

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 12 de julio de 2001 *

En el asunto C-189/01,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Países Bajos), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

H. Jippes,

Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren,

Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren,

y

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,

una decisión prejudicial sobre la validez del artículo 13 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),

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

en su versión modificada por la Directiva 90/423/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990 (DO L 224, p. 13), así como de 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 (DO L 88, p. 21), en su versión modificada por la Decisión 2001/279/CE de la Comisión, de 5 de abril de 2001 (DO L 96, p. 19),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet y V. Skouris, Presidentes de Sala, D.A.O. Edward, P. Jann, L. Sevón (Ponente) y R. Schintgen, las Sras. F. Macken y N. Colneric y los Sres. S. von Bahr y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mischo;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

vista la decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de tramitar la cuestión prejudicial mediante procedimiento acelerado, de conformidad con el artículo 104 *bis* del Reglamento de Procedimiento;

habiendo considerado las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de la Sra. Jippes, de la Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren y de la Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, por el Sr. C.T. Dekker, advocaat;

- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. H.G. Sevenster, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. G. Kanellopoulos y la Sra. E. Svolopoulou, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno irlandés, por el Sr. D.J. O'Hagan, en calidad de agente, asistido por el Sr. G. Hogan, SC, y por la Sra. E. Mulloy, Barrister;

- en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. O. Fiumara, avvocato dello Stato;

- en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. T. Pynnä, en calidad de agente;

- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por el Sr. J. Carbery y la Sra. A.-M. Colaert, en calidad de agentes;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. T. van Rijn y A. Bordes, en calidad de agentes;

oídas las observaciones orales de la Sra. Jippes, de la Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren y de la Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, representadas por el Sr. C.T. Dekker; del Gobierno neerlandés, representado por la Sra. H.G. Sevenster; del Gobierno danés, representado por el Sr. J. Molde, en calidad de agente; del Gobierno helénico, representado por la Sra. E. Svolopoulou y el Sr. I. Chalkias, en calidad de agente; del Gobierno irlandés,

representado por el Sr. G. Hogan; del Gobierno finlandés, representado por la Sra. T. Pynnä; del Consejo, representado por el Sr. J. Carbery y la Sra. A.-M. Colaert, y de la Comisión, representada por los Sres. T. Van Rijn y A. Bordes, expuestas en la vista de 20 de junio de 2001;

oído el Abogado General;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 26 de abril de 2001, recibida en el Tribunal de Justicia el 27 de abril siguiente, el College van Beroep voor het bedrijfsleven planteó, con arreglo al artículo 234 CE, dos cuestiones prejudiciales sobre la validez del artículo 13 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»), así como de 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 (DO L 88, p. 21), en su versión modificada por la Decisión 2001/279/CE de la Comisión, de 5 de abril de 2001 (DO L 96, p. 19).
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en un litigio entre, por una parte, la Sra. Jippes, con domicilio en Yde (Países Bajos), la Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Berscherming van Dieren y la Afdeling Assen en omstreken van de

Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren [asociación neerlandesa para la protección de los animales, sección de Groningen y sección de Assen y alrededores (Países Bajos)] (en lo sucesivo, «Sra. Jippes y otros»), y, por otra parte, el Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Ministro de Agricultura, Gestión de los Recursos Naturales y Pesca neerlandés; en lo sucesivo, «Ministro»), sobre la vacunación contra la fiebre aftosa de los animales pertenecientes a la Sra. Jippes.

Marco jurídico

Las disposiciones relativas a la lucha contra la fiebre aftosa

El Código zoosanitario internacional

3 La Oficina Internacional de Epizootias (en lo sucesivo, «OIE») es una organización intergubernamental creada por el Convenio internacional de 25 de enero de 1924, que en mayo de 2001 contaba con 158 miembros. Tiene por misión, entre otras, garantizar la seguridad sanitaria del comercio mundial mediante la elaboración de normas sanitarias aplicables a los intercambios internacionales de animales y de productos de origen animal.

4 Las normas de la OIE son reconocidas por la Organización Mundial del Comercio como reglas sanitarias de referencia internacional. Estas normas son elaboradas por comisiones especializadas elegidas y por grupos de trabajo integrados por científicos del mundo entero y son aprobadas por un comité internacional compuesto por delegados designados por los Gobiernos de los países miembros.

- 5 El Código zoosanitario internacional (9.^a edición, 2000; en lo sucesivo, «Código zoosanitario») se elaboró para facilitar los intercambios internacionales de animales vivos, semen, embriones y productos de origen animal, y contiene, en particular, recomendaciones sobre enfermedades específicas. El capítulo 2.1.1 del Código zoosanitario está dedicado a la fiebre aftosa.
- 6 Las disposiciones de este capítulo distinguen tres situaciones zoonositarias en las que puede clasificarse un país o una zona. La primera es la de país o zona «libre de fiebre aftosa en que no se aplica la vacunación»; la segunda es la de país o zona «libre de fiebre aftosa en que se aplica la vacunación», y la tercera la de país o zona «infectada de fiebre aftosa». A efectos de esta clasificación, se entiende por vacunación aquella que se aplica sistemáticamente para prevenir la fiebre aftosa y en la que se utiliza una vacuna que cumple las normas establecidas por la OIE.
- 7 Dentro de un país que cumple los requisitos de una determinada situación sanitaria respecto de la fiebre aftosa se puede establecer una zona con una situación zoonositaria diferente. Para ello es necesario que dicha zona esté separada del resto del país por una zona de vigilancia, o una zona tampón, o por barreras físicas o geográficas asociadas a medidas zoonositarias que impidan realmente la dispersión del virus.
- 8 A tenor del artículo 2.1.1.2 del Código zoosanitario, para que un país sea reconocido como país libre de fiebre aftosa en que no se aplica la vacunación deberá demostrar, en particular, la ausencia de focos de fiebre aftosa y de vacunación contra esta enfermedad durante por lo menos doce meses, así como no haber importado ningún animal vacunado contra la fiebre aftosa desde la interrupción total de la vacunación. Con arreglo al artículo 2.1.1.6 del mismo Código, si aparece la fiebre aftosa en dicho país éste puede volver a ser reconocido país libre de fiebre aftosa en que no se aplica la vacunación tres meses después de la aparición del último caso, si se aplica el sacrificio sanitario y se ejerce una vigilancia serológica, o tres meses después del sacrificio del último animal vacunado, si se aplica el sacrificio sanitario, se ejerce una vigilancia serológica y se recurre a la vacunación en caso de urgencia.

- 9 El artículo 1.1.1.1 del Código zoosanitario define el sacrificio sanitario como «la operación efectuada bajo la autoridad de la Administración veterinaria en cuanto se confirma una enfermedad y que consiste en sacrificar todos los animales del rebaño enfermos y contaminados y, si es preciso, cuantos, en otros rebaños, han estado expuestos al contagio por contacto directo o indirecto con el agente patógeno incriminado. Todos los animales susceptibles, vacunados o no, deben ser sacrificados y sus canales deben ser incineradas, enterradas o destruidas por cualquier medio que impida la propagación de la enfermedad por las canales o los productos de los animales sacrificados».
- 10 El capítulo 2.1.1 del Código zoosanitario establece numerosas normas sobre la importación o el tránsito de los animales vivos, del semen, de los embriones, de las carnes frescas, de los productos cárnicos y de los productos de origen animal. Estas normas vinculan en mayor o menor medida según la situación zoosanitaria del país o de la zona de procedencia.

La normativa comunitaria

- 11 El texto de base que define las medidas comunitarias de lucha contra la fiebre aftosa aplicables en caso de que aparezca esta enfermedad es la Directiva 85/511. Dicha Directiva prevé, 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. La autoridad competente podrá, según las circunstancias, extender estas medidas a las explotaciones colindantes.
- 12 De conformidad con el artículo 5, punto 2, de la Directiva 85/511, cuando se confirme que uno o varios animales de una explotación están infectados, la autoridad competente deberá ordenar inmediatamente el sacrificio en la explotación de todos los animales de las especies sensibles y su posterior destrucción. La autoridad competente también podrá, según las circunstancias, extender esta medida a las explotaciones colindantes.

13 Con la adopción de la 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), se decidió abandonar la vacunación contra la fiebre aftosa.

14 El tercer considerando de la Directiva 90/423 presenta el siguiente tenor:

«Considerando que el estudio de la Comisión acerca de la lucha contra la fiebre aftosa ha mostrado que la adopción de una política de no vacunación en el conjunto de la Comunidad sería preferible a una política de vacunación; que se ha llegado a la conclusión de que existen riesgos en la manipulación de virus en laboratorios debido a la posibilidad de que puedan contagiarse animales locales sensibles y en el uso de vacunas si los procedimientos de inactivación no garantizan su inocuidad.»

15 El artículo 13 de la Directiva 85/511 establece:

«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.

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

- 16 El 10 de marzo de 1999, el Comité científico de la salud y el bienestar de los animales formuló recomendaciones sobre la estrategia para la vacunación de emergencia contra la fiebre aftosa. El informe de dicho Comité describe los riesgos que conlleva la vacunación, señala los criterios que deben tomarse en consideración a la hora de decidir una vacunación de emergencia y establece directrices para un programa de vacunación de emergencia y sobre las restricciones que deben aplicarse a los movimientos de los animales y de los productos de origen animal dentro de una zona en la que se ha realizado una vacunación de emergencia o para salir de ella.
- 17 Tras la aparición de brotes de fiebre aftosa en los Países Bajos, en particular, la Comisión adoptó varias decisiones sobre medidas de protección contra esta epizootia en dicho Estado miembro.
- 18 La vacunación supresora fue autorizada en dicho Estado miembro mediante la Decisión 2001/246, que se basa en 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), modificada por la

Directiva 92/118/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1992, por la que se establecen las condiciones de policía sanitaria y sanitarias aplicables a los intercambios y a las importaciones en la Comunidad de productos no sometidos, con respecto a estas condiciones, a las normativas comunitarias específicas a que se refiere el capítulo I del anexo A de la Directiva 89/662/CEE y, por lo que se refiere a los patógenos, de la Directiva 90/425 (DO 1993, L 62, p. 49), en particular, en su artículo 10, así como en la Directiva 85/511, en particular, en su artículo 13, apartado 3.

19 A tenor del artículo 1, punto 2, párrafo primero, de la Decisión 2001/246, la vacunación supresora se define como la vacunación de emergencia de animales de las especies sensibles en explotaciones concretas situadas en una zona dada, que se realiza únicamente en conexión con el sacrificio preventivo. Según el párrafo segundo de la misma disposición, dicha vacunación está 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. En virtud del párrafo tercero de dicha disposición, la vacunación supresora únicamente se aplicará cuando el sacrificio preventivo de animales de las especies sensibles deba retrasarse por un tiempo estimado que supere al necesario para reducir eficazmente la propagación del virus por inmunización debido a limitaciones en el sacrificio de animales de las especies sensibles y/o a limitaciones en la capacidad de destrucción de los animales sacrificados.

20 Mediante la Decisión 2001/279 se autorizó la vacunación protectora en los Países Bajos. El artículo 1, punto 3, párrafo primero, de la Decisión 2001/246, en su versión modificada, la define como la vacunación de emergencia de bovinos en explotaciones concretas situadas en la zona de vacunación, que se realiza únicamente en conexión con el sacrificio preventivo de determinadas categorías de otros animales de especies sensibles y en conexión o no con la vacunación supresora. En virtud del párrafo segundo de la misma disposición, la vacunación protectora está 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, pero se llevará a cabo a condición de que los animales de las especies sensibles vacunados bajo las condiciones de dicha vacunación no estén sujetos al sacrificio preventivo.

- 21 De conformidad con el anexo III, punto B, de la Decisión 2001/246, en su versión modificada, la zona de vacunación protectora se define como un área de aproximadamente 25 km alrededor de Oene (Países Bajos). Los demás anexos de dicha Decisión definen las condiciones de utilización de la vacunación protectora (anexo II), las medidas aplicables en la zona de vacunación por lo que respecta a los bovinos vacunados de conformidad con las condiciones de la vacunación protectora (anexo IV), así como el tratamiento de las carnes y de los productos de origen animal para garantizar la destrucción del virus de la fiebre aftosa (anexos V a VII).
- 22 El anexo II, punto 6.6, de la Decisión 2001/246, en su versión modificada, prevé que las restricciones se levantarán no antes de doce meses después de la campaña de vacunación o no antes de doce meses después del último brote registrado en la zona de vacunación, si esta última fecha es posterior a la primera, o tres meses después del sacrificio del último animal vacunado.

La normativa nacional

- 23 En los Países Bajos, la prohibición de la vacunación contra la fiebre aftosa se deriva de las disposiciones de la Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Ley neerlandesa sobre la salud y el bienestar de los animales) en relación con las disposiciones del Besluit houdende regelen betreffende het gebruik sera en entstoffen (Decreto por el que se regula la utilización de sueros y vacunas), según el cual se prohíbe a todas las categorías de criadores de animales tratar al ganado vacuno, aves de corral, visones y otras especies o categorías de animales contempladas en el Decreto sobre especies animales afectadas por enfermedades animales contagiosas, directamente o por mediación de terceros, con vacunas inactivadas y con sueros contra la fiebre aftosa.

Las disposiciones relativas al bienestar de los animales

El Convenio europeo sobre la protección de los animales en las ganaderías

24 El Convenio europeo sobre la protección de los animales en las ganaderías (en lo sucesivo, «Convenio») fue adoptado el 10 de marzo de 1976 en el marco del Consejo de Europa y fue aprobado en nombre de la Comunidad Económica Europea por el artículo 1 de la Decisión 78/923/CEE del Consejo, de 19 de junio de 1978 (DO L 323, p. 12; EE 03/15, p. 47).

25 El artículo 3 del Convenio establece que «todo animal deberá beneficiarse de un alojamiento, de una alimentación y de unos cuidados que —teniendo en cuenta su especie, su grado de desarrollo, de adaptación y de domesticación— resulten apropiados para sus necesidades fisiológicas y etológicas, con arreglo a la experiencia adquirida y a los conocimientos científicos».

Las disposiciones comunitarias

26 La Declaración nº 24 relativa a la protección de los animales, anexa al Acta final del Tratado de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Declaración nº 24»), establece:

«La Conferencia invita al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, así como a los Estados miembros, a tener plenamente en cuenta, al elaborar y aplicar

la legislación comunitaria en los ámbitos de la política agrícola común, de los transportes, del mercado interior y de la investigación, las exigencias en materia de bienestar de los animales.»

- 27 Mediante el Protocolo sobre la protección y el bienestar de los animales, adoptado al mismo tiempo que el Tratado de Amsterdam y anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en lo sucesivo, «Protocolo»), las Altas Partes Contratantes convinieron en la disposición siguiente:

«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.»

Los antecedentes del litigio principal

- 28 De la resolución de remisión se desprende que, como entretenimiento, la Sra. Jippes cría cuatro ovejas (de la raza Hampshire Down) y dos cabras (de la raza Saane) en su propiedad situada en Yde. Dichos animales no están destinados a la reproducción ni a la producción de leche o carne y no saldrán de la parcela hasta que fallezcan de muerte natural.
- 29 Yde se encuentra en la provincia de Drente y fuera de las zonas de vacunación mencionadas en los anexos I y II de la Decisión 2001/246, en su versión modificada.

- 30 El 2 de abril de 2001, la Sra. Jippes y otros solicitaron al Ministro que eximiera a la Sra. Jippes de la prohibición de vacunar animales contra la fiebre aftosa y que se pronunciara sobre esta solicitud a más tardar el 4 de abril de 2001 a las 15 horas, señalando que en ausencia de dicha decisión se presumiría denegada la exención solicitada. El 6 de abril de 2001, la Sra. Jippes y otros formularon una reclamación al no haberse pronunciado el Ministro sobre su solicitud de exención.
- 31 El 6 de abril de 2001, la Sra. Jippes y otros solicitaron también al Presidente del College van Beroep voor het bedrijfsleven que autorizase la vacunación de los animales de la Sra. Jippes contra la fiebre aftosa con las siguientes condiciones:
- «1) que antes de proceder a la vacunación, se compruebe que los animales no están contagiados;
 - 2) que se haga constar que los animales han sido vacunados;
 - 3) que se prohíba sacar a los animales de la parcela en que hayan sido vacunados durante un período de tiempo que deberá fijar el Presidente.»
- 32 Mediante escrito de 9 de abril de 2001, dicho órgano jurisdiccional instó al Ministro para que tomara una decisión sobre dicha reclamación.
- 33 Mediante resolución de 11 de abril de 2001, el Ministro se pronunció sobre la reclamación de la Sra. Jippes y otros, resolución que estos últimos recurrieron en apelación ante el College van Beroep voor het bedrijfsleven el 12 de abril de 2001.

La resolución de remisión y las cuestiones prejudiciales

- 34 El 13 de abril de 2001, el College van Beroep voor het bedrijfsleven decidió tramitar el asunto mediante procedimiento de urgencia.
- 35 La Sra. Jippes y otros invocan ante ese órgano jurisdiccional la incompatibilidad de la prohibición de vacunación prevista en el artículo 13, apartado 1, primer guión, de la Directiva 85/511 con el artículo 3 del Convenio. Sin embargo, el College van Beroep voor het bedrijfsleven, remitiéndose a la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 1998, *Compassion in World Farming* (C-1/96, Rec. p. I-1251), considera que dicha disposición no contiene una obligación clara, precisa e incondicional que no requiera desarrollo ulterior y que constituya un marco de referencia directo para determinar si se debe vacunar a los animales.
- 36 La Sra. Jippes y otros sostienen también que la prohibición de vacunación es contraria a un principio general del Derecho comunitario que invocan, 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.
- 37 Según el órgano jurisdiccional nacional, esta alegación suscita, en primer lugar, la cuestión de si tal norma forma parte del ordenamiento jurídico comunitario como principio general del Derecho a la luz del cual debe apreciarse la prohibición de vacunación y, en su caso, si el alcance de dicho principio puede originar la nulidad de tal prohibición por ser contraria a él.
- 38 El College van Beroep voor het bedrijfsleven examina a continuación si la prohibición de vacunación prevista en el artículo 13 de la Directiva 85/511 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.

39 A dicho órgano jurisdiccional también se le suscitan dudas sobre la proporcionalidad y, por tanto, sobre la legalidad de la Decisión 2001/246, en su versión modificada, 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. Según el órgano jurisdiccional nacional, éste no es un fin en sí mismo, sino que está vinculado, según los considerandos de la Directiva 85/511, al interés de las explotaciones ganaderas en una mayor rentabilidad y, por tanto, a la finalidad del artículo 33 CE, apartado 1, letra b), según el cual la política agrícola común tiene por objetivo garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura.

40 Según el órgano jurisdiccional remitente, la cuestión de la proporcionalidad también se refiere a la limitación del ámbito de aplicación geográfica de la Decisión 2001/246, en su versión modificada, en particular por lo que respecta a la zona territorial en la que se admite la vacunación protectora.

41 El College van Beroep voor het bedrijfsleven señala que en la ponderación de intereses para evaluar la prohibición de la vacunación y la forma en que la Comisión la ha aplicado también se deben tener en cuenta las restricciones impuestas a otros sectores de la economía y de la sociedad. En efecto, como demuestra en la actualidad la experiencia, una epizootia de fiebre aftosa que abarque grandes zonas de diferentes Estados miembros produce restricciones esenciales no sólo para la ganadería, los proveedores y la industria transformadora, sino también para otros sectores económicos no relacionados con la ganadería y para otros sectores de la sociedad.

42 Por último, el órgano jurisdiccional nacional considera que en la Directiva 85/511, concretamente en su artículo 13, apartado 3, no se halla ningún fundamento expreso para la condición que la Comisión ha impuesto respecto

de la aplicación de la vacunación supresora y que obliga a que dicha vacunación de emergencia vaya acompañada del sacrificio de los animales vacunados. En su opinión, tal medida va más allá de la posibilidad de sacrificio de animales que la Directiva 85/511 ofrece a las autoridades nacionales. Según el órgano jurisdiccional nacional, también desde este punto de vista se suscita la cuestión de la validez de la Decisión 2001/246, en su versión modificada.

43 Teniendo en cuenta estas consideraciones, el College van Beroep voor het bedrijfsleven decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es inválida la prohibición de vacunación recogida en el artículo 13 de la Directiva 85/511/CEE por ser contraria al Derecho comunitario y, en particular, al principio de proporcionalidad?

2) ¿Es inválida, por ser contraria al Derecho comunitario, la forma en que la Comisión ha aplicado el referido artículo 13, en particular, mediante la Decisión 2001/246/CE, modificada por la Decisión 2001/279/CE?»

44 Al considerar que dichas cuestiones requerían una respuesta excepcionalmente urgente, el órgano jurisdiccional remitente solicitó que se tramitasen con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 104 *bis* del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Dicho órgano jurisdiccional justifica su petición basándose en el número de focos de fiebre aftosa en los Países Bajos, en la rapidez de propagación de la epizootia, en la incertidumbre sobre el modo en que ésta continuará propagándose y en el número de animales que pueden resultar sacrificados, cuando la vacunación constituiría un medio de protección contra el virus.

45 A propuesta del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Presidente del Tribunal de Justicia decidió tramitar la cuestión prejudicial mediante procedimiento acelerado, de conformidad con el artículo 104 *bis* del Reglamento de Procedimiento.

Sobre la validez del artículo 13 de la Directiva 85/511

- 46 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la prohibición de vacunación contra la fiebre aftosa, prevista en el artículo 13 de la Directiva 85/511, es inválida por ser contraria al Derecho comunitario y, en particular, al principio de proporcionalidad.
- 47 A la vista de la motivación de la resolución de remisión por lo que respecta al Convenio, la Sra. Jippes y otros no cuestionan en sus observaciones la validez de la Directiva 85/511 en relación con éste.
- 48 Sostienen, no obstante, que existe un principio general del Derecho comunitario según el cual, salvo en caso de necesidad, no se deben infligir dolores o lesiones a un animal y no se debe afectar a su salud o a su bienestar (el «principio de bienestar de los animales»). En su opinión, este principio está presente en la conciencia jurídica colectiva y puede deducirse de la voluntad expresada por los Estados miembros y la Comunidad al ratificar el Convenio; de una resolución de 1987 del Parlamento Europeo; de distintas directivas europeas en las que se aplica este principio, así como del Protocolo, que, a tenor del artículo 311 CE, es parte integrante del Derecho comunitario y que, por tanto, la Directiva 85/511 debe respetar.
- 49 Por lo que se refiere al contenido de este principio, la Sra. Jippes y otros se remiten a las explicaciones que se encuentran en el sitio internet de la Comisión, en particular las relativas a la Directiva 98/58/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas (DO L 221, p. 23).

- 50 La Sra. Jippes y otros precisan que 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.
- 51 Según la Sra. Jippes y otros, el principio de bienestar de los animales implica que la normativa debe establecerse y aplicarse teniendo en cuenta la obligación de adoptar medidas adecuadas para evitar todo dolor o lesión inútiles y no afectar a la salud o al bienestar de los animales. Así pues, este principio 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, quedando claro que la norma de principio es no afectar a la salud de los animales y que el objetivo perseguido no puede prevalecer sobre el bienestar de los animales sin que exista una justificación para ello.
- 52 A su juicio, 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. El tercer considerando de esta Directiva menciona los riesgos inherentes tanto a la manipulación de virus en los laboratorios como al uso de vacunas si los procedimientos de inactivación no garantizan su inocuidad. No obstante, según la Sra. Jippes y otros, esto sólo afecta a las disposiciones del artículo 13 de la Directiva 85/511, relativas a la manipulación de virus con fines de investigación, al depósito de las vacunas y a la autorización de los establecimientos y laboratorios habilitados para manipular los virus de la fiebre aftosa con fines de investigación o de fabricación de vacunas.
- 53 La Sra. Jippes y otros sostienen que tampoco se respetó el principio de proporcionalidad al adoptarse la Directiva 90/423, ya que el objetivo de lucha

contra la fiebre aftosa podía alcanzarse con una medida menos radical que la prohibición de vacunación en conexión con el sacrificio de los animales contaminados y sospechosos. En efecto, a su juicio la vacunación preventiva es incontestablemente la manera más eficaz para impedir toda propagación ulterior del virus de la fiebre aftosa.

- 54 La Sra. Jippes y otros añaden que, 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.
- 55 Los Gobiernos que han presentado observaciones, el Consejo y la Comisión exponen, con carácter previo, las características de la fiebre aftosa y los riesgos que conlleva. Sostienen que se trata de una enfermedad grave para los animales, que provoca ampollas dolorosas en la boca y en los intersticios de las extremidades, así como fiebre, y que puede producir la muerte, en particular de los animales jóvenes. El virus es muy resistente y se propaga fácilmente a través de los animales vivos contaminados, de la carne, de la leche o del forraje. También se propaga a través de otros animales, de los seres humanos, de las mercancías y del viento. La OIE ha colocado esta enfermedad en cabeza de la lista A de epizootias contagiosas que se le deben notificar.
- 56 Estos Gobiernos, el Consejo y la Comisión sostienen en primer lugar que el método más eficaz para luchar contra la fiebre aftosa es la política de no vacunación acompañada, en caso de aparición de focos, de un sacrificio sanitario que no excluya, sin embargo, una vacunación de emergencia si las circunstancias lo requieren. La vacunación preventiva sólo aporta una seguridad aparente, ya que no posee el mismo efecto de erradicación que la no vacunación acompañada de un sacrificio sanitario, sino que permite que la enfermedad se mantenga en estado endémico en un territorio. En efecto, la vacunación no siempre es eficaz y puede facilitar la propagación de la enfermedad. Por otra parte, sostienen que los animales vacunados pueden transmitir el virus en los días inmediatamente

posteriores a la vacunación, resultar afectados por la enfermedad sin presentar sus síntomas o convertirse en portadores del virus y amenazar así con contaminar a animales sanos. Además, consideran que deben tenerse en cuenta los importantes riesgos que se derivan de la manipulación del virus para la producción de las vacunas.

- 57 En la actualidad, las pruebas de diagnóstico utilizadas no permiten distinguir los animales infectados de los animales vacunados, lo que imposibilita la detección y el control de la enfermedad. Esto explica la distinción que realiza el Código zoosanitario entre los países libres de fiebre aftosa en que se aplica la vacunación y aquellos en que no se aplica.
- 58 Los Gobiernos que han presentado observaciones, el Consejo y la Comisión señalan a continuación que existen siete tipos de virus, así como numerosos subgrupos, y que la vacunación debe renovarse cada seis meses. Para que una política de vacunación preventiva fuera eficaz en la Comunidad, sería necesario, en su opinión, vacunar a 300 millones de animales dos veces al año utilizando distintas vacunas que cubran todos los tipos y subgrupos de virus. Las dificultades logísticas y económicas serían considerables.
- 59 Por último, los Estados miembros que llevasen a cabo la vacunación perderían su condición de «país libre de fiebre aftosa en que no se aplica la vacunación» a efectos del Código zoosanitario, lo que tendría graves consecuencias para las exportaciones de animales y de productos derivados de éstos hacia países terceros. Aunque uno solo de dichos Estados aplicase la vacunación preventiva, todos los Estados miembros sufrirían las consecuencias, ya que a menudo los países terceros consideran a la Comunidad como un conjunto. El Gobierno finlandés señala, a modo de ejemplo, que las exportaciones de Finlandia, que actualmente está libre de fiebre aftosa, se han visto afectadas debido a la reacción de determinados países terceros ante la crisis que se ha producido en algunos Estados miembros de la Comunidad.

- 60 Los Gobiernos que han presentado observaciones, el Consejo y la Comisión sostienen que, 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 a los movimientos de los animales y de los productos derivados de éstos.
- 61 La elección de esta política se realizó en el marco de la unificación del mercado interior, con el fin de evitar los obstáculos a los intercambios entre Estados miembros derivados de las distintas políticas seguidas por éstos anteriormente. El legislador comunitario tomó en consideración un informe que exponía las ventajas e inconvenientes de una política de no vacunación, elaborado por la Comisión con ayuda de los expertos de los Estados miembros y de un subgrupo del Comité científico veterinario que evaluó las previsiones y los factores de riesgo. Según el pasaje de este informe citado por el Consejo en la vista, la política de vacunación provocaría un mayor número de focos de fiebre aftosa que la política inversa, habida cuenta del riesgo inherente a la manipulación del virus para la vacunación.
- 62 Por lo que se refiere a la apreciación de la validez del artículo 13 de la Directiva 85/511, los Gobiernos que han presentado observaciones, el Consejo y la Comisión recuerdan que el legislador comunitario dispone de una amplia facultad de apreciación en materia de política agrícola común.
- 63 La Comisión niega que exista un principio de bienestar de los animales con arreglo al cual deba controlarse la validez del artículo 13 de la Directiva 85/511. Sostiene que existen varias normas materiales que persiguen el bienestar de los animales y que el Tribunal de Justicia ha tenido en cuenta este factor, en particular, en su jurisprudencia sobre las restricciones a la libre circulación de mercancías justificadas por la protección de la salud y vida de los animales. No obstante, el bienestar de los animales no forma parte, en su opinión, de los objetivos del Tratado CE, como recuerda explícitamente el cuarto considerando de la Decisión 78/923/CEE del Consejo relativa a la celebración del Convenio. De las fuentes mencionadas por la Sra. Jippes y otros no se desprende ningún 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.

64 El Gobierno neerlandés precisa a este respecto que el Protocolo es posterior a la adopción de la Directiva 90/423. Por otra parte, dicho Protocolo no formula un principio de aplicación general, ya que sólo prevé que se tenga en cuenta el bienestar de los animales únicamente en el marco de cuatro sectores de actividad de los Estados miembros y de la Comunidad. Además, dicho Gobierno considera que no establece un principio de contenido uniforme en los distintos Estados miembros, puesto que prevé que se respeten las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de estos últimos relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional.

65 Los Gobiernos que han presentado observaciones, el Consejo y la Comisión consideran que, en cualquier caso, la política de no vacunación no es contraria a la protección de los animales, ya que es el método más eficaz para luchar contra la fiebre aftosa. En efecto, a su juicio debe tomarse en consideración el estado sanitario de todos los animales de la Comunidad y no el de los seis animales de la Sra. Jippes. Además, los animales que deben ser sacrificados lo son de conformidad con las normas en vigor sobre protección de los animales.

66 La política de no vacunación tampoco es contraria al principio de proporcionalidad. A este respecto, el Gobierno neerlandés recuerda que, al examinarse la validez de una disposición comunitaria a la luz del principio de proporcionalidad, debe tenerse en cuenta el interés de la Comunidad y no el interés de un Estado miembro en particular. Así pues, la concentración de animales en los Países Bajos no es un elemento que pueda tomarse en consideración, contrariamente a lo que da a entender el *College van Beroep voor het bedrijfsleven* en la resolución de remisión.

- 67 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.
- 68 En opinión de los Gobiernos que han presentado observaciones, del Consejo y de la Comisión, la política elegida para alcanzar 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. En cambio, la vacunación preventiva no elimina el peligro de contaminación a corto ni a largo plazo, y, en cualquier caso, no permite evitar medidas de sacrificio sanitario en caso de aparición de focos ni importantes restricciones a la circulación de los animales, de las personas y de las mercancías. El Consejo precisa que la política de no vacunación ha dado sus frutos, ya que desde la entrada en vigor de la Directiva 90/423, los focos han sido escasos y ha sido posible controlarlos.
- 69 El Consejo y la Comisión consideran, además, que 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.
- 70 Por último, el Gobierno irlandés recuerda que el Tribunal de Justicia, al controlar si una normativa comunitaria respetaba el principio de proporcionalidad, reconoció que tal normativa podía ocasionar perjuicios a terceros que no tenían ninguna responsabilidad en cuanto a la situación que había conducido a su adopción, pero que la importancia de los objetivos perseguidos por dicha normativa podía justificar las consecuencias negativas que de ella se derivasen para ciertas personas, aunque fueran considerables (sentencia de 30 de julio de 1996, Bosphorus, C-84/95, Rec. p. I-3953, apartados 22 y 23). En el presente caso, habida cuenta de que se trata de una enfermedad animal virulenta que puede provocar un desastre económico en los sectores agrarios y rurales, pero también en otros sectores económicos como el turismo, la política de sacrificio no puede ser calificada de respuesta desproporcionada.

Apreciación del Tribunal de Justicia

La consideración del bienestar de los animales

- 71 Con carácter preliminar, procede recordar que 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.
- 72 Así lo ha precisado el cuarto considerando de la Decisión 78/923/CEE del Consejo relativa a la celebración del Convenio, según el cual «la protección de los animales no constituye en sí uno de los objetivos de la Comunidad».
- 73 Por lo que se refiere al 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.
- 74 Un principio de aplicación general tampoco puede deducirse del Convenio, que, como precisó el Tribunal de Justicia en la sentencia *Compassion in World Farming*, antes citada, no contiene una obligación clara, precisa e incondicional, ni de la Declaración n° 24, superada por el Protocolo y redactada de manera aún menos vinculante que éste.

- 75 Asimismo, el artículo 30 CE sólo se refiere a la «vida de [...] [los] animales» como excepción a la prohibición de las medidas de efecto equivalente, y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no se desprende que éste haya admitido toda justificación basada en esta disposición (sentencias de 23 de mayo de 1990, Van den Burg, C-169/89, Rec. p. I-2143; de 23 de mayo de 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Rec. p. I-2553; *Compassion in World Farming*, antes citada, y de 11 de mayo de 1999, Monsees, C-350/97, Rec. p. I-2921).
- 76 Por último, 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.
- 77 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).
- 78 Así, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 17 de la sentencia Reino Unido/Consejo, que «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».
- 79 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.

El principio de proporcionalidad

- 80 Con carácter preliminar, procede recordar que el legislador comunitario dispone en materia de política agrícola común de una amplia facultad de apreciación que corresponde a las responsabilidades políticas que le atribuyen los artículos 34 CE a 37 CE. Por consiguiente, el control del Juez debe limitarse a comprobar si la medida controvertida no adolece de error manifiesto o de desviación de poder, o si la autoridad de que se trate no ha sobrepasado claramente los límites de su facultad de apreciación (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros, C-331/88, Rec. p. I-4023, apartados 8 y 14).
- 81 Por lo que se refiere al control de proporcionalidad, debe recordarse que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los actos de las instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (sentencias Fedesa y otros, antes citada, apartado 13, y de 15 de octubre de 1994, Crispoltoni y otros, asuntos acumulados C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. p. I-4863, apartado 41).
- 82 Por lo que se refiere al control judicial de los requisitos para la aplicación de dicho principio, y habida cuenta de la amplia facultad de apreciación de que dispone el legislador comunitario en materia de política agrícola común, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, con relación al objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida (véanse las sentencias Fedesa y otros, apartado 14, y Crispoltoni y otros, apartado 42, antes citadas).

- 83 En consecuencia, no se trata de determinar si la medida adoptada por el legislador era la única o la mejor posible, sino si era manifiestamente inadecuada.
- 84 Debe recordarse, además, que la validez de un acto comunitario no puede depender de apreciaciones retrospectivas sobre su grado de eficacia. Cuando el legislador comunitario ha de valorar los efectos futuros de una normativa que haya de adoptar y dichos efectos no pueden preverse con exactitud, su valoración únicamente puede ser censurada si se revela como manifiestamente errónea, a la vista de los elementos de que disponía al adoptar dicha normativa (véanse, en este sentido, las sentencias Crispoltoni y otros, antes citada, apartado 43, y de 19 de noviembre de 1998, Reino Unido/Consejo, C-150/94, Rec. p. I-7235, apartado 49).
- 85 Al examinar las limitaciones que se derivan de las distintas medidas posibles, procede verificar si el legislador comunitario ha tenido plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales.
- 86 A este respecto, por lo que se refiere a los elementos de que disponía el Consejo al adoptar la política de no vacunación, del tercer considerando de la Directiva 90/423 se desprende que ésta se adoptó a raíz de un estudio de la Comisión. Dicho estudio, realizado en 1989, tomaba en consideración los aspectos sanitarios y económicos de los distintos métodos de lucha contra la fiebre aftosa, así como sus consecuencias desde el punto de vista de las exportaciones y de la realización del mercado interior. Al término de un balance de costes y ventajas, la Comisión se pronunciaba a favor de una política de no vacunación, conclusión que el Consejo asumió en la Directiva 90/423.
- 87 Como se desprende de dicho estudio y como se ha expuesto ante el Tribunal de Justicia, cuando se han declarado focos de fiebre aftosa la vacunación preventiva no permite erradicar la enfermedad, ya que los animales vacunados pueden seguir siendo portadores del virus y contaminar a los animales sanos. Por otra parte, la imposibilidad de distinguir, en el estado actual de la ciencia, los animales

vacunados de los animales enfermos no permite un control efectivo de la evolución de la epizootia.

- 88 También se ha precisado ante el Tribunal de Justicia que, según dicho estudio, aunque no existan focos es imposible garantizar que el virus no esté presente en una población vacunada y que por este motivo el Código zoosanitario prevé normas de control más estrictas para los animales y productos originarios de un país o de una zona libre de fiebre aftosa en que se aplica la vacunación que para animales y productos originarios de un país o de una zona en que no se aplica la vacunación.
- 89 Al margen de estas justificaciones de carácter sanitario, dicho estudio ponía de manifiesto, por otra parte, que una política de vacunación preventiva, destinada a proteger a todos los animales de la Comunidad, tendría un coste económico y unas desventajas desde el punto de vista de los controles mucho mayores que el coste y las desventajas de una política de no vacunación, habida cuenta del número de animales que habría que vacunar, de la multiplicidad de tipos de virus y de la frecuencia de las operaciones de vacunación que deberían efectuarse.
- 90 Además, el Consejo pudo tener en cuenta las repercusiones económicas de una política de vacunación desde el punto de vista de la exportación de animales y productos derivados de éstos hacia los países terceros. Dado que un gran número de países terceros siguen las recomendaciones contenidas en el Código zoosanitario, la elección de una política de vacunación por parte de un Estado restringe las posibilidades de exportación de los ganaderos y de los productores de dicho Estado.
- 91 Por último, la adopción de una política de no vacunación común a todos los Estados miembros pretendía garantizar la libre circulación de mercancías en el mercado interior sobre la base de un elevado nivel sanitario.

- 92 En cambio, no está demostrado que una política de vacunación preventiva hubiera dado lugar a una disminución del número de focos de fiebre aftosa.
- 93 Asimismo, tampoco está demostrado que dicha política hubiera permitido reducir el recurso al sacrificio sanitario tras la aparición de focos de fiebre aftosa, así como las restricciones a los movimientos de los animales, de los hombres y de las mercancías. Según una opinión científica consolidada, tales medidas siguen siendo las más eficaces para luchar contra la fiebre aftosa, con independencia de que la cabaña esté vacunada o no. A este respecto, procede señalar que las restricciones a los movimientos y el sacrificio inmediato en la explotación de los animales infectados son medidas que ya imponían los artículos 4 y 5 de la Directiva 85/511, disposiciones que no han sido modificadas por la Directiva 90/423.
- 94 De ello se deriva que el riesgo de perturbación de la vida económica y social mencionado por el órgano jurisdiccional remitente no habría sido necesariamente menor con una política de vacunación preventiva que con una política de no vacunación.
- 95 De estos elementos se desprende que, cuando el Consejo adoptó la política de no vacunación, realizó una apreciación global de las ventajas e inconvenientes del sistema que pretendía instaurar y que, en cualquier caso, esta política, que responde a las recomendaciones de la OIE y a la práctica de numerosos países en el mundo, no era manifiestamente inadecuada a la luz del objetivo de lucha contra la fiebre aftosa.
- 96 Debe señalarse, además, que la prohibición de la vacunación preventiva generalizada no se opone a que, cuando las circunstancias lo requieran, se realice una vacunación de emergencia selectiva y adaptada a las necesidades de una situación particular.

- 97 Es inexacto sostener que tal política no ha tenido en cuenta la protección y la salud de los animales. En efecto, su objetivo era mejorar el estado sanitario de toda la cabaña preservando a los animales de una enfermedad especialmente temida.
- 98 Por otra parte, procede señalar que la consideración del interés comunitario por parte del legislador comunitario al establecer su política de lucha contra la fiebre aftosa no le impidió tener en cuenta la situación particular de determinados Estados miembros, como la concentración de animales en los Países Bajos. En efecto, el nivel de concentración de animales en determinadas regiones es un elemento que, según el artículo 13, apartado 3, de la Directiva 85/511, debe tomarse en consideración al adoptar una decisión de llevar a cabo una vacunación de emergencia.
- 99 En cambio, aunque dicha política tenga por efecto que animales pertenecientes a un particular o a un grupo determinado de ganaderos no puedan ser vacunados con carácter preventivo, por lamentable que sea, de ello no resulta que tal política deba cuestionarse debido a la situación específica de dicho particular o de dicho grupo. En efecto, al Consejo le incumbía tomar en consideración el estado general de la cabaña en su conjunto antes que el de algunos animales en particular. En el presente caso, las exigencias que debían tenerse en cuenta al ponderar los intereses existentes justificaban una apreciación global de las ventajas e inconvenientes de las medidas proyectadas (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de octubre de 1973, *Balkan*, 5/73, Rec. p. 1091, apartado 22).
- 100 Por consiguiente, habida cuenta de la amplia facultad de apreciación reconocida al Consejo en materia de política agrícola común, procede declarar que la prohibición de la vacunación preventiva, prevista en el artículo 13 de la Directiva 85/511, no supera los límites de lo adecuado y necesario para alcanzar el objetivo que persigue la normativa comunitaria.

101 De las consideraciones precedentes se desprende que el examen de la primera cuestión no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 13 de la Directiva 85/511.

Sobre la validez de la Decisión 2001/246, en su versión modificada

102 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la Decisión 2001/246, en su versión modificada, es inválida por ser contraria al Derecho comunitario, en particular, porque los requisitos impuestos por el artículo 1, punto 1, de la Decisión 2001/279 a la vacunación protectora violan el principio de proporcionalidad.

103 La Sra. Jippes y otros consideran que las Decisiones 2001/246 y 2001/279 únicamente tuvieron en cuenta los intereses de los exportadores de ganado y que no tomaron, en absoluto, en consideración el bienestar de los animales. Así pues, estas Decisiones son, en su opinión, contrarias al principio de bienestar de los animales y al Protocolo.

104 Dichas Decisiones también violan, a su juicio, el principio de proporcionalidad. La Sra. Jippes y otros sostienen, más concretamente, que la vacunación protectora podría haber ido acompañada de medidas restrictivas menos radicales que las enunciadas en el anexo II de la Decisión 2001/246, en su versión modificada, sin que los intereses de los exportadores de ganado neerlandeses resultaran afectados. Así, se podría haber impuesto como condición que durante un período de un año los animales vacunados se desplazasen únicamente a lugares previamente notificados y, en todo caso, que no fueran conducidos a otro Estado miembro. Asimismo, en su opinión, es inútil limitar la zona geográfica prevista para la vacunación protectora, ya que la concentración de animales en los Países Bajos es muy alta y la autorización de vacunación protectora en dicha zona ya pone en peligro las exportaciones debido a la pérdida de la condición de país libre de fiebre aftosa en que no se aplica la vacunación, a efectos del capítulo 2.1.1 del Código zoosanitario.

- 105 La Sra. Jippes y otros sostienen que se habrían podido permitir las exportaciones de animales y de productos de los Países Bajos hacia los demás Estados miembros desde la desaparición de la enfermedad, siempre que los animales no hubiesen sido vacunados o que los productos no procediesen de animales vacunados. En su opinión, este tipo de medidas habrían permitido practicar la vacunación protectora y tener en cuenta al mismo tiempo el interés de los exportadores de ganado neerlandeses, ya que, según la Sra. Jippes y otros, la mayor parte de las exportaciones neerlandesas (en torno al 90 %) se efectúa hacia los demás Estados miembros. Sostienen, además, que estos últimos no perderían su clasificación sanitaria por el mero hecho de importar productos procedentes de un Estado miembro en que se aplicara la vacunación.
- 106 Por otra parte, la Sra. Jippes y otros recuerdan que propusieron que se realizasen pruebas de diagnóstico a los animales de la Sra. Jippes antes de su vacunación, para excluir todo riesgo de contaminación derivado de una posible presencia del virus con anterioridad a la vacunación sin que se hubiesen manifestado los síntomas de la enfermedad. Los animales también podrían permanecer aislados el número de días necesario para que la vacuna hiciese efecto.
- 107 La Sra. Jippes y otros sostienen, además, que la Decisión 2001/279 viola el principio de igualdad porque únicamente autoriza la vacunación de los animales de los ganaderos de los alrededores de Oene, cuando, habida cuenta de la rapidez de propagación del virus, los animales de la Sra. Jippes están tan amenazados como los de dichos ganaderos. También consideran que si se autoriza la vacunación de los animales de las especies protegidas debería autorizarse igualmente la vacunación de los animales de la Sra. Jippes.
- 108 La Comisión recuerda que dispone de una facultad discrecional en este ámbito y que, por consiguiente, el examen del Tribunal de Justicia queda ceñido a un control limitado de las medidas adoptadas.
- 109 El Gobierno neerlandés y la Comisión consideran que las Decisiones 2001/246 y 2001/279 no son medidas manifiestamente desproporcionadas a la luz del

objetivo perseguido. En su opinión, de los considerandos de la Decisión 2001/246 y del tercer considerando de la Decisión 2001/279 se desprende que la Comisión tuvo en cuenta la situación epidemiológica y la alta concentración de animales sensibles en los Países Bajos.

- 110 Dicho Gobierno y la Comisión precisan que los requisitos establecidos en dichas Decisiones para la vacunación de emergencia, supresora y protectora, se ajustan a las directrices elaboradas por el Comité científico de la salud y el bienestar de los animales en su informe sobre la estrategia para la vacunación de emergencia contra la fiebre aftosa. Por lo que se refiere a la duración de las restricciones, este informe se basa a su vez en las disposiciones del Código zoonosanitario.
- 111 El Gobierno neerlandés y la Comisión sostienen que la vacunación protectora prevista en la Decisión 2001/279 es una vacunación «en anillo» alrededor de los focos de fiebre aftosa, destinada a servir de «cortafuegos» a la propagación del virus. Afirman que esta vacunación se limitó a los animales de la especie bovina porque el virus de la fiebre aftosa sólo se puede inactivar en la carne de esta especie. Por lo que respecta al plazo de doce meses necesario para recuperar la condición de país libre de fiebre aftosa en que no se aplica la vacunación, consideran que se justifica por el hecho de que debe ser lo suficientemente largo para que los animales puedan parir terneros que no hayan desarrollado inmunidad contra el virus.
- 112 Según la Comisión, aun siendo más amplia que las zonas de vacunación supresora, la zona en la que se autoriza la vacunación protectora está limitada geográficamente, ya que, habida cuenta de la importancia de las restricciones —recomendadas por el Comité científico de la salud y el bienestar de los animales en su informe— que deben aplicarse en esta zona por razones veterinarias, debía evitarse alterar la vida económica y social más allá de lo estrictamente necesario. Además, la Comisión sostiene que debía tener en cuenta el interés general de todos los ganaderos de la Comunidad. Pues bien, en su opinión cuanto mayor sea la zona en la que esté autorizada la vacunación protectora, menor será la posibilidad de que los países terceros acepten la «regionalización» de la

Comunidad, es decir, su división en regiones para que aquellas regiones no afectadas por la fiebre aftosa puedan conservar, en los intercambios internacionales, su condición de zona libre de fiebre aftosa en que no se aplica la vacunación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El principio de proporcionalidad

- 113 Para controlar si la Comisión respetó el principio de proporcionalidad al ejercer las facultades que le reconocen los artículos 13, apartado 3, de la Directiva 85/511 y 10, apartado 4, de la Directiva 90/425 en los casos en que se haya producido una zoonosis como la fiebre aftosa, se debe verificar si los medios que utilizó eran aptos para conseguir el objetivo propuesto y si no iban más allá de lo necesario para alcanzarlo.
- 114 Las Decisiones 2001/246 y 2001/279 tienen en cuenta las recomendaciones formuladas por el Comité científico de la salud y el bienestar de los animales en su informe, en el que se describen las ventajas e inconvenientes de la vacunación y se indican una serie de criterios que permiten determinar en qué circunstancias son mayores las ventajas de la vacunación que sus inconvenientes.
- 115 Dicho Comité recuerda las dificultades derivadas de la transmisibilidad del virus por los animales vacunados y de la imposibilidad de distinguir a los animales

enfermos de los animales vacunados y llega a la conclusión de que, por estos motivos, la extensión de la zona de vacunación protectora debe ser lo más pequeña posible y debe estar claramente determinada. El Comité describe, además, las restricciones a las que deben someterse los animales vacunados, la carne y los productos derivados de éstos.

- 116 De las Decisiones 2001/246 y 2001/279 y del informe mencionado se desprende que, a diferencia de lo que sostienen la Sra. Jippes y otros, a la hora de adoptar la decisión de llevar a cabo la vacunación protectora y elegir la localización de la zona de vacunación predominaron las razones sanitarias. Si se autorizase a cualquier persona que lo solicitase a vacunar a los animales de su propiedad que se encontraran fuera de esta zona se podría mermar el control de la evolución de la enfermedad sobre el terreno y aumentar el riesgo de contaminación.
- 117 Además, la manipulación de la vacuna conlleva riesgos que justifican la indicación contenida en el punto 6.3 de los anexos I y II de la Decisión 2001/246, en su versión modificada, según la cual, por lo que se refiere a la ejecución de la campaña de vacunación, «deberán adoptarse las medidas necesarias para evitar la posible propagación del virus».
- 118 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.
- 119 Por lo que se refiere a las restricciones a la circulación de los animales, de la carne y de los productos derivados de éstos, dichas restricciones toman en consideración las exigencias del Código zoosanitario y son necesarias debido a los inconvenientes y a los riesgos que genera la vacunación. Tales restricciones persiguen, en particular, que resulte posible distinguir los animales vacunados de los que no lo están, así como la carne y los productos procedentes de estas dos

categorías de animales, de modo que las repercusiones de la crisis en el comercio con los países terceros sean lo más limitadas posible.

- 120 A este respecto, debe tenerse en cuenta que la ganadería es la fuente de ingresos de un gran número de personas en la Comunidad y que todos los exportadores comunitarios tienen interés no sólo en que la lucha contra la fiebre aftosa se lleve a cabo lo más rápida y eficazmente posible, sino también en que los focos de fiebre aftosa y las zonas de vacunación protectora permanezcan acotados, de modo que no afecten a la situación sanitaria, a efectos del Código zoosanitario, del Estado miembro afectado ni a la manera en que los países terceros perciben el nivel sanitario de la cabaña de la Comunidad en su conjunto.
- 121 La Sra. Jippes y otros sugirieron que se sometieran los animales de la Sra. Jippes a determinadas condiciones, como pruebas de detección y el aislamiento durante el tiempo de incubación de la vacuna. No obstante, teniendo en cuenta que numerosas personas podrían solicitar autorización para vacunar a sus animales en dichas condiciones, debe señalarse que la comprobación del cumplimiento de las mismas requeriría que se estableciesen medidas de control de gran amplitud, cuando todos los recursos disponibles deben ser utilizados para luchar contra los focos de enfermedad. Además, con independencia de que las zonas de vigilancia establecidas alrededor de los animales vacunados perturbarían gravemente la vida económica y social de las regiones afectadas, dichas zonas no garantizarían que los animales no resultasen contaminados durante el período de incubación de la vacuna, habida cuenta de la propagación extremadamente rápida del virus y del gran número de vectores del mismo.
- 122 Habida cuenta de estas circunstancias, procede señalar que la Decisión 2001/246, en su versión modificada, era apta para conseguir el objetivo propuesto y no iba más allá de lo necesario para alcanzarlo, y que, por tanto, no viola el principio de proporcionalidad, en particular, en la medida en que limita geográficamente la zona en que podía administrarse la vacuna protectora e impone restricciones a la circulación de los animales vacunados, de la carne y de los productos derivados de éstos.

La base legal de la Decisión 2001/246

- 123 Por lo demás, y para responder al órgano jurisdiccional remitente, al que se le suscitan dudas sobre el fundamento jurídico de la Decisión 2001/246 en la medida en que prevé el sacrificio de animales que han sido vacunados, debe recordarse que esta Decisión se basa en la Directiva 90/425, en particular, en su artículo 10, así como en la Directiva 85/511, en particular, en su artículo 13, apartado 3.
- 124 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.
- 125 Por lo que se refiere a la vacunación de emergencia, está expresamente prevista en el artículo 13, apartado 3, de la Directiva 85/511, sin que esta disposición limite los motivos que pueden justificar la vacunación o prohíba el sacrificio de los animales sensibles cuando han sido vacunados.
- 126 Por último, el artículo 10, apartado 4, de la Directiva 90/425 prevé que, en caso de zoonosis o de enfermedad que pueda suponer un peligro grave para los animales, la Comisión adoptará las medidas necesarias.
- 127 Procede señalar que estas disposiciones constituían una base jurídica suficiente para que la Comisión pudiese adoptar la Decisión 2001/246.

El principio de igualdad de trato

- 128 La Sra. Jippes y otros sostienen que se violó el principio de igualdad porque la Sra. Jippes no está autorizada a vacunar a sus animales, mientras que la vacunación protectora está autorizada en el área de Oene y es posible vacunar a los animales de los parques zoológicos.
- 129 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el principio general de igualdad, que forma parte de los principios fundamentales del Derecho comunitario, exige que las situaciones comparables no reciban un trato diferente, a no ser que éste se justifique objetivamente (véanse, entre otras, las sentencias de 21 de febrero de 1990, Wuidart y otros, asuntos acumulados C-267/88 a C-285/88, Rec. p. I-435, apartado 13, y de 19 de noviembre de 1998, Reino Unido/Consejo, antes citada, apartado 97).
- 130 A este respecto, procede señalar que las situaciones a las que se refieren la Sra. Jippes y otros no son comparables y que, aun admitiendo que lo fuesen, las medidas adoptadas por la Comisión están, en todo caso, objetivamente justificadas.
- 131 Por lo que se refiere a los animales que se encuentran en la zona situada en el área de Oene, se ha precisado, en el apartado 111 de la presente sentencia, que la vacunación protectora que se les administra debe servir de «cortafuegos», para evitar la propagación del virus presente en los focos situados en dicha aglomeración. No obstante, si bien es cierto que dicha vacunación puede producir tal efecto en una región en que el virus está de todos modos presente, podría contribuir a propagar el virus si se aplicase en otras regiones aún indemnes.

- 132 De ello resulta que la vacunación de dichos animales se justifica objetivamente por la localización de las explotaciones en que se encuentran y por el objetivo de lucha contra la extensión de los focos de fiebre aftosa.
- 133 Por lo que se refiere a los animales de los parques zoológicos que eventualmente pueden ser objeto de una vacunación de emergencia, debe señalarse que se encuentran definidos en la Decisión 2001/303/CE de la Comisión, de 11 de abril de 2001, por la que se establecen las condiciones para el control y la erradicación de la fiebre aftosa en especies en vías de extinción en aplicación del artículo 13 de la Directiva 85/511 (DO L 104, p. 3). Según el artículo 1 de esta Decisión, la expresión «especies en vías de extinción» designa a los «animales incluidos en las categorías: extinto en estado silvestre, en peligro crítico, en peligro y vulnerable de la actual lista roja de especies amenazadas de la IUCN [Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza]».
- 134 De ello se desprende que se trata de animales que no se encuentran en una situación comparable a los de la Sra. Jippes, puesto que no se ha alegado que los animales de ésta pertenezcan a una especie en vías de extinción.
- 135 Por consiguiente, el motivo basado en la violación del principio de igualdad de trato carece de fundamento.
- 136 De las consideraciones precedentes se desprende que el examen de la segunda cuestión no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de la Decisión 2001/246, en su versión modificada.

Costas

- 137 Los gastos efectuados por los Gobiernos neerlandés, danés, helénico, irlandés, italiano y finlandés, y por el Consejo y la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. 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.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el College van Beroep voor het bedrijfsleven mediante resolución de 26 de abril de 2001, declara:

- 1) El examen de la primera cuestión no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 13 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, en su versión modificada por la Directiva 90/423/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990.

- 2) El examen de la segunda cuestión no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de 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, en su versión modificada por la Decisión 2001/279/CE de la Comisión, de 5 de abril de 2001.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	La Pergola
Wathelet	Skouris	Edward
Jann	Sevón	Schintgen
Macken	Colneric	
von Bahr	Cunha Rodrigues	

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de julio de 2001.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias