prevención que prevé la normativa comunitaria. En espera de las medidas que deba adoptar la Comisión con arreglo al apartado 4 de dicho artículo, podrán adoptar, por motivos graves de protección de la salud pública o de la salud animal, medidas cautelares. En su sentencia de 26 de mayo de 1993, Comisión/Portugal, el Tribunal de Justicia dejó claro que una vez que la Comisión ha adoptado una decisión con arreglo al artículo 10, apartado 4, los Estados miembros de destino carecen de competencia para adoptar medidas distintas de las expresamente previstas en dicha decisión y en el artículo 10.⁸

15. El artículo 10, apartado 1, segundo párrafo, versa sobre los Estados miembros de expedición. Dispone que, en caso de aparición de las enfermedades indicadas, «el Estado miembro de expedición aplicará inmediatamente las medidas de lucha o prevención establecidas en la normativa comunitaria [...] o adoptará cualquier otra medida que considere pertinente».

16. El Sr. y la Sra. Van Schaijk y el Gobierno de los Países Bajos proponen interpretaciones diametralmente opuestas del término «o» en este pasaje. Ambas interpretaciones pretenden resolver la cuestión de si la normas comunitarias relativas al control de

7 — Véase la exposición de motivos de la Directiva.

8 — Asunto C-52/92, Rec. p. I-2961, apartado 19. Véase asimismo la sentencia de 5 de julio de 1990, Comisión/Bélgica (C-304/88, Rec. p. I-2801), apartado 19.

las enfermedades animales permiten la intervención adicional del Estado miembro, lo que, en consecuencia, influye en el modo en que debe interpretarse la Directiva 85/511 para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el *College van Beroep*.

17. Según el Sr. y la Sra. Van Schaijk, del empleo del término «o» se deduce que cuando existan normas comunitarias, debe entenderse que dichas normas excluyen la intervención adicional del Estado miembro.

18. Según el Gobierno de los Países Bajos «o» debe interpretarse como «y». Debe entenderse que dicha disposición permite siempre a los Estados miembros adoptar medidas adicionales a las exigidas por cualquier conjunto existente de normas comunitarias. El Gobierno de los Países Bajos invoca la versión lingüística alemana de la Directiva, en la que se emplea el término «sowie» (así como) en lugar de «o».

19. Sin embargo, ninguna de dichas interpretaciones parece totalmente convincente a la luz de la finalidad de la Directiva 90/425. No me parece probable que el artículo 10, apartado 1, de dicha Directiva pretenda resolver totalmente la cuestión de si todas las normas comunitarias anteriores y posteriores sobre el control de enfermedades animales son exhaustivas. Además, cuando

existe una discrepancia aparente entre el tenor literal de una disposición en una versión lingüística y en las otras, resulta preferible resolver la cuestión controvertida sin dar preferencia a ninguna de las versiones de que se trata.⁹

20. Considero que el artículo controvertido tiene por objeto expresar que, a falta de normas comunitarias referentes al supuesto, o si y en la medida en que dichas normas comunitarias no sean exhaustivas, los Estados miembros de expedición deben aplicar las medidas que consideren convenientes. Naturalmente, las normas comunitarias pueden, por ejemplo, ser establecidas mediante una decisión de la Comisión basada en el artículo 10, apartado 4, a través de una Directiva pertinente, o mediante una combinación de instrumentos comunitarios. Cabe afirmar que el artículo 10, apartado 1, establece una presunción de que los Estados miembros deben adoptar cualquier otra medida pertinente, si bien dicha presunción se aplica únicamente en la medida en que las normas comunitarias no sean exhaustivas. Desde esta perspectiva, el artículo controvertido persigue la confirmación de dos extremos. En primer lugar, que para alcanzar la finalidad de la Directiva, deben aplicarse las normas comunitarias pertinentes. En segundo lugar, que los Estados miembros deben, no obstante, adoptar otras medidas que consideren pertinentes.¹⁰ El segundo

9 — Sentencia de 3 de marzo de 1977, *North Kerry Milk* (80/76, Rec. p. 425), apartado 11.

10 — Debe entenderse que el empleo del término «aplicará» en el párrafo segundo del artículo 10, apartado 1, impone a los Estados miembros la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para combatir la enfermedad; sin embargo, éstos disponen de un margen de apreciación por lo que respecta a la definición de las medidas que «considera[n] pertinente[s]».

extremo se deriva de la premisa de que es posible que no existan normas comunitarias o de que éstas pueden no ser exhaustivas, y de que pueden ser necesarias medidas nacionales para complementar las medidas de control comunitarias.

Directiva 85/511 dispone únicamente el sacrificio de los animales de las especies sensibles de una explotación en la que se haya confirmado que contiene uno o varios animales infectados, según se definen en el artículo 2, letra c).¹¹

21. En el momento pertinente, las medidas comunitarias para el control de la fiebre aftosa se encontraban en la Directiva 85/511. En consecuencia, el brote de fiebre aftosa de 2001 dio lugar a la aplicación del mecanismo establecido en el artículo 10 de la Directiva 90/425 y a la puesta en práctica de las medidas de control previstas en la Directiva 85/511.

22. De ello se desprende que debe examinarse la Directiva 85/511 con el fin de resolver la cuestión de si el Derecho comunitario se opone a que los Estados miembros adopten medidas de control adicionales. Como ha reconocido el órgano jurisdiccional remitente, la cuestión que se plantea es si dicha Directiva, si no las prevé, se opone a que se adopten medidas adicionales como las adoptadas por los Países Bajos en los casos del Sr. Tempelman y el Sr. y la Sra. Van Schaijk.

B. ¿Prevé la Directiva 85/511 el sacrificio preventivo?

23. En su resolución de remisión, el College van Beroep considera que el artículo 5 de la

24. El Gobierno neerlandés alega que, no obstante, del artículo 5 de la Directiva 85/511 debe deducirse una obligación de sacrificar a los animales posiblemente infectados. Ello se desprende del artículo 5, apartado 4, que dispone que «la autoridad competente podrá extender las medidas previstas en el punto 1 a las explotaciones colindantes en el caso de que su implantación [...] permitiere sospechar una posible contaminación». El punto 1 versa sobre las tomas de muestras pertinentes para los exámenes del laboratorio. Sin embargo, según el Gobierno neerlandés, la referencia al punto 1 del artículo 5 es errónea y debe entenderse como una referencia al punto 2 del artículo 5, que versa sobre medidas como el sacrificio y la destrucción de animales. Alega que otra interpretación no tendría sentido, puesto que el artículo 4, apartado 2, de la Directiva ya prevé la toma de muestras en explotaciones colindantes sospechosas de estar infectadas. En apoyo de su razonamiento, establece un paralelismo entre la Directiva 85/511 y otra serie de

11 — Véase el punto 4 *supra*.

Directivas en el ámbito veterinario¹² y se remite al apartado 124 de la sentencia Jippes y otros, en la que el Tribunal de Justicia declaró: «El artículo 5 de la Directiva 85/511 impone el sacrificio preventivo de los animales que se encuentran en una explotación en la que se han descubierto uno o varios animales infectados, así como en las explotaciones vecinas que puedan estar contaminadas». ¹³ En la vista celebrada en los presentes asuntos ante el Tribunal de Justicia, la Comisión señaló que consideraba también que la referencia al punto 1 contenida en el artículo 5, apartado 4, de la Directiva es un error.

25. Con carácter preliminar, procede señalar que la referencia del artículo 5, apartado 4, al punto 1, es idéntica en todas las versiones lingüísticas de la Directiva 85/511. ¹⁴

12 — Directiva 92/35/CEE del Consejo, de 29 de abril de 1992, por la que se establecen las normas de control y las medidas de lucha contra la peste equina (DO L 157, p. 19); Directiva 92/40/CEE del Consejo, de 19 de mayo de 1992, por la que se establecen medidas comunitarias para la lucha contra la influenza aviar (DO L 167, p. 1); Directiva 92/66/CEE del Consejo, de 14 de julio de 1992, por la que se establecen medidas comunitarias para la lucha contra la enfermedad de Newcastle (DO L 260, p. 1); Directiva 92/119/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1992, por la que se establecen medidas comunitarias generales para la lucha contra determinadas enfermedades de animales y medidas específicas respecto a la enfermedad vesicular porcina (DO 1993, L 62, p. 69); Directiva 2000/75/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2000, por la que se aprueban disposiciones específicas relativas a las medidas de lucha y erradicación de la fiebre catarral ovina (DO L 327, p. 74); Directiva 2001/89/CE del Consejo, de 23 de octubre de 2001, relativa a medidas comunitarias de lucha contra la peste porcina clásica (DO L 316, p. 5); Directiva 2002/60/CE del Consejo, de 27 de junio de 2002, por la que se establecen disposiciones específicas de lucha contra la peste porcina africana y se modifica, en lo que se refiere a la enfermedad de Teschen y a la peste porcina africana, la Directiva 92/119/CEE (DO L 192, p. 27).

13 — Sentencia de 12 de julio de 2001, Jippes y otros (C-189/01, Rec. p. I-5689).

14 — Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la interpretación de una disposición de Derecho comunitario requiere una comparación de sus distintas versiones lingüísticas: sentencias de 6 de octubre de 1982, CILFIT (283/81, Rec. p. 3415), apartado 18; de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, Rec. p. I-5403), apartado 28, y de 30 de enero de 2001, España/Consejo (C-36/98, Rec. p. I-779), apartado 47.

26. Además, el Tribunal de Justicia afirmó en su sentencia Met-Trans y Sagpol que no le corresponde sustituir al legislador comunitario e interpretar una disposición en un sentido contrario a su tenor literal. ¹⁵ El Tribunal ha declarado asimismo en el apartado 19 de su sentencia en el asunto 348/85, Dinamarca/Comisión que «la legislación comunitaria debe de ser precisa y su aplicación previsible para los justiciables». ¹⁶

27. Aun cuando fuera cierta la tesis de que la referencia al punto 1 hace superfluo el artículo 5, apartado 4, no corresponde al Tribunal de Justicia sustituir una referencia a otro punto por una remisión intrínsecamente inequívoca. A este respecto, procede señalar que el artículo 5, apartado 1, reitera, por lo que respecta a los animales infectados, lo que el artículo 4, apartado 1, ha establecido ya respecto de los animales sospechosos de estar infectados o contaminados; el artículo 5, apartado 4, podría interpretarse del mismo modo como una reiteración similar, confirmando que lo que se establece en el artículo 4, apartado 2, se aplica también a la situación en que se haya detectado que los animales están infectados.

28. En efecto, la declaración del Tribunal de Justicia en el asunto Jippes y otros parece discrepar con el tenor del artículo 5. Sin embargo, en primer lugar, dicha declaración

15 — Sentencia de 23 de marzo de 2000 (asuntos acumulados C-310/98 y C-406/98, Rec. p. I-1797), apartado 32.

16 — Sentencia de 15 de diciembre de 1987, Rec. p. 5225. Véase asimismo la sentencia de 1 de octubre de 1998, Reino Unido/Comisión (C-209/96, Rec. p. I-5655), apartado 35.

se refiere sólo a las explotaciones colindantes a una explotación en la que se han descubierto uno o varios animales infectados. Al menos en la explotación del Sr. y la Sra. Van Schaijk, no era esta la situación. Los animales de dicha explotación se sacrificaron de manera preventiva porque en los alrededores había una explotación sospechosa de estar contaminada.

29. Además, debe recordarse que la declaración de la sentencia Jippes y otros forma parte de un pasaje relativo a la base jurídica de la Decisión 2001/246 de la Comisión. El Tribunal de Justicia concluyó en el apartado 127 de la referida sentencia que el Derecho comunitario proporcionaba una base jurídica suficiente para la adopción de dicha Decisión. A mi juicio, esta conclusión puede extraerse simplemente de las dos disposiciones a las que hizo referencia el Tribunal de Justicia: el artículo 13, apartado 3, de la Directiva 85/511 y el artículo 10, apartado 4, de la Directiva 90/425, ambos relativos a decisiones que debe adoptar la Comisión en caso de aparición de la fiebre aftosa. Tal conclusión no resulta afectada ni confirmada por el tenor del artículo 5 de la Directiva 85/511, al que el Tribunal de Justicia hizo también referencia, sino que atañe a las medidas de control de la fiebre aftosa que deben adoptar los Estados miembros.

30. En mi opinión, el College van Beroep ha observado acertadamente que la Directiva 85/511 no prevé el sacrificio preventivo de animales sospechosos de estar infectados o contaminados con fiebre aftosa.

C. ¿Se opone la Directiva 85/511 al sacrificio preventivo?

31. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si la Directiva 85/511 permite la adopción de medidas nacionales complementarias de lucha contra la fiebre aftosa. Para responder al órgano jurisdiccional remitente, es preciso examinar si el Derecho comunitario en el momento pertinente establecía un sistema exhaustivo para hacer frente a los brotes de la fiebre aftosa en la Comunidad, lo que excluye medidas nacionales adicionales.

32. La Directiva 85/511 no concede expresamente a los Estados miembros libertad para adoptar medidas más estrictas que las previstas en la Directiva. Sin embargo, dicha libertad puede, no obstante, deducirse implícitamente. Según jurisprudencia reiterada, procede tener en cuenta el tenor literal, el contexto y los objetivos perseguidos por la Directiva.¹⁷

33. A este respecto, el Gobierno neerlandés, así como los Gobiernos griego, irlandés, italiano y del Reino Unido, consideran que el objetivo de la Directiva de combatir de manera inmediata y efectiva cualquier brote

¹⁷ — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 19 de octubre de 1995, Hönlig (C-128/94, Rec. p. I-3389), apartado 9; de 19 de marzo de 1998, World Farming (C-1/96, Rec. p. I-1251), apartado 49, y de 25 de abril de 2002, Comisión/Francia (C-52/00, Rec. p. I-3827), apartado 16.

de fiebre aftosa entraña un margen para que los Estados miembros adopten medidas como el sacrificio preventivo. La Comisión respalda esencialmente esta alegación y pone de relieve que la Directiva 90/423 supuso una elección entre una política de vacunación y una política de destrucción, si bien no excluyó otras medidas para controlar la fiebre aftosa.

34. El Sr. Tempelman y el Sr. y la Sra. Van Schaijk exponen una serie de razones para concluir que la Directiva 85/511 establece normas exhaustivas. En primer lugar, señalan la diferencia entre el tenor literal del artículo 1 de dicha Directiva antes y después de su modificación por la Directiva 90/423. Afirman que, antes de la modificación, dicho artículo declaraba expresamente que la Directiva contenía medidas de lucha comunitarias mínimas; con la modificación, se suprimió el término «mínimas». Además, hacen referencia a la exposición de motivos de la Directiva 90/423, en particular a la parte en que se declara que «resulta indispensable aplicar una política uniforme en toda la Comunidad».

35. Dichas alegaciones no me parecen convincentes. El artículo 1 de la Directiva 85/511, antes de su modificación por la Directiva 90/423, establecía: «La presente Directiva define las medidas de lucha comunitarias mínimas que se deben aplicar en caso de aparición de fiebre aftosa, cualquiera

que sea el tipo de virus de que se trate [...] La presente Directiva no afecta a las políticas de vacunación profiláctica practicadas por los Estados miembros.» La Directiva 85/511 fue modificada con objeto de establecer una política de no vacunación en toda la Comunidad, así como normas estrictas y condiciones para la vacunación en situaciones de emergencia.¹⁸ La Directiva 90/423 por la que se efectúa la modificación rechaza expresamente la política de vacunación profiláctica e impone una política de no vacunación en el conjunto de la Comunidad, acompañada de una política de sacrificio total y destrucción de los animales contagiados.¹⁹ El artículo 1 de la Directiva 85/511 fue sustituido y se eliminó la referencia a las medidas «mínimas» y a las políticas de vacunación de los Estados miembros. Como aduce el Gobierno neerlandés en sus alegaciones escritas formuladas ante el Tribunal de Justicia, la modificación del artículo 1 debe entenderse principalmente a la luz del establecimiento de una política de no vacunación comunitaria. Debe considerarse que la Directiva 85/511, en su versión modificada por la Directiva 90/423, pretende establecer el mercado interno de productos agrícolas, para lo cual, según se indica en la exposición de motivos de la segunda Directiva, se considerará esencial una política de vacunación uniforme. Como el Comité Económico y Social observaba en su Dictamen relativo a la propuesta de modificación de la Directiva 85/511, el sistema existente de distintas políticas de vacunación nacionales no podía continuar si se iba a liberalizar el comercio de animales en la Comunidad.²⁰ De la modificación del artículo 1 y de la exposición de motivos de la Directiva 90/423

18 — Véase el artículo 13 de la Directiva 85/511.

19 — Exposición de motivos de la Directiva 90/423.

20 — DO 1990, C 62, p. 44.

no cabe inferir que la Directiva 85/511 excluye las medidas que no perjudican de ningún modo la política de no vacunación comunitaria.²¹

36. El Sr. Tempelman y el Sr. y la Sra. Van Schaijk subrayan que la Directiva 85/511 ofrece un conjunto pormenorizado de medidas para situaciones concretas. En particular, hacen referencia al artículo 4, que establece medidas detalladas relacionadas con los animales sospechosos, si bien no prevé su sacrificio; al artículo 5, que establece medidas relativas a los animales contaminados, incluido su sacrificio; y el artículo 6, que contiene una excepción al artículo 5 para determinadas situaciones.

37. A este respecto, debe señalarse, en primer lugar, que el hecho de que la Directiva no prevea el sacrificio de animales posiblemente contaminados no entraña automáticamente que excluya dichas medidas. Teniendo esto presente, no considero que el grado de detalle de la Directiva 85/511 justifique la conclusión de que, *a contrario*, se descarte la posibilidad de adoptar medidas complementarias. Una argumentación *a contrario* sólo puede admitirse cuando ninguna otra interpretación resulta adecuada.²² No sucede así en el presente contexto.

21 — En ocasiones, el tenor literal de la Directiva 85/511 indica claramente unos niveles mínimos. El artículo 9 establece un «radio mínimo» para zonas de protección y vigilancia; el artículo 5 exige un período de «al menos veintidós días» antes de que los animales puedan volver a entrar en una explotación desinfectada.

22 — Sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/ Alta Autoridad (9/56, Rec. p. 11), apartado 140.

38. En primer lugar, como he señalado antes, el tenor literal del artículo 10, apartado 1, de la Directiva 90/425 se deriva en parte de la premisa de que las normas comunitarias para el control de enfermedades animales pueden no ser exhaustivas.²³

39. En segundo lugar, con arreglo al artículo 249 CE, una Directiva «[deja] a las autoridades nacionales la elección de las formas y de los medios», lo que, en principio, indica un margen para los Estados miembros. El objetivo que la Directiva 85/511 pretende conseguir es la supresión efectiva de la fiebre aftosa en el marco de una política de no vacunación. Ello entraña que se establecen determinadas medidas para la lucha contra la fiebre aftosa, mientras que se prohíben expresamente otras. Sin embargo, no excluye la adopción de otras medidas de lucha, mientras no afecten a la finalidad y a las disposiciones de la Directiva, y a la política uniforme de no vacunación en particular. A mi juicio, dado el objetivo que la Directiva 85/511 pretende conseguir, si el legislador comunitario hubiera pretendido prohibir medidas destinadas a luchar contra la fiebre aftosa como las controvertidas en el presente asunto habría incluido una disposición expresa a tal efecto.²⁴

23 — Véase el punto 20 *supra*.

24 — Sentencia de 25 de noviembre de 1992, Comisión/Bélgica (C-376/90, Rec. p. I-6153), apartado 27.

40. Por último, la Directiva 2003/85, mediante la que se derogó la Directiva 85/511, contiene un sistema de lucha contra la fiebre aftosa todavía más detallado — incluido un programa de erradicación preventiva— si bien, no obstante, concede a los Estados miembros libertad para adoptar medidas más restrictivas.²⁵

41. Según el Sr. y la Sra. Van Schaijk, debe tenerse en cuenta que el sacrificio de animales se considera poco aconsejable en la Comunidad, como confirmó la Directiva 2003/85, que se adoptó tras el brote de 2001.²⁶

42. No hay duda de que no cabe sino estar de acuerdo con la opinión de que la protección de la vida y el bienestar del ganado merece ser objeto de especial atención. Sin embargo, la alegación del Sr. y la Sra. Van Schaijk de que el sacrificio de animales se considera en general poco aconsejable en la Comunidad no conduce a la conclusión de que la Directiva 85/511 no permite el sacrificio preventivo. De hecho, la Directiva 2003/85, a la que hacen referencia el Sr. y la Sra. Van Schaijk, establece

programas de erradicación preventiva,²⁷ como lo hacen otras Directivas relativas a la lucha contra las enfermedades animales.²⁸

43. Por tanto, considero que la Directiva 85/511 no se opone a que los Estados miembros adopten medidas adicionales para la lucha contra la fiebre aftosa, como el sacrificio preventivo de animales sospechosos de estar infectados o contaminados con fiebre aftosa.

D. Límites de la facultad de los Estados miembros para adoptar medidas de lucha adicionales

44. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el College van Beroep pregunta qué límites establece el Derecho comunitario a la adopción por los Estados miembros de medidas para la lucha contra la fiebre aftosa distintas de las previstas en la Directiva 85/511.

45. Como he indicado antes, la Directiva 85/511 ha de examinarse en el contexto del

25 — Véase el artículo 1, apartados 1, letra a), y 2, de la Directiva 2003/85.

26 — Directiva del Consejo 2003/85/CE, de 29 de septiembre de 2003, relativa a medidas comunitarias de lucha contra la fiebre aftosa por la que se derogan la Directiva 85/511/CEE y las Decisiones 89/531/CEE y 91/665/CEE y se modifica la Directiva 92/16/CEE.

27 — Artículo 8 de la Directiva 2003/85.

28 — Véanse, por ejemplo, el artículo 5, apartados 1, letra a), y 2, de la Directiva 92/40 y el artículo 5, apartados 1, letra a), y 2, de la Directiva 92/66.

procedimiento del artículo 10 de la Directiva 90/425, que tiene por objeto garantizar que los Estados miembros no adoptarán y mantendrán unilateralmente medidas de prevención que constituyan un obstáculo al comercio intracomunitario. De la sentencia Comisión/Portugal se desprende que los Estados miembros carecen de competencia para adoptar medidas de prevención contra la fiebre aftosa fuera del sistema previsto en el artículo 10 de la Directiva 90/425.²⁹ En consecuencia, dichas medidas nacionales deben adoptarse de conformidad con las exigencias de esa disposición.³⁰ Ello entraña que éstas deben notificarse sin demora al resto de los Estados miembros y a la Comisión, según se exige en el último párrafo del artículo 10, apartado 1, de la Directiva 90/425. La Comisión y el Estado miembro afectado deben, en virtud de la obligación de cooperación leal que subyace al artículo 10 CE, trabajar conjuntamente de buena fe cuando se adopten medidas cautelares.³¹

46. Además, según reiterada jurisprudencia las medidas nacionales comprendidas en el

ámbito de aplicación del Derecho comunitario deben ser compatibles con sus principios generales, como el principio de proporcionalidad.³² En virtud de dicho principio, las medidas adoptadas por un Estado miembro deben ser apropiadas y necesarias para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos; cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y las desventajas ocasionadas no deberán ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.³³

47. Según alegaron el Sr. y la Sra. Van Schaijk en la vista, los principios generales de Derecho comunitario incluyen derechos fundamentales como el derecho de propiedad.³⁴ A este respecto, corresponde al órgano jurisdiccional nacional verificar que, teniendo en cuenta el objetivo perseguido, las restricciones al derecho de propiedad derivadas de las medidas adicionales nacionales de lucha contra la fiebre aftosa no constituyen una intervención desmesurada e intolerable que lesione la propia esencia del derecho de propiedad.³⁵

29 — Sentencia C-52/92, citada en la nota 8, apartado 19. Véanse asimismo las conclusiones del Abogado General Tesouro presentadas en dicho asunto, puntos 8 y 9. El Tribunal de Justicia declaró asimismo en el apartado 50 de la sentencia de 22 de octubre de 2002, *National Farmers' Union* (C-241/01, Rec. p. I-9079), que «en la comunidad de Derecho que constituye la Comunidad Europea, un Estado miembro está obligado a respetar las disposiciones del Tratado y, en particular, a actuar en el marco de los procedimientos previstos por éste y por la normativa aplicable».

30 — Véase, por lo que respecta a las medidas cautelares adoptadas por un Estado miembro de destino, la sentencia de 3 de julio de 2003, *Lennox* (C-220/01, Rec. p. I-7091), apartados 68 a 76.

31 — Véanse, por analogía, la sentencia *National Farmers' Union*, citada en la nota 29, apartado 60, y la sentencia de 8 de enero de 2002, *Van den Bor* (C-428/99, Rec. p. I-127), apartado 47.

32 — Sentencia *Lennox*, citada en la nota 30, apartado 76. Véanse asimismo las sentencias de 5 de mayo de 1998, *Reino Unido/Comisión* (C-180/96, Rec. p. I-2265), apartado 96, y de 13 de noviembre de 1990, *Fedesa* y otros (C-331/88, Rec. p. I-4023), apartado 13. Debe señalarse que, en el presente contexto, los Países Bajos estaban ejerciendo una facultad discrecional concedida por una disposición comunitaria que estaban aplicando, es decir, el artículo 10, apartado 1, de la Directiva 90/425. Véase *supra*, el punto 20, en particular la nota a pie de página 10. Conforme a las sentencias de 24 de marzo de 1994, *Bostock* (C-2/92, Rec. p. I-955), apartado 16, y de 13 de abril de 2000, *Karlsson* y otros (C-292/97, Rec. p. I-2737), apartado 37.

33 — Sentencia *Fedesa* y otros, citada en la nota 32, apartado 13.

34 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 13 de diciembre de 1979, *Hauer* (44/79, Rec. p. 3727), apartados 15 y 17, y de 10 de julio de 2003, *Booker Aquaculture* e *Hydro Seafood* (asuntos acumulados C-20/00 y C-64/00, Rec. p. I-7411), apartados 65 y 67.

35 — Conforme a la sentencia *Booker Aquaculture* e *Hydro Seafood*, citada en la nota 34, apartados 79 y 88.

IV. Conclusión

48. Por consiguiente, considero que el Tribunal de Justicia debe responder del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el College van Beroep voor het bedrijfsleven:

- «1) La Directiva 85/511/CEE del Consejo, de 18 de noviembre de 1985, por la que se establecen medidas comunitarias de lucha contra la fiebre aftosa, no establece el sacrificio preventivo de animales sospechosos de estar infectados o contaminados con fiebre aftosa.

- 2) La Directiva 85/511 no se opone a que los Estados miembros adopten medidas adicionales para la lucha contra la fiebre aftosa, como el sacrificio preventivo de animales sospechosos de estar infectados o contaminados con fiebre aftosa.

- 3) Las medidas para la lucha contra la fiebre aftosa, tomadas por los Estados miembros de forma adicional a las previstas en la Directiva 85/511, deberán adoptarse de conformidad con las exigencias del artículo 10 de la Directiva 90/425/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior; cooperando de manera leal con la Comisión y deberán ser compatibles con los principios generales del Derecho comunitario, como el principio de proporcionalidad y el derecho de propiedad.