SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)
de 10 de marzo de 2005 *

En los asuntos acumulados C-96/03 y C-97/03,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 234 CE, por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Países Bajos), mediante resoluciones de 7 de enero de 2003, recibidas en el Tribunal de Justicia el 4 de marzo de 2003, en los procedimientos entre

A. Tempelman (C-96/03),

Matrimonio T. H. J. M. van Schaijk (C-97/03)

y

Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. A. Rosas (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, J. Malenovský y U. Lõhmus, Jueces;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretaria: Sra. M. Múgica Arzamendi, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de septiembre de 2004;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Sr. Tempelman, por el Sr. H. Bronkhorst, advocaat;

— en nombre del matrimonio Van Schaijk, por el Sr. A. van Beek, advocaat;

— en nombre del Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, por el Sr. E.J. Daalder, advocaat;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. J.G.M. van Bakel y H.G. Sevenster, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. V. Kontolaimos y las Sras. S. Charitaki y M. Tassopoulou, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno irlandés, por el Sr. D. O'Hagan, en calidad de agente, asistido por el Sr. P. McGarry, BL;

— en nombre del Gobierno italiano, por los Sres. I. Braguglia y G. Fiengo, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por las Sras. R. Caudwell y C. Jackson, en calidad de agentes, asistidas por los Sres. P. Goldsmith y C. Vajda, QC, y por el Sr. P. Harris, Barrister;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. T. van Rijn, en calidad de agente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 2 de diciembre de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de 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 (DO L 315, p. 11; EE 03/39, p. 33), en su versión modificada por la Directiva 90/423/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990 (DO L 224, p. 13) (en lo sucesivo, «Directiva 85/511»), y 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 (DO L 224, p. 29).

2 Estas peticiones se presentaron en el marco de los litigios entre, por una parte, el Sr. Tempelman (C-96/03) y el matrimonio Van Schaijk (C-97/03) y, por otra, el Directeur van Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (Director del Servicio Nacional de Inspección del Ganado y de la Carne; en lo sucesivo, «Director del RVV»), en relación con las resoluciones por las que éste consideró que los animales de pezuña hendida que pertenecían a los interesados eran sospechosos de estar contaminados por la fiebre aftosa y ordenó su sacrificio al amparo de la Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Ley relativa a la salud y al bienestar de los animales), de 24 de septiembre de 1992 (Stbl. 1992, 585).

Normativa aplicable

3 El texto de base que define las medidas comunitarias de lucha contra la fiebre aftosa, aplicables en caso de aparición de ésta, es la Directiva 85/511. Con la modificación introducida en ésta mediante la adopción de la Directiva 90/423, se decidió prohibir la vacunación preventiva contra la fiebre aftosa en toda la Comunidad en favor de una política de lucha basada en el sacrificio total y la destrucción de los animales infectados. Sin embargo, sigue siendo posible una vacunación de emergencia, sometida a condiciones estrictas y de acuerdo con la Comisión de las Comunidades Europeas.

4 La Directiva 85/511 prevé, en particular, en su artículo 4, que, cuando en una explotación se encuentren uno o varios animales sospechosos de estar infectados o contaminados, la autoridad competente colocará la explotación bajo vigilancia oficial e impondrá diversas medidas de restricción de los movimientos de los animales, los productos, las personas y los vehículos. Según las circunstancias, estas medidas podrán extenderse a las explotaciones colindantes.

5 De conformidad con el artículo 5, punto 2, de la Directiva 85/511, a partir del momento en que se confirme que uno o varios de los animales de una explotación están infectados, la autoridad competente deberá ordenar inmediatamente el sacrificio en la explotación y la destrucción de todos los animales de las especies sensibles que se encuentren en ella. El artículo 5, punto 4, de la misma Directiva prevé que dicha autoridad también podrá extender las medidas previstas en el punto 1 del mismo artículo, es decir, hacer que se proceda a las tomas de muestra para los exámenes adecuados, 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.

6 En virtud del artículo 8 de dicha Directiva, se vigilarán oficialmente las explotaciones cuyo veterinario oficial compruebe o estime, según informaciones confirmadas, que han podido estar en contacto con las explotaciones contempladas en los artículos 4 y 5 de la Directiva a consecuencia de movimientos de personas, animales o vehículos o por cualquier otro medio.

7 Mediante 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 en aplicación del artículo 13 de la Directiva 85/511/CEE (DO L 88, p. 21), se autorizó a los Países Bajos a recurrir a la vacunación supresora, que se define como la vacunación de emergencia de animales de las especies sensibles en explotaciones concretas situadas en una zona dada y realizada únicamente en conexión con el sacrificio preventivo.

8 La Decisión 2001/279/CE de la Comisión, de 5 de abril de 2001, que modifica la Decisión 2001/246/CE (DO L 96, p. 19), autorizó en particular la vacunación protectora de los bovinos que se encuentren en un área de aproximadamente 25 kilómetros alrededor de Oene.

9 El artículo 10, apartados 1 y 4, de la Directiva 90/425 dispone:

«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.

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.

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 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.

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

[...]

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.»

10 La Ley relativa a la salud y al bienestar de los animales de 24 de septiembre de 1992 prevé, a modo de medida de lucha contra una enfermedad contagiosa, que la autoridad competente puede disponer el sacrificio de animales sospechosos de padecer la enfermedad. Según el Regeling aanwijzing besmettelijke dierziekten (Reglamento relativo a la determinación de las enfermedades animales contagiosas) de 12 de marzo de 1996 (Stcrt. 1996, p. 61), los animales se consideran sospechosos de estar infectados o contaminados cuando el funcionario competente tenga motivos para considerar que dichos animales han tenido ocasión de ser infectados o contaminados y pertenezcan a una especie sensible a la enfermedad contagiosa de que se trate.

Hechos de los litigios principales y cuestiones prejudiciales

11 Como se desprende de la resolución de remisión en el asunto C-96/03, el Sr. Tempelman tenía una explotación de cabras de angora en Wenum, localidad situada en un área de 25 kilómetros alrededor de Oene. El 3 de abril de 2001, el Ministro de Agricultura decidió la vacunación y el sacrificio de todos los animales de pezuña hendida de la región de Oene. Al haberse descubierto, según parece, posteriormente la existencia de las cabras de angora del Sr. Tempelman, el Director del RVV informó a éste, mediante resolución de 23 de mayo de 2001, de que se consideraba que sus cabras eran sospechosas de estar infectadas y que debía procederse a su sacrificio. Mediante resolución de 15 de noviembre de 2001, el citado Director desestimó la reclamación presentada por el Sr. Tempelman contra esa resolución. El 17 de diciembre de 2001, éste interpuso un recurso contra la resolución desestimatoria ante el College van Beroep voor het bedrijfsleven.

12 Como resulta de la resolución de remisión en el asunto C-97/03, el matrimonio Van Schaijk se dedicaba a la cría de ganado en Ravenstein. Mediante resolución de 26 de marzo de 2001, el Director del RVV informó a los interesados de que todos los animales de pezuña hendida de su explotación se consideraban sospechosos de estar infectados por la fiebre aftosa debido a la existencia en las proximidades del lugar donde se criaba el ganado, a 772 metros de éste, de una explotación en la que había uno o varios animales respecto a los que había sospechas serias de que estuvieran infectados por dicha enfermedad, y que, por lo tanto, debía procederse a su sacrificio. Mediante resolución de 15 de noviembre de 2001, el Director del RVV desestimó la reclamación presentada por el matrimonio Van Schaijk contra dicha resolución. El 20 de diciembre de 2001, los interesados interpusieron un recurso contra dicha resolución desestimatoria ante el College van Beroep voor het bedrijfsleven.

13 Ante el órgano jurisdiccional remitente, el Sr. Tempelman y el matrimonio Van Schaijk alegaron numerosos motivos basados en la infracción tanto del Derecho internacional y comunitario como del Derecho nacional.

14 Al examinar los motivos basados en la infracción del Derecho nacional, el College van Beroep voor het bedrijfsleven consideró en la resolución de remisión que dio origen al asunto C-96/03:

«La política seguida hasta el 3 de abril de 2001 por la parte demandada para evitar una (mayor) propagación del virus de la fiebre aftosa, que se concretó en el sacrificio de todos los animales de pezuña hendida que se encontraran en un radio de un kilómetro y posteriormente de dos kilómetros en torno a un foco de infección, no consiguió evitar que en la región de Oene se produjeran nuevos brotes de fiebre aftosa. Por lo tanto, considerando asimismo la elevada densidad de ganado existente en dicha región, el College van Beroep estima que la parte demandada podía llegar a la conclusión, desde un punto de vista veterinario, de que posiblemente también fuera de las zonas de dos kilómetros de radio en torno a los focos de infección de la región de Oene podían encontrarse animales de pezuña hendida portadores de material contagioso. A este respecto, el College van Beroep tiene en cuenta el hecho de que el virus aftoso es muy contagioso, que dicho virus puede propagarse rápidamente y por distintas vías y que la parte demandada recabó el asesoramiento de expertos veterinarios en relación con las medidas que debían adoptarse.

[...]

En relación con la totalidad de circunstancias pertinentes, el College van Beroep no aprecia ninguna base para concluir que la parte demandada realizó en el presente caso, teniendo en cuenta [el margen de apreciación que debe reconocérsele], una valoración y ponderación errónea de los riesgos. En opinión del College van Beroep, no es posible mantener la tesis según la cual los perjuicios derivados para el demandante de la decisión de sacrificio de sus animales no guardan proporción con los fines perseguidos por dicha decisión. En este contexto, el College van Beroep considera asimismo que, en sus alegaciones, el demandante ignora que, según señaló la parte demandada, en principio cualquier animal sospechoso de estar infectado que se dejara con vida en la región de Oene constituiría un riesgo para la lucha contra la epidemia de fiebre aftosa. El demandante no demostró que, en su caso, concurrieran circunstancias especiales en virtud de las cuales la parte demandada hubiera debido llegar a la conclusión de que sus animales sospechosos de estar infectados no constituían un riesgo veterinario significativo.»

15 En la resolución de remisión que dio origen al asunto C-97/03, el College van Beroep voor het bedrijfsleven declaró lo siguiente:

«Debe considerarse suficientemente demostrado que, los días 23, 24 y 25 de marzo de 2001, en la explotación primaria había animales en los cuales se habían comprobado síntomas clínicos de fiebre aftosa, de modo que se trataba de animales "infectados" en el sentido del artículo 2, letra c), de la Directiva 85/511/CEE y debía aplicarse a dichos animales la medida de sacrificio prescrita por el artículo 5 de dicha Directiva. En contra de lo que opinan los demandantes, para la calificación de animales como "animales infectados" no es necesario que los síntomas clínicos comprobados se confirmen mediante análisis de laboratorio. Además, el hecho de que los análisis de laboratorio posteriores no confirmasen la infección de la explotación primaria con fiebre aftosa no afecta, habida cuenta del momento en que se adoptó la resolución inicial, a la conclusión según la cual la parte demandada podía considerar razonablemente, a efectos de la adopción de dicha resolución, que en la explotación primaria se había producido una infección de fiebre aftosa. En este contexto, y teniendo en cuenta el hecho de que los animales de los demandantes se encontraban, en el momento de adoptarse la primera resolución, en un radio de un kilómetro en torno a dicha explotación primaria, la parte demandada podía considerar razonablemente que los animales del demandante habían tenido ocasión de ser infectados o contaminados por el virus de la fiebre aftosa.

Desde esta perspectiva, la decisión de considerar a los animales del demandante como sospechosos de estar contaminados con la fiebre aftosa a partir del 26 de marzo de 2001 debe considerarse legal. A este respecto, el College van Beroep tiene en cuenta que la fiebre aftosa es sumamente contagiosa, que el virus puede propagarse rápidamente y por distintas vías y que la parte demandada recabó el asesoramiento, por lo que respecta a las medidas que debían adoptarse, de expertos veterinarios que estimaron que existía un riesgo específico de contaminación en aquellas explotaciones que se encontraran dentro del citado radio en torno a una explotación infectada. Por lo demás, los demandantes tampoco cuestionaron de manera circunstanciada esta opinión de los expertos veterinarios.»

16 Por motivos análogos a los expuestos en la resolución de remisión que dio origen al asunto C-96/03, el College van Beroep voor het bedrijfsleven concluyó, en la resolución de remisión que dio origen al asunto C-97/03, que no existía razón alguna para considerar que el demandado en el litigio principal había realizado una estimación incorrecta de los riesgos, que el perjuicio sufrido por los demandantes, como consecuencia de la decisión de sacrificar a sus animales, fuera desproporcionado en relación con los objetivos de ésta, o que dicho demandado hubiera actuado infringiendo el artículo 36 de la Ley relativa a la salud y al bienestar de los animales. Además, este órgano jurisdiccional tampoco consideró que el demandante, en el marco del procedimiento seguido, había vulnerado el principio de buena administración o cometido una desviación de poder.

17 Al analizar a continuación, en uno y en otro asunto, los motivos basados en la infracción del Derecho comunitario, el College van Beroep voor het bedrijfsleven observa que las decisiones de sacrificio de los animales se adoptaron en supuestos que no están previstos en la Directiva 85/511. Así, en su resolución que dio origen al asunto C-96/03, el órgano jurisdiccional remitente señala que, aunque los animales se encontraban en uno de los territorios designados en el anexo III, parte A, de la Decisión 2001/279, para los que se preveía la vacunación supresora, ni esta Decisión ni la Decisión 2001/246 eran aplicables, ya que los animales de que se trataba no estaban vacunados en el momento en que fueron sacrificados. En la resolución de remisión que dio origen al asunto C-97/03, el College van Beroep voor het bedrijfsleven indica que ni la Decisión 2001/246, de 27 de marzo de 2001, ni las modificaciones que la Decisión 2001/279, de 5 de abril de 2001, introdujo en ésta, eran aplicables el 26 de marzo de 2001, fecha de la resolución del Director del RVV

por la que se disponía el sacrificio de los animales. A este respecto, ninguna de las partes en el litigio principal niega que las resoluciones impugnadas por el Sr. Tempelman y por el matrimonio Van Schaijk fueron adoptadas únicamente sobre la base de las disposiciones de Derecho nacional.

18 El College van Beroep voor het bedrijfsleven señala que los Estados miembros podrían basar su propia competencia en el artículo 10 de la Directiva 90/425. Sin embargo, se pregunta si debe considerarse que la Directiva 85/511 es *lex specialis* con respecto a la Directiva 90/425.

19 Según este órgano jurisdiccional, de la Directiva 90/423, y en particular de su exposición de motivos y de los artículos 1, 4, 5 y 16 de ésta, parece desprenderse que el régimen comunitario de lucha contra la fiebre aftosa tiene un carácter exhaustivo. Sin embargo, determinadas disposiciones de la Decisión 2001/246 parecen dar a entender que los Estados miembros son también competentes en materia de sacrificio preventivo de animales sospechosos, en el supuesto de que no se haya comprobado la existencia de ninguna infección por el virus aftoso.

20 Habida cuenta de estos elementos, el College van Beroep voor het bedrijfsleven decidió suspender los procedimientos y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, idénticas en los dos litigios principales.

«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?»

21 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 8 de abril de 2003, los asuntos C-96/03 y C-97/03 se acumularon a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

22 Mediante las cuestiones planteadas, que deben ser examinadas conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta esencialmente si el Derecho comunitario concede a los Estados miembros la facultad de adoptar medidas de lucha contra la fiebre aftosa complementarias a las previstas por la Directiva 85/511, en particular la facultad de ordenar el sacrificio de los animales que pertenezcan a una explotación vecina o que se encuentren en un radio determinado en torno a una explotación en la que se hallan animales infectados y, en el supuesto de que sea así, los límites que el Derecho comunitario impone al ejercicio de esta facultad.

23 Según el Sr. Tempelman y el matrimonio Van Schaijk, la Directiva 85/511 se opone a que los Estados miembros adopten medidas nacionales complementarias para luchar contra la fiebre aftosa y ninguna disposición de Derecho comunitario, tampoco el artículo 10 de la Directiva 90/425, confiere a dichos Estados la facultad para decidir el sacrificio de animales sospechosos de estar infectados o contaminados por el virus aftoso. Con carácter subsidiario, en lo tocante a la tercera cuestión, el matrimonio Van Schaijk alega que las medidas nacionales adoptadas debían respetar los principios de proporcionalidad y de subsidiariedad, extremo que no se cumplió en el caso del litigio principal.

24 Los Gobiernos neerlandés, helénico, irlandés, italiano y del Reino Unido, así como la Comisión, estiman que el Derecho comunitario confiere a los Estados miembros la facultad de decidir el sacrificio de animales sospechosos de estar infectados o contaminados por el virus aftoso y de adoptar medidas nacionales que vayan más allá de las previstas por la Directiva 85/11. Esta facultad de los Estados miembros está limitada por la obligación de respetar las exigencias expresas, el objeto y la finalidad de la Directiva 85/511, así como el principio de proporcionalidad. La Comisión añade que deben comunicársele las medidas adoptadas por un Estado miembro, y también a los demás Estados miembros.

25 Tal como el Abogado General ha señalado en el punto 30 de sus conclusiones, la Directiva 85/511 no prevé expresamente que un veterinario oficial pueda ordenar el sacrificio de animales que pertenezcan a una explotación vecina o que se encuentren en un radio determinado en torno a una explotación en la que haya animales infectados por el virus de la fiebre aftosa.

26 Sin necesidad de examinar si, como expone la Comisión, el hecho de que el artículo 5, punto, 4, de la Directiva 85/511 remita sólo al punto 1 de este artículo y no a su punto 2 puede deberse a un error en la redacción de dicha Directiva, basta señalar que ésta no puede ser interpretada sin tener en cuenta la Directiva 90/425, que constituye un texto fundamental en materia de libre circulación de los animales y de los productos agrícolas.

27 La Directiva 90/425, adoptada con vistas al establecimiento del mercado interior, parte de la afirmación, realizada en su tercer considerando, de que se utilizan las fronteras para efectuar controles encaminados a garantizar la protección de la salud pública y animal. Esta Directiva presupone, como se indica en su cuarto considerando, una armonización de las exigencias esenciales de la protección de la sanidad animal y fija la naturaleza de los controles que los Estados miembros de expedición y de destino de los animales deben o pueden efectuar, así como las medidas que éstos deben o pueden adoptar.

28 Los artículos 8 a 10 de esta Directiva se refieren a las zoonosis, enfermedades o cualquier otra causa que pueda constituir un peligro grave para los animales o para el hombre. En particular, el artículo 10 establece las medidas cautelares que los Estados miembros y la Comisión pueden adoptar, las obligaciones de cada autoridad interviniente así como los procedimientos que han de respetarse para que los problemas de salud animal y humana se resuelvan en las mejores condiciones de rapidez y de coordinación.

29 La Directiva 90/425 se aplica cuando ningún otro texto de Derecho comunitario prevé las medidas que pueden adoptarse ni el procedimiento que debe seguirse en caso de zoonosis, de enfermedad o de cualquier otra causa que pueda constituir un peligro grave para los animales o para la salud del hombre.

30 Habida cuenta de su extenso ámbito de aplicación y de su objetivo general, procede considerar que esta Directiva está destinada a aplicarse también cuando los textos comunitarios resulten insuficientes para responder a los problemas específicos que se plantean en situaciones que pueden constituir un peligro grave para la salud animal o humana. A este respecto, el Tribunal de Justicia consideró que el artículo 8 de la Directiva 90/425 debía interpretarse teniendo en cuenta su objetivo, que es garantizar la protección de la salud animal y humana, y la evolución de los conocimientos científicos (sentencia de 8 de enero de 2002, Van den Bor, C-428/99, Rec. p. I-127, apartado 38).

31 No obstante, debe señalarse que la Comisión y los Estados miembros únicamente pueden adoptar medidas cautelares con arreglo al artículo 10 de la Directiva 90/425 respetando el Derecho comunitario. De este modo, les corresponde respetar los objetivos establecidos por la normativa comunitaria en vigor y los principios generales del Derecho comunitario, como el principio de proporcionalidad. Además, debe respetarse escrupulosamente la obligación de los Estados miembros de informar a la Comisión y a los demás Estados miembros, prevista en este artículo 10, para permitir una estrecha colaboración entre las autoridades de esos Estados y dicha institución.

32 En cuanto al objetivo establecido por la Directiva 85/511, procede recordar que el tercer considerando de esta Directiva prevé que deben adoptarse medidas desde el momento en que se sospeche la presencia de la fiebre aftosa para poder permitir una lucha inmediata y eficaz desde que ésta se confirme.

33 Según el último considerando de dicha Directiva, el régimen introducido por ésta reviste un carácter experimental y debe examinarse de nuevo en función de la evolución de la situación. En efecto, el régimen inicialmente previsto en 1985 fue de nuevo examinado y profundamente modificado en 1990 mediante la Directiva 90/423, que introdujo una política de no vacunación acompañada de un sacrificio sanitario. Asimismo, el régimen establecido en 1990 fue revisado a raíz de la epidemia que se produjo en 2001 para tomar en consideración la experiencia adquirida cuando se produjo esta crisis, como se desprende de los considerandos de la Directiva 2003/85/CE del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, relativa a medidas comunitarias de lucha contra la fiebre aftosa por la que se deroga la Directiva 85/511 (DO L 306, p. 1).

34 Si bien, como se ha recordado en el apartado 25 de esta sentencia, la Directiva 85/511 no prevé el sacrificio de animales que pertenezcan a una explotación vecina o que se encuentren en un radio determinado en torno a una explotación en la que haya animales infectados, no puede, sin embargo, interpretarse en el sentido de que se opone a dicha medida.

35 Esta interpretación no permitiría lograr el objetivo de lucha eficaz contra la enfermedad establecido en la Directiva. Como han señalado los Gobiernos que presentaron observaciones, existen casos en que dicho sacrificio preventivo se hace necesario debido a la velocidad de propagación del virus, considerados elementos tales como la virulencia de la enfermedad, las especies animales afectadas o las condiciones climáticas.

36 En las observaciones del Reino Unido, Estado miembro especialmente afectado por la epidemia de 2001, se citó a este respecto la declaración realizada ante la High Court of Justice por el Sr. James Marshall Scudamore, Chief Veterinary Officer del

Reino Unido, el 29 de marzo de 2001, de la que resultaba que esta epidemia se controló únicamente gracias a la intensificación de la política de sacrificio, que inicialmente se refirió a los animales infectados o que hubieran estado en contacto directo con dichos animales, en una segunda etapa a los animales sospechosos y a los que se encontraban en explotaciones situadas en las proximidades y, por último, en determinadas localidades, a las ovejas, las cabras y los cerdos situados en un radio de 3 kilómetros en torno a una explotación infectada.

37 Así pues, mediante la Decisión 2001/246, basada en los artículos 10 de la Directiva 90/425 y 13, apartado 3, de la Directiva 85/511, la Comisión autorizó la vacunación supresora y el sacrificio preventivo de animales, que según el artículo 1 de esta decisión consiste en el sacrificio de animales sensibles en las explotaciones situadas en un radio determinado en torno a las explotaciones sometidas a las restricciones definidas en los artículos 4 o 5 de la Directiva 85/511, que tiene por objetivo reducir de manera urgente el número de animales de las especies sensibles presentes en una zona infectada.

38 El sacrificio preventivo se justificaba del siguiente modo en el cuarto considerando de la Decisión 2001/246:

«Además de esas medidas, en el contexto de la Directiva 85/511/CEE, los Países Bajos aplican, como medida cautelar, el sacrificio preventivo de animales sensibles en las explotaciones más cercanas a explotaciones infectadas o de las que existen sospechas de infección, teniendo en cuenta la situación epidemiológica y la elevada densidad de animales sensibles en ciertas partes del territorio.»

39 El Tribunal de Justicia declaró que las disposiciones a las que se refiere la Decisión 2001/246 constituían una base jurídica suficiente para que la Comisión pudiese adoptar dicha Decisión (sentencia de 12 de julio de 2001, Jippes y otros, C-189/01, Rec. p. I-5689, apartado 127).

40 De las consideraciones anteriores resulta que la Directiva 85/511 no puede interpretarse en el sentido de que las medidas que establece no pueden ser complementadas por medidas comunitarias o nacionales adoptadas al amparo de la Directiva 90/425.

41 A este respecto, la supresión del término «mínimos» en el artículo 1 de la Directiva 85/511, a raíz de su modificación por la Directiva 90/423, no puede interpretarse, como sostienen el Sr. Tempelman y el matrimonio Van Schaijk, como una voluntad del legislador comunitario de limitar de forma determinada las medidas de lucha que pueden ser adoptadas en caso de epidemia. En efecto, como ha señalado el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, la supresión de dicha palabra debe entenderse en el contexto de la adopción de una política uniforme de no vacunación preventiva. Además, la interpretación invocada por los demandantes en el litigio principal es contraria a la preocupación por mejorar el régimen de lucha contra la enfermedad que figura en el último considerando de la Directiva 85/511, cuyo contenido no se modificó cuando se adoptó la Directiva 90/423.

42 En cuanto a las facultades de los Estados miembros a la espera de la adopción de medidas por la Comisión, el artículo 10, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 90/425 establece que, en caso de zoonosis, enfermedad o causa que pueda suponer un peligro grave para los animales o para salud humana, el Estado miembro de expedición aplicará inmediatamente las medidas de lucha o prevención previstas en la normativa comunitaria o adoptará cualquier otra medida que considere pertinente.

43 Contrariamente a lo que sostiene el matrimonio Van Schaijk, la utilización de la conjunción «o» que precede a la última proposición de dicho párrafo debe interpretarse en el sentido de que no impone al Estado miembro una elección entre las medidas previstas por la normativa comunitaria y otras medidas que considere pertinentes. En efecto, una interpretación de esta disposición con arreglo al objetivo de protección de la salud animal y humana que persigue impone entender la mencionada disposición en el sentido de que no se opone a que un Estado miembro adopte las medidas que considere pertinentes como complemento de la aplicación de las medidas de lucha o de prevención previstas por la normativa comunitaria.

44 Además, la expresión «medidas cautelares» que figura en el artículo 10, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva 90/425 debe interpretarse teniendo en cuenta el objetivo general de protección de la salud animal y humana, y no en el sentido de que se opone a toda medida que no se dirija a la conservación de cada animal en particular y, en especial, a las medidas de sacrificio de animales que puedan estar infectados.

45 Así pues, en el contexto de los litigios principales, las autoridades neerlandesas pudieron estimar necesario proceder al sacrificio preventivo de los animales del Sr. Tempelman y del matrimonio Van Schaijk.

46 Las medidas cautelares, con independencia de que sean adoptadas por un Estado miembro sobre la base del artículo 10, apartado 1, de la Directiva 90/425 o por la Comisión sobre la base del artículo 10, apartado 4, de esa misma Directiva, deben respetar el principio de proporcionalidad (véanse, en este sentido, por lo que se refiere a las medidas adoptadas por un Estado miembro de destino, la sentencia de 3 de julio de 2003, Lennox, C-220/01, Rec. p. I-7091, apartado 76; por lo que se refiere a las medidas adoptadas por la Comisión, las sentencias de 5 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión, C-180/96, Rec. p. I-2265, apartados 96 a 111, y Jippes y otros, antes citada, apartado 113).

47 Según jurisprudencia reiterada, el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los actos adoptados no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (sentencias Jippes y otros, antes citada, apartado 81, y Lennox, antes citada, apartado 76).

48 En la realización de esta apreciación, debe tenerse en cuenta el conjunto de los intereses protegidos que concurran y, en particular, el derecho de propiedad (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de junio de 2003, Schmidberger, C-112/00, Rec. p. I-5659, apartado 79) y las exigencias del bienestar de los animales (véase, en este sentido, la sentencia Jippes y otros, antes citada, apartado 79).

49 De las resoluciones de remisión se desprende que el College van Beroep voor het bedrijfsleven efectuó un control de la aplicación del Derecho nacional análogo al que se exige para el control del respeto del principio de proporcionalidad en Derecho comunitario y consideró que las medidas de que se trata en el litigio principal no eran desproporcionadas. Sin embargo, corresponde a dicho órgano jurisdiccional comprobar si a la luz del Derecho comunitario puede deducirse del examen de las circunstancias en las que se adoptaron las decisiones de sacrificio controvertidas en los litigios principales que se ha respetado el principio de proporcionalidad.

50 Además del principio de proporcionalidad, un Estado miembro que adopta medidas cautelares con arreglo a la Directiva 90/425 debe respetar las obligaciones que ésta introduce y el procedimiento que organiza. A este respecto, el artículo 10, apartado 1, párrafo quinto, de esta Directiva prevé que las medidas adoptadas por los Estados miembros sean comunicadas sin demora a la Comisión y a los demás Estados miembros [sentencia Lennox, antes citada, apartado 75; sobre las obligaciones de comunicación sin demora y de cooperación leal en caso de adopción de medidas cautelares basadas en el artículo 8 de la Directiva 90/425, véase la sentencia Van den Bor, antes citada, apartados 45 a 48; véase asimismo, por analogía, en cuanto a las medidas adoptadas al amparo de la Directiva 89/662/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior (DO L 395, p. 13), la sentencia de 22 de octubre de 2002, National Farmers' Union, C-241/01, Rec. p. I-9079, apartado 60].

51 Sobre este particular, la Comisión señaló que las autoridades neerlandesas adoptaron las medidas objeto del procedimiento principal en el marco de una estrecha colaboración con ella.

52 Del conjunto de las consideraciones precedentes resulta que debe responderse del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el College van Beroep voor het bedrijfsleven:

Dado que la fiebre aftosa es una enfermedad que constituye un peligro grave para los animales, el artículo 10, apartado 1, de la Directiva 90/425 confiere a los Estados miembros la facultad de adoptar medidas de lucha contra la enfermedad complementarias a las previstas en la Directiva 85/511, en particular, la facultad de proceder al sacrificio de animales que pertenezcan a una explotación vecina o que se encuentren en un radio determinado en torno a una explotación en la que se hallan los animales infectados.

Dichas medidas complementarias deben adoptarse respetando los objetivos que persigue la normativa comunitaria en vigor y, en particular, la Directiva 85/511, los principios generales del Derecho comunitario, como el principio de proporcionalidad, y las obligaciones de comunicación a las que se refiere el artículo 10, apartado 1, de la Directiva 90/425.

Costas

53 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

Dado que la fiebre aftosa es una enfermedad que constituye un peligro grave para los animales, el artículo 10, apartado 1, 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, confiere a los Estados miembros la facultad de adoptar medidas de lucha contra la enfermedad complementarias a las previstas en 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, en su versión modificada por la Directiva 90/423/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, en particular, la facultad de proceder al sacrificio de animales que pertenezcan a una explotación vecina o que se encuentren en un radio determinado en torno a una explotación en la que se hallan los animales infectados.

Dichas medidas complementarias deben adoptarse respetando los objetivos que persigue la normativa comunitaria en vigor y, en particular, la Directiva 85/511, en su versión modificada por la Directiva 90/423, los principios generales del Derecho comunitario, como el principio de proporcionalidad, y las obligaciones de comunicación a las que se refiere el artículo 10, apartado 1, de la Directiva 90/425.

Firmas