

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

EUROOPA KONTROLLIKODA

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

EUROPEAN COURT OF AUDITORS

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



CORTE DEI CONTI EUROPEA

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA

EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

IL-QORTI EWROPEA TA' L-AWDITURI

EUROPESE REKENKAMER

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE

EUROOPAN
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Informe Especial nº 8/2004

(presentado en virtud del segundo párrafo del apartado 4 del artículo 248 CE)

sobre la gestión y la supervisión por la Comisión de medidas de lucha y de gastos relativos a la
fiebre aftosa

[acompañado de las respuestas de la Comisión](#)

ÍNDICE

	Apartados
RESUMEN	I - VII
INTRODUCCIÓN	1 - 15
Antecedentes	1 - 5
Principales características de las medidas de prevención y de lucha contra la fiebre aftosa	6 - 7
Repercusiones presupuestarias	8 - 11
Fiscalización del Tribunal	12 - 15
LA ACCIÓN DE LA COMISIÓN ANTES DE LA CRISIS	16 - 43
Un proceso de análisis que no se ha actualizado lo suficiente	16 - 20
Una supervisión por la Comisión insuficiente en algunos aspectos y varias carencias en la normativa que no se solventaron a tiempo	21 - 43
Una verificación no sistemática del carácter conforme de la transposición de las directivas comunitarias al derecho nacional	22 - 23
Una buena supervisión de los controles veterinarios y sanitarios en las fronteras de la Unión, pero una reglamentación que no cubre lo suficiente ciertos riesgos	24 - 25
Prohibición y controles tardíos de la alimentación animal con desperdicios de cocina	26 - 28
Criterios y controles insuficientes para los planes de alerta de los Estados miembros	29 - 34
Identificación incompleta y trazabilidad insuficiente de los animales de las especies sensibles a la fiebre aftosa	35 - 37
Carencias del sistema ANIMO no solventadas antes de la crisis	38 - 41
Las restricciones a los movimientos de los animales en la totalidad del territorio de los Estados miembros	42 - 43

LA ACCIÓN DE LA COMISIÓN DURANTE LA CRISIS	44 - 58
Una supervisión eficaz por la Comisión	44 - 45
Las deficiencias del dispositivo de lucha y de su aplicación en los Estados miembros	46 - 58
Servicios veterinarios reducidos	48 - 49
Insuficiente incitación a una notificación inmediata de la enfermedad y al respeto de las restricciones a los movimientos de los animales	50 - 56
Plazos para los sacrificios	57 - 58
LA ACCIÓN DE LA COMISIÓN RESPECTO AL SISTEMA DE REEMBOLSO	59 - 89
La Comisión no ha propuesto las directivas sobre los procedimientos y el cálculo de la indemnización de los ganaderos por los Estados miembros	60 - 73
Sistemas de indemnización variados y evaluaciones heterogéneas	62 - 66
Casos constatados de dobles pagos de primas animales	67 - 71
Pagos desiguales de las primas por sacrificio	72 - 73
Las normas y procedimientos sobre la posibilidad de que los gastos de los Estados miembros puedan optar al reembolso comunitario se precisaron con retraso	74 - 83
Retrasos en el reembolso de los gastos de los Estados miembros	82 - 83
Las tasas de cofinanciación sólo son equivalentes en el caso de los porcinos	84 - 85
Falta de contribución de los ganaderos a la financiación comunitaria del sistema de lucha	86 - 89
LA GESTIÓN DE LA COMISIÓN DESPUES DE LA CRISIS	90 - 100
La acción en el ámbito veterinario	90 - 97
La acción en el ámbito financiero	98 - 100
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	101 - 106

- Recuadro 1: Medidas comunitarias de prevención y de lucha contra la fiebre aftosa.
- Recuadro 2: Dificultades de la trazabilidad de los animales identificados por el Tribunal
- Recuadro 3: Plazos de los sacrificios en los Estados miembros.
- Recuadro 4: Seguimiento por la Comisión de las recomendaciones anteriores del Tribunal y de las autoridades de aprobación de la gestión.
- Recuadro 5: Sistemas de indemnización establecidos por los Estados miembros.
- Recuadro 6: Indemnizaciones abonadas por los Estados miembros.
- Recuadro 7: Precisiones *a posteriori* de los criterios y de los documentos necesarios para el reembolso.
- Cuadro 1: Solicitudes de reembolso presentadas por los Estados miembros relativas a sus gastos de indemnización por el sacrificio de los animales.
- Gráfico 1: Pagos totales del Fondo de emergencia veterinaria a 31.12.2003.
- Gráfico 2: Utilización del presupuesto del Fondo de emergencia veterinaria en los ejercicios 2001, 2002 y 2003.
- Gráfico 3: Indemnizaciones medias por cabeza de las diferentes categorías de animales sacrificados, abonadas en 2001.

Respuestas de la Comisión

RESUMEN

I. Tanto la necesidad de realizar el mercado único, como la de favorecer el comercio de ganado en general, llevaron a la Comunidad a establecer una política común de prevención y de lucha contra la fiebre aftosa. En virtud de la misma, a partir de 1992 se generalizó a todos los Estados miembros el abandono de la vacunación profiláctica del ganado contra esta enfermedad, al mismo tiempo que se establecía un complejo sistema de medios de prevención y de lucha destinados a limitar tanto la introducción del virus como su propagación en el territorio comunitario. En caso de epizootia resultaba necesario proceder al sacrificio de los animales contaminados, a la destrucción de sus carcasas, y a la desinfección de las instalaciones y los equipos. El conjunto de estos gastos, que corrían a cargo de los Estados miembros, podía así beneficiarse de un reembolso parcial a partir de un fondo de urgencia en el sector veterinario, creado especialmente en el marco del FEOGA-Garantía.

II. A raíz de la crisis de 2001 los Estados miembros tuvieron que solicitar un reembolso de 1 616 millones de euros al fondo de urgencia en el sector veterinario. Estos costes, así como la magnitud de la epizootia, motivaron la fiscalización del Tribunal, cuyos tres principales objetivos eran los siguientes: por un lado, asegurarse de que el proceso de análisis de la Comisión, en el que se basa la estrategia de erradicación, estaba actualizado; por otro, que la aplicación de la estrategia había sido eficaz y, por último, que el sistema de reembolso de los gastos de los Estados miembros para la indemnización de los ganaderos y el sacrificio de sus animales era adecuado, rápido y no discriminatorio. En la medida en que ciertas enseñanzas extraídas de las epizootias anteriores podían resultar beneficiosas para la estrategia de prevención y de lucha contra la fiebre aftosa, el Tribunal examinó la acción de la Comisión antes, durante y después de la crisis.

III. El presente informe destaca que la Comisión no revisó su estrategia, antes de la crisis de 2001, teniendo en cuenta la evolución de los factores de riesgo.

IV. Asimismo, indica que debido a la falta de evaluación exhaustiva y de controles realizados por la Comisión antes de 2001, no fue posible corregir a tiempo ciertas debilidades del dispositivo de prevención y de lucha, especialmente en materia de protección en las fronteras, de alimentación animal, de planes de alerta, de identificación ovina, de sistema de intercambio de datos entre Estados miembros (ANIMO) en cuanto a los movimientos de los animales. El Parlamento criticó¹ la falta de verificaciones por parte de la Comisión de los planes de alerta en los Estados miembros antes de la crisis, al mismo tiempo que reconoció la actuación positiva de la Comisión durante la misma. Efectivamente, durante la crisis, la Comisión detectó rápidamente las deficiencias del dispositivo y de su aplicación en los Estados miembros en materia de apoyo veterinario, de notificación de la enfermedad y de rapidez de los sacrificios, pero era demasiado tarde para solventarlas. En concreto, el Tribunal observó la gran dependencia de la eficacia del dispositivo establecido en lo que respecta a una notificación inmediata de la enfermedad por los ganaderos y al cumplimiento de las restricciones de movimientos.

V. La fiscalización puso de manifiesto que el sistema de financiación comunitaria era susceptible de mejora. Las indemnizaciones que los Estados miembros abonaron a sus ganaderos siguen sin estar lo suficientemente definidas a nivel comunitario, a pesar de que se reembolsen a razón de un 60 % de los importes considerados como subvencionables por la Comisión. Ante la inexistencia de un marco comunitario mejor definido, los Estados miembros establecieron unos sistemas variados, creándose una disparidad de trato entre los ganaderos de la Comunidad.

VI. Desde entonces, la reciente revisión de la normativa comunitaria ha permitido solventar numerosas carencias. Sin embargo, no se ha examinado el marco financiero y las medidas comunitarias siguen siendo insuficientes en

¹ Resolución del Parlamento Europeo de 17 de diciembre de 2002, apartado 54.

cuanto a la notificación de la enfermedad, la supervisión de las explotaciones y la rapidez de los sacrificios. Su aplicación por los Estados miembros puede pues resultar todavía insuficiente para atajar una futura epidemia, poniendo en marcha el reembolso comunitario.

VII. El Tribunal recomienda a la Comisión que actualice, en períodos que no sean de crisis, sus análisis y evaluaciones de la estrategia. Asimismo, preconiza que se estudien los medios que permitan asociar a los ganaderos al sistema de lucha con miras a conseguir una mayor implicación en una notificación rápida de la enfermedad y el cumplimiento de las restricciones de movimientos. Por fin, invita a la Comisión a clarificar el marco financiero aplicable a las epizootias, reduciendo al máximo los riesgos financieros para el presupuesto comunitario.

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

1. La fiebre aftosa es una enfermedad animal, sin peligro para el hombre, pero extremadamente contagiosa para las especies animales de pezuña hendida. En los países menos avanzados puede destruir prácticamente en una noche el abastecimiento en víveres y los medios de subsistencia de los ganaderos ya que se ve afectado un gran número de especies de pezuña hendida, como los bovinos, los porcinos y los ovinos. El virus puede transmitirse por contacto directo entre animales y mediante la alimentación animal, así como por contacto indirecto de forma tan variada como a través de coches, camiones, personas e incluso por vía aérea con el viento. Entre los animales adultos infectados la enfermedad ocasiona una tasa de mortalidad reducida. Aunque la mayor parte de los animales se curen al cabo de tres o cuatro semanas, continúan gravemente afectados y el crecimiento de los jóvenes se ve frenado, aumenta la tasa de abortos y en cambio disminuye la producción de leche de forma significativa y permanente. Los países indemnes a la enfermedad se ven obligados a poner en marcha medidas de seguridad con el fin de protegerse contra el virus y de evitar los embargos de sus exportaciones de productos animales.

2. La plena realización del mercado interior comunitario estaba prevista para enero de 1993. Por consiguiente, dado que la libre circulación de animales y de productos agrícolas constituía un elemento fundamental de las organizaciones comunes de mercados, era necesario armonizar las normas de intercambio de los animales y de los productos animales. Ello implicaba asimismo el establecimiento de una política común de prevención y de lucha contra la fiebre aftosa. Sin embargo, en 1989, en un informe sobre las políticas de los Estados

miembros en el ámbito de la lucha contra la fiebre aftosa², la Comisión indicó que algunos de estos Estados, que no aplicaban una vacunación profiláctica de su ganado³, podían imponer restricciones a los intercambios de animales con los de sus socios comunitarios que la practicaban. Estas restricciones se encontraban justificadas ya que los animales vacunados, a pesar de presentar una apariencia clínica normal, podían ser portadores del virus.

3. Con el fin de suprimir los obstáculos veterinarios y zootécnicos al desarrollo de los intercambios intracomunitarios de los animales y de los productos animales, la Comisión tuvo en cuenta las normas sanitarias aplicables a los intercambios internacionales de animales y de sus productos, definidas por la Oficina Internacional de Epizootias (OIE)⁴. Estas normas preveían que, en caso de epizootia de fiebre aftosa, pudiese aplicarse mucho más rápidamente la libertad de intercambios comerciales en caso de recurrirse al sacrificio únicamente (tres meses) que con cualquier tipo de vacunación (entre 12 y 24 meses).

4. A raíz de estas consideraciones comerciales, del mismo informe de la Comisión se desprendía la conclusión de que una política de no vacunación

² *Informe de la Comisión al Consejo sobre un estudio realizado por la Comisión de la política que aplican los Estados miembros actualmente para controlar la fiebre aftosa*, Comisión de las Comunidades Europeas, SEC (89) 1731 final de 18 de octubre de 1989.

³ La vacunación profiláctica es una vacunación preventiva del ganado, que no debe confundirse con la vacunación de urgencia posible en caso de que aparezca un foco. En 1988, se aplicaron dos políticas diferentes: ocho Estados miembros (Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal) practicaban una vacunación profiláctica de su ganado, seguida de una eliminación parcial o total de los animales contaminados en caso de aparición de la enfermedad. Por el contrario, los restantes Estados miembros (Dinamarca, Grecia, Irlanda y el Reino Unido) no podían recurrir a la vacunación profiláctica y procedían a la eliminación total de los animales en caso de aparición de un foco.

⁴ Organización intergubernamental, creada en 1924, cuyas normas están reconocidas por la Organización Mundial del Comercio como normas sanitarias de referencia internacional.

era preferible a una política de vacunación profiláctica. Por ello, a nivel comunitario, en 1990⁵ esta política de eliminación total se vio acompañada de la prohibición de llevar a cabo una vacunación profiláctica, así como de importar al territorio comunitario animales vacunados. No obstante, todavía era posible recurrir a la vacunación, pero sólo en situaciones de emergencia cuando la presencia de fiebre aftosa se viese confirmada y amenazase con propagarse.

5. Desde la adopción de esta nueva estrategia varios focos ("outbreaks") volvieron a sucederse en la Unión, en 1993 en Italia (57 focos) y en 1994, 1996 y 2000 en Grecia (95, 39 y 14 focos respectivamente). Se produjeron epidemias en las zonas colindantes (Albania, Macedonia, Kosovo, Argelia, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Turquía e Irán). Por otro lado, el 21 de febrero de 2001, una crisis sin precedentes afectó al Reino Unido durante un período de diez meses. Se detectaron 2 034 focos de infección, que afectaron a 10 124 explotaciones y representaron el sacrificio de cuatro millones de animales aproximadamente⁶. Además, se sacrificaron más de dos millones de animales debido a problemas de bienestar resultantes de su confinamiento en las explotaciones, a raíz de las restricciones de movimientos⁷. En el Reino Unido no fue posible contener la fiebre aftosa: el 13 de marzo de 2001

⁵ 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 de 18.8.1990, p. 13).

⁶ *Statistics on foot and mouth disease*, DEFRA, Reino Unido, 12 de diciembre de 2002.

⁷ "Livestock Welfare Disposal Scheme". Ayuda estatal establecida por el Reino Unido el 22 de marzo de 2001, gestionada por la "Rural Payments Agency" y aceptada por la Comisión.

se propagó a Francia (dos focos), el 20 de marzo de 2001 a Irlanda (un foco), y el 21 de marzo a los Países Bajos (26 focos). El Reino Unido tuvo que recurrir a los sacrificios hasta septiembre de 2001, pero en enero de 2002 pudo recuperar su estatuto de país libre de fiebre aftosa, que no practica la vacunación, lo que le permitió retomar sus intercambios comerciales.

Principales características de las medidas de prevención y de lucha contra la fiebre aftosa

6. Un conjunto complejo de medios de prevención y de lucha tiene como fin limitar los riesgos de introducción del virus en el territorio comunitario y su propagación (véase el recuadro nº 1). Estos medios de prevención y de lucha están previstos por las directivas comunitarias⁸ y los Estados miembros son responsables de ponerlos en práctica y de aplicar las normas derivadas de los mismos. La Comisión, en cambio, se encarga de controlar la puesta en funcionamiento de las prescripciones comunitarias por los Estados miembros. Por otro lado, apoya a los terceros países en sus esfuerzos de control y erradicación de las epizootias. Dentro de la misma, la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores realiza la gestión directa y el control de los gastos comunitarios veterinarios⁹.

⁸ Directiva 90/423/CEE y Directiva 85/511/CEE del Consejo de 18 de noviembre de 1985 que establece las medidas comunitarias de lucha contra la fiebre aftosa (DO L 315 de 26.11.1985, p. 11).

⁹ Pese a que se impute a la sección Garantía del FEOGA, el reembolso comunitario de los gastos veterinarios realizados por los Estados miembros se considera una subvención. Por consiguiente, no se ve sometido al procedimiento de liquidación de cuentas de los Estados miembros, ni a la intervención de los organismos certificadores de las cuentas de sus organismos pagadores, sino a la gestión directa y al control financiero de la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores.

Recuadro nº 1: Medidas comunitarias de prevención y de lucha contra la fiebre aftosa

El sistema de prevención consiste en la colaboración con los organismos internacionales y el apoyo substancial a los países vecinos en la lucha, en controles veterinarios, zootécnicos y sanitarios del ganado y de la carne en la Unión y en sus fronteras, en la elaboración por los Estados miembros de planes de alerta que comporten los medios necesarios para hacer frente a una eventual crisis y en sistemas de identificación y de trazabilidad de los animales.

El sistema de lucha se basa en una notificación inmediata de la enfermedad, la puesta en marcha de restricciones a los movimientos de animales y personas, y de investigaciones epidemiológicas con el fin de identificar los animales sospechosos, la aplicación por los Estados miembros de planes de alerta y la ejecución de los sacrificios necesarios, junto con la destrucción de los animales y la desinfección de las instalaciones y de los materiales contaminados.

7. Tras la crisis de 2001, la Comisión presentó una propuesta de Directiva que modifica el sistema de lucha contra la fiebre aftosa¹⁰ y que fue aprobada por el Consejo el 29 de septiembre de 2003¹¹.

Repercusiones presupuestarias

8. Las condiciones aplicables a la participación financiera de la Comunidad en los gastos de erradicación de algunas enfermedades animales contagiosas graves, entre ellas la fiebre aftosa, fueron definidas en 1990 por el Consejo¹². Esta participación, que es obligatoria si los Estados miembros han aplicado las medidas comunitarias previstas, se efectúa en forma de reembolso, alcanzando el 60 % de los gastos de fiebre aftosa ocasionados a los Estados

¹⁰ Propuesta de Directiva del Consejo relativa a medidas comunitarias de lucha contra la fiebre aftosa y por la que se modifica la Directiva 92/46/CEE, COM (2002) 736 final de 13 de diciembre de 2002.

¹¹ 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 derogan la Directiva 85/511/CEE y las Decisiones 89/531/CEE y 91/665/CEE y se modifica la Directiva 92/46/CEE (DO L 306 de 22.11.2003, p. 1).

¹² Decisión 90/424/CEE del Consejo de 26 de junio de 1990 relativa a determinados gastos en el sector veterinario (DO L 224 de 18.8.1990, p. 19).

miembros a raíz de la indemnización de los ganaderos para el sacrificio y la destrucción de los animales, así como la desinfección de las instalaciones y de los equipos. Se inscribe en el presupuesto¹³ en la línea denominada "Fondo de emergencia veterinaria y para otras contaminaciones animales que constituyan un peligro para la salud pública"¹⁴.

9. Desde la adopción de la nueva estrategia, los créditos del Fondo, sin distinción de la enfermedad animal, se multiplicaron por cuatro en 1999, y se duplicaron en 2000 hasta alcanzar el importe total acumulado de 978,1 millones de euros en los ejercicios 2001, 2002 y 2003¹⁵, principalmente debido a la crisis de fiebre aftosa de 2001. En el caso de la crisis de 2001 específicamente, el importe global de los gastos declarados por los Estados miembros en concepto de la indemnización de los sacrificios, la destrucción de los animales, la desinfección de las explotaciones y del material alcanzaron 2 693,4 millones de euros aproximadamente, de los cuales se solicitó el reembolso comunitario de 1 616 millones de euros. El importe declarado sólo para la indemnización de los sacrificios ascendió a 1 775,1 millones de euros, de los cuales se solicitó el reembolso de 1 065,2 millones de euros (véase el **cuadro 1**).

¹³ Se trata de la línea B1-332 del presupuesto, aunque en el ejercicio 2004 se ha modificado la nomenclatura presupuestaria y el Fondo de emergencia ha pasado a figurar en el artículo 17 04 03 del presupuesto.

¹⁴ Esta serie de enfermedades animales no abarca la encefalopatía espongiforme bovina (EEB).

¹⁵ El presupuesto anual del Fondo de emergencia veterinaria pasó de cinco millones de euros entre 1995 y 1998, a 20 millones de euros en 1999, antes de alcanzar el importe de 41 millones de euros en los ejercicios 2000 y 2001. La crisis de la fiebre aftosa precisó una transferencia suplementaria de 400 millones de euros a los créditos iniciales de 41 millones del Fondo para 2001, es decir, un suplemento de casi diez veces su importe inicial. En el caso de los ejercicios 2001, 2002 y 2003, los créditos definitivos consignados en el presupuesto alcanzaron el importe de 978,1 millones de euros.

10. En virtud de las decisiones de concesión de ayuda¹⁶ para la fiebre aftosa, la Comisión otorgó pagos a los Estados miembros por un importe de 433,5¹⁷ millones de euros para los gastos de sacrificio y de 32,1 millones de euros para los demás gastos, con lo que a 31 de diciembre de 2003 el reembolso comunitario ascendía en total a 465,6 millones de euros (véase el **gráfico 1**).

11. La Comisión todavía no ha finalizado su examen de los gastos de los Estados miembros ni procedido al reembolso de los saldos adeudados para la compensación de estos gastos en concepto de 2001, salvo en el caso de Francia e Irlanda. Por consiguiente, se produjo una infraejecución de los créditos presupuestarios disponibles para el fondo de urgencia en el sector veterinario de más del 48 % durante los ejercicios de 2001 a 2003 (véase el **gráfico 2**).

Fiscalización del Tribunal

12. A raíz de las crisis de la peste porcina y de la encefalopatía espongiforme bovina, el Tribunal había examinado las medidas comunitarias de lucha contra estas enfermedades animales¹⁸.

¹⁶ Decisiones de la Comisión de 14 y 16 de agosto de 2001 relativas a las ayudas financieras para la erradicación de la fiebre aftosa en Francia, en Irlanda, en los Países Bajos y en el Reino Unido (DO L 230 de 28.8.2001, p. 8, 12 y 16, y DO L 228 de 24.8.2001, p. 24).

¹⁷ Pagos realizados a 31 de diciembre de 2003.

¹⁸ Informe Anual relativo al ejercicio 1995 (DO C 340 de 12.11.1996, p. 1).
Informe Especial nº 19/98 sobre la financiación comunitaria de determinadas medidas adoptadas a raíz de la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) (DO C 383 de 9.12.1998, p. 1).
Informe Especial nº 1/2000 sobre la peste porcina clásica (DO C 85 de 23.3.2000, p. 1).
Informe Especial nº 14/2001 en relación con el seguimiento del Informe Especial nº 19/98 sobre la encefalopatía espongiforme bovina (DO C 324 de 20.11.2001, p. 1).

13. Ante la envergadura de la crisis de la fiebre aftosa y sus costes presupuestarios, el Tribunal decidió llevar a cabo una nueva fiscalización con el objetivo de establecer si:

- a) el proceso de análisis de la Comisión que permitió determinar la estrategia de prevención y de lucha contra la fiebre aftosa estaba suficientemente actualizado;
- b) la Comisión, basándose en sus controles y sus evaluaciones, había presentado al Consejo adaptaciones de la estrategia comunitaria;
- c) el sistema de reembolso de los gastos de los Estados miembros, establecido por la Comisión, había sido adecuado, rápido y no discriminatorio.

14. Con el fin de aportar una respuesta a tales preguntas, el Tribunal apreció la acción de la Comisión en lo que respecta a su proceso de análisis, a su supervisión de la aplicación de las medidas comunitarias por los Estados miembros, así como a sus eventuales propuestas de adaptación de la normativa comunitaria. En la medida en que las enseñanzas extraídas de las epizootias anteriores podían beneficiar a la estrategia de prevención y de lucha contra la fiebre aftosa, el Tribunal examinó primero la acción de la Comisión antes y durante la crisis. Seguidamente, analizó el sistema de reembolso, en particular teniendo en cuenta sus recomendaciones anteriores. Este examen se limitó a los gastos de indemnización para los sacrificios de los animales¹⁹. Por último, el Tribunal emprendió una revisión de las enseñanzas extraídas por la Comisión tras la crisis de 2001.

¹⁹ Mientras la Comisión no haya terminado sus negociaciones con los Estados miembros ni adoptado una decisión final sobre el reembolso que se otorgará, el Tribunal no podrá pronunciarse sobre los demás gastos en el caso de la fiebre aftosa vinculados a la destrucción de los animales, la desinfección de las instalaciones y de los equipos, ni los controles financieros de la Comisión.

15. Los trabajos de fiscalización se llevaron a cabo en la Comisión y en los Estados miembros²⁰ afectados por la fiebre aftosa (Francia, Irlanda, Países Bajos y Reino Unido). Estas visitas de fiscalización concernieron esencialmente a los ministerios de agricultura competentes para los aspectos veterinarios y sanitarios, así como sus servicios desconcentrados regionales²¹. En el presente informe se han tenido en cuenta los trabajos de los organismos visitados, así como los del Parlamento Europeo, de la conferencia internacional sobre la prevención y la lucha en materia de fiebre aftosa u otras investigaciones públicas realizadas en los Estados miembros²².

²⁰ Tres de estas misiones se realizaron conjuntamente con los servicios de la Comisión.

²¹ Paralelamente, se llevaron a cabo entrevistas con los beneficiarios y los evaluadores que habían establecido el valor de los animales sacrificados. También se realizaron visitas de fiscalización en la Oficina Internacional de Epizootias de París, en el Laboratorio de Pirbright y en la Oficina Nacional de Auditoría de Londres.

²² *International Conference on Control and Prevention of Foot and Mouth Disease, Final Report*, Bruselas, 12 y 13 de diciembre de 2001, organizada por la presidencia belga del Consejo, la Comisión Europea, los Países Bajos y el Reino Unido;

The 2001 Outbreak of Foot and Mouth Disease, Report by the Comptroller and Auditor General, 21 de junio de 2002, The Stationery Office, Londres;

Informe informativo n° 405, J. P. Émorine del Senado francés, aprobado en su sesión de 21 de junio de 2001;

Foot and Mouth Disease 2001: Lessons to be learned Inquiry, 22 de julio de 2002, Dr. Iain Anderson CBE, The Stationery Office, Londres;

Infectious diseases in livestock, The Royal Society, julio de 2002.

Respuestas a los informes "*Foot and Mouth Disease Inquiries*", HM Government with the Welsh Assembly Government, noviembre de 2002.

Resolución del Parlamento Europeo de 17 de diciembre de 2002 sobre la lucha contra la fiebre aftosa en la Unión Europea en el año 2001 y sobre futuras medidas preventivas para evitar y combatir las epizootias en la Unión Europea e informe de la Comisión Temporal del Parlamento Europeo sobre la fiebre aftosa (A5-0405/2002).

LA ACCIÓN DE LA COMISIÓN ANTES DE LA CRISIS

Un proceso de análisis que no se ha actualizado lo suficiente

16. En su informe de 1989²³ ya citado (véase el apartado 2), la Comisión había procedido a un análisis de costes y beneficios de las distintas políticas seguidas por los Estados miembros en materia de lucha contra la fiebre aftosa (política de vacunación profiláctica o política de sacrificio sistemático), con vistas a definir la estrategia que se debe seguir a nivel comunitario. En particular, había evaluado los riesgos de aparición de la fiebre aftosa en la Comunidad según se aplicase una u otra política después de 1992, así como las consecuencias económicas de las dos opciones posibles. La Comisión había estimado los costes durante un período de diez años (de 1993 a 2002), en función de tres casos diferentes de gravedad de las crisis. En lo que respecta a la política de no vacunación, había optado por un caso intermedio que implica la aparición de 13 epizootias de 20 focos. Los costes estimativos durante este mismo período ascendían a 35 millones de euros. En cambio, los costes del planteamiento más optimista se valoraron en 0,3 millones de euros y los del más pesimista, en 955 millones de euros.

17. Por otra parte, el informe de 1989 principalmente hacía hincapié en las consideraciones de tipo comercial, de costes y de beneficios agrícolas y presupuestarios, sin tener en cuenta los más amplios costes sociales y medioambientales.

18. Antes de 2001, las epizootias que se produjeron en la Unión no alertaron a la Comisión sobre la necesidad de verificar la validez del dispositivo comunitario. Efectivamente, por un lado tres epizootias habían tenido más de

²³ *Informe de la Comisión al Consejo sobre un estudio realizado por la Comisión de la política que aplican los Estados miembros actualmente para controlar la fiebre aftosa, Comisión de las Comunidades Europeas, SEC (89) 1731 final de 18 de octubre de 1989.*

veinte focos (máximo posible en el caso elegido por la Comisión) pero, por otro, sólo se habían producido cuatro crisis en ocho años (frente a trece en diez años en este mismo supuesto). En cambio, desde 1993, se habían incrementado algunos riesgos que favorecían la propagación del virus: se habían desarrollado los movimientos de los animales²⁴ con la realización del mercado único, había disminuido el número de mataderos²⁵, lo que favorecía la agrupación de los animales y, por consiguiente, el riesgo de contaminación, mientras que había aumentado la densidad de las cabañas en las explotaciones, especialmente ovinas, caprinas y porcinas²⁶. Ya en febrero de 1998, la FAO²⁷ hizo hincapié ante los 33 Estados miembros de la Comisión para la lucha contra la fiebre aftosa en el hecho de que el transporte de animales en largas distancias y la densidad creciente de las poblaciones animales podrían provocar, en cualquier momento, nuevas epizootias devastadoras en Europa²⁸.

²⁴ En el caso de los bovinos, los movimientos son de alrededor de tres millones de cabezas al año.

²⁵ El número de mataderos en el Reino Unido había disminuido de 1 400 en 1990 a 400 en 1999.

²⁶ Entre 1987 y 1997, la densidad de la cabaña porcina por explotación se había más que triplicado en Irlanda, y había aumentado en más del 50 % en los Países Bajos, el Reino Unido y Francia. La densidad de la cabaña ovina por explotación también se había agrandado de forma importante en España, Irlanda y especialmente en el Reino Unido, donde había alcanzado cerca de 500 cabezas por explotación, siendo cuatro veces superior a la densidad media de la Unión (137,9 cabezas por explotación). Además, la densidad de la cabaña caprina por explotación creció durante el período, en particular en Grecia, España, Francia, Italia y los Países Bajos. (Estructura de las explotaciones agrícolas. Resultados - Investigaciones de 1966/1967 a 1997 - Versión final: octubre de 2000, Eurostat, p. 88, 89 y 92).

²⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Food and Agriculture Organization).

²⁸ Nota de prensa de la FAO 98/05.

19. Además, en 1997/1998 la epidemia de peste porcina ocasionó unos costes significativos para la Comunidad²⁹, los Estados miembros y los ganaderos. A raíz de esta experiencia, la propia Comisión consideró incompletas las medidas contempladas en la Directiva 85/511/CEE contra la fiebre aftosa³⁰. Basándose en dictámenes de expertos, los servicios de la Comisión habían iniciado una revisión de la directiva, pero el 20 de febrero de 2001 la epizootia que se propagó en el Reino Unido interrumpió sus trabajos.

20. Desde su adopción en 1990, la estrategia no ha sido objeto de ninguna evaluación exhaustiva por la Comisión. Por otra parte, la Comisión no ha presentado un informe al Consejo y al Parlamento cada tres años sobre las condiciones de aplicación de la Decisión 90/424/CEE relativa a las acciones comunitarias de erradicación y la ayuda financiera concedida a este respecto³¹. Tampoco se ha actualizado el estudio realizado por la Dirección General de Agricultura en 1992 sobre los servicios veterinarios de los Estados miembros, pese a que dicha actualización le habría permitido verificar si su estado bastaba para garantizar el éxito de la estrategia (véanse los apartados 48 y 49).

Una supervisión por la Comisión insuficiente en algunos aspectos y varias carencias en la normativa que no se solventaron a tiempo

21. En tiempo normal, la supervisión de la Comisión en el ámbito veterinario y sanitario reviste esencialmente dos formas: por un lado, la verificación por sus servicios de Bruselas de la transposición de las directivas al derecho nacional

²⁹ En 1997 y 1998 se imputó un total de 650,5 millones de euros al presupuesto comunitario. Apartado 1 del Informe Especial del Tribunal nº 1/2000.

³⁰ COM (2002) 736 final de 13 de diciembre de 2002, p. 4.

³¹ El artículo 43 *bis* de la Decisión 90/424/CEE exige a la Comisión la presentación cada tres años al Parlamento y al Consejo de un informe sobre las condiciones de su aplicación.

y, por otro, los controles sobre el terreno, de los que se encargan los inspectores de la Oficina Alimentaria y Veterinaria (OAV) de Dublín³². Durante el período que precedió a la crisis de 2001 estos controles reglamentarios habrían debido abarcar, en opinión del Tribunal, las medidas esenciales de prevención y de lucha contra la fiebre aftosa, definidas en las directivas comunitarias, así como su integración en el derecho nacional de los Estados miembros. Entre estas medidas se encuentran:

- a) los controles veterinarios y sanitarios en las fronteras relativos a las importaciones de animales y de productos animales;
- b) los controles de la alimentación animal destinados a evitar una contaminación de los animales o de los productos animales;
- c) el establecimiento de planes de alerta por los Estados miembros que permitan movilizar diversos medios humanos, en material y una organización adecuada en caso de que se produzca una crisis;
- d) el establecimiento por los Estados miembros de sistemas de identificación y de trazabilidad de los movimientos de los animales, así como un sistema de intercambio de datos entre Estados miembros (ANIMO), esenciales para detectar y sacrificar rápidamente los animales contaminados.

Una verificación no sistemática del carácter conforme de la transposición de las directivas comunitarias al derecho nacional

22. La Comisión verifica de forma casi sistemática la transposición formal por los Estados miembros de las directivas comunitarias en los plazos fijados. En cambio, los controles de conformidad no se realizan de forma sistemática. En

³² Dirección F de la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores.

la práctica, sólo se efectúan durante las inspecciones de la OAV³³ en los Estados miembros o a raíz de denuncias presentadas por terceros. Por ello, los riesgos de transposición no conforme son elevados y es posible que sigan existiendo actualmente.

23. La Comisión envió a los Estados miembros un número importante de escritos de requerimiento debido a la no transposición a tiempo de las directivas. Tras la comunicación de las medidas nacionales adoptadas, la Comisión archivó los expedientes, sin efectuar en ese momento una verificación de su conformidad, por lo que no abrió ningún expediente de infracción debido a una falta de conformidad. En lo que respecta a la directiva sobre la identificación de los animales, especialmente en materia ovina, que los Estados miembros debían transponer antes del 1 de enero de 1995, la Comisión había enviado entre 1993 y 1996 escritos de requerimiento a los Estados miembros debido a una falta de comunicación de las medidas nacionales. Entre 1994 y 1997, a raíz de la transposición formal del derecho comunitario en los Estados miembros, había archivado los expedientes sin proceder a un examen de su conformidad. No obstante, durante la crisis de 2001, la OAV detectó en todos los Estados miembros afectados por la fiebre aftosa (exceptuando los Países Bajos) importantes incumplimientos de esta directiva que suponen unos efectos negativos en la propagación de la epidemia en 2001 (véase el apartado 35).

³³ Al realizar las inspecciones sobre el terreno, la OAV verifica, entre otros elementos, el carácter efectivo de las medidas de transposición nacionales; asimismo, formula recomendaciones dirigidas a la Comisión, especialmente cuando estima que las medidas nacionales no son conformes a las normas comunitarias.

Una buena supervisión de los controles veterinarios y sanitarios en las fronteras de la Unión, pero una reglamentación que no cubre lo suficiente ciertos riesgos

24. Antes de la crisis, la OAV había realizado numerosos controles veterinarios y sanitarios de los puestos de inspección fronteriza (PIF) de los Estados miembros con el fin de controlar que únicamente los productos conformes a las normas comunitarias en materia de salud animal y de seguridad alimentaria entraban, a través de los PIF, en el territorio comunitario. Los Estados miembros tomaron con relativa prontitud las medidas de corrección solicitadas por la OAV, como el refuerzo del personal y de los controles veterinarios, la mejora de la higiene de las instalaciones y de los equipos, el refuerzo de los sistemas de registro de los lotes introducidos, de los certificados veterinarios, así como de los registros con el fin de retirar las suspensiones temporales de autorización de los puestos de inspección fronteriza, acordadas por la Comisión en caso de carencias constatadas.

25. Sin embargo, aunque sea imposible protegerse por completo contra las fuentes de contaminación exteriores, en la época de la crisis la normativa comunitaria presentaba varias carencias en cuanto a la protección en las fronteras, especialmente en materia de transporte de mercancías por los viajeros y de posibilidades de almacenamiento en las zonas francas de productos que incumplían las normas comunitarias (véase el apartado 91.a)). La Comisión había propuesto, antes de la crisis, limitar la introducción en el territorio comunitario a únicamente los productos de origen animal que respondan a las normas europeas en materia de salud animal, pero esta propuesta no se aprobó hasta 2002³⁴. Hasta noviembre de 2002, tras la crisis,

³⁴ Directiva 2002/99/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, por la que se establecen las normas zoonosológicas aplicables a la producción, la transformación, la distribución e introducción de los productos de origen animal destinados al consumo humano (DO L 18 de 23.1.2003, p. 11).

la Comisión no propuso reforzar el control de las importaciones de productos de origen animal destinados al consumo particular, decisión que fue aprobada en diciembre de 2002³⁵.

Prohibición y controles tardíos de la alimentación animal con desperdicios de cocina

26. Las inspecciones de la OAV relativas a la alimentación animal se realizaron tardíamente, en parte después de la crisis. La OAV destacó las carencias en los controles efectuados por los Estados miembros del tratamiento de los desperdicios utilizados para la alimentación animal. Así, se pusieron de manifiesto los riesgos vinculados a este tipo de alimentación, pero en parte únicamente después de la crisis.

27. Sin embargo, ya en 1997/1998 se habían manifestado los riesgos vinculados a este tipo de alimentación animal con la aparición de la peste porcina en Alemania, a raíz de la utilización, para la alimentación de los cerdos, de aguas grasas y de desperdicios de cocina, insuficientemente tratados y que por tanto no cumplen la legislación comunitaria. Debido a ello, algunos Estados miembros habían prohibido en su territorio, antes de la crisis de la fiebre aftosa de 2001, la utilización de desperdicios de cocina incluso tratados (Francia y Países Bajos), mientras que otros no lo hicieron (Alemania y Reino Unido). A nivel comunitario, en febrero de 2001 seguía siendo legal

³⁵ Decisión 2002/995/CE de la Comisión de 9 de diciembre de 2002 por la que se establecen medidas cautelares provisionales respecto a las importaciones de productos de origen animal destinados al consumo particular (DO L 353 de 30.12.2002, p. 1).

utilizar desperdicios de cocina tratados en la alimentación de los cerdos³⁶, a pesar de las propuestas de la Comisión.

28. En el Reino Unido, el ganadero que fue origen de la crisis estaba autorizado a utilizar desperdicios de cocina en la alimentación de los cerdos a condición de que estuviesen tratados. En la práctica este ganadero recogía los desperdicios de cocina en los restaurantes, hoteles, escuelas y casernas militares de los alrededores, y los almacenaba al lado de su explotación antes de transportarlos a dos establecimientos de tratamiento cercanos a su explotación. Una vez tratados, los desperdicios de cocina se suministraban a los cerdos. Sin embargo, los controles efectuados por el ministerio tras el inicio de la crisis revelaron que seguían encontrándose desperdicios anormales en las cubetas de alimentación, lo que demuestra claramente un tratamiento insuficiente de los desperdicios de cocina³⁷. No ha sido posible establecer con certeza la procedencia exacta del virus de tipo "panasiático O". Por lo general se descartó la entrada del virus a través de los puestos de inspección fronteriza, y se sospechó³⁸ más bien de los cargamentos ilegales de productos, presentados como no alimentarios, vendidos al por mayor a restaurantes o cafeterías.

³⁶ En 2000, la Comisión había presentado al Parlamento y al Consejo una propuesta (COM (2000) 574) relativa a la prohibición de utilizar para la alimentación de los animales de granja residuos de cocina, pero ésta no fue aprobada hasta 2002 (Reglamento (CE) nº 1774/2002 (DO L 273 de 10.10.2002, p. 1)). En enero de 2001, justo antes de la crisis, también había presentado una propuesta de prohibición de la utilización de los desperdicios de cocina en la alimentación de los cerdos, pero ésta no se aprobó hasta el 23 de octubre de 2001. Directiva 2001/89/CE del Consejo de 23 de octubre de 2001 relativa a las medidas comunitarias de lucha contra la peste porcina clásica (DO L 316 de 1.12.2001, p. 5).

³⁷ *Origin of the UK Foot and Mouth Disease Epidemic in 2001*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, junio de 2002.

³⁸ *Foot and Mouth Disease 2001: Lessons to be learned Inquiry*, p. 47.

Criterios y controles insuficientes para los planes de alerta de los Estados miembros

29. En 1990, el Consejo³⁹ exigió a los Estados miembros que elaboraran planes de alerta en los que se precisen las medidas que deban ponerse en práctica en caso de aparición de un foco de fiebre aftosa. Dichos planes debían hacer posible el acceso a las instalaciones, a los equipos, al personal y a los demás materiales apropiados que sean necesarios para una eliminación rápida y eficaz del foco. La Comisión tendría que establecer los criterios que deben seguirse para la elaboración de estos planes, proceder al examen de los mismos para determinar si permiten alcanzar el objetivo perseguido y en su caso sugerir al Estado miembro que introduzca modificaciones. Por otra parte, el Consejo había previsto que los planes pudieran modificarse o completarse más adelante para tener en cuenta la evolución de la situación.

30. En 1991, la Comisión había fijado los criterios mínimos que se debían aplicar cuando se elaborasen los planes de alerta de los Estados miembros⁴⁰. Dichos criterios tenían como fin que los planes de alerta permitieran movilizar rápidamente los medios necesarios para garantizar, en caso de aparición de fiebre aftosa, su erradicación rápida y eficaz. A pesar de que la Comisión exigiese a los Estados miembros el establecimiento de una organización de base para hacer frente a las crisis, como las células de crisis, los centros locales de emergencia o el personal encargado de las medidas de urgencia, el Tribunal constató que la Comisión no había exigido varios datos o condiciones importantes para la lucha, ni tampoco una organización financiera y administrativa eficaz, en concreto:

³⁹ Directiva 90/423/CEE.

⁴⁰ Decisión 91/42/CEE de la Comisión de 8 de enero de 1991, por la que se establecen los criterios que se deberán aplicar cuando se elaboren los planes de alerta para controlar la fiebre aftosa, en aplicación de la Directiva 90/423/CEE del Consejo (DO L 23 de 29.1.1991, p. 29).

- a) las indicaciones sobre el personal y los medios necesarios para los distintos supuestos (optimista, intermedio, pesimista), así como la forma de movilizarlos;
- b) una reevaluación de los planes de alerta basándose en la experiencia, su difusión a los ganaderos, así como la realización de ejercicios de simulación regular;
- c) los criterios a partir de los cuales se recurriría a la vacunación de urgencia;
- d) datos sobre los procedimientos establecidos para registrar el número de animales sacrificados, su valor, los pagos efectuados y los controles cruzados entre las bases de datos existentes de los veterinarios o relativos a la identificación de los animales;
- e) el sistema de contratación de urgencia de los evaluadores y los principios generales de su remuneración;
- f) el sistema de compensación de los ganaderos y su intervención antes o después del sacrificio.

31. Desde 1991, la Comisión no ha revisado estos criterios. Entre 1993 y 1995 adoptó los planes de los Estados miembros; sin embargo, durante este proceso, la Comisión se había limitado a un examen a partir de documentos, sin verificar sobre el terreno el carácter efectivo de las medidas expuestas. Contrariamente a la respuesta de la Comisión al apartado 33, sus

orientaciones de 1995 para la preparación de los planes de alerta⁴¹ se limitaban a solicitar a los Estados miembros que contasen con servicios veterinarios de capacidad suficiente para tratar, en cualquier momento, hasta diez focos de infección y no les pedían que previesen una expansión de sus servicios en función de la situación epidemiológica. Además, las primeras inspecciones sobre el terreno de estos planes por parte de la Comisión (OAV) no se efectuaron en los Estados miembros afectados por la fiebre aftosa hasta el final de 2001 y durante el ejercicio 2002, después de la crisis. Asimismo, el Parlamento señaló que antes de ésta la Comisión no había "examinado con la periodicidad adecuada los planes de alerta de los Estados miembros". Además, señaló que "aparte de las verificaciones relacionadas con la autorización de los planes de alerta, antes de que se produjera la crisis de 2001, no se había examinado ni la aplicación del plan de alerta del Reino Unido ni la del de los Países Bajos ni la del de Francia"⁴².

32. Por consiguiente, los planes de los Estados miembros, a pesar de haber sido adoptados por la Comisión, no podían adaptarse a una crisis de gran magnitud, sin precedentes y difícilmente previsible. De hecho, no se había previsto en su justa medida una hipótesis pesimista, ni un refuerzo de los medios que se precisaban para hacerle frente, como tampoco la necesaria organización administrativa y financiera.

33. Como ejemplo cabe citar el plan del Reino Unido, presentado a la Comisión, que no había sido objeto de una revisión en profundidad desde su adopción en 1991. De conformidad con las orientaciones de la Comisión, en el

⁴¹ *Guidelines for the preparation of contingency plans for epidemic diseases*, apartado 6.12: "Each Member State should ensure that it has immediately available sufficient trained staff to deal with, at any time, up to 10 outbreaks of disease and to properly maintain surveillance in the 3 km radius protection zone associated with each. It has been estimated that a trained veterinarian can visit and examine stock at no more than 5 holdings on one day if he/she properly undertakes the required disinfection procedures at each place."

⁴² Resolución del Parlamento Europeo de 17 de diciembre de 2002, apartado 54.

mismo no se preveía un caso pesimista⁴³ e incluso en el plan nacional, que se plasmaba a nivel local, este supuesto sólo abarcaba diez focos simultáneamente⁴⁴, sin poner en funcionamiento los procedimientos para aumentar rápidamente los recursos necesarios para hacer frente a los sacrificios y a las destrucciones. No se indicaban el sistema de contratación de urgencia y los principios generales de la remuneración de los evaluadores, y el plan no se había comunicado a los ganaderos ni a sus representantes. En lo que respecta a Francia, el plan permitió tratar con éxito los dos focos que se produjeron simultáneamente, pero se carecía de un refuerzo de los medios necesarios para un caso más pesimista. El plan de alerta irlandés estaba previsto para tratar diez focos simultáneamente. Los Países Bajos, a los que sirvió de lección la crisis de la peste porcina, fue el único país que había previsto el refuerzo de los medios necesarios para el tratamiento de sus 26 focos, recurriendo a la vacunación de urgencia en cuanto los recursos resultaron insuficientes para llevar a cabo unos sacrificios inmediatos.

34. La auditoría interna de la Comisión reveló que la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores, constantemente confrontada a crisis en el sector animal, había establecido unos métodos de rutina normalizados y considerados eficaces, aunque sin conservar documentos escritos relativos a estos procedimientos de trabajo. Por otra parte, los equipos y manuales destinados a la gestión de las crisis no se encontraban disponibles. A pesar de que la Comisión haya reaccionado con rapidez durante la crisis (véase el apartado 44), el Tribunal estima que una buena preparación

⁴³ *The 2001 Outbreak of Foot and Mouth Disease, Report by the Comptroller and Auditor General*, 21 juin 2002, The Stationery Office, Londres, párrafo 3 del apartado 2: "The plans were based on the most likely scenario and other scenarios were not considered. In line with European guidance, the Department's plans were based on the supposition that there would not be more than 10 infected premises at one time".

⁴⁴ *The 2001 Outbreak of Foot and Mouth Disease, Report by the Comptroller and Auditor General*, 21 de junio de 2002, The Stationery Office, Londres, apartado 2.30.

de la misma, especialmente en cuanto a las modalidades financieras de reembolso que es posible conceder a los Estados miembros (véanse los apartados 74 a 81), habría permitido evitar algunos de los problemas que se produjeron durante la crisis de 2001.

Identificación incompleta y trazabilidad insuficiente de los animales de las especies sensibles a la fiebre aftosa

35. A nivel comunitario, el sistema de identificación y de registro individual de bovinos es obligatorio⁴⁵. No obstante, el Tribunal constató que este sistema no permite garantizar la trazabilidad de los bovinos que son objeto de movimientos intracomunitarios o extracomunitarios, del orden de 3 millones de cabezas al año (aproximadamente el 4 % de la cabaña). Además, su puesta en funcionamiento en los Estados miembros sigue adoleciendo de debilidades⁴⁶. En el caso de los ovinos, afectados principalmente por la crisis de 2001, así como en el de los porcinos, a partir del 1 de enero de 1995 y hasta noviembre de 2003 la identificación sólo era obligatoria por lote⁴⁷. La OAV detectó, una vez iniciada la crisis, que el sistema de identificación por

⁴⁵ El Reglamento (CE) nº 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo establece un sistema de identificación y registro individual de bovinos.

⁴⁶ Informe Especial del Tribunal sobre el establecimiento de un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina (SIRB) (en curso de publicación en el *Diario Oficial*).

⁴⁷ Directiva 92/102/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, relativa a la identificación y al registro de animales (DO L 355 de 5.12.1992, p. 32). La Directiva 2003/85/CE del Consejo (DO L 306 de 22.11.2003, p. 1) estableció el carácter obligatorio de la identificación individual de los ovinos. En virtud de la Decisión 2000/678/CE de la Comisión los Estados miembros debían establecer una base de datos que englobe las explotaciones porcinas y los movimientos de los porcinos.

lotes había sido mal aplicado en tres de los cuatro Estados miembros afectados por la fiebre aftosa⁴⁸.

36. El hecho de que la normativa comunitaria no exigiese la identificación individual de los ovinos y que además su identificación por lote presentase carencias obstaculizaron la trazabilidad de los animales sospechosos y retrasaron su sacrificio. En el Reino Unido no se sacrificaron corderos a pesar de que hubiese sido necesario, lo que contribuyó a aumentar los riesgos de propagación del virus.

37. Por otro lado, la normativa comunitaria⁴⁹ permitía a los Estados miembros no mencionar en la lista obligatoria de todas las explotaciones de su territorio

⁴⁸ Véase el informe de la OAV a raíz de su visita de fiscalización en Irlanda del 14 al 17 de mayo de 2001: "Avant l'apparition de la fièvre aphteuse, la directive 92/102/CEE du Conseil n'avait pas été mise en oeuvre en Irlande, pour ce qui concerne l'identification des ovins et des caprins".

Véase también el informe final de la OAV a raíz de una visita de inspección en el Reino Unido del 12 al 16 de marzo, p. 9 y p. 10: "Council Directive 92/102/CEE requires identification of small ruminants (sheep and goats) as to their holding of origin (although not on an individual basis). This Directive should have been transposed into national legislation by 1 January 1995. Official identification of small ruminants in UK, by means of an ear tag bearing the registration number of the holding of birth, has only been compulsory for animals born since 1 January 2001 (the date upon which the Directive was actually transposed for these animals in the UK). In the absence of an official tagging system, a mixture of unofficial permanent means of identification and temporary identification is used. The vast majority of animals moving through markets are marked with coloured dyes. There is no compulsory requirement for sheep to be accompanied by any form of official documentation during routine movements."

Véase asimismo el informe de la OAV relativo a su inspección en Francia del 2 al 6 de abril de 2001: "Beaucoup d'efforts ont été faits par le centre national d'urgence (la cellule fièvre aphteuse), en coopération avec les centres locaux d'urgence, pour procéder au traçage des animaux en France et à l'étranger (...)." "Ces efforts ont été compromis par a) la faiblesse des contrôles existants à différents niveaux (...) b) la mise en oeuvre incomplète de la directive 92/102/CEE du Conseil (présence de petits troupeaux non enregistrés avec des animaux non identifiés) et c) des informations non disponibles, manquantes ou erronées dans le système ANIMO."

⁴⁹ Artículo 18 de la Directiva 90/425/CEE.

en las que existan animales - lista que deben elaborar y actualizar - las pequeñas explotaciones que cuenten con tres animales como máximo, de las especies ovina y caprina, para los que los ganaderos no hayan solicitado primas. Así, en los Países Bajos, la autoridad competente descubrió durante la crisis que 18 000 pequeñas explotaciones o particulares que tenían sólo un número muy limitado de animales no estaban registrados ni se tenía conocimiento de los mismos, lo que constituye un riesgo suplementario de no poder localizar a tiempo todos los animales que sea preciso sacrificar. La OAV detectó este mismo problema en Francia.

Carencias del sistema ANIMO no solventadas antes de la crisis

38. En 1990, la normativa comunitaria⁵⁰ introdujo un sistema informatizado de enlace entre autoridades veterinarias, especialmente para facilitar los intercambios de información sobre los movimientos de animales entre las autoridades competentes de las regiones de origen y las autoridades competentes del Estado miembro de destino. Este sistema se denomina ANIMO⁵¹. En 1991, la Comisión había establecido el modelo de mensaje que se podía transmitir por medio de este sistema⁵².

⁵⁰ 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, artículo 20 (DO L 224 de 18.8.1990, p. 29).

⁵¹ El sistema ANIMO se estableció en 1990 tras la supresión de los controles veterinarios dentro de la Unión. Concierno al conjunto de los animales (no sólo los bovinos) y sus productos. El sistema se basa en el envío de mensajes de la unidad veterinaria de origen a la unidad de destino. Los mensajes indican únicamente el número total de animales por categoría que son objeto de desplazamientos, sin mencionar la identificación individual de estos animales.

⁵² Decisión 91/637/CEE de la Comisión, de 3 de diciembre de 1991, por la que se establece el modelo de los mensajes que se transmitan por la red informatizada ANIMO (DO L 343 de 13.12.1991, p. 46).

39. Sin embargo, antes de la crisis de 2001, la OAV ya había indicado que en los mensajes ANIMO no se hacía mención de los puntos de tránsito utilizados durante el transporte de animales entre un Estado miembro de expedición y un Estado miembro de destino. La explotación de origen tampoco figuraba en el modelo de mensaje. El Tribunal también había constatado las deficiencias de este sistema en su Informe Especial sobre la peste porcina⁵³. A pesar de las modificaciones reglamentarias preconizadas en este ámbito por la OAV y el Tribunal, el sistema ANIMO no había sido objeto de una propuesta de revisión por la Comisión.

40. Durante la crisis de 2001, a raíz de la confirmación del primer foco en el Reino Unido, los demás Estados miembros justamente precisaban localizar los ovinos que habían importado de este país durante el mes anterior para proceder a una mayor vigilancia de estos animales, potencialmente portadores del virus. Resultaba de crucial importancia conocer la explotación de origen y los puntos de tránsito de los animales, pero los mensajes ANIMO no siempre incluían estos datos esenciales.

41. Estas dos carencias retrasaron la localización y el sacrificio de los animales de los que se sospechaba la contaminación durante la crisis de 2001 (véase el recuadro nº 2). El Ministerio de Agricultura de los Países Bajos precisó al Tribunal que si hubiese sido obligatorio mencionar los puntos de tránsito, la lucha contra la enfermedad habría sido mucho más eficaz, en particular durante la fase crítica inicial de la crisis.

⁵³ Informe Especial nº 1/2000 relativo a la peste porcina clásica, apartado 29 (DO C 85 de 23.3.2000).

Recuadro nº 2: Dificultades de la trazabilidad de los animales identificados por el Tribunal

Durante la crisis, fue difícil para las autoridades del Reino Unido determinar la explotación de origen de los corderos exportados a los otros Estados miembros y precisar si estos corderos procedían de una explotación contaminada, dado que estos elementos no se indicaban en los mensajes ANIMO. Sólo pudieron establecer este vínculo tras un período de entre 6 y 16 días, tras la confirmación de la contaminación de las explotaciones de origen. Así pues, resultó imposible advertir a tiempo a los Estados miembros que habían importado ovinos del riesgo de contaminación al que se exponían. Al carecer de información suficiente, los Estados miembros destinatarios tuvieron que proceder al sacrificio preventivo de todos los corderos importados del Reino Unido que habían podido identificar, puesto que eran incapaces de distinguir los ovinos sospechosos de los que no lo eran.

La falta de trazabilidad de los ovinos puso de manifiesto las dificultades de la autoridad competente en Francia para determinar las explotaciones francesas destinatarias in fine de los corderos importados del Reino Unido. Por otra parte, en el ministerio no se tenía la certeza de que la totalidad de los corderos importados hubiesen sido sacrificados, por ello podían seguir existiendo los riesgos de contaminación. En los Países Bajos, la falta de mención de los puntos de tránsito en los mensajes ANIMO permitió localizar a los animales procedentes de Irlanda sólo al cabo de un día, pese a que estos animales habían transitado por el punto de parada contiguo a la explotación en Francia (Mayenne), que resultó ser un foco tres semanas más tarde, a raíz de la importación de corderos británicos infectados. El tiempo que se precisó para encontrar los documentos retrasó las medidas de protección.

Las restricciones a los movimientos de los animales en la totalidad del territorio de los Estados miembros

42. Para limitar los riesgos de propagación de la epizootia, la directiva 85/511/CEE impone restringir inmediatamente el movimiento de los animales en las zonas de protección y de vigilancia de un radio mínimo de 10 km alrededor de las explotaciones contaminadas. Estas medidas se aplicaron en el Reino Unido, pero por sí solas no bastaron para contener la propagación de la epizootia, dada la magnitud de la contaminación, incluso antes de la detección del primer foco.

43. El Reino Unido no bloqueó los movimientos de los animales en la totalidad de su territorio hasta tres días después de la confirmación oficial de la epidemia. La Comisión, por su parte, basándose en las disposiciones del apartado 4 del artículo 10 de la Directiva 90/425/CEE, aprobó la Decisión 2001/190/CE por la que se prohíben los movimientos de los animales en todos

los Estados miembros salvo el Reino Unido. En virtud del informe de la Oficina Nacional de Auditoría, entre la confirmación del primer foco y la introducción del bloqueo de los movimientos de los animales al Reino Unido, se infectaron más de 62 explotaciones en otros siete condados⁵⁴, lo que representó una amplificación de la epidemia - y, por tanto, de sus costes - evaluada por epidemiólogos universitarios en más del doble de lo que habría sido en caso de haberse adoptado una restricción el mismo día en que se confirmó la enfermedad⁵⁵.

LA ACCIÓN DE LA COMISIÓN DURANTE LA CRISIS

Una supervisión eficaz por la Comisión

44. Durante la crisis, los servicios de la Comisión se encontraban disponibles las 24 horas del día. La Comisión pudo tomar con prontitud las medidas necesarias que se imponían con urgencia, como la notificación de la existencia de la enfermedad a los Estados miembros, la vigilancia, incluido el sacrificio de los ovinos importados antes del inicio de la crisis, el cierre de los mercados, etc. Los Estados miembros consideraron que la adopción por la Comisión de numerosas decisiones durante la crisis en el ámbito veterinario había sido rápida y apropiada.

45. Una comparación entre las fechas de las inspecciones realizadas por la OAV y las crisis que se produjeron muestra que la OAV consiguió, en lo que respecta a la propia crisis, efectuar sus inspecciones en el momento oportuno, incluso si era necesario aplazar otras misiones previstas a fechas posteriores.

⁵⁴ *The 2001 Outbreak of Foot and Mouth Disease*, Report by the Comptroller and Auditor General, apartado 1.8: "Between confirmation and a national movement ban being imposed on 23 February another 62 premises are believed to have been infected".

⁵⁵ *Foot and Mouth Disease 2001: Lessons to be learned Inquiry*, Dr. Iain Anderson citando al profesor Woolhouse de la Universidad de Edimburgo, p. 60.

Durante la crisis, se aceleraron los procedimientos normales y los informes de inspección de la OAV estuvieron disponibles en un plazo de dos meses, tras tener en cuenta los comentarios de los demás servicios de la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores, así como las respuestas de los Estados miembros.

Las deficiencias del dispositivo de lucha y de su aplicación en los Estados miembros

46. Sin embargo, algunas deficiencias del dispositivo de lucha detectadas por la OAV en el Reino Unido, país más afectado por la crisis, no pudieron ser solventadas a tiempo ya que implicaban una revisión en profundidad de las medidas en cuestión por parte de la Comisión y de los Estados miembros. Dichas deficiencias revisten un interés particular ya que podrían eventualmente afectar a otros Estados miembros. Se trata principalmente:

- a) de un déficit importante de veterinarios de Estado,
- b) de un dispositivo de lucha cuya eficacia depende de la notificación inmediata de la enfermedad por los ganaderos,
- c) de plazos en ocasiones inaceptables para la identificación de los casos sospechosos, su confirmación, su sacrificio y su destrucción⁵⁶.

47. Durante su fiscalización el Tribunal también detectó fallos similares a los constatados por la OAV que se exponen a continuación.

⁵⁶ Véanse las conclusiones del informe de la OAV a raíz de su inspección del 12 al 16 de marzo de 2001 en el Reino Unido: "In some cases, there had been unacceptable delays in dealing with infected premises, from the identification of suspect disease, through to its confirmation, and the slaughter and disposal of animals. These have not only led to an increased risk of spread of the disease, but also undermined public confidence in the slaughter programme."

Servicios veterinarios reducidos

48. En su informe de 1989, la Comisión había estimado⁵⁷ que el éxito del abandono de la vacunación profiláctica estaba condicionado por la existencia de un sistema de vigilancia veterinaria estatal eficaz. Sin embargo, aunque el Consejo instituyó una serie de controles de las enfermedades que pueden optar a la financiación comunitaria, no se previó ninguna financiación comunitaria para los controles veterinarios de las enfermedades no endémicas, lo que excluye a la fiebre aftosa. A raíz de la crisis de 2001, que había puesto de manifiesto la disminución general de los efectivos de los servicios veterinarios de Estado, el Parlamento Europeo⁵⁸ y la conferencia internacional de diciembre de 2001⁵⁹ plantearon la cuestión de la vigilancia epidemiológica de las cabañas y de su financiación como medio eficaz de prevención de la enfermedad, que de hecho concierne al conjunto de las epizootias, pero que todavía carece de respuesta a nivel comunitario.

49. En la región de Cumbria, la más afectada por la fiebre aftosa, que cuenta con más de cuatro millones de ovinos, más de 880 000 bovinos y 170 000 porcinos, el número de veterinarios estatales pasó de 27 en 1967 a únicamente nueve en 2001⁶⁰. Las estadísticas⁶¹ muestran que el Reino Unido

⁵⁷ *Informe sobre las políticas de los Estados miembros en el ámbito de la lucha contra la fiebre aftosa*, apartado 4.10.

⁵⁸ Resolución 2002/2153 del Parlamento Europeo sobre la lucha contra la fiebre aftosa en la Unión Europea en el año 2001 y sobre futuras medidas preventivas para evitar y combatir las epizootias en la Unión Europea (A5-0405/2002), apartados 99 y 100.

⁵⁹ Informe Final, conferencia internacional sobre la prevención y la lucha en materia de fiebre aftosa u otras investigaciones públicas realizadas en los Estados miembros, Bruselas, 12 y 13 de diciembre de 2001, apartado 3.1 de las conclusiones y recomendaciones.

⁶⁰ *Inquiry into Infectious Diseases in Livestock*, The Royal Society, visits to Cumbria and Galloway, 1 y 2 de noviembre de 2001.

⁶¹ Eurostat y Royal College of Veterinary Surgeons, año 2000.

contaba con 9,5 veterinarios estatales por cada millón de animales (bovinos, ovinos y porcinos), frente a una media superior a 20 veterinarios por millón de animales en los Estados miembros restantes. Debido a la reducción del número de veterinarios estatales en el Reino Unido, y al retraso en el recurso a personal suplementario⁶², la eficacia de las medidas de lucha contra la epidemia se vio sensiblemente reducida. La Oficina Nacional de Auditoría constató⁶³ que hasta abril de 2001 el aumento del número de veterinarios estatales empleados en el Reino Unido durante la crisis seguía siendo inferior al número de focos infectados, con los consiguientes retrasos en los sacrificios, tal y como se describe en los apartados 57 y 58 y en el recuadro nº 3.

Insuficiente incitación a una notificación inmediata de la enfermedad y al respeto de las restricciones a los movimientos de los animales

50. La notificación inmediata de la enfermedad resulta fundamental para su rápida erradicación. La normativa comunitaria dispone tanto la notificación de la enfermedad por el ganadero a su autoridad de tutela, como la del Estado miembro a la Comisión. En lo que respecta a la primera de estas notificaciones, la Directiva 85/511/CEE establece que la sospecha o la confirmación de la existencia de fiebre aftosa sean notificadas a los Estados miembros inmediatamente.

51. Paradójicamente, aunque el éxito de la lucha comunitaria contra la fiebre aftosa depende en gran medida de los propios ganaderos, que son los primeros en darse cuenta del estado físico de su ganado y en poder notificar las enfermedades, la normativa comunitaria no exigía a los Estados miembros

⁶² *Foot and Mouth Disease 2001: Lessons to be learned Inquiry*, secciones 9.2, 9.7 y 9.8.

⁶³ *Report on the 2001 Outbreak of Foot and Mouth Disease*, apartado 3.37, 14 de junio de 2002, Oficina Nacional de Auditoría, Reino Unido.

que colaboren con los ganaderos para el dispositivo de lucha, que les consulten sobre los planes de alerta, les informen sobre la naturaleza de las diferentes epizootias y de las medidas que deberán adoptarse inmediatamente, les hagan responsables o les inciten de cualquier otra forma a notificar con rapidez la enfermedad.

52. En 2001, el ganadero cuya explotación fue considerada por los expertos del laboratorio nacional de referencia, tras una investigación epidemiológica detallada, como origen de la epizootia, no informó a la autoridad competente del Reino Unido de la contaminación de su ganado. La enfermedad fue detectada aproximadamente un mes tras su aparición en otra región, pese a que según las estimaciones establecidas desde entonces ya existían 57 explotaciones contaminadas⁶⁴. Entretanto (entre el 1 de febrero de 2001 y el 21 de febrero de 2001) ya se habían exportado 49 796 cabezas de ganado a otros Estados miembros, lo que aumentó los riesgos de propagación de la epizootia más allá de las fronteras del Reino Unido.

53. En lo que respecta a la notificación del Estado miembro a la Comisión y a los demás Estados miembros, era indispensable durante la crisis que éstos la recibieran cuanto antes con el fin de tomar las medidas cautelares necesarias. Además, esta notificación obligatoria de la enfermedad por el Estado miembro afectado a la Comisión y a los demás Estados miembros queda recogida en la normativa⁶⁵. Sin embargo, en el caso del primer foco sólo se exige antes de transcurridas 24 horas tras la confirmación de la enfermedad, y se obtiene basándose en un análisis de las muestras tomadas de los animales, realizado por un laboratorio nacional específico. Así pues, todavía es posible añadir este

⁶⁴ Fuente: *Origin of the U.K. Foot and Mouth Disease Epidemic in 2001*, DEFRA, Reino Unido, junio de 2002.

⁶⁵ La Directiva 82/894/CEE del Consejo, apartado 1 del artículo 3, dispone que cada Estado miembro notifique, antes de veinticuatro horas, a la Comisión y a los Estados miembros la aparición del foco primario de una de las enfermedades que figuran en el Anexo I de la directiva, comprobado en su territorio.

plazo de 24 horas al tiempo necesario para realizar los análisis, pese a haberse obtenido la confirmación científicamente.

54. Para solventar este inconveniente, el Consejo⁶⁶ concedió a la Comisión la posibilidad de establecer un sistema de alerta que permita al Estado miembro afectado por la epizootia señalar rápidamente a la Comisión y a los demás Estados miembros la aparición de un foco de fiebre aftosa. El 20 de febrero, cinco horas después de la confirmación oficial de la enfermedad por el laboratorio nacional de referencia, el Reino Unido, siguiendo las prescripciones reglamentarias comunitarias, notificó la existencia del primer foco a la Comisión, demostrando con ello que era posible reducir el plazo reglamentario de 24 horas gracias a los medios de comunicación modernos. La Comisión informó entonces inmediatamente a los servicios veterinarios de los demás Estados miembros y bloqueó las exportaciones del Reino Unido el día siguiente. Entretanto todavía se exportaron unos 287 porcinos de Irlanda del Norte a la República de Irlanda, antes de que se llevase a la práctica el bloqueo de las exportaciones el 21 de febrero a las 17 horas.

55. Para contener la fiebre aftosa no sólo resulta esencial notificar la enfermedad inmediatamente, sino también que los ganaderos respeten las restricciones de los movimientos de los animales. Los Estados miembros constataron infracciones a este respecto en su territorio y presentaron denuncias contra los ganaderos en cuestión.

56. En el Reino Unido y en Francia, los ganaderos que no habían notificado la enfermedad o respetado las medidas de restricción de los movimientos de los animales tuvieron que comparecer ante los tribunales competentes de estos Estados miembros y se les condenó al pago de multas. Dado que no existían unas disposiciones reglamentarias comunitarias que estableciesen que el pago dependía del cumplimiento de las condiciones esenciales del dispositivo de

⁶⁶ Directiva 90/423/CEE.

lucha, como la notificación o el cumplimiento de las restricciones de movimientos, estos ganaderos pudieron recibir la totalidad de su compensación⁶⁷. Debido a ello, los Estados miembros pudieron reclamar a la Comisión las cantidades abonadas a estos ganaderos (véase el apartado 77).

Plazos para los sacrificios

57. Para poder optar a un reembolso comunitario los Estados miembros debían proceder al sacrificio inmediato de los animales infectados, tal y como establece la Directiva 85/511/CEE, en cuanto se haya confirmado oficialmente la enfermedad. El sacrificio inmediato resulta esencial para evitar la propagación del virus.

58. Sin embargo, en el caso de los focos secundarios, la normativa comunitaria permite sin imponérselo a los Estados miembros, en caso de extensión de la epizootia, que procedan al sacrificio de los animales, en cuanto los signos clínicos de la enfermedad sean detectados por un veterinario autorizado. Tampoco impone proceder al sacrificio de los animales antes de la evaluación de su valor y la conclusión de los correspondientes procedimientos administrativos. Por consiguiente, los sacrificios se realizaron con mayor o menor rapidez según las prácticas aplicadas por los Estados miembros y su personal veterinario disponible (véase el recuadro nº 3), lo que aumentó el riesgo de propagación de la epizootia.

⁶⁷ Los Países Bajos fueron los únicos en prever deducciones de las compensaciones abonadas a los ganaderos, en caso de infracción a la legislación veterinaria y sanitaria, deducciones que podían alcanzar hasta el 100 % de la indemnización abonada. Estas infracciones no concernían la notificación ni el cumplimiento de las restricciones de movimiento, sino el incumplimiento de los sistemas de identificación de los animales (75 %) y de las normas de higiene (18 %), así como el impedimento de los sacrificios de los animales vacunados. No obstante, *a posteriori* las autoridades neerlandesas, ante las dificultades a las que se veían confrontados los interesados, anularon las sanciones.

Recuadro nº 3: Plazos de los sacrificios en los Estados miembros

En el Reino Unido, la autoridad competente, de conformidad con la normativa comunitaria, esperó a la confirmación de la infección por el laboratorio para proceder al sacrificio de los animales del primer foco, pero entretanto aparecieron otros tres focos. En los cien primeros focos, los plazos entre la confirmación de la contaminación y el sacrificio sobrepasaron en su mayoría las veinticuatro horas, pudiendo alcanzar hasta siete días. Más tarde, el Reino Unido procedió al sacrificio basándose en los signos clínicos de infección. En un 78 % de estos casos, el posterior análisis confirmó el diagnóstico de los veterinarios (véase el informe de la Oficina Nacional de Auditoría, cuadro 38, p. 63).

En cambio, en los demás Estados miembros, los sacrificios se efectuaron en los distintos focos en cuanto surgieron sospechas, antes de obtener el resultado final de los análisis de laboratorio. En los Países Bajos, en Francia y en Irlanda se efectuaron sacrificios preventivos, especialmente de los ovinos importados del Reino Unido.

En el Reino Unido el sacrificio de los animales se efectuaba tras la evaluación y la aceptación de la misma por el ganadero, lo que retrasaba el sacrificio de los animales infectados. En cambio, en Francia, la evaluación del valor de los animales se realizaba tras su sacrificio, para no retrasar la erradicación de la epizootia.

LA ACCIÓN DE LA COMISIÓN RESPECTO AL SISTEMA DE REEMBOLSO

59. El Tribunal y las autoridades de aprobación de la gestión habían comunicado sus recomendaciones a la Comisión, antes de la crisis, que en algunos casos coincidían con las constataciones de la OAV, mencionadas en el apartado 46. En el ámbito financiero, la Comisión no ha sacado partido de las recomendaciones que el Tribunal había formulado ya en 1996, ni de las de las autoridades de aprobación de la gestión relativas a la peste porcina y a la EEB que podían adaptarse a la fiebre aftosa (véase el recuadro nº 4).

Recuadro n° 4: Seguimiento por la Comisión de las recomendaciones anteriores del Tribunal y de las autoridades de aprobación de la gestión

Precisar la reglamentación y los procedimientos en materia de subvencionabilidad de los gastos de los Estados miembros y de las indemnizaciones que deben abonarse a los ganaderos (Informe Especial n° 1/2000, apartado 80): en su respuesta al seguimiento del Informe Anual del Tribunal de 1995, la Comisión se había comprometido a enviar directivas a los Estados miembros sobre los procedimientos y el cálculo de la indemnización, pero no lo ha llevado a cabo.

Igualar los porcentajes de cofinanciación aplicables a las medidas veterinarias y a las medidas de apoyo al mercado (Informe Especial n° 1/2000, apartado 79): la Comisión se había comprometido a ello en el caso de la peste porcina; sin embargo, los porcentajes de cofinanciación siguen variando en función de la naturaleza de las enfermedades animales.

Presentar al Consejo una propuesta de revisión de la normativa con el fin de aumentar la contribución de los productores de explotaciones intensivas de porcino en las medidas de lucha (Informe Especial n° 1/2000, apartado 81): la Comisión ha realizado un estudio comparativo de otras formas de financiación pero no ha contribuido al establecimiento de regímenes en los Estados miembros que comporten contribuciones de los ganaderos para la fiebre aftosa.

La Comisión no ha propuesto las directivas sobre los procedimientos y el cálculo de la indemnización de los ganaderos por los Estados miembros

60. La reglamentación⁶⁸ confía a la Comisión la responsabilidad de tomar las medidas de aplicación necesarias para la participación financiera específica de la Comunidad en la erradicación de la fiebre aftosa. Asimismo, condiciona el reembolso comunitario de los gastos de los Estados miembros a una "indemnización adecuada" de los ganaderos en particular, aunque no se precisa lo que significa esta expresión. En diciembre de 2000, el Consejo confió⁶⁹ la gestión directa de estos gastos a la Comisión únicamente. Paradójicamente, a pesar de que haberse comprometido a presentar directivas que permitan organizar el régimen de indemnización de los ganaderos en los

⁶⁸ Decisión 90/424/CEE, artículos 3 y 11, apartado 2.

⁶⁹ Decisión 2001/12/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 2000, que modifica la Decisión 90/424/CEE relativa a determinados gastos en el sector veterinario (DO L 3 de 6.1.2001, p. 27).

Estados miembros, la Comisión estima que no cuenta con las competencias jurídicas para llevarlo a cabo. Por consiguiente, dado que la Comisión no ha presentado estas directivas, el dispositivo reglamentario sigue estando incompleto. Basándose en el dispositivo jurídico actual, la Comisión se limita a determinar si los gastos de los Estados miembros pueden optar al reembolso comunitario, sin proporcionar orientaciones para el cálculo de las indemnizaciones que deberán abonarse a sus ganaderos.

61. En cambio, en el marco de los sacrificios obligatorios de los bovinos afectados de encefalopatía espongiforme⁷⁰, la Comisión fijó el importe de las compensaciones que los Estados miembros debían abonar a los ganaderos⁷¹. Se autoriza a los mismos a abonar el valor de mercado objetivo en curso para cada animal, establecido basándose en un sistema de tasación individual y objetivo, aprobado por éstos. Incluso si este sistema no cumple totalmente los requisitos como sistema de indemnización armonizado, justo y económico, en todo caso es preferible a una falta de definición de las indemnizaciones de los Estados miembros a sus ganaderos, que prevalece en el ámbito de la fiebre aftosa. Efectivamente, la falta de marco para las indemnizaciones hizo posible que se produjeran incoherencias y disparidades de trato de los ganaderos, en función de su localización geográfica o del método de sacrificio elegido, tal y como se describe a continuación.

⁷⁰ En el caso de la encefalopatía espongiforme bovina, la Dirección General de Agricultura continúa gestionando las compensaciones que se abonarán a los ganaderos para el sacrificio obligatorio de sus bovinos. El reparto de competencias entre la Dirección General de Sanidad y de Protección de los Consumidores y la Dirección General de Agricultura en lo que respecta a la gestión de las enfermedades animales se debe a motivos históricos. La transferencia de los programas de sacrificio obligatorio selectivo de "Garantía-mercados" a "Garantía-veterinarios" ha sido abordada, pero presenta problemas de plantilla en la Comisión que todavía no se han resuelto.

⁷¹ Reglamento (CE) nº 164/97 de la Comisión de 30 de enero de 1997 (DO L 29 de 31.1.1997, p. 1). Este reglamento se basa en el artículo 37 del tratado relativo a la política agrícola común, así como la Decisión 90/424/CEE relativa a determinados gastos en el sector veterinario.

Sistemas de indemnización variados y evaluaciones heterogéneas

62. En lo que respecta a la compensación de las pérdidas directas de los ganaderos, es decir, el valor bruto de su ganado sacrificado, ésta no se había fijado de antemano (excepto en los Países Bajos), lo que obligó a los Estados miembros a fijarla durante la crisis, pese a que ciertas referencias de precios no se encontraban disponibles debido al cierre de los mercados. La mayor parte de los Estados miembros establecieron modelos de precios para servir de referencias a los evaluadores oficiales, encargados de proceder a la evaluación de los animales, pero sin indicar que se trataba de límites máximos. En el caso de determinadas categorías de animales, no se disponía de referencias de precios.

63. En lo que respecta a las pérdidas de explotación⁷², tres Estados miembros (Irlanda, Países Bajos y Reino Unido) no las compensaron, lo que dejó a los agricultores sin recursos durante como mínimo tres semanas tras el sacrificio de los animales y la desinfección total de su explotación. En Francia en cambio, fueron reembolsadas a los ganaderos por las autoridades francesas, que consideraron que la "indemnización adecuada" de los ganaderos debía cubrir la totalidad de las pérdidas (animales e ingresos). Sin embargo, la Comisión no las admitió para el reembolso comunitario.

64. Los contratos celebrados por los Estados miembros con los evaluadores eran variados y las instrucciones que éstos recibieron resultaban insuficientes en algunos casos. Ante la inexistencia de instrucciones de la Comisión a los Estados miembros relativas a la evaluación del valor de los bovinos, el sistema

⁷² Tras el sacrificio de los animales y durante tres semanas tras la desinfección total de su explotación, los ganaderos no tienen derecho a proceder a su reposición en la explotación. Durante este período se encuentran pues sin ingresos.

de identificación y registro de bovinos (SIRB)⁷³, que contiene datos importantes sobre el valor de los animales (raza, edad, sexo) no había sido utilizado por los evaluadores para determinar el valor de los bovinos, dejándoles un gran margen de apreciación. La identificación de los bovinos no figuraba en los formularios de evaluación y tampoco existían pruebas de la revisión de las evaluaciones por evaluadores con cargos de responsabilidad o por el ministerio.

65. Los sistemas adoptados por los Estados miembros se exponen en el recuadro nº 5.

Recuadro nº 5: Sistemas de indemnización establecidos por los Estados miembros

El Reino Unido, Irlanda y los Países Bajos optaron por un sistema de indemnización basado en el valor de los animales, excluyendo las pérdidas de explotación, mientras que Francia las incluyó, lo que representa un suplemento de aproximadamente el 30 % del valor de los animales.

En el Reino Unido, el sistema fluctuó entre una evaluación del valor de los animales confiada únicamente a los evaluadores y un sistema mixto en el que los agricultores podían optar por una evaluación establecida basándose en un modelo de precio, o una establecida por los evaluadores. Este modelo estándar de precio no comportaba referencias de precio para todas las categorías de animales, ni límite máximo. Tras un aumento muy elevado de los importes evaluados, se abandonó la utilización del modelo estándar. No se dieron orientaciones precisas a los evaluadores y las instrucciones relativas a la inclusión de las primas animales todavía adeudadas en el importe de la indemnización, poco precisas, dieron lugar a prácticas diferentes.

⁷³ El sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina comprende marcas auriculares y pasaportes para la identificación individual de los bovinos, registros individuales en cada explotación y bases de datos informatizadas establecidas por los Estados miembros. Las bases de datos deben permitir conocer en cualquier momento los números de identificación de todos los bovinos existentes en una explotación, así como el conjunto de los movimientos de los bovinos desde su nacimiento. A pesar de las debilidades detectadas en la aplicación de este sistema (véase el Informe Especial del Tribunal de Cuentas sobre el SIRB, DO C.....), habría sido posible imprimir las listas de los bovinos presentes en las explotaciones, que los veterinarios y evaluadores podrían haber utilizado para verificar la cantidad de animales, proceder a su sacrificio y establecer su valor.

En Irlanda, la autoridad competente elaboró una lista mensual de los precios precisos para todas las categorías de bovinos. En el caso de los ovinos, en cambio, el modelo de precios establecido por la autoridad competente estaba incompleto y no preveía un límite máximo.

En los Países Bajos, el modelo de precios de referencia, fijado previamente por la autoridad competente y los posteriores procedimientos de evaluación, ya previstos en el plan de alerta, contribuyeron a una evaluación más precisa y homogénea del valor de los animales.

En Francia, se fijó un baremo a tanto alzado en el caso de los ovinos, pero para las restantes categorías de animales, el insuficiente marco nacional permitió a las prefecturas optar por sistemas variables.

66. Dada la falta de precisiones reglamentarias comunitarias, los sistemas establecidos en los Estados miembros dieron lugar a indemnizaciones no homogéneas de los ganaderos. La Oficina Nacional de Auditoría en el Reino Unido, así como la Comisión y el Tribunal, detectaron evaluaciones en que el valor de los animales se había incrementado con respecto a su valor al inicio de la crisis. Se concedieron suplementos por un importe global de 4,2 millones de euros a ciertos ganaderos con relación a la evaluación inicial de sus animales (Francia, Irlanda, Reino Unido). En otros casos se redujeron las indemnizaciones (Países Bajos). Las medias de las indemnizaciones abonadas a los ganaderos fueron mucho más elevadas en el Reino Unido en el caso de los bovinos y los ovinos que en los demás Estados miembros, en cambio en Francia fueron más elevadas en el caso de los porcinos (véase el recuadro nº 6 y el **gráfico 3**).

Recuadro nº 6: Indemnizaciones abonadas por los Estados miembros

En el Reino Unido, las indemnizaciones abonadas fueron elevadas: la Oficina Nacional de Auditoría constató que el modelo tipo de precios utilizado durante parte de la crisis para evaluar a los animales se había basado en los precios más elevados en vigor justo antes de la crisis. El contrato celebrado con los evaluadores, que vinculaba la remuneración a la estimación del valor de los animales, implicaba un riesgo inherente de aumento indebido de la estimación del valor y por tanto de las indemnizaciones abonadas. La Comisión calculó que en promedio los bovinos habían sido compensados en más de dos veces su valor, los ovinos en más de dos veces y medio y los porcinos en casi dos veces su valor, lo que representa una evaluación excesiva de 811,7 millones de euros del importe declarado por la autoridad competente.

En Francia, la Comisión estimó que la evaluación excesiva de los animales, derivada principalmente de la inclusión de las pérdidas de explotación en la compensación y del valor demasiado elevado concedido a los porcinos, ascendía a 1,1 millones de euros del importe declarado.

Se abonaron suplementos en Irlanda (0,5 millones de euros) y en el Reino Unido (1,7 millones de euros) a los agricultores que habían interpuesto un recurso, sin que sin embargo las evaluaciones que la autoridad competente juzgó demasiado elevadas provocaran una revisión a la baja de las indemnizaciones abonadas. En Francia, el baremo a tanto alzado para los ovinos se ha visto aumentado, lo que, junto con la indemnización por la destrucción de las carcasas, implicó un suplemento de casi 2 millones de euros.

En los Países Bajos, el ministerio decidió reducir la indemnización de los animales infectados en un 50 % de su valor, lo que tuvo como consecuencia que un ganadero perciba en la misma explotación el 50 % del valor de sus animales infectados y el 100 % del valor de los animales restantes. Se elaboró un modelo de precios fijado de antemano que sirvió de guía para la evaluación.

Casos constatados de dobles pagos de primas animales

67. Una vez transcurridos cinco meses tras el inicio de la crisis de la fiebre aftosa, cuando los Estados miembros ya habían procedido a la concesión de compensaciones, la Comisión elaboró un Reglamento por el que se establecen excepciones⁷⁴ en lo que se refiere al abono por los Estados miembros de las primas comunitarias animales y de sacrificio por cabeza de ganado⁷⁵, en virtud de las medidas de apoyo al mercado. Este Reglamento autorizaba a los Estados miembros a abonar estas primas a los ganaderos, además de las compensaciones de fiebre aftosa, sin que tuviesen que respetar las

⁷⁴ Reglamento (CE) nº 1458/2001 de la Comisión (DO L 194 de 18.7.2001, p. 4). Este Reglamento ha sido elaborado por la Dirección General de Agricultura.

⁷⁵ La reglamentación relativa a las primas animales (Reglamento (CE) nº 1254/1999 del Consejo y el Reglamento (CE) nº 2342/1999 de la Comisión que establece disposiciones de aplicación relativas a la carne de vacuno y el Reglamento (CE) nº 2467/98 del Consejo relativo a la carne de ovino), que constituye medidas de apoyo al mercado, ha sido elaborada y gestionada por la Dirección General de Agricultura. Las primas se conceden a los ganaderos que poseen animales de la especie bovina y ovina, a condición de respetar ciertos períodos de retención.

condiciones de retención de los animales en sus explotaciones, necesarias habitualmente para el control (identificación y recuento de los animales).

68. Sin embargo, la Comisión no había tenido en cuenta, al elaborar este reglamento, las prácticas de venta en vigor habitualmente, en particular en Irlanda y en el Reino Unido, que consisten en incluir en el precio de venta de los animales el importe de las primas animales todavía adeudadas de las que se beneficiaría el próximo comprador. De hecho, siguiendo sus prácticas de venta habituales y considerando que una "indemnización adecuada" de los ganaderos debía tener en cuenta el importe de las primas pendientes de pago a los ganaderos, los evaluadores en Irlanda y en el Reino Unido las habían incluido en la evaluación de los animales, para la compensación por fiebre aftosa. Sin embargo, al no haber tomado en consideración estas prácticas, la Comisión no había prohibido a los Estados miembros que procedieran al posterior pago de las primas animales en caso de su inclusión previa en la compensación por fiebre aftosa.

69. Tras la concesión a los ganaderos de las compensaciones para la fiebre aftosa, los Estados miembros, en aplicación del reglamento derogatorio, procedieron entonces a abonar las primas animales pendientes de pago. Dado que Irlanda y el Reino Unido ya habían incluido el importe de algunas de estas primas en la indemnización por fiebre aftosa abonada previamente a los ganaderos, cabía la posibilidad de que algunos de los mismos hubieran cobrado dos veces el importe de las primas.

70. Como en la práctica, las fichas de evaluación de los animales sólo indicaban un importe global sin distinguir las primas del valor intrínseco de los animales, con lo que resultaba difícil para los controladores evaluar de forma precisa la envergadura de los dobles pagos. No obstante, basándose en el hecho de que los evaluadores habían recibido la instrucción de incluir el importe de las primas en la evaluación de los animales, y que algunos de los

mismos confirmaron directamente esta inclusión, el Tribunal pudo estimar que las primas animales⁷⁶ abonadas al Reino Unido, que constituían una duplicación de las incluidas en las indemnizaciones de fiebre aftosa, podían alcanzar un importe de unos 10 millones de libras esterlinas (más de 16 millones de euros)⁷⁷.

71. En Irlanda, el Tribunal señaló primas bovinas, también abonadas en complemento de las indemnizaciones, aunque por importes menos elevados⁷⁸. En Francia algunas prefecturas habían incluido las primas bovinas en las indemnizaciones, pero otras no. En cambio, el Ministerio de Agricultura de los Países Bajos indicó al Tribunal que no había incluido ninguna prima en las indemnizaciones de fiebre aftosa.

Pagos desiguales de las primas por sacrificio

72. También en el marco de las medidas de apoyo al mercado, un reglamento del Consejo⁷⁹ prevé el pago de una prima por el sacrificio de los bovinos, siendo necesario un certificado del matadero que confirme el sacrificio del animal. Sin embargo, este reglamento no precisa la naturaleza del sacrificio, es decir, si se trata de un sacrificio destinado al consumo humano (FEOGA-Garantía-apoyo al mercado) o de un sacrificio sanitario (FEOGA-Garantía-veterinario). Según las interpretaciones, era posible abonar la prima al sacrificio como suplemento a la compensación por fiebre aftosa, pero sólo a la

⁷⁶ Primas bovinos y por oveja.

⁷⁷ El tipo de cambio reglamentario utilizado por la Comisión (un euro = 0,62380 libras esterlinas) es el de diciembre de 2001, fecha en la que el Reino Unido presentó su solicitud de reembolso.

⁷⁸ Un total de aproximadamente 800 animales corresponden a un importe total de 38 000 euros.

⁷⁹ Reglamento (CE) nº 1254/1999 del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno (DO L 160 de 26.6.1999, p. 21).

pequeña minoría de ganaderos cuyos animales contaminados habían sido sacrificados en matadero. El resultado fue un trato desigual de los ganaderos, en los Estados miembros, en función de la localización de los sacrificios efectuados.

73. Uno de los Estados miembros planteó esta cuestión a la Comisión, la cual no dio su parecer sobre la interpretación por la que se debía optar, antes del vencimiento del plazo reglamentario para el abono de las primas de sacrificio de 2001, fijado el 30 de junio de 2002. Por ello, los Estados miembros tomaron distintas decisiones que llevaron a un trato desigual de los ganaderos. Los Países Bajos, donde una parte significativa de los sacrificios había tenido lugar en matadero, no abonaron las primas de sacrificio a los ganaderos además de las indemnizaciones de fiebre aftosa, lo que representó un ahorro de aproximadamente 3,5 millones de euros para el presupuesto comunitario. En Irlanda en cambio, donde también se había efectuado una parte de los sacrificios en matadero, se habían abonado las primas; sin embargo, a raíz de la visita del Tribunal éstas fueron recuperadas. En el Reino Unido no se abonaron las primas para evitar una posible repetición respecto de la compensación por fiebre aftosa que ya las incluía. En Francia, no fue éste el caso ya que los animales contaminados no habían sido sacrificados en matadero, con lo que tampoco se habían abonado las primas de sacrificio.

Las normas y procedimientos sobre la posibilidad de que los gastos de los Estados miembros puedan optar al reembolso comunitario se precisaron con retraso

74. En virtud de la Decisión 90/424/CEE, la Comisión se encarga de fijar las modalidades de ejecución de la participación financiera de la Comunidad en los gastos de los Estados miembros con la ayuda del Comité veterinario

permanente⁸⁰. Además, la Comisión se encarga de definir, con la ayuda de este mismo Comité, la naturaleza de las medidas suplementarias, necesarias para erradicar una epizootia, y la consiguiente participación financiera comunitaria.

75. La Comisión no propuso modalidades de ejecución de la participación financiera de la Comunidad antes de la crisis, pese a su anterior compromiso contraído en respuesta al seguimiento del Informe Anual del Tribunal relativo a 1995 de comunicar directivas a los Estados miembros tanto en lo que respecta a los procedimientos como al cálculo de la indemnización con la perspectiva de una cofinanciación comunitaria de las medidas veterinarias (...) (véase el recuadro nº 4). Tampoco especificó a los Estados miembros la naturaleza de los elementos probatorios que debían conservar para que sus gastos pudiesen beneficiarse del reembolso comunitario, privándose así de valiosos instrumentos para su propio control.

76. Asimismo, indicó a los Estados miembros seis meses después del inicio de la crisis⁸¹, que sólo reembolsaría la indemnización de los animales por el valor que tenían antes de su contaminación, cuando todos los Estados

⁸⁰ El Comité, creado en virtud de la Decisión 68/361/CEE del Consejo, emitirá un dictamen sobre los proyectos de medidas que deban tomarse, propuestas por la Comisión.

⁸¹ Los Estados miembros recibieron esta notificación casi al final de la epidemia, en concreto:

en el caso de Irlanda, Decisión 2001/646/CE de la Comisión de 14 de agosto de 2001 (DO L 228 de 24.8.2001, p. 24);

en el caso de Francia, Decisión 2001/653/CE de la Comisión de 16 de agosto de 2001 (DO L 230 de 28.8.2001, p. 12);

en el caso de los Países Bajos, Decisión 2001/652/CE de la Comisión de 16 de agosto de 2001 (DO L 230 de 28.8.2001, p. 8);

en el caso del Reino Unido, Decisión 2001/654/CE de la Comisión de 16 de agosto de 2001 (DO L 230 de 28.8.2001, p. 16).

miembros afectados ya habían abonado gran parte de las compensaciones a los ganaderos, según distintos métodos (véanse los apartados 62 a 66). Tampoco indicó de qué modo se determinaba este valor ni sobre la base de qué documentos.

77. Por otro lado, dada la inexistencia de instrucciones por parte de la Comisión, los Estados miembros mantuvieron en sus solicitudes de reembolso las compensaciones abonadas a los ganaderos que no habían respetado las disposiciones nacionales de aplicación de las directivas comunitarias en materia de notificación y de restricciones de movimientos (aproximadamente 972 876 euros en el Reino Unido y 58 769 euros en Francia - véase el apartado 56).

78. Debido a la falta de orientaciones por parte de la Comisión relativas a los controles que los Estados miembros debían realizar y los elementos probatorios que debían conservar, los expedientes de los beneficiarios examinados sobre el terreno estaban incompletos: en muchos casos faltaban certificados de sacrificio, no se había efectuado un control cruzado entre el número de bovinos identificados en las bases nacionales y el número de bovinos sacrificados o bien, en los casos en que sí se realizó dicho control cruzado, éste presentaba numerosas discrepancias en la mayor parte de los Estados miembros controlados. Incluso si muchas de estas deficiencias pueden ser debidas a la magnitud de la crisis, unos planes de alerta más completos (véanse los apartados 30 a 32) y unos criterios más precisos de la Comisión podrían haber reducido su importancia. Para las demás categorías de animales, que no estaban registradas puesto que la reglamentación comunitaria sólo prevé una identificación individual en el caso de los bovinos⁸², no es posible obtener garantías sobre la fiabilidad del número declarado.

⁸² Reglamento (CE) nº 1760/2000 del Parlamento y del Consejo de 17 de julio de 2000 (DO L 204 de 11.8.2000, p. 1).

79. La Comisión precisó posteriormente a la crisis los criterios de subvencionabilidad especificados en la Decisión 90/424/CEE, así como los documentos necesarios para obtener el reembolso comunitario (véase el recuadro nº 7). Como la propia Comisión indicó en su respuesta a este apartado, desde 1990 no ha modificado en gran medida las normas de subvencionabilidad de la Decisión 90/424/CEE. Esta decisión no es lo suficientemente precisa y permite diferentes interpretaciones.

Recuadro nº 7: Precisiones a posteriori de los criterios y de los documentos necesarios para el reembolso

Sacrificios preventivos realizados en los Estados miembros que habían importado ovinos del Reino Unido el mes anterior a la crisis; estos sacrificios se reembolsaron en Francia pese a que no existía una decisión de la Comisión al respecto.

Sacrificios preventivos parciales, practicados alrededor de los focos en Irlanda, en Francia y en el Reino Unido (zona de sacrificio de 3 km en Cumbria para un importe de gastos totales de cerca de 112,3 millones de euros); la Comisión tomó decisiones de reembolso en julio de 2002 en el caso de Francia, en diciembre de 2003 en el del Reino Unido e Irlanda, y al redactarse el presente informe éstas se encontraban en curso en el caso de los Países Bajos.

Sacrificios preventivos practicados por los Estados miembros donde no se habían producido focos (Bélgica, Alemania, España y Portugal); la Comisión no tomó esta decisión hasta agosto de 2003, es decir, casi dos años después del fin de la crisis⁸³.

Decisiones relativas a la financiación de los costes vinculados en las que se precisan los datos que deberán proporcionarse a la Comisión (gastos veterinarios, gastos de destrucción o de desinfección): no se tomaron hasta 2003⁸⁴.

80. La participación comunitaria en los gastos de los Estados miembros tiene lugar a condición de que éstos hayan aplicado inmediatamente las medidas

⁸³ Decisiones de la Comisión, de 19 de agosto de 2003, sobre la ayuda financiera de la Comunidad para las medidas cautelares contra la fiebre aftosa adoptadas por Bélgica, Alemania, España y Portugal (DO L 216 de 28.8.2003, páginas 42 a 57).

⁸⁴ La Comisión no aprobó sus decisiones relativas al reembolso de los gastos de los Estados miembros para los costes anexos, la destrucción, la desinfección y la limpieza hasta el 14 de marzo de 2003 en el caso de los Países Bajos, Francia e Irlanda (DO L 71 de 15.3.2003, páginas 19 a 27) y hasta el 24 de septiembre de 2003 en el caso del Reino Unido (DO L 249 de 1.10.2003, página 45).

comunitarias, entre las que figuran el aislamiento de las explotaciones en cuanto surge la sospecha, y el sacrificio de todos los animales, su destrucción y la limpieza y desinfección desde la confirmación oficial de la enfermedad⁸⁵. Sin embargo, los informes financieros, exigidos por la Comisión en sus decisiones de concesión de ayuda financiera a los Estados miembros, para determinar el reembolso adeudado, sólo incluyen parte de los elementos necesarios para estimar la subvencionabilidad de sus gastos, contemplados en la Decisión 90/424/CEE del Consejo⁸⁶.

81. Los Estados miembros presentaron numerosas modificaciones de las solicitudes de reembolso; éstas eran heterogéneas y seguían presentando numerosos errores, por lo que los servicios de la Comisión se vieron obligados a prolongar sus controles con el consiguiente retraso de sus reembolsos finales.

Retrasos en el reembolso de los gastos de los Estados miembros

82. Debido a los variados sistemas de indemnización adoptados por los Estados miembros (véanse los apartados 62 a 73) y a las modificaciones de las solicitudes de reembolso presentadas por éstos, la identificación por la Comisión, en las solicitudes de reembolso, del valor subvencionable de cada animal, o al menos de cada categoría de animal, resultó una tarea compleja. Además, se carecía de garantías sobre el número exacto de animales sacrificados.

⁸⁵ Decisión 90/424/CEE, apartado 2 del artículo 3.

⁸⁶ Los datos solicitados a los Estados miembros en el marco de la Directiva 82/894/CEE (Directiva 82/894/CEE del Consejo de 21 de diciembre de 1982 relativa a la notificación de las enfermedades de los animales en la Comunidad, DO L 378 de 31.12 1982, p. 58), o en el marco de las decisiones de concesión de ayuda de la Comisión, no mencionan las fechas de confirmación de los focos, de establecimiento de las restricciones de movimiento, de los sacrificios, de las destrucciones, de la limpieza y de la desinfección, necesarias para evaluar el carácter inmediato de las medidas tomadas por los Estados miembros.

83. Debido a ello, Irlanda, los Países Bajos y el Reino Unido no habían realizado los reembolsos comunitarios a 1 de octubre de 2003, es decir, más de dos años tras el fin de la epizootia, pese a que generalmente los ganaderos habían sido indemnizados en un plazo de tres meses, tras los sacrificios practicados en 2001.

Las tasas de cofinanciación sólo se homogeneizaron en el caso de los porcinos

84. La Decisión 90/424/CEE del Consejo define la participación comunitaria como equivalente al 60 % de los gastos subvencionables efectuados por el Estado miembro (véase el **cuadro 1**) para la lucha contra la fiebre aftosa.

85. La gestión y la reglamentación específicas relativas a las tasas de reembolso y a las compensaciones que abonar a los ganaderos siguen siendo competencia de dos direcciones generales, la de Agricultura, y la de Sanidad y Protección de los Consumidores: la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores administra las compensaciones relativas a la mayor parte de las enfermedades animales, salvo las compensaciones para los bovinos sacrificados debido a la encefalopatía espongiforme transmisible (EET), de las que se sigue encargando la Dirección General de Agricultura. Las tasas de reembolso aplicadas por las Direcciones Generales de Agricultura y de Sanidad y Protección de los Consumidores se homogeneizaron en el sector porcino, pero no en el caso de la fiebre aftosa y de la EET: el porcentaje es del 60 % para la fiebre aftosa y, en cambio, del 70 % para la EET. En el caso de las restantes enfermedades animales, incluida la peste porcina, es del 50 %. Cabe concluir que las tasas de reembolso para las mismas categorías de animales varían según la enfermedad causante del sacrificio. El Tribunal no ha podido encontrar un motivo para estos diferentes porcentajes, que persisten desde 1996.

Falta de contribución de los ganaderos a la financiación comunitaria del sistema de lucha

86. En respuesta al Informe Especial del Tribunal sobre la peste porcina⁸⁷, la Comisión había reconocido que "los productores deberían asumir una mayor responsabilidad en los aspectos financieros de la erradicación de las enfermedades de animales" y tenía el propósito "de aprovechar la revisión de la normativa comunitaria en la materia para estudiar una posible ayuda a los Estados miembros en el establecimiento de esos regímenes". La Comisión no ha propuesto este tipo de ayuda en el caso de la peste porcina ni en el de la fiebre aftosa.

87. La profesión en su conjunto (ganaderos afectados o no por la epizootia) no contribuye a los gastos comunitarios de erradicación, aunque una parte de la misma, es decir, los ganaderos a los que no afectan las medidas de restricción de movimientos ni los sacrificios, haya podido realizar beneficios derivados de las alzas de precios, como lo demuestra un estudio universitario realizado por encargo del Ministerio de Agricultura en Irlanda⁸⁸. Este estudio evaluó los beneficios de este sector en Irlanda en alrededor de 107 millones de euros en 2001, debido principalmente al aumento del volumen y de los precios de las exportaciones hacia el Reino Unido.

88. Sin embargo, independientemente de la Comisión, en ciertos Estados miembros se han tomado iniciativas, por parte del sector público o de esta profesión, en parte con el fin de reducir los gastos nacionales de erradicación o de completarlos. En los Países Bajos, a raíz de la crisis de la peste porcina, se creó un fondo de sanidad animal, destinado a abonar las indemnizaciones en

⁸⁷ Informe Especial nº 1/2000, apartado 81.

⁸⁸ *Economic Evaluation of Foot and Mouth Disease*, realizada por el departamento de agricultura y alimentación del Trinity College de Dublín, Irlanda, marzo de 2002.

caso de epidemia. Este fondo recibe tres tipos de financiación: por parte de los ganaderos, del presupuesto europeo (si procede) y del presupuesto agrícola neerlandés, siendo la mayor de estas contribuciones la de los ganaderos. En el Reino Unido se está estudiando actualmente un sistema similar. En Francia, los ganaderos, miembros de grupos de defensa sanitaria, constituyen voluntariamente cajas de compensación destinadas a indemnizar, en caso de crisis, a aquellos productores que hayan sufrido pérdidas debido a las medidas de restricción de los movimientos de los animales, pérdidas no compensadas por un reembolso comunitario⁸⁹.

89. Así pues, en los Estados miembros se están poniendo en marcha iniciativas interesantes, pero de distinta naturaleza, que ante la inexistencia de un marco comunitario pueden crear disparidades en el trato de los ganaderos. Por otro lado, aunque algunas de estas iniciativas pueden contribuir a reducir la participación de los Estados miembros en el sistema de lucha, ninguna de ellas garantiza que sea posible disminuir los costes comunitarios.

LA GESTIÓN DE LA COMISIÓN DESPUÉS DE LA CRISIS

La acción en el ámbito veterinario

90. En diciembre de 2002, la Comisión presentó una nueva propuesta de directiva, aprobada por el Consejo en septiembre de 2003⁹⁰, que aporta modificaciones importantes a las medidas incompletas de la Directiva 85/511/CEE, en particular:

⁸⁹ También se crearon sistemas de garantía en España y en Alemania.

⁹⁰ 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 derogan la Directiva 85/511/CEE y las Decisiones 89/531/CEE y 91/655/CEE y se modifica la Directiva 92/46/CEE (DO L 306 de 22.11.2003, p. 1).

- a) sin juzgar la política en vigor desde 1992 que considera prioritario el sacrificio de animales contaminados por el virus, presenta la vacunación de urgencia como un medio de lucha importante en caso de epizootia y fija las condiciones aplicables a la posible comercialización de carne de animales vacunados en el territorio de la Unión al producirse una epizootia;
- b) completa las exigencias comunitarias en materia de planes de alerta y exige la actualización de estos planes por los Estados miembros cada cinco años teniendo en cuenta los ejercicios de alerta en tiempo real⁹¹; a su vez, la mayor parte de los Estados miembros ya habían procedido a la revisión de sus planes, tomando en consideración la experiencia de la crisis;
- c) proporciona cinco criterios no acumulativos que permitan determinar que se ha declarado un foco de fiebre aftosa en una explotación⁹²; ello debería contribuir a poner en práctica más rápidamente las medidas cautelares;
- d) obliga a los Estados miembros a establecer sistemas de sanciones aplicables en caso de infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de las directivas comunitarias⁹³;
- e) solicita a los Estados miembros datos sobre las fechas en que se pusieron en marcha las medidas comunitarias, lo que debería permitir a la Comisión determinar en qué medida debía procederse al reembolso comunitario.

⁹¹ Apartado 10 del artículo 72 de la Directiva 2003/85/CE.

⁹² Artículo 2 y anexo I de la Directiva 2003/85/CE.

⁹³ El artículo 86 de la Directiva 2003/85/CE exige de los Estados miembros que determinen el régimen de sanciones. Las sanciones deberán ser efectivas, proporcionadas y tener un efecto disuasorio.

91. Paralelamente se aprobaron medidas complementarias que deberían reforzar las medidas de prevención y de lucha:

- a) respecto de los controles en las fronteras, la Comisión tomó precauciones suplementarias tras la crisis, con lo que se reforzaron los controles del equipaje de los pasajeros y su información⁹⁴;
- b) tras la crisis, basándose en propuestas anteriores de la Comisión⁹⁵, se aprobó la prohibición de almacenar en las zonas francas productos que no cumplan los requisitos veterinarios comunitarios;
- c) en lo que respecta a la alimentación animal, la Comisión ha logrado que se adopte a nivel comunitario una prohibición general de utilización de los residuos de cocina⁹⁶, lo que ya había propuesto antes de la crisis;
- d) la Comisión introdujo tras la crisis una propuesta de identificación individual de los animales de la especie ovina⁹⁷ que fue adoptada en diciembre de 2003⁹⁸.

⁹⁴ Decisión 2002/995/CE de 9 de diciembre de 2002 (DO L 353 de 30.12.2002, p. 1).

⁹⁵ Directiva 2002/99/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, por la que se establecen las normas zoonosológicas aplicables a la producción, la transformación, la distribución e introducción de los productos de origen animal destinados al consumo humano (DO L 18 de 23.1.2003, p. 11).

⁹⁶ Reglamento (CE) nº 1774/2002 de 3 de octubre de 2002 (DO L 273 de 10.10.2002, p. 1).

⁹⁷ COM (2002) 729 final de 13 de diciembre de 2002.

⁹⁸ Reglamento (CE) nº 21/2004 del Consejo, de 17 de diciembre de 2003, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de las especies ovina y caprina (DO L 5 de 9.1.2004, p. 8).

92. Sin embargo, las medidas aprobadas hasta la fecha, no han tenido lo suficientemente en cuenta determinados aspectos y siguen presentando un carácter limitado, en particular:

- a) el interés de una notificación rápida por los ganaderos no se ha visto reforzado mediante medidas incentivas, ni por el hecho de que tuviesen que cumplirse determinadas condiciones para el pago de sus indemnizaciones;
- b) el plazo para la notificación por los Estados miembros a la Comisión del primer foco no se ha visto reducido y sigue siendo de 24 horas tras la confirmación de la enfermedad, pese a que la experiencia mostró que dicho plazo podría ser menor;
- c) el sacrificio de los animales es obligatorio en cuanto se confirme el foco, confirmación que es ahora más rápida, pero no se precisa que deba procederse al sacrificio inmediatamente, antes de que concluyan los procedimientos administrativos relativos a la determinación del valor de los animales.

93. Por otra parte, como en el caso de la peste porcina⁹⁹, la Comisión no ha actualizado su estudio inicial, aunque varios de los datos que faltaban entonces se encuentran disponibles desde la crisis de 2001¹⁰⁰. El análisis de costes y beneficios de la estrategia comunitaria que utiliza la vacunación de urgencia y que autoriza el consumo de carne de animales vacunados en el

⁹⁹ Informe Especial nº 1/2000, apartado 82.

¹⁰⁰ *The 2001 Outbreak of Foot and Mouth Disease, Report by the Comptroller and Auditor General*, 21 de junio de 2002, The Stationery Office, Londres, apartados 1.23 a 1.29. Por ejemplo, ya es posible consultar la estimación de las pérdidas para el turismo, y respecto de la crisis de 2001 se evaluaron a entre 4 500 y 5 400 millones de libras esterlinas en el Reino Unido únicamente (es decir, entre 7 213 y 8 656 millones de euros al tipo de diciembre de 2001).

territorio europeo no ha sido actualizado a pesar de los cambios efectuados por la Oficina Internacional de Epizootias (véase el apartado 3) relativos a los plazos para retomar las actividades comerciales tras una epizootia.

94. Efectivamente, en 2002, la Oficina redujo de doce a seis meses el plazo para retomar las actividades comerciales en caso de recurso a la vacunación durante una crisis, lo que en términos de consecuencias comerciales provocó que la práctica de la vacunación fuera más pareja a la del sacrificio sin vacunación, cuyo plazo es de tres meses únicamente. Este elemento es significativo en la medida en que el cambio de política que se produjo a nivel comunitario concede ahora mayor importancia a la vacunación de urgencia.

95. Durante la fiscalización el Tribunal reveló que numerosos países, algunos de los cuales habían celebrado acuerdos veterinarios con la Comunidad, habían continuado bloqueando las exportaciones de la UE tras haber recuperado su estatuto de zona indemne¹⁰¹.

96. Sin embargo, la Comisión no ha cuantificado el coste a nivel comunitario de los bloqueos de las exportaciones. Es posible que estos bloqueos sean más importantes con el recurso de la UE a la vacunación de urgencia ya que los terceros países, que no la practican, probablemente acepten con mayor dificultad las exportaciones procedentes de las zonas que recurren a la vacunación.

97. Por otra parte, la Comisión sigue sin haber actualizado su estudio sobre los servicios veterinarios de los Estados miembros. A pesar de las

¹⁰¹ Las restricciones a las exportaciones de los Estados miembros se suspendieron con mucho retraso y algunas siguen vigentes. Así, los Países Bajos continuaban enfrentándose a dificultades respecto de sus exportaciones a los EE.UU. en septiembre de 2002, pese a haber recuperado oficialmente su estatuto de país indemne de fiebre aftosa un año antes. Se detectaron dificultades similares en Francia, en Irlanda y en el Reino Unido.

recomendaciones del Parlamento¹⁰² relativas al establecimiento por los Estados miembros de inspecciones regulares de las explotaciones, y las de la conferencia internacional, la Comisión no ha presentado hasta la fecha una propuesta que incite a los Estados miembros a establecer este tipo de sistema.

La acción en el ámbito financiero

98. En un memorándum de abril de 2002¹⁰³, la presidencia española del Consejo había expuesto que los programas de seguros agrarios en el sector ganadero podrían constituir una solución adicional a los mecanismos actuales cubiertos por el Fondo de emergencia. Teniendo en cuenta este memorándum, así como las recomendaciones anteriores del Tribunal y de las autoridades de aprobación de la gestión (véase el apartado 59 y el recuadro nº 4), en enero de 2003 la Comisión financió un estudio sobre los seguros destinados a cubrir los riesgos vinculados a las enfermedades animales.

99. Además de poner de manifiesto las incoherencias del sistema actual, el estudio aboga claramente por el establecimiento generalizado en los Estados miembros de regímenes de financiación gestionados por los propios ganaderos con la participación financiera de los mismos, como mayor incentivo para su colaboración en la lucha. Para la compensación de las pérdidas indirectas (las pérdidas de explotación), el estudio sugiere el establecimiento de un sistema voluntario de seguros entre ganaderos, similar a una mutua.

100. Dado el carácter reciente de los resultados de este estudio (mayo de 2003), la Comisión todavía no ha propuesto una modificación del sistema

¹⁰² Informe sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a medidas comunitarias de lucha contra la fiebre aftosa y por la que se modifica la Directiva 92/426/CEE, DOC A5-0141/2003.

¹⁰³ Doc. 6270/02/AGRI 33.

actual, ni ha establecido modalidades de ejecución de la participación financiera en los gastos de los Estados miembros.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

101. La necesidad de realizar plenamente el mercado único condujo a la Comunidad a prohibir la vacunación profiláctica de los animales contra la fiebre aftosa. Esta elección, justificada entonces por consideraciones comerciales, suponía disponer en contrapartida de un sistema de prevención y de lucha contra la enfermedad que permitiese recuperar rápidamente el estatuto de zona indemne. Con este fin, la Comunidad estableció un dispositivo de prevención y de lucha que tiene efectivamente en cuenta los riesgos vinculados a la libre circulación de los animales y de los productos animales y cuyo fin consiste en limitar los riesgos de introducción del virus, así como su propagación en el territorio comunitario (véase el apartado 6).

102. Si bien es cierto que por su naturaleza un dispositivo de este tipo no puede ser completamente eficaz en cualquier circunstancia, también lo es que, debido a la falta de evaluación exhaustiva y de controles ejecutados de manera oportuna por la Comisión, no fue posible corregir a tiempo ciertas debilidades del dispositivo y deficiencias en su aplicación por los Estados miembros. Efectivamente, antes de la crisis de 2001 no se solventaron las carencias de la normativa comunitaria, a pesar de ciertas propuestas de la Comisión anteriores a la crisis (véanse los apartados 18 a 43). Durante ésta, enfrentada a una epizootia de gran magnitud, la Comisión detectó rápidamente las deficiencias del dispositivo de prevención y de lucha, así como las de su aplicación por algunos Estados miembros, en concreto, el insuficiente apoyo de los veterinarios de Estado, y los sistemas aplicables en materia de notificación de la enfermedad y de ejecución de los sacrificios. Sin embargo, resultó imposible encontrar una solución inmediata (véanse los apartados 48 a 58). Como es lógico, estas debilidades contribuyeron al incremento de los costes financieros de la epizootia de 2001. Por otro lado, en aplicación del código zoosanitario de la OIE, un Estado miembro se vio oficialmente privado

del estatuto de zona indemne durante once meses y la Unión lo fue en la práctica durante más de un año, debido a los bloqueos de sus exportaciones por terceros países.

103. La fiscalización puso de manifiesto que la eficacia del dispositivo de lucha dependía, en gran parte, de una notificación rápida de la enfermedad por los ganaderos y del cumplimiento de las restricciones de movimientos.

104. El Tribunal observa además que el sistema de financiación sigue siendo susceptible de mejora: el alcance de la indemnización y del reembolso está mal definido, algunos Estados miembros todavía no lo han recibido y existe una disparidad de trato de los ganaderos según el lugar de implantación de su explotación o según el método de sacrificio (véanse los apartados 60 a 73). Las normas y procedimientos sobre la posibilidad de que los gastos de los Estados miembros puedan optar al reembolso comunitario se precisaron con retraso (véanse los apartados 74 a 83). A raíz de los controles de la Comisión, los pagos en el caso del Reino Unido y de Francia se redujeron respectivamente en un 58,1 % y en un 2,7 %, es decir, en 573,2 millones de euros y 0,1 millones de euros.

105. Posteriormente, el Consejo y la Comisión solventaron numerosas carencias legislativas (véanse los apartados 90 y 91). Los textos aprobados demuestran que la Comisión supo aprovechar, y sigue haciéndolo, la experiencia de la crisis. Sin embargo, ciertas debilidades siguen existiendo y todavía pueden comprometer la eficacia de la prevención y de la lucha comunitaria contra la enfermedad. Así sucede en particular en materia de programas de vigilancia, de notificación de la fiebre aftosa y de rapidez de los sacrificios (véase el apartado 92). Efectivamente, la normativa comunitaria a partir de ahora exige a los Estados miembros el establecimiento de sanciones en caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales tomadas para ejecutar las directivas comunitarias. No obstante, no prevé medidas que inciten a los ganaderos a participar activamente en la prevención y la lucha. En concreto, éstos no contribuyen a la financiación comunitaria del dispositivo de

prevención y de lucha. Por otro lado, todavía no se ha revisado el sistema de financiación. Sin embargo, pese a estas carencias, el dispositivo actual permite iniciar el reembolso a los Estados miembros, dejando que subsista un riesgo financiero importante para el presupuesto comunitario.

106. Basándose en estas constataciones, el Tribunal recomienda:

- a) evaluar regularmente, en períodos que no sean de crisis, el dispositivo de prevención y de lucha y reforzar la supervisión de su aplicación;
- b) estudiar los medios que permitan una mayor implicación de los ganaderos en una notificación rápida de la enfermedad y el cumplimiento de las restricciones de movimiento;
- c) clarificar el marco financiero aplicable a las epizootias, reduciendo al máximo los riesgos financieros para el presupuesto comunitario.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del día 21 de julio de 2004.

Por el Tribunal de Cuentas

Juan Manuel Fabra Vallés
Presidente

Cuadro 1 - Solicitudes de reembolso presentadas por los Estados miembros relativas a sus gastos de indemnización por el sacrificio de los animales

País	Número de animales indemnizados						Importe de las indemnizaciones (euros)					
	Ovinos	Caprinos	Bovinos	Porcinos	Otros	Total	Ovinos	Caprinos	Bovinos	Porcinos	Otros	Total
Francia	48 573	206	1 406	10 138	-	60 323	5 739 074	23 651	1 697 635	1 868 433	-	9 328 794
Irlanda	50 172	98	1 172	70	15	51 527	7 359 366	18 658	859 862	9 800	11 443	8 259 129
Países Bajos	39 011	9 654	90 842	136 545	1 134	277 186	3 965 380	1 363 801	65 247 745	16 339 358	586 037	87 502 322
Reino Unido ¹	2 449 424	-	579 637	135 084	2 438	3 166 583	625 586 405	-	1 018 384 592	22 415 862	3 660 692	1 670 047 551
TOTAL	2 587 180	9 958	673 057	281 837	3 587	3 555 619	642 650 225	1 406 110	1 086 189 835	40 633 454	4 258 172	1 775 137 795

N.B.:

Las solicitudes de reembolso de los Estados miembros conciernen a 3,5 millones de animales.

El número más elevado concierne al Reino Unido, con 3 166 583 animales, lo que representa el 89 % del total.

Las indemnizaciones abonadas ascienden a 1 775,1 millones de euros, de los cuales 1 670 para el Reino Unido, es decir, el 94 % del total de los importes indemnizados por los países afectados por la fiebre aftosa en 2001.

La categoría de animales más afectada por la fiebre aftosa de 2001 fue la de los ovinos, alcanzando 2 587 180 cabezas. El número de ovinos indemnizados en el Reino Unido representa el 94,53 % de este total.

Las indemnizaciones más elevadas, por categoría de animales, son las de los bovinos por un total de 1 086 189 835 euros, de los cuales el 93,8 % se abonaron al Reino Unido.

Fuente:

FR/solicitudes de reembolso (5.10.2001 y 6.12.2002).

IRL/solicitudes de reembolso (6.2.2002).

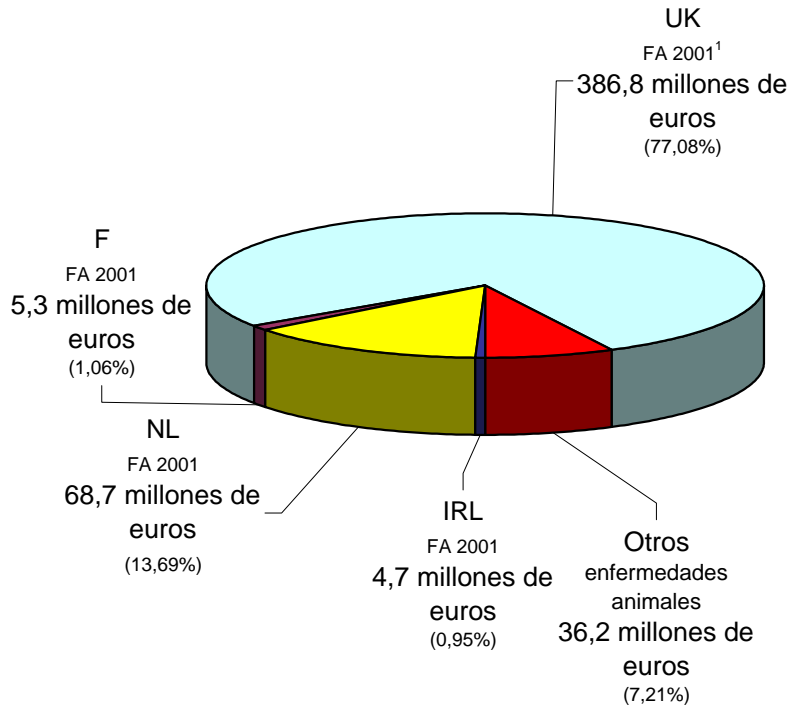
NL/solicitudes de reembolso (abril de 2002).

RU/solicitudes de reembolso (diciembre de 2001 y 26.2.2003) y solicitud de reembolso de Irlanda del Norte.

¹ Tipo de cambio: 1 euro = 0,62380 libras esterlinas (a 3.12.2001).

**Gráfico 1 - Pagos totales del Fondo de emergencia veterinaria
a 31.12.2003**

basándose en los créditos definitivos consignados en los presupuestos 2001, 2002 y 2003

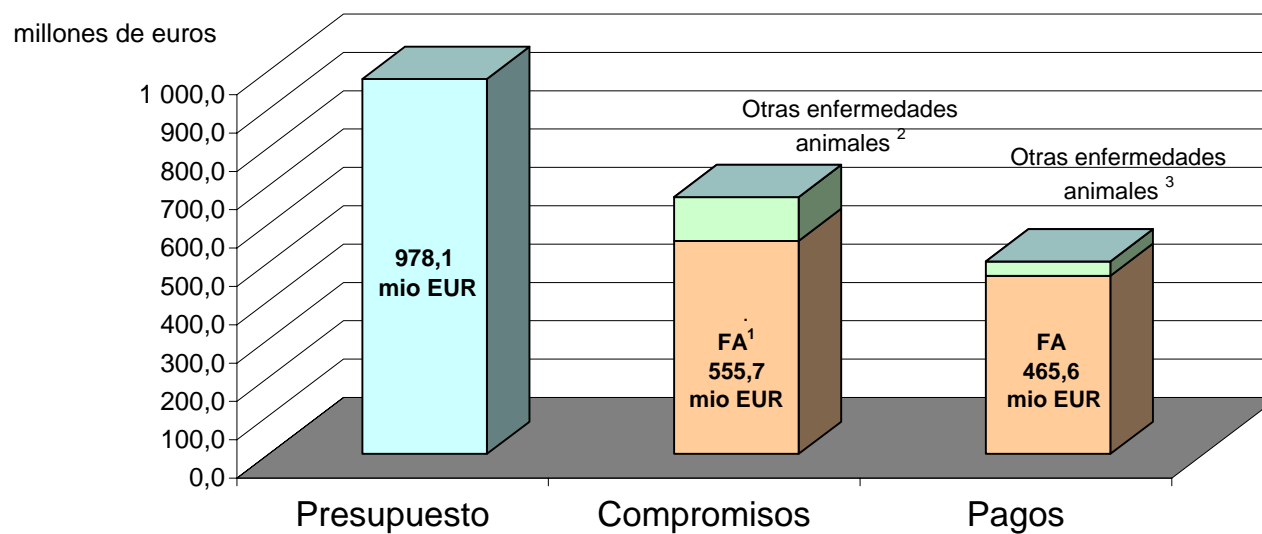


N.B. : El pago de unos 17 millones de euros en 2001, para la peste aviar, no se incluyó en el epígrafe "Otras enfermedades" ya que sus créditos procedían de prórrogas de créditos del año 2000. Los gastos para la fiebre aftosa del año 2000 en Grecia, 2,5 millones de euros aproximadamente, se han añadido al epígrafe "Otras enfermedades".

Fuente: Comisión.

¹ FA 2001: Fiebre aftosa del año 2001.

Gráfico 2 - Utilización del presupuesto del Fondo de emergencia veterinaria en los ejercicios 2001, 2002 y 2003



N.B.:

Los créditos de pago no tienen en cuenta las prórrogas de créditos de alrededor de 17 millones de euros procedentes del año 2000. Los gastos para la fiebre aftosa del año 2000 en Grecia, 2,5 millones de euros aproximadamente, se han añadido al epígrafe "Otras enfermedades".

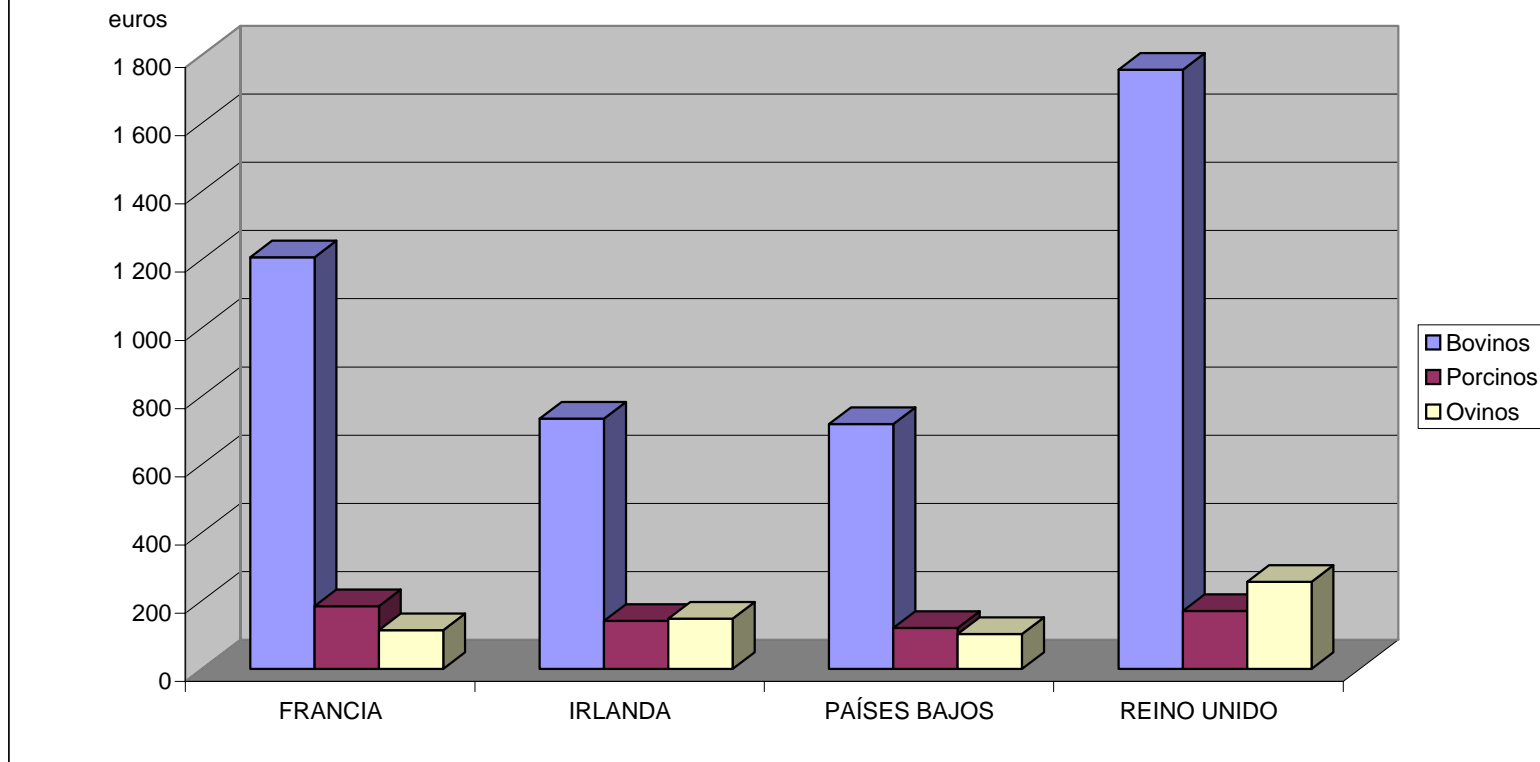
Fuente: Comisión.

¹ FA 2001: Fiebre aftosa del año 2001.

² Compromisos para "Otras enfermedades animales": 114,38 millones de euros.

³ Pagos para "Otras enfermedades animales": 36,2 millones de euros.

Gráfico 3 - Indemnizaciones medias por cabeza de las diferentes categorías de animales sacrificados, abonadas en 2001



Tipo de cambio: 1 euro = 0,62380 libras esterlinas (a 3.12.2001).

Fuente:

FR/solicitudes de reembolso (5.10.2001 y 6.12.2002).

IRL/solicitudes de reembolso (6.2.2002).

NL/solicitudes de reembolso (abril de 2002).

RU/solicitudes de reembolso (diciembre de 2001 y 26.2.2003) y solicitud de reembolso de Irlanda del Norte.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS RELATIVO A LA FIEBRE AFTOSA

RESUMEN

I. En la Directiva 90/423/CEE, por la que se modifica la Directiva 85/511/CEE por la que se establecen medidas comunitarias de lucha contra la fiebre aftosa, se establece un sistema completo de prevención, control y erradicación de la enfermedad.

Mediante la Directiva se prohibía la vacunación profiláctica por razones técnicas y económicas, se introducía la elaboración de planes de alerta para la fiebre aftosa, un sistema de reservas de antígeno para afrontar la posibilidad de una vacunación de urgencia y se modificaban otras normas zoosanitarias para evitar la propagación de la enfermedad.

III. En 1990, la Comisión definió la estrategia global de la Comunidad, que consistía en mantener a la Comunidad libre de infección y de fiebre aftosa sin recurrir a la vacunación profiláctica.

Desde entonces, los Estados miembros, el Parlamento Europeo y los sectores afectados apoyan dicha estrategia, que tiene una base científica, funciona con arreglo a normas internacionales y equilibra el riesgo de introducción de virus con las posibilidades técnicas y económicas de reaccionar a la aparición de la enfermedad.

Además, la Comisión considera que esta estrategia, aunque no se ha actualizado oficialmente, integraba el número suficiente de datos científicos periódicos para ser operativa ¹.

En cuanto a la evaluación de la actuación de la Comisión antes de la crisis, en el punto 9c del informe del *National Audit Office* británico sobre la fiebre aftosa se señala que si los planes de alerta no bastaron para enfrentarse a una aparición de la enfermedad de esta escala, no es realista esperar que alguno podría haberse enfrentado a todos los problemas y dificultades que surgieron ni que las autoridades podrían haber previsto la naturaleza sin precedentes de la aparición de 2001.

Si bien cuando se produjo la crisis de la fiebre aftosa de 2001 no todas las medidas que se preparaban estaban listas para su aplicación, en el presente informe no se reflejan ni reconocen los avances conseguidos por la Comisión desde la creación del mercado único en 1993.

IV. La Comisión analiza continuamente la situación zoosanitaria de todos los Estados miembros y de los países terceros y, en particular, ha adoptado medidas destinadas a remediar las cuestiones planteadas por el Tribunal, a saber:

a) *Los controles de la Comisión en los Estados miembros*

Los servicios de inspección veterinaria de la Comisión realizaron visitas a los Estados miembros relacionadas con la aplicación de la normativa comunitaria referente a las medidas de control de epidemias graves.

b) *Disposiciones de prevención y control de la fiebre aftosa*

La fiebre aftosa es una enfermedad exótica en la Comunidad. Para evitar la introducción del virus, la Comisión ha establecido un sistema de condiciones para la importación y de controles de

la misma. Además, la Comisión apoya los esfuerzos de los países vecinos, en cooperación con organizaciones internacionales, para controlar y erradicar la enfermedad.

Las disposiciones de la Directiva 85/511/CEE y las medidas específicas adoptadas por el procedimiento de comitología facilitaron la erradicación de la fiebre aftosa en 2001.

c) *Protección de las fronteras*

Antes de la aparición de la enfermedad en 2001 se aplicaban normas estrictas. Algunas de ellas se reforzaron durante la crisis de 2001 o poco después de la misma.

d) *Alimentación con residuos de cocina*

En 1980 se prohibió la alimentación de ganado porcino con residuos de comida, excepto en el caso de que los residuos se recogieran, se transformaran y se suministraran con arreglo a condiciones específicas sometidas a la autorización y al control de las autoridades competentes.

e) *Elaboración de planes de alerta*

La inspección de la aplicación de los planes de alerta aprobados se había iniciado antes de la crisis.

f) *Identificación de pequeños rumiantes*

En la Directiva 92/102/CEE ya se regulaba la identificación de los pequeños rumiantes, lo que permitía localizar la explotación de origen.

g) *Sistema ANIMO*

El sistema ANIMO fue muy útil para la localización inicial de animales que habían sido enviados del Reino Unido a otros Estados miembros durante las 3 semanas previas a la detección del primer foco. Los problemas hallados están relacionados principalmente con el rápido movimiento y la recertificación de las ovejas de engorde.

h) *Conformidad con las restricciones de movimiento*

Los Estados miembros afectados deben hacer aplicar las restricciones de movimientos impuestas con arreglo a la normativa comunitaria y nacional sobre medidas de lucha contra la enfermedad.

La disponibilidad de los servicios de la Comisión y las decisiones adoptadas durante la crisis han sido juzgadas rápidas y apropiadas.

La Comisión invita al Tribunal a tener en cuenta las declaraciones efectuadas por el Consejo durante la crisis, así como las conclusiones de la Conferencia Internacional sobre la Prevención y el Control de la Fiebre Aftosa celebrada en Bruselas los días 12 y 13 de diciembre de 2001.

Además, la Resolución del Parlamento Europeo de 17 de diciembre de 2002, por la que se aprueba el informe modificado citado en la nota a pie de página ², reconoce en su apartado 53 lo siguiente: «La Comisión reaccionó de manera inmediata al estallido de la crisis, adoptando las decisiones necesarias. A medida que la crisis evolucionaba, la Comisión fue adaptando y documentando puntualmente sus decisiones, basándose en los dictámenes del Comité Veterinario

Permanente. No se aprecia ninguna deficiencia en la gestión de la crisis por la Comisión. La gran calidad del trabajo de la Comisión en la lucha contra la crisis ha sido expresamente resaltada incluso por las autoridades veterinarias nacionales de algunos Estados miembros afectados».

V. La Comisión no dispone de competencias para armonizar a escala comunitaria las indemnizaciones abonadas por los Estados miembros a sus productores en caso de epidemia.

Por el contrario, la Comisión ha procurado armonizar las condiciones de reembolso comunitario en favor de los Estados miembros. En este marco, se dedujeron 583 millones en total de los importes presentados por los Estados miembros (de un total de 1 051 millones).

VI. Marco financiero: la Comisión trabaja desde 2002 en una revisión de las modalidades de cofinanciación comunitaria para, entre otras cosas, limitar las sobrevaloraciones abusivas del valor de los animales que se detectaron en particular en el Reino Unido durante la crisis y limitar así el coste en aumento de la erradicación de las epizootias. Próximamente se efectuará una propuesta en ese sentido.

Desde un punto de vista veterinario, es importante resaltar lo siguiente:

Ante todo, no hay ninguna alternativa al sistema de notificación de enfermedades. Las normas de la UE se ajustan a las normas internacionales.

En segundo lugar, las explotaciones ganaderas están sometidas a inspección veterinaria, que se está aumentando mediante el establecimiento de requisitos más estrictos de bienestar de los animales, las investigaciones en la explotación para garantizar la conformidad con los requisitos en materia de salud pública (enfoque de la cadena alimentaria) y en el contexto de los programas de control o erradicación de la enfermedad.

Finalmente, la Comisión ha adoptado una serie de medidas para reforzar más los controles sobre el movimiento de animales.

La normativa comunitaria en materia zoonosológica y las medidas de control de enfermedades permiten a los Estados miembros aplicar las medidas más adecuadas para erradicar rápidamente la enfermedad de que se trate. Las medidas establecidas constituyen un mínimo que puede o, en otros casos, debe completarse según la situación epidemiológica.

La Comisión desea recordar que una gran parte de los costes generales de una epidemia son soportados por el Estado miembro afectado, incluidos todos los costes indirectos.

VII. Respecto a la estrategia general de control de las enfermedades infecciosas graves, no existen estrategias alternativas para las medidas actualmente previstas en la normativa comunitaria. Dichas medidas tienen por objetivo erradicar la enfermedad y proporcionar suficiente flexibilidad con respecto a los instrumentos empleados. Las medidas de control de la peste porcina clásica en el jabalí y de la fiebre catarral ovina constituyen ejemplos de este enfoque flexible.

Al otorgar más importancia a la vacunación de urgencia en caso de epidemias graves (peste porcina clásica, fiebre catarral ovina, peste equina africana, fiebre aftosa) la normativa comunitaria prevé los instrumentos necesarios para limitar los costes directos de las medidas de control de la enfermedad.

La Decisión 90/424/CEE incentiva de manera razonable a los productores para que notifiquen los animales que muestran signos clínicos sospechosos lo antes posible (véase también 92). Además, existen medidas penales que deben ser adoptadas por los Estados miembros en aquellos casos de no conformidad con las medidas de control.

Con arreglo a la petición del Parlamento Europeo, la Comisión puso en marcha un estudio sobre los actuales regímenes de compensación existentes en los Estados miembros y recibió el informe final en octubre de 2003. A modo de seguimiento y basándose en medidas presupuestarias especiales, un estudio posterior debería proporcionar estimaciones y cálculos exactos efectuados por expertos para efectuar una evaluación de impacto, que se discutirán con los jefes de los servicios veterinarios en septiembre de 2004 y se presentarán en la Conferencia internacional sobre la prevención y el control de las enfermedades infecciosas animales que se celebrará en diciembre de 2004.

Desde una perspectiva de aclaración del marco financiero y de reducción de riesgos para el presupuesto comunitario, se están adoptando directrices sobre el importe y la naturaleza de los gastos admisibles.

INTRODUCCIÓN

2. Con vistas a la realización del mercado interior, el Consejo adoptó las Directivas 89/662/CEE y 90/425/CEE por las que se establecen controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios de productos de origen animal y animales vivos.

Con arreglo a dichas Directivas, se suprimieron los controles veterinarios en las fronteras nacionales. No obstante, se producen traslados de animales de un Estado miembro a otro en condiciones claramente establecidas que deberán ser certificadas por un veterinario oficial en el lugar de partida. Todas las garantías necesarias y armonizadas se ofrecen en dicho lugar, y se realizan controles en tránsito o en destino de manera no discriminatoria.

3. Dado que la vacunación previene la enfermedad en vez de la infección, es necesario contar con períodos de espera para confirmar la ausencia de virus en circulación. Los períodos de espera establecidos por la OIE reflejan el avance logrado en el desarrollo de técnicas para detectar animales infectados en una población vacunada.

Antes de que el Manual de normas de la OIE publicado en agosto de 2001 recogiese por primera vez pruebas discriminatorias específicas, era necesario contar con períodos de espera más largos para detectar la infección residual mediante el contacto estrecho de animales testigo receptivos, es decir, sin vacunar, con los animales potencialmente portadores de virus.

4. Las normas armonizadas para el control de la fiebre aftosa en los Estados miembros que se adoptaron en 1985 (Directiva 85/511/CEE) contribuyeron a la erradicación de la fiebre aftosa en los 12 Estados miembros al término de la década de 1980. Desde entonces, la fiebre aftosa ha sido una enfermedad exótica en la CE y la vacunación profiláctica dejó de ser una opción realista, ya que no podría seleccionarse con certeza la cepa adecuada debido a la multitud de serotipos y cepas del virus de la fiebre aftosa.

La introducción de la política de no vacunación se vio acompañada de una serie de medidas que incluían la mejora del control de los movimientos, la mejora de la protección de las fronteras, los requisitos de importación, un sistema de compensación, un sistema de reservas de antígenos para

la formulación de vacunas y el aumento de la capacidad de los laboratorios y también medidas de apoyo a los terceros países vecinos.

5. La Comisión considera que la gestión de los focos declarados en varios Estados miembros de 1993 a 2001 demuestra la eficiencia de las medidas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros.

En el contexto de las medidas de control de la enfermedad relacionadas con los 2 034 focos confirmados de fiebre aftosa en el Reino Unido, se sacrificaron y eliminaron animales de más de 8 000 explotaciones en calidad de casos peligrosos por contacto, contigüidad o sospecha.

La epidemia de fiebre aftosa de 2001 tuvo una repercusión significativa en la ganadería de toda la CE pese a tomar todas las medidas posibles para continuar el intercambio de productos seguros con los Estados miembros afectados y pese a iniciarse en octubre de 2001 en el Reino Unido una eliminación gradual de las restricciones cuidadosamente aplicada mucho antes de que fuese declarado libre de la enfermedad por la OIE en enero de 2002 (véase también el apartado 102).

La Comisión desea aclarar que los focos de Francia (un total de dos focos, el primero de ellos detectado el 13 de marzo de 2001) y los focos de los Países Bajos (un total de 26 focos, el primero de ellos detectado el 21 de marzo de 2001) están relacionados con el movimiento de ovejas en período de incubación procedentes del Reino Unido antes de la adopción de la Decisión 2001/145/CE.

6. La Comisión está de acuerdo con las observaciones del Tribunal en el sentido de que la legislación comunitaria proporciona un sistema completo de medidas para evitar la introducción del virus de la fiebre aftosa en el territorio de la UE.

El acuerdo con la Comisión Europea para la Lucha contra la Fiebre Aftosa de la ONU, con sede en la FAO (Roma) y la oficialización del funcionamiento del fondo fiduciario mantenido para apoyar dicha organización constituyen un ejemplo impresionante de apoyo a las medidas de control en los terceros países vecinos.

7. La Directiva 2003/85/CE no modifica los principios fundamentales de las medidas de control.

El Consejo también adoptó varias medidas adicionales que refuerzan la identificación y trazabilidad de los animales, el intercambio de información, los controles sobre la introducción de productos de origen animal y la Comisión adoptó decisiones para apoyar las medidas de control de la fiebre aftosa en países vecinos.

Además, se han actualizado las existencias de antígeno para la formulación de vacunas y se han apoyado más actividades de investigación sobre la fiebre aftosa.

9. En la primera frase de esta observación, el Tribunal se refiere al total de medios de la línea presupuestaria (todas las enfermedades sin distinción, incluida la fiebre aftosa). En el resto de la observación, el Tribunal analiza los gastos de los Estados miembros correspondientes a la fiebre aftosa. Ambos importes no son comparables y debe tratarse por separado.

11. La infraejecución está totalmente vinculada al año 2002, para el que se habían inscrito 400 millones de euros en el presupuesto. No obstante, sólo se comprometieron 50,8 millones de euros, ya que el Reino Unido, que habría sido el receptor principal de dichos créditos, no pudo presentar hasta 2003 su solicitud de reembolso correspondiente a los créditos operativos. La duración de

los controles de la Comisión puede explicarse por el carácter exhaustivo de la auditoría de la Comisión, que finalmente condujo a denegar 583 millones de euros de un total solicitado de 1 051 millones.

LA ACCIÓN DE LA COMISIÓN ANTES DE LA CRISIS

16. La prohibición de la vacunación profiláctica entró en vigor el 1 de enero de 1992. No obstante, la mayoría de Estados miembros que habían practicado la vacunación profiláctica abandonaron dicha práctica en 1991.

La hipótesis más normal descrita en el informe de 1989 estima, para un período de 10 años sin vacunación, esto es, de 1993 a 2002, un total de 273 focos con 13 focos primarios relacionados con fuentes desconocidas y 20 focos secundarios por cada foco primario.

La hipótesis más favorable se basa en 13 focos primarios relacionados con fuentes desconocidas sin infección secundaria posterior.

La hipótesis más desfavorable describe, para un período de 10 años sin vacunación, un total de 1963 focos resultantes de los 13 focos primarios y 150 focos secundarios por cada uno de ellos.

17. Los asuntos sociales y medioambientales forman parte de la política comunitaria sólo a raíz del Tratado de Maastricht de 1992, por lo que no pudieron ser incluidos explícitamente en un estudio realizado antes de dicha fecha.

No obstante, el informe reflexiona sobre determinadas consecuencias sociales directas y sobre los efectos de la política de no vacunación en las plantas de producción de vacunas, en los laboratorios y en los veterinarios.

En cuanto a las medidas medioambientales, se armonizaron posteriormente.

18. Las acciones emprendidas por la Comisión acerca de las importaciones de animales vivos sensibles y de sus productos resultaron eficaces para limitar la introducción del virus en la Comunidad y el contacto de los animales sensibles con el virus. Ello puede atribuirse, en particular, al carácter más estricto de las condiciones de importación y de los controles y al apoyo prestado por los terceros países para el control de la fiebre aftosa.

Los focos de Grecia se produjeron en condiciones de explotación extensiva, al igual que la mayoría de los focos que aparecieron en Italia en 1993. La fiebre aftosa es una enfermedad exótica y su aparición está relacionada con su introducción ilegal o accidental mediante las actividades humanas. La Comisión respondió al aumento de los intercambios de animales vinculado a la realización del mercado interior proponiendo, en particular, la armonización de las normas de intercambio de los animales vivos³, lo que incluía las condiciones de los centros de reagrupación, los comerciantes y los transportistas.

Los animales destinados a la exportación a un tercer país van acompañados en su desplazamiento por el territorio de la UE de un certificado zoosanitario para animales destinados al sacrificio.

Los animales de especies sensibles originarios de países terceros y que proceden de los mismos están sujetos a las condiciones zoosanitarias aplicables a las importaciones y a los controles exigidos efectuados en los puestos fronterizos de inspección autorizados.

19. Las medidas previstas en la Directiva se han considerado insuficientes en la medida en que no detallan de antemano el tratamiento ni la manipulación de varios productos animales ni la estrategia completa de salida que hay que seguir tras la aparición de un foco. No obstante, las medidas descritas en caso de sospecha o confirmación constituyen el mínimo que debe adoptarse para erradicar un foco; dichas medidas se aplicaron con éxito en el pasado y están reconocidas por socios comerciales internacionales y la OIE.

20. El reexamen de la estrategia comenzó en 1998 a la luz de la epidemia de peste porcina clásica de 1996/1997 en el marco de la Directiva 2001/89/CE del Consejo, y prosiguió en 2002 en el marco de la propuesta de nueva Directiva sobre la fiebre aftosa (2003/85/CE, COM(2002) 736 final). El conjunto de los Estados miembros y el Parlamento confirmaron esta estrategia. A pesar de que no se ha elaborado un informe oficial, todas las decisiones relativas a las contribuciones financieras a las distintas medidas veterinarias se someten al dictamen del Comité permanente de la cadena alimentaria y de sanidad animal, son aprobadas por la Comisión y se publican en el Diario Oficial. De este modo las distintas decisiones adoptadas relativas a la contribución comunitaria a la erradicación de la fiebre aftosa se discutieron en dicho Comité de manera totalmente transparente. La gestión de los créditos veterinarios también se discute en el Consejo; las orientaciones presupuestarias también se debaten periódicamente.

Desde mediados de la década de 1990, la Oficina Alimentaria y Veterinaria ha efectuado una serie de visitas de inspección, en particular en los Estados miembros, que incluían evaluaciones de las autoridades competentes y de sus capacidades para aplicar la normativa comunitaria en materia veterinaria.

21. Se han realizado los controles reglamentarios de las medidas esenciales y todos han sido objeto de informes específicos.

a) Los controles veterinarios y sanitarios en las fronteras relativos a las importaciones de animales y de productos procedentes de animales se han tratado en el informe 9001/02 de la Oficina Alimentaria y Veterinaria, en el que se resumen las visitas de inspección realizadas en 2000, 2001 y 2002.

b) Los controles de la alimentación animal destinados a evitar la contaminación de los animales o de los productos animales se trataron en el informe 9007/02 de la Oficina Alimentaria y Veterinaria, en el que se resumen las visitas de inspección efectuadas en 2001 tras la aparición de la crisis.

c) La aplicación de planes de alerta por parte de los Estados miembros que permiten movilizar medios humanos, materiales y contar con una organización adecuada en caso de aparición de una crisis se trata en el informe 9502/03 de la Oficina Alimentaria y Veterinaria, en el que se resumen las visitas de inspección efectuadas entre 1999 y 2002.

d) El establecimiento por parte de los Estados miembros de sistemas de identificación y de localización de los movimientos de los animales, así como de un sistema de información entre Estados miembros (ANIMO), que resultan esenciales para hallar y sacrificar rápidamente a los animales contaminados constituye el objeto de un informe sobre el estudio preliminar de la Comisión en cuanto a la introducción del sistema TRACES.

22. Ante la amplitud de la legislación comunitaria que debe controlarse, difícilmente puede pretenderse realizar un control sistemático de la conformidad con las Directivas comunitarias de todas las normativas nacionales de transposición.

No obstante, la Comisión desempeña sus tareas de vigilancia y control. Lo hace con los instrumentos de los que dispone.

En sus visitas, la Oficina Alimentaria y Veterinaria comprueba si se han transpuesto los elementos de la normativa comunitaria que son pertinentes para los objetivos de la visita de inspección. Las disposiciones del recientemente adoptado Reglamento (CE) n° 882/2004 sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales establecen un nuevo marco jurídico en el que los servicios de la Comisión se centran más en determinar si, a escala de los Estados miembros, se han implantado sistemas de control adecuados y fiables y si son gestionados de manera eficaz.

Las inspecciones de la Oficina Alimentaria y Veterinaria no son la única fuente de información que permite a los servicios de la Comisión estar informada de las posibles infracciones de la legislación comunitaria. Se trata, en particular, de los procedimientos de infracción previstos en el artículo 226 del Tratado. Un buen número de procedimientos de infracción se incoan a raíz de las denuncias presentadas o por iniciativa propia de la Comisión.

Asimismo, la Comisión puede decidir incoar casos de infracción por iniciativa propia, a partir de la información de la que tenga conocimiento por cualquier medio disponible (casos detectados de oficio).

23. Con respecto a las observaciones del apartado 23, la Comisión considera que finalizar un expediente de infracción incoado a raíz de la no de transposición de una Directiva, una vez que el Estado miembro destinatario ha solucionado dicho problema, se ajusta a las disposiciones y a los procedimientos existentes. El archivo de los expedientes incoados a raíz de la no transposición de la legislación no impide examinar la conformidad de las disposiciones nacionales con las directivas comunitarias, ni incoar un procedimiento posteriormente.

24. Entre 1998 y 2000, la Oficina Alimentaria y Veterinaria realizó 47 visitas de inspección en relación con los puestos fronterizos de inspección de los Estados miembros. Todos los informes están disponibles en el sitio web siguiente:
(www.europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/index_es.html).

25. Con respecto al carácter incompleto de la legislación existente en 2001, en particular en relación con el equipaje de pasajeros y los depósitos francos, la Comisión puntualiza lo siguiente: mediante una modificación de la propuesta de la Comisión, la Directiva 90/675/CEE introdujo disposiciones relativas al control del almacenamiento de productos no sujetos a las normas de la CE en las zonas y los depósitos francos. De ese modo se ofreció a los servicios veterinarios de los Estados miembros la posibilidad de realizar controles en los depósitos que existían anteriormente, pero exclusivamente bajo control de los servicios aduaneros. Posteriormente, la Directiva 97/78/CE, que sustituyó a la Directiva 90/675/CEE debido al desarrollo del mercado único, recogió las disposiciones sobre los controles de las zonas y los depósitos francos. Mediante la Decisión 2000/571/CE de la Comisión, se establecieron los métodos de control veterinario de los productos procedentes de terceros países destinados a zonas francas, depósitos francos, depósitos aduaneros o proveedores de medios de transporte marítimo transfronterizo.

Mediante la Directiva 90/675/CEE también se modificó la Directiva 72/462/CEE con el fin de suprimir la norma general por la que se requería que todos los productos importados se ajustasen a las normas de la CE. Con arreglo a la letra c) del apartado 2 del artículo 1 de la Directiva 72/462/CEE, las carnes y los productos a base de carne transportados en el equipaje personal de los viajeros se someterán íntegramente a un tratamiento por calor cuando la cantidad de los mismos sobrepase 1 kg. Con arreglo al artículo 16 de la Directiva 97/78/CE, no se aplican controles veterinarios a las pequeñas cantidades de productos de origen animal para consumo personal procedentes de terceros países que figuran en la lista de países autorizados para dichas importaciones, pero ello no excluye la realización de controles aduaneros para comprobar estas circunstancias.

En 2000, la Comisión propuso al Consejo (COM(2000) 438) una Directiva, adoptada más tarde como Directiva del Consejo 2002/99/CE, en la que se requiere que todos los productos introducidos en el territorio de la Comunidad se ajusten a los requisitos zoonosanitarios, independientemente del régimen aduanero.

26. En virtud de la Directiva 72/462/CEE y la Directiva 90/675/CEE se prohibieron los residuos de cocina de los medios de transporte internacionales.

Con arreglo a la Directiva 80/217/CEE, se prohibió la alimentación de ganado porcino con residuos de comida, excepto cuando se autorice que dichos residuos reciban un tratamiento adecuado.

No hay pruebas de que la alimentación con residuos de comida conforme a las normas comunitarias haya causado un foco de peste porcina clásica o de fiebre aftosa. No obstante, la alimentación ilegal con residuos de cocina es difícil de controlar por su naturaleza.

27. Se trataron los riesgos procedentes de la alimentación con residuos de cocina en la normativa sobre peste porcina clásica y también en el marco de las inspecciones de control y supervisión de la alimentación con residuos de cocina efectuadas en relación con la peste porcina clásica en Alemania ya en 1994. Una de las conclusiones que se obtuvieron entonces consistía en la eliminación progresiva del tratamiento térmico realizado en las explotaciones. Al adoptarse la Decisión 2003/328/CE, se confirmó este planteamiento de separar la alimentación del tratamiento de los residuos de cocina.

30. La Decisión 91/42/CEE permite a la Comisión adoptar recomendaciones y notas explicativas sobre los criterios que deben aplicarse al elaborar planes de alerta.

En 1995 se puso a disposición de los Estados miembros unas directrices para la elaboración de planes de alerta para epidemias, que en 1998 se completaron específicamente para la fiebre aftosa. Este último documento incluye un requisito relativo a distintas hipótesis, incluida la más desfavorable, teniendo en cuenta los factores de riesgo específicos y otras características del Estado miembro.

a) Los planes de alerta se basan en una evaluación del riesgo de la aparición del virus y de su posterior propagación. Se evalúan en ejercicios en tiempo real efectuados por los Estados miembros.

En la Decisión y en las Directrices, la Comisión no pudo indicar a los Estados miembros el número de personas necesarias para ajustarse a los planes, ya que entonces tenía escasa autoridad,

especialmente en el ámbito de la sanidad animal, y, por tanto, pocos conocimientos especializados para interferir en la organización de las medidas administrativas de los Estados miembros cuando afectan a los servicios de policía, al orden público y a los derechos de los ciudadanos.

b) Desde 1999 se han realizado visitas de inspección para investigar la aplicación de los planes de alerta. Dichas inspecciones se realizaron en aplicación de la Decisión 91/42/CEE y de las Directrices antes mencionadas que tratan asuntos como la difusión del plan entre los ganaderos nacionales y los ejercicios periódicos.

c) En el apartado 3 del artículo 13 de la Directiva 85/511/CEE se prevé que la Comisión, en colaboración con el Estado miembro afectado (comitología), adopte una decisión sobre vacunación de urgencia «cuando se haya confirmado la existencia de la fiebre aftosa y cuando ésta amenace con extenderse». En dicha decisión se especificarán las condiciones en las que se efectuará la vacunación de urgencia. Además, la decisión de llevar a cabo la vacunación de urgencia 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 y se armonizará mediante una Decisión de la Comisión.

La determinación de los criterios a escala comunitaria se emprendió en 1991 y continuó en 1999. En 2001, el conjunto de estos criterios se utilizaron para valorar la oportunidad de la vacunación de urgencia en los Estados miembros que la solicitaban.

Con arreglo a la Directiva 2003/85/CE, se prepara la vacunación tras el primer foco confirmado, pero se iniciará la misma dependiendo de la situación epidemiológica y sólo si hay más de un foco. Dicha Directiva también prevé el proceso de toma de decisiones sobre la vacunación de urgencia a partir del informe de 1999 del Comité científico.

d) En caso de sospecha, en la Directiva 85/511/CEE se requiere el recuento de todas las categorías de animales de las especies sensibles y que para cada una de ellas se precise el número de animales ya muertos, infectados o que puedan estar infectados o contaminados; el recuento debe actualizarse para tener en cuenta los animales nacidos o muertos. Sólo dichas cifras son importantes para el control de la enfermedad.

No obstante deben consultarse los registros disponibles en la explotación o en una base de datos central/veterinaria con arreglo a los sistemas comunitarios de identificación y registro de animales, y debe procederse a una verificación cruzada de los mismos.

e) La necesidad de incorporar a tasadores de ganado en los centros locales de lucha contra la enfermedad figura en el documento VI/5211/95.

f) A finales de 2003, los servicios de la Comisión enviaron un cuestionario a los Estados miembros y a los países candidatos acerca del sistema de contratación de los evaluadores, los principios generales de su remuneración y el sistema de compensación de los ganaderos.

31. Los planes de alerta deben considerarse legislación de aplicación. Las medidas previstas en los planes pueden tener consecuencias importantes en la situación económica y social de la población rural y en la economía nacional en su conjunto. No pueden aplicarse ni ponerse a prueba antes de haber sido evaluados con criterios armonizados y haber sido aprobados

formalmente. Los ejercicios de alerta en tiempo real no pueden realizarse fácilmente en un período de tiempo corto.

Además, la Comisión Europea para la Lucha contra la Fiebre Aftosa de la FAO, a la que pertenecen todos los Estados miembros y a la que la Comisión contribuye financieramente, evaluó los planes de alerta en 1999.

32. La existencia de una situación excepcional en los Estados miembros no debería entenderse como un signo de posibles focos de fiebre aftosa.

33. El plan de alerta del Reino Unido para la fiebre aftosa puede haber experimentado pocos cambios durante los años posteriores a su adopción; no obstante, al término de 2000, el Reino Unido estaba revisando algunos aspectos de su plan de alerta a la luz de la experiencia de la peste porcina clásica ⁴.

La Comisión recomendó en 1995 que cualquier servicio veterinario debería proporcionar la capacidad necesaria para controlar instantáneamente 10^5 focos simultáneos, con la posibilidad de aumentar en caso de que la situación epidemiológica lo requiriese.

En 2000, el Grupo de investigación de la Comisión Europea para la Lucha contra la Fiebre Aftosa de la FAO debatió los resultados preliminares de un taller (*Expert Elicitation Workshop*) sobre el riesgo de introducción de la fiebre aftosa en Europa. Dicho informe estimaba que el riesgo de introducción del virus en las islas y en los Estados miembros septentrionales de la UE era muy remoto.

Es importante observar que la situación en el Reino Unido, con más de 50 establecimientos infectados antes de la confirmación del primer foco, no puede compararse con la situación en otros Estados miembros afectados que dispusieron de un período de alerta suficiente.

35. La práctica actual de identificar los animales bovinos debería garantizar la trazabilidad de dichos animales en los intercambios tanto de ámbito nacional como de ámbito intracomunitario. Los animales destinados a la exportación a un tercer país van acompañados hasta el punto de salida de un certificado zoosanitario para animales bovinos destinados al sacrificio. Si fuera necesario volver a importar dichos animales, estarían sujetos a los requisitos de importación establecidos, que incluyen una estancia obligatoria en el país autorizado de envío así como la realización de pruebas y el aislamiento previo a la exportación verificados mediante el certificado veterinario correspondiente.

Por tanto, la trazabilidad de animales bovinos en terceros países atañe a la Comisión en la medida en que se trate de la aprobación de países terceros para la exportación, pero desde el punto de vista zoosanitario no forma parte de las responsabilidades de la Comunidad.

La identificación de animales ovinos y caprinos es uno de los aspectos que controlará la Oficina Alimentaria y Veterinaria en visitas de inspección específicas para la erradicación de *B. melitensis*. No obstante, el Reino Unido, Irlanda y los Países Bajos están libres de *B. melitensis* en la totalidad de sus territorios respectivos, por lo que no han sido objeto de dichas visitas de inspección.

36. En la Directiva 92/102/CEE ya se regulaba la identificación de los animales ovinos y caprinos, lo que permitía localizar la explotación de origen.

A raíz de discusiones difíciles en el Consejo y en el Parlamento Europeo, en 2003 el Consejo adoptó el Reglamento (CE) nº 21/2004, que requiere la identificación de cada animal ovino y caprino y el mantenimiento de registros en las explotaciones registradas.

37. Con arreglo a la Directiva 92/102/CEE, el ganado ovino, caprino y porcino estaban identificados como grupo para permitir localizar la explotación de origen. El apartado 2 del artículo 3 de dicha Directiva prevé una excepción en relación con las pequeñas explotaciones que no tienen más de tres animales ovinos o caprinos o un animal porcino, siempre que dichos animales estén sujetos a los controles establecidos por la normativa antes de su traslado. El Reglamento (CE) nº 21/2004 eliminó dicha excepción con respecto a los animales ovinos y caprinos.

38. -39. El sistema ANIMO como herramienta de gestión utilizada por los Estados miembros se desarrolló en una época anterior a internet. Por tanto, la cantidad de información intercambiada se limitaba a la básicamente necesaria.

Como consecuencia del desarrollo técnico, la Comisión adoptó la Decisión 2003/24/CE, en la que se establece el desarrollo del sistema informático TRACES, que integra las funciones de los sistemas ANIMO y SHIFT en una misma arquitectura. Por tanto, se movilizaron los recursos necesarios y la Comisión adoptó la Decisión 2004/292/CE, de 30 de marzo de 2004, relativa a la aplicación del sistema TRACES y por la que se modifica la Decisión 92/486/CEE.

40. Tras el primer foco surgido en el Reino Unido en 2001, la información almacenada en el sistema ANIMO existente, que fue posteriormente completada, se puso a disposición de los Estados miembros que constituirían destinos potenciales.

Se han experimentado dificultades en relación con el comercio triangular de ovejas de engorde enviadas de un Estado miembro de primer destino a otro y que iban acompañadas de un nuevo certificado registrado en un nuevo mensaje de ANIMO. Para aclarar dichos movimientos, era necesaria una cooperación estrecha entre Estados miembros. Este problema está relacionado con las condiciones particulares que se aplican al intercambio de ovejas de engorde sin una estancia obligatoria antes de ser enviadas a otro Estado miembro. La Directiva 2003/50/CE trató este problema introduciendo un período de residencia y de inmovilización previo al envío a otro Estado miembro.

En otros casos, la localización de los animales ovinos se vio dificultada en aquellos casos en los que los animales ovinos originarios del Reino Unido se habían trasladado de la explotación de destino indicada en el mensaje ANIMO a otra explotación dentro del mismo Estado miembro con arreglo a las normas nacionales.

41. La Comisión ha adoptado medidas para incluir de manera permanente información sobre el tránsito por los puntos de parada en los mensajes expedidos por el nuevo sistema informático TRACES, que integra las funciones de los sistemas ANIMO y SHIFT en una misma arquitectura (Decisión 2004/292/CE de 30 de marzo de 2004). Además, se reforzaron las condiciones sanitarias de funcionamiento de los puntos de parada mediante la introducción de un descanso sanitario con desinfección obligatoria entre remesas sucesivas (Decisión 2003/483/CE y Reglamento (CE) nº 1040/2003).

42. -43. La prohibición de transporte en una gran parte del territorio del Estado miembro o en su totalidad es una restricción muy seria de la policía sanitaria, que tiene amplias consecuencias para

el orden público y los derechos de los ciudadanos. Se aplica por parte del Estado miembro bajo la responsabilidad de las autoridades competentes. La Comisión adoptó la Decisión 2001/190/CE de 8 de marzo de 2001, que introdujo restricciones a escala de la CE para el movimiento de animales sensibles entre Estados miembros y en el interior de los mismos, excepto en el caso del Reino Unido, y que tuvo los efectos arriba mencionados.

El 19 de febrero de 2001, se detectó la enfermedad en cerdas en el matadero de Essex, lo que posteriormente se confirmó el 20.2.2001. El 21.2.2001, la localización de las explotaciones fuente llevó a la conclusión de que el matadero estaba contaminado antes de que estos animales llegasen. Asimismo, había que visitar alrededor de 600 explotaciones que habían suministrado animales porcinos de abasto, en las que se practica, sobre todo, la alimentación con residuos de cocina.

El 23.2.2001, se notificó la existencia de la enfermedad en ganado bovino en una explotación que, unos días antes, había enviado ganado ovino a un gran mercado. Se prohibieron inmediatamente los movimientos a escala nacional.

El traslado de ovinos, principalmente, antes de la detección de la enfermedad y de la implantación de las restricciones de movimiento representa 9 de los 12 grupos geográficos más importantes de focos. Ocho zonas, de un total de nueve, que representan el 89% de los focos diagnosticados a 15 de junio de 2001, se infectaron antes de que se diagnosticase el primer caso de fiebre aftosa.

Los requisitos mínimos descritos en el artículo 9 de la Directiva 85/511/CEE, que tienen por objetivo evitar la propagación aérea o mediante fómites del virus de la fiebre aftosa, han sido eficaces en el contexto de los focos de otros Estados miembros distintos de aquellos a los que el Tribunal hizo referencia anteriormente y también en relación con focos más aislados del Reino Unido.

Al contrario que los estudios científicos realizados posteriormente con los datos de archivo de la epidemia de 2001, las autoridades competentes tuvieron que actuar con un conjunto de datos mucho menos completo en el momento en que surgieron los primeros focos.

43. En la página 14 del informe de la *National Audit Office* (Oficina Británica de Auditoría - NAO) figura lo siguiente:

«Between confirmation and a national movement ban being imposed on 23 February 2001 another 62 premises are believed to have been infected, involving another seven counties.» (Entre la confirmación y la prohibición de movimientos a escala nacional impuesta el 23 de febrero de 2001, se creía que otros 62 establecimientos estaban infectados, lo que suponía siete condados más).

En el punto 3.53 de la página 56 del informe de la NAO se explica la preocupación del Ministerio acerca de la prohibición el 20 de febrero de 2001 de movimientos a escala nacional a partir de las pruebas epidemiológicas existentes. Unas medidas tan drásticas, con consecuencias importantes para los animales inmovilizados y para el suministro de alimento para animales, se consideraron desproporcionadas, ya que, en aquella fase, la enfermedad sólo existía en el ganado porcino y el sector del porcino, en general, no desplaza los animales de un mercado a otro.

La NAO también aclara que las conclusiones citadas por el Tribunal se basaron en un modelo en desarrollo y que dichos datos se mejoraron posteriormente.

LA ACCIÓN DE LA COMISIÓN DURANTE LA CRISIS

44. Los servicios responsables de la Comisión han estado disponibles las 24 horas del día, como lo están actualmente, no sólo durante las situaciones de crisis, como puede verse por la respuesta rápida a la notificación del primer foco.

45. La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que, durante la crisis, se agilizaron los procedimientos para la terminación de informes de visita de inspección.

No obstante, durante y después de las visitas de inspección a los Estados miembros afectados, la Oficina Alimentaria y Veterinaria informó inmediatamente a los servicios competentes de la Comisión acerca de los resultados importantes y pertinentes, en especial poniéndose en contacto directamente y mediante informes redactados una vez terminadas las visitas. La terminación de los informes en el plazo de dos meses tras la finalización de la visita de inspección constituye, por tanto, sólo un aspecto formal que tiene en cuenta la necesidad de preparar cuidadosamente los informes que van a publicarse en internet.

46. b) La notificación obligatoria de cualquier sospecha de enfermedad infecciosa importante es una medida aceptada a escala internacional, para la que no existen alternativas por razones técnica, y que la legislación comunitaria regula y hace obligatoria.

La responsabilidad de los explotadores de la cadena alimentaria, incluidos los poseedores de animales, ha sido clarificada en el artículo 17 del Reglamento (CE) nº 178/2002, basado en una propuesta de la Comisión (COM(2000) 716 final) y que el Parlamento Europeo y el Consejo confirmaron de nuevo al adoptar el Reglamento (CE) nº 882/2004 de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales.

c) La fiebre aftosa es una enfermedad que presenta síntomas clínicos claros en el ganado bovino y en el porcino, pero que puede pasar desapercibida en los pequeños rumiantes. La obtención de un primer resultado negativo en las pruebas de laboratorio requiere la realización de investigaciones complementarias. El informe de la NAO (p. 61) detalla las medidas adoptadas por las autoridades del Reino Unido en marzo de 2001 para agilizar el diagnóstico y acortar los plazos para el envío a la matanza.

Desde el principio se practicó la matanza por razones clínicas, pero ello no se oficializó hasta el 15 de marzo, cuando hasta 50 nuevos focos diarios amenazaron con superar la capacidad de los servicios veterinarios y de los laboratorios. Poco después se iniciaron la matanza por sospecha y el sacrificio por contigüidad.

48. El Tribunal observó adecuadamente que la Comisión presta apoyo a una serie de programas de control y erradicación en los Estados miembros de enfermedades infecciosas virales y no virales del ganado y, en particular, de las zoonosis y de aquellas incluidas previamente en la lista A de la OIE.

Además, algunos Estados miembros han recibido garantías adicionales, que requieren más vigilancia en la explotación, en relación con las enfermedades virales.

Asimismo, la legislación comunitaria sobre bienestar animal requiere un nivel adecuado de supervisión veterinaria y de inspecciones en las explotaciones, y los Estados miembros están obligados a informar de los resultados de sus controles.

Con arreglo a la normativa sanitaria en relación con la producción de leche (Directiva 92/46/CEE), las explotaciones productoras de leche deben cumplir condiciones zoonosanitarias y normas de higiene específicas. En el artículo 3 del Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre controles oficiales de piensos y alimentos se prevén controles oficiales en todos los niveles de la cadena alimentaria.

En el artículo 3.8.1.3 del Código sanitario para los animales terrestres de la OIE se prevén principios generales para la interrupción de la vigilancia específica tras el reconocimiento de que una zona está libre de infección.

Un país que haya sido reconocido libre de infección, de conformidad con las disposiciones del Código terrestre, podrá interrumpir la vigilancia específica y conservar su estatus de país libre de infección si:

- a) la enfermedad es de declaración obligatoria;
- b) funciona un sistema de detección precoz;
- c) se aplican medidas para impedir la introducción de la enfermedad/infección;
- d) no se administra la vacuna contra la enfermedad; y
- e) nada sugiere la presencia de la enfermedad en la fauna salvaje.

La vigilancia no puede evitar la aparición de un foco de fiebre aftosa, pero la rápida detección puede contribuir a limitar la propagación. Por ello, el poseedor y cualquier otra persona al cargo de los animales, quienes tendrían la primera posibilidad de detectar los signos sospechosos, son responsables de notificar cualquier sospecha de enfermedad contagiosa. En el marco de los planes de alerta, estas personas deben haber recibido formación para reconocer las enfermedades más importantes.

49. El número de veterinarios oficiales no sólo debería compararse con el total de ganado, sino más bien con el número de explotaciones, ya que la mayoría de estas enfermedades afectan al rebaño, más que a animales aislados, y a los contactos entre explotaciones. Dichas estimaciones también han de tener en cuenta la situación zoonosanitaria general en el país y el avance registrado en los ámbitos de la infraestructura, logística, comunicación, formación de los ganaderos, y, sobre todo, de la capacidad de contratar más personal en caso de emergencia. El número de veterinarios oficiales en el Reino Unido se basaba en los requisitos mínimos de los planes de alerta para la fiebre aftosa.

51. Para que las medidas que han de adoptarse en caso de fiebre aftosa sean eficaces, es esencial que se notifiquen rápidamente los casos sospechosos y que los ganaderos estén formados de manera que sean capaces de reconocer la enfermedad en el marco de los planes de alerta.

La adopción de medidas como la imposición de sanciones de carácter penal en caso de no notificación, o la realización de investigaciones y la aplicación de restricciones del orden público

que afectan a la propiedad privada era algo apenas concebible a escala comunitaria con el marco jurídico aplicable en aquel momento.

Para la elaboración de los planes de alerta se consulta a distintos organismos, organizaciones y a otros sectores interesados en el control de un posible foco de enfermedad, y la Comisión preparó directrices adecuadas bastante antes de producirse el foco.

La Decisión 91/42/CEE de la Comisión requiere la elaboración de planes de alerta de manera que se pueda contactar rápidamente con las personas y organizaciones implicadas de manera directa o indirecta. Deben realizarse ejercicios de los planes de alerta para mantener y desarrollar los conocimientos sobre los procedimientos que deben aplicarse sobre el terreno y sobre los procedimientos administrativos.

En caso de que se sospeche la existencia de un foco, o que ésta se confirme, el poseedor de los animales recibe instrucciones del veterinario oficial acerca de las medidas necesarias para evitar la propagación de la enfermedad. Estas medidas son de carácter general y figuran en la normativa nacional que transpone la normativa comunitaria pertinente, y son de carácter específico, dependiendo de las circunstancias, y se describen de manera general en los planes de alerta.

52. Aunque la notificación rápida de los casos sospechosos es esencial para controlar la propagación de la fiebre aftosa, la enfermedad no presenta síntomas clínicos claramente perceptibles en todos los casos, y los ganaderos poseen distintos niveles de conocimientos y formación para detectarlos. Trabajar con un sistema biológico imbricado en una serie diversa de circunstancias sociales, culturales y económicas constituye un reto para los veterinarios. La normativa comunitaria prevé una serie de medidas para garantizar que se impide o, al menos, se limita la propagación de las principales enfermedades infecciosas del ganado. Por tanto, el veterinario oficial en el matadero que realiza la inspección previa al sacrificio constituye un elemento esencial para detectar las enfermedades del ganado.

En caso de que una persona encargada de los animales no informe deliberadamente de signos sospechosos de la enfermedad está sujeto a sanciones previstas en la legislación nacional al respecto.

53. La legislación comunitaria exige que el poseedor notifique inmediatamente cualquier caso sospechoso de fiebre aftosa a las autoridades. Asimismo, en virtud del artículo 4 de la Directiva 85/511/CEE, se deben aplicar restricciones a la explotación sospechosa y se debe iniciar una investigación epidemiológica para confirmar o descartar la presencia de la enfermedad y para localizar los contactos peligrosos. En dichos casos, la obtención de resultados negativos en la prueba de selección inicial resulta la situación más complicada, ya que supone realizar investigaciones complementarias a las que hay que dedicar tiempo hasta que puede establecerse un diagnóstico definitivo. Las medidas aplicadas a las explotaciones sospechosas pueden extenderse a otras explotaciones que probablemente estén infectadas o contaminadas.

La notificación de la existencia confirmada del foco a la Comisión, a los demás Estados miembros y a la OIE constituye una fase secundaria. Es una norma aceptada a escala internacional informar a otros países en el plazo de 24 horas.

Las autoridades del Reino Unido informaron a la Comisión antes de disponer de los resultados finales de la prueba definitiva, el aislamiento del virus.

Disponer de un diagnóstico elaborado cuidadosamente resulta fundamental para justificar medidas severas como la eliminación de animales y las restricciones a gran escala del movimiento.

Cada año se notifican a las autoridades competentes de los Estados miembros varias docenas de casos sospechosos de fiebre aftosa. Los Estados miembros y la Comisión fomentan firmemente la notificación. Las medidas adoptadas en relación con dichos casos deben ser proporcionadas. No es realista cerrar todo el sector ganadero cada vez que se informa de un caso sospechoso.

54. La Comisión, mediante sus procedimientos habituales, reaccionó rápidamente y conforme a la normativa empleando la tecnología de la comunicación más moderna y directa.

La Comisión informó a los Estados miembros en menos de una hora de la notificación de aparición de foco y adoptó las medidas de seguridad adecuadas en menos de 24 horas.

Además, el Reino Unido, con arreglo a la normativa comunitaria, había dejado de certificar y/o de permitir la exportación de animales vivos y de sus productos a otros Estados miembros.

Las autoridades irlandesas suspendieron las importaciones de animales sensibles y de sus productos el 21 de febrero de 2001, e informaron de ello a la Comisión a las 15.42 horas. Las autoridades irlandesas también localizaron todos los animales introducidos en Irlanda desde el Reino Unido y ordenaron su sacrificio.

56. Con la adopción de la política de no vacunación, se creó un sistema de compensación por los animales sacrificados para el control de la enfermedad. Este sistema se introdujo debido a que, en beneficio de los ganaderos, y de la economía nacional y comunitaria, el poseedor de los animales ya no podía recurrir a todos los instrumentos disponibles para la protección del rebaño; por ejemplo, se le negaba la vacunación profiláctica.

Asimismo, este sistema de compensación estableció un incentivo para la rápida notificación al excluir de las compensaciones los animales que morían por la enfermedad antes de la notificación.

58. El apartado 3 del artículo 5 de la Directiva 85/511/CEE permite no tomar muestras de animales en caso de aparición de un foco secundario epidemiológicamente ligado a un foco primario para el que ya se hubieren efectuado las tomas de muestra. Es decir, en estos casos el diagnóstico puede establecerse clínicamente.

La política de supresión de animales se aplica a todos los focos confirmados y, conforme a los planes de alerta, a los animales sospechosos de estar infectados o contaminados (apartado 2 del artículo 3 de la Decisión 90/424/CEE).

Respecto a la organización de los procedimientos administrativos relacionados con la destrucción, evaluación y compensación de los rebaños, los Estados miembros deberían seguir teniendo derecho a organizarse por sí mismos con arreglo a los requisitos de sus ordenamientos jurídicos en materia administrativa y su relación con la protección de la propiedad privada y los derechos de los ciudadanos.

LA ACCIÓN DE LA COMISIÓN RESPECTO AL SISTEMA DE REEMBOLSO

59. -60. La Comisión comparte la opinión del Tribunal de que deberían proporcionarse instrucciones más precisas a los Estados miembros sobre la asunción de los gastos de indemnización. Por otra parte, dichas instrucciones se están elaborando. Próximamente se presentará a los Estados miembros un proyecto de Reglamento por el que se determina qué gastos pueden recibir financiación comunitaria.

En todas las medidas de apoyo al mercado adoptadas en el sector de la carne de porcino desde el Informe especial n° 1/2000, la Comisión ha aplicado el mismo porcentaje de cofinanciación que en el marco de las medidas veterinarias.

Aunque las normas y procedimientos en materia de admisibilidad no habían sido objeto de un documento de trabajo de un código de conducta oficial, ya se habían proporcionado precisiones importantes a los Estados miembros en cuanto a los sacrificios subvencionables. En particular, en la decisión de financiación se precisó que sólo podrían acogerse al reembolso comunitario los sacrificios obligatorios.

Por otra parte, en las decisiones de financiación se especificó que sólo podría recibir financiación comunitaria el valor denominado «de mercado». En cuanto al punto específico de las indemnizaciones de los ganaderos, la situación en los Estados miembros es muy heterogénea. Se descarta que un importe único por tipo de animal constituya una compensación adecuada para los propietarios cuyos animales han sido sacrificados.

La Comisión recuerda que no tiene competencias jurídicas para armonizar los regímenes de indemnización nacionales en caso de epidemia.

61. El sistema de compensación creado en el marco de las medidas de control y erradicación de la encefalopatía espongiforme bovina (ESB) tiene por objeto los animales sacrificados con arreglo a la reforma selectiva prevista en el plan de erradicación del Estado miembro, aprobado por la Comisión; dicho sistema es objeto de cuatro reglamentos de la Comisión referentes al Reino Unido, Portugal, Francia e Irlanda. En los cuatro reglamentos, incluido el Reglamento (CE) n° 164/97 relativo a Francia, se aplican los mismos principios con respecto a las directrices del régimen de compensación.

En cuanto a la delimitación de las indemnizaciones de los propietarios por los animales afectados por la ESB, la Comisión subraya que el fondo de urgencia de la Decisión 90/424/CEE⁶ no cubre dicha indemnización (artículos 3, 4, 6 y 11).

62. Determinar la compensación es competencia de los Estados miembros en función de las situación concreta del mercado. Las decisiones recientes acerca de la contribución comunitaria a los costes soportados por los Estados miembros han regulado las indemnizaciones que pueden recibir financiación comunitaria. Sólo puede recibir financiación comunitaria el valor de mercado que tenía el animal inmediatamente antes de su sacrificio.

63. La compensación adecuada se ha definido como el valor de mercado de los animales inmediatamente antes de su sacrificio; por tanto, las pérdidas de ingresos mencionadas no pueden recibir financiación comunitaria y han sido excluidas cuando se han presentado.

64. La base de datos de ganado creada con arreglo al Reglamento (CE) n° 1760/2000 y al artículo 14 de la Directiva 64/432/CEE constituye un instrumento importante para localizar el

movimiento de los animales, pero su utilidad es limitada para fines de valoración. Aunque proporciona datos sobre la edad, sexo, color o raza y el código de identificación de la madre, no indica si un animal es de cría y de raza pura, ni si figura inscrito en el libro genealógico. Los Estados miembros no adoptaron la propuesta de la Comisión de incluir el estado conforme al libro genealógico.

66. La Comisión no tiene competencias para organizar los regímenes de indemnizaciones de los productores en los Estados miembros. Además, éstos no desear dicha armonización.

En los controles que ha efectuado sobre el terreno, la Comisión también ha hallado en los Estados miembros las diferencias señaladas por el Tribunal. Éstas reflejan la elección realizada por los Estados miembros. Los servicios de la Comisión han efectuado correcciones financieras en el caso de las irregularidades que afectan al presupuesto comunitario, tal y como se explica más adelante.

Por su parte, la Comisión procura preservar el principio de igualdad de trato de los Estados miembros en todas sus decisiones de cofinanciación.

El hecho de que estas decisiones se sometan al dictamen del Comité permanente de la cadena alimentaria y de sanidad animal contribuye al respeto de dicho principio.

67. -71. Las excepciones en la aplicación de los regímenes de primas introducidas mediante el Reglamento (CE) n° 1458/2001, adoptado el 17 de julio de 2001, deben considerarse a la luz del principio según el cual el régimen de pagos directos tiene por objeto compensar las consecuencias sobre la renta de los productores de la reducción progresiva del apoyo al mercado introducida por la reforma de la Agenda 2000. La Comisión deduce de ello que las primas pueden concederse al productor independientemente de las circunstancias vinculadas a la situación sanitaria de los animales de los Estados miembros.

Los Estados miembros afectados por la epidemia de fiebre aftosa solicitaron la adopción de medidas de inaplicación a partir del fin de abril de 2001.

En el marco de estas solicitudes, la Comisión observó que los productores se encontraron en la imposibilidad de cumplir determinadas obligaciones resultantes de los reglamentos por los que se crearon los regímenes de primas debido a las medidas que imponían restricciones del movimiento de los animales en determinadas regiones, adoptadas en el marco del dispositivo de lucha contra la propagación de la epidemia de fiebre aftosa.

La Comisión ha establecido excepciones temporales a determinadas normas aplicables en circunstancias normales, en particular en lo referente a la retención de los animales. A mediados de mayo se sometió una serie de propuestas al comité de gestión de la carne de vacuno, que finalmente emitió un dictamen favorable el 29.6.2001.

Por tanto, el proceso de adopción del Reglamento (CE) n° 1458/2001 duró dos meses a partir del momento en que se solicitó la intervención de la Comisión.

Por ello, los pagos directos de que se trata podían concederse en dichas circunstancias, por lo que la Comisión estima que corresponde a los Estados miembros garantizar, en los controles concomitantes o *a posteriori* sobre los importes retenidos por otros conceptos para determinar la indemnización de los productores con arreglo a las disposiciones veterinarias, que éstos no reciben dos veces el importe de las primas por animales.

En estas circunstancias, la Comisión considera que sería deseable introducir en el futuro una disposición que tenga por objetivo garantizar que no se realizan dobles pagos y responsabilizar claramente a los Estados miembros; dicha disposición podría introducirse en las normas que regulan los pagos directos o bien en las decisiones veterinarias que permiten la concesión de la indemnización.

No obstante, en el marco de su gestión de la epizootia, la Comisión adoptó las medidas necesarias para limitar la repercusión de la sobrevaloración del precio de los animales en el presupuesto comunitario; en este caso, a raíz de los controles sobre el terreno, el porcentaje medio de corrección para el Reino Unido, Francia, los Países Bajos e Irlanda es del 55 %, es decir, un importe de 583 millones de euros de un total presentado de 1 051 millones de euros.

72. -73. El régimen de pagos directos, incluida la prima por sacrificio, tiene por objeto compensar las consecuencias sobre la renta de los productores de la reducción progresiva del apoyo al mercado introducida por la reforma de la Agenda 2000. La Comisión considera fundada la concesión de la prima por sacrificio por los animales sacrificados en el marco de la fiebre aftosa ya que se reunían las condiciones reglamentarias para la concesión de la prima y los animales se sacrificaban en un matadero.

La normativa en vigor no condiciona la solicitud de prima por sacrificio a la aceptación veterinaria ni vincula la concesión de la prima al destino del animal, en particular a su carácter de apto para el consumo humano.

El ámbito de aplicación de dicha normativa se ha visto confirmado en varias ocasiones, en particular en el marco del Comité de gestión de la carne de vacuno y con la adopción del Reglamento (CE) n° 2777/2000 por el que se adoptan medidas excepcionales de apoyo al mercado de la carne de vacuno (régimen de adquisición para destrucción).

Se le ha comunicado en junio de 2001 a las autoridades de los Países Bajos en respuesta a su pregunta sobre si se podía percibir la prima por sacrificio por los animales sacrificados en el marco de la epidemia de fiebre aftosa, y le ha sido confirmado en febrero de 2004 al Ministro de Agricultura de los Países Bajos, precisando que puede concederse la prima por sacrificio por los animales sacrificados en matadero siempre que el importe de la prima no se incluya en la evaluación de los animales a efectos de la compensación veterinaria, ni sea abonado por este concepto, con el fin de evitar el doble pago. El procedimiento seguido y las decisiones notificadas tenían por objetivo no perjudicar los intereses de los beneficiarios.

Con arreglo a la normativa en vigor, la prima por sacrificio puede abonarse con posterioridad al plazo en casos excepcionales debidamente justificados.

Según los datos comunicados por los servicios de agricultura de los Países Bajos, de 1 278 explotaciones afectadas, 791 han sacrificado los animales en el matadero.

74. La Decisión 90/424/CEE del Consejo sólo ofrece unas posibilidades jurídicas de carácter limitado para establecer las modalidades de ejecución de la participación financiera de la Comunidad en los gastos soportados por los Estados miembros. A tal efecto, cualquier proyecto de Reglamento elaborado por la Comisión en el que se establezcan las condiciones de admisibilidad para la financiación comunitaria debe tener por base jurídica del Reglamento (CE) n° 1258/99 del Consejo.

75. El proyecto de decisión por el que se establecen las condiciones de admisibilidad a la financiación comunitaria de las intervenciones de urgencia y la lucha contra la fiebre aftosa cuenta con un anexo en el que figuran los documentos justificativos que la autoridad competente de control debe proporcionar previa petición.

En materia de documentos justificativos es de aplicación el artículo 9 del Reglamento (CE) n° 1258/1999 del Consejo, tal y como se recuerda expresamente en cada decisión de cofinanciación veterinaria. Por tanto, los Estados miembros conocen qué información deben proporcionar y justificar en caso de control.

Los ejemplos citados por el Tribunal y que también han sido observados por la Comisión en sus auditorías sobre el terreno, no constituyen en realidad un problema de definición de los documentos justificativos, sino que revelan la calidad mediocre de éstos en determinados Estados miembros. Las incoherencias observadas son, en general, consecuencia de una organización administrativa insuficiente por parte de los Estados miembros en el momento de la epidemia.

Como la Comisión no ha experimentado, hasta el presente, problemas con los Estados miembros para acceder a los datos administrativos y cada sistema administrativo nacional y cada epidemia son distintos, parece difícil desear elaborar *a priori* una lista exhaustiva de justificantes que deben proporcionarse. Por el contrario, en sus controles la Comisión ha experimentado problemas para acceder a los datos en posesión de los ganaderos (registros de explotación, facturas de compra de los animales sacrificados). Este asunto será objeto de una aclaración jurídica con los Estados miembros en la perspectiva de futuros reembolsos comunitarios.

76. En general, los Estados miembros conocen el concepto de indemnización «correspondiente al valor que tenían inmediatamente antes de verse afectados por la enfermedad», puesto que dicho concepto ya se había utilizado en medidas de financiación anteriores.

Por otra parte, durante la epidemia los Estados miembros no solicitaron a la Comisión que aclarase dicho concepto.

77. La Comisión debe señalar que ha impartido instrucciones a los Estados miembros acerca de sus solicitudes de reembolso.

Asimismo, en el artículo 55 del Reglamento (CE) n° 882/2004 se establece que los Estados miembros establecerán normas sobre las sanciones aplicables a las infracciones de la legislación en materia de piensos y alimentos y de otras disposiciones comunitarias sobre la protección de la salud animal y el bienestar de los animales y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Las sanciones establecidas deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.

En su propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales de piensos y alimentos (COM(2003) 52), la inobservancia de las restricciones impuestas por las autoridades al movimiento de animales o productos estaba clasificada como delito criminal [letra b) del punto 7 del anexo VI]. El Consejo y el Parlamento Europeo decidieron no mantener estas disposiciones.

78. En caso de aparición de un foco, sólo importa conocer qué animales de especies sensibles están en la explotación con el fin de aplicar las medidas correctamente y, en particular, evitar o detectar los movimientos ilegales de animales que puedan estar infectados o contaminados.

Por tanto, en caso de sospecha de la existencia de un foco, o de que ésta se confirme, las autoridades competentes deberán elaborar un censo de todos los animales presentes en la explotación, incluidos aquellos que murieron debido a enfermedad, conforme a la Directiva 85/511/CEE. Dicho censo debe actualizarse, lo que no siempre puede lograrse con otras bases de datos.

Los incumplimientos señalados por el Tribunal no se deben a una falta de orientación de la Comisión sino al desorden administrativo imputable a los Estados miembros, que en cierta medida puede deberse a las circunstancias de una crisis.

79. La Comisión no comparte la opinión del Tribunal de que las modalidades de reembolso se definieron tarde.

i) Desde la adopción de la Decisión 90/424/CEE, la Comisión no ha cambiado sensiblemente las normas de admisibilidad.

Las decisiones específicas de financiación de la Comisión siempre se han adoptado en cuanto ha sido técnicamente posible, es decir, cuando la Comisión dispone de una solicitud de cofinanciación y de un estado de gastos suficientemente fiable proporcionado por el Estado miembro, y cuando la autoridad presupuestaria ha concedido cobertura financiera para la financiación.

Para tomar una decisión de financiación también se requieren plazos para analizar las previsiones financieras de los Estados miembros, a menudo inciertas o imprecisas en caso de epidemia, así como el voto favorable de los Estados miembros en el Comité veterinario, seguido de la adopción oficial por parte de la Comisión.

La Comisión no ha recibido ninguna queja ni reproche acerca de la tardanza en adoptar decisiones que menciona el Tribunal.

ii) la Comisión no ha cambiado sensiblemente las normas de admisibilidad, ya que los costes por los animales sacrificados de manera preventiva siempre se han considerado admisibles para la financiación comunitaria y dichos sacrificios se consideran primordiales para la lucha contra la epidemia.

Lo mismo sucede con los sacrificios parciales preventivos de especies diferentes.

La financiación comunitaria de los sacrificios preventivos realizados por los Estados miembros en los que no existían focos no tiene carácter obligatorio. La financiación prevista en las cuatro decisiones se basa en el apartado 3 del artículo 5 de la Decisión.

iii) Finalmente, tanto los Estados miembros como la Comisión dan prioridad a la financiación comunitaria de las indemnizaciones de los propietarios de animales. El Reino Unido no ha podido presentar hasta el 27 de febrero de 2003 una solicitud provisional de reembolso de los costes operativos complementarios de dichas indemnizaciones.

80. Los datos detallados sobre los focos figuran en la base de ADNS.

Además, los Estados miembros informaron periódicamente al Comité permanente de las medidas que adoptaron para el control de la epizootia.

81. El modelo para la solicitud del reembolso y los datos requeridos están establecidos desde la epidemia de peste porcina de 1997. No obstante, dicho modelo no figuraba en el anexo de las decisiones específicas de financiación sino que se enviaba directamente a los Estados miembros.

82. La Comisión ha observado dicho problema. No obstante, cuando no ha sido posible obtener garantías suficientes acerca del número de animales efectivamente indemnizados, los servicios de la DG SANCO aplicaron una corrección a tanto alzado para cubrir el riesgo financiero de la Comisión.

83. Vista la amplitud y la variedad de los gastos presentados, los servicios de la Comisión consideran que los plazos de control son normales.

Por otra parte, la afirmación del Tribunal sólo afecta al pago del saldo. En realidad, tras la adopción de las decisiones de financiación se abonaron adelantos importantes a los Estados miembros. Dichos adelantos se abonaron en 2002 (355 millones al Reino Unido el 22.2.2002, 3,3 millones a Francia el 14.3.2002, 2,7 millones a Irlanda el 1.3.2002, y 39 millones a los Países Bajos el 26.2.2002). Los 400 millones de euros representan +/- 86 % del total del importe final abonado.

85. Los porcentajes de reembolso de los gastos veterinarios se determinaron mediante la decisión del Consejo.

Anteriormente, existía una diferencia entre los porcentajes aplicados por la DG SANCO y por la DG AGRI en el sector porcino. Desde la epidemia de peste porcina de 1997, se armonizaron los porcentajes, que quedaron establecidos en una cofinanciación del 50 %.

86. Desde el primer informe de 1999 titulado *Income Insurance in European Agriculture* (Los seguros de renta en la agricultura europea), la Comisión realizó un estudio de seguimiento titulado *Financing risk for livestock epidemics* (Financiación del riesgo de epizootia) en el que se incluye un análisis de las prácticas actuales en los Estados miembros y en el que se esbozan posibles soluciones para el futuro. De dicho estudio se deduce que no existe ninguna solución sencilla a este complejo asunto. Los estudios efectuados por organismos internacionales como la OCDE y las experiencias recientes de otros países del mundo afectados por la fiebre aftosa, la encefalopatía espongiforme bovina o la influenza aviar confirman la complejidad de los problemas económicos planteados por las enfermedades de los animales y de las formas de afrontar los riesgos conexos.

No obstante, se continúa con las consultas y con la investigación financiada por la UE sobre estos asuntos para establecer la base científica sólida necesaria para elaborar una propuesta de modificación de la Decisión 90/424/CEE del Consejo que tenga posibilidades de recibir el apoyo del legislador de la Unión Europea.

87. -88. En varios Estados miembros existen mecanismos que establecen cotizaciones obligatorias de los productores destinadas a un fondo para cubrir los gastos de erradicación de las enfermedades de los animales. La Comisión no cree que, en conjunto, los ganaderos obtengan beneficios de una epizootia.

Estos beneficios provienen principalmente del aumento de las cantidades de exportación de carne al Reino Unido y al resto de la Unión Europea, y de un aumento de los precios de mercado

debido a la disminución de la producción del Reino Unido. Es imposible evaluar el papel desempeñado por el efecto de ganancia imprevista posterior a la crisis.

89. En la Comunidad no existe igualdad de trato de los ganaderos en todos los aspectos. Las políticas fiscales siguen siendo competencia de los Estados miembros.

En 2001, la Comisión actuó basándose en la Decisión 90/424/EEC.

LA GESTIÓN DE LA COMISIÓN DESPUÉS DE LA CRISIS

90. En varias ocasiones, la Comisión ha descrito la nueva Directiva 2003/85/CE sobre el control de la fiebre aftosa como una reforma prudente de las medidas en vigor en 2001. Dicha Directiva no cambia los principios fundamentales de las medidas de control.

a) La Directiva 85/511/EEC preveía la vacunación de urgencia. No obstante, la falta de una estrategia de salida predefinida, la incertidumbre acerca del futuro de los animales vacunados y de sus productos, y las consecuencias para el comercio internacional disuadieron a los Estados miembros de recurrir a la vacunación de urgencia.

La Directiva 2003/85/CE del Consejo modifica el carácter de último recurso de la vacunación de urgencia para situarla en un primer plano de las medidas de control, y refleja los avances técnicos experimentados en el diagnóstico de laboratorio y las modificaciones normativas del Código Zoosanitario de la OIE.

b) Las disposiciones sobre los planes de alerta incluidas en la Directiva 2003/85/EC se basan, en general, en las recomendaciones previstas en las directrices elaboradas en 1995 y 1998 (documentos VI/5211/95 y VI/6319/98 – Rev.1).

Los nuevos requisitos para los planes de alerta también exigen que se tome en cuenta la hipótesis más desfavorable, que es definida por el curso natural de la enfermedad pero también por la liberación intencionada del virus de la fiebre aftosa.

c) Como ya se aclaró en el apartado 58, en el apartado 3 del artículo 5 de la Directiva 85/511/CEE ya se preveía el diagnóstico clínico de la fiebre aftosa conjuntamente con una relación epidemiológica con un foco confirmado. Basándose en la experiencia de 2001, la Directiva 2003/85/CE incluyó dicha opción en la definición de foco. A este respecto, la definición de foco de la Directiva 2003/85/CE es distinta de la definición que figura en el Código Zoosanitario de la OIE.

No obstante, sólo puede establecerse en la práctica un diagnóstico clínico razonable de la fiebre aftosa en los animales de determinadas especies sensibles que presentan claros síntomas clínicos, incluso en el contexto de un foco en desarrollo.

d) En el apartado 3 del artículo 4 de la Directiva 90/425/CEE ya se exige que los Estados miembros adopten medidas adecuadas para castigar cualquier infracción de la normativa veterinaria en relación con los intercambios cometida por personas físicas o jurídicas. No obstante, el Consejo se negó a reforzar más las disposiciones comunitarias relativas a las sanciones en caso de infracción de la legislación comunitaria, tal y como se establece en el artículo 55 del Reglamento (CE) nº 882/2004.

e) Como ya se indicó en el apartado 80, en la Directiva 82/894/CEE figura la obligación de notificar los focos mediante sistema ADNS y también se proporcionan detalles acerca de los datos requeridos.

92. a) Mediante su propuesta de Reglamento (CE) nº 882/2004 sobre los controles oficiales de piensos y alimentos [COM(2003) 52], adoptado el 29 de abril de 2004, la Comisión deseaba agravar las consecuencias de una falta de notificación de la sospecha de enfermedad animal calificándola de delito criminal, que conllevaba sanciones de carácter penal. El Parlamento Europeo y el Consejo declinaron el refuerzo de esta disposición.

Los Estados miembros establecerán las normas sobre las sanciones aplicables a las infracciones de la legislación en materia de piensos y alimentos y de otras disposiciones comunitarias sobre la protección de la salud animal y el bienestar de los animales y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Las sanciones establecidas deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.

Además, en el apartado 2 del artículo 3 y en el apartado 4 del artículo 11 de la Decisión 90/424/CEE del Consejo se establecen claramente incentivos para la rápida notificación y condiciones para las compensaciones. En particular, se prevé la compensación por los animales sacrificados por motivos de control de enfermedad. Al ganadero le conviene desde un punto de vista económico notificar un posible caso de enfermedad lo antes posible debido a que no podrá recibir ninguna compensación por los animales que mueran antes de la notificación. Los regímenes de compensación de determinados Estados miembros también incluyen estos puntos de vista.

b) Este requisito se ajusta las normas internacionales.

Establecer un plazo más breve sólo tendría sentido en la medida en que fuera posible castigar las dilaciones intencionadas. No obstante, es necesario reconocer que pueden surgir focos en distintas condiciones, también en zonas alejadas mal comunicadas.

Es importante tener en cuenta la situación real, en la que la notificación de cualquier sospecha a las autoridades competentes debe realizarse inmediatamente. Dichas autoridades han de adoptar las medidas necesarias con arreglo a la legislación de manera inmediata, y de ese modo evitar o, al menos, limitar la propagación de la enfermedad.

c) A pesar de que el sacrificio rápido de los animales es deseable, la necesidad de justificar los importes reembolsados hace necesaria la existencia de un inventario financiero detallado. Para que las medidas tengan éxito es esencial actuar de manera rápida y firme. No obstante, se requería un inventario detallado de los animales de las especies sensibles en virtud de los artículos 4 y 5 de la Directiva 85/511/CEE y de la letra a) del apartado 3 del artículo 4 de la Directiva 2003/85/CE.

93. La realización de un análisis coste-beneficio es muy útil sólo se existen estrategias alternativas. Como la UE está declarada libre de fiebre aftosa y de la infección de la misma, la vacunación profiláctica no resulta una opción realista debido a la multitud de cepas y tipos distintos del virus y a los costes exorbitantes. La Directiva 2003/85/CE no modifica los principios fundamentales de las medidas de control. Por ello, se consideró innecesario realizar un análisis coste-beneficio como seguimiento del efectuado en 1989.

No obstante, las estimaciones más prudentes de tan sólo los costes de las vacunas en caso de vacunación general del ganado registrado en la UE en 2001 ascienden a un importe situado entre 150 a 250 millones de euros al año. Si se incluyesen los costes de administración de las vacunas, este importe podría duplicarse fácilmente. Estas estimaciones no tienen en cuenta las posibles restricciones a las exportaciones de los Estados miembros, el aumento de las importaciones de productos animales de los países que proceden a la vacunación, la alteración del mercado único si algunos Estados miembros no aceptasen la vacunación profiláctica y los costes de los focos que apareciesen pese a la vacunación.

El análisis de impacto económico efectuado antes de presentar una propuesta de nueva Directiva estimó en alrededor de 4 millones de euros anuales el gasto de la Comisión necesario para mantener la situación de ausencia de enfermedad y para prepararse para una situación de emergencia.

Las medidas de control previstas en la Directiva 2003/85/CE permiten a los Estados miembros recurrir a todas las medidas disponibles y proporcionadas para erradicar la enfermedad lo antes posible. Dichas medidas podrían permitir la coexistencia del sacrificio preventivo y de la vacunación de urgencia.

94. Las modificaciones más recientes aportadas al capítulo sobre la fiebre aftosa del Código Zoosanitario de la OIE ayudaron a la Comisión y a los Estados miembros a adaptar las medidas comunitarias de control. No obstante, la base científica de dicha modificación realizada por la OIE procede, en general, de las investigaciones realizadas en Europa con el apoyo de la Comisión. Vale la pena comparar el informe del Comité científico de 1999 sobre la vacunación de emergencia con la recomendación actual de la OIE para reconocer su carácter pionero.

95. La Comisión realizó numerosas intervenciones en foros multilaterales y bilaterales para fomentar los principios de la regionalización.

La política de regionalización se remonta a la Directiva 72/462/CEE y ha formado parte esencial de la política de importación y comercio de la CE desde entonces.

El hecho de que en una situación de aparición de focos determinados terceros países no reconozcan la regionalización propuesta por la Comisión e impongan restricciones injustificadas al comercio sugiere que la principal motivación de las mismas es comercial.

96. Para la Comisión y los Estados miembros no existen alternativas realistas a la normativa actual. Para reducir al máximo los riesgos de sanciones económicas en caso de foco de fiebre aftosa, la Directiva 2003/85/CE proporciona a los Estados miembros el máximo de flexibilidad acerca de los instrumentos empleados para erradicar rápidamente la enfermedad.

Además, la decisión sobre la vacunación de urgencia se verá influida por razones como la normativa comunitaria sobre protección del medio ambiente, sobre bienestar animal, y también, de manera muy importante, por la falta de aceptación por parte de los ciudadanos del sacrificio masivo de animales.

Para limitar el impacto negativo de las sanciones internacionales, la Comunidad lleva fomentando el concepto de regionalización durante muchos años, en particular desde su estudio de 1989, en el marco de la OIE y de los acuerdos veterinarios con socios comerciales importantes.

97. Los inspectores de la Oficina Alimentaria y Veterinaria realizan visitas de manera regular en los Estados miembros y se evalúan los aspectos pertinentes de la aplicación de la legislación veterinaria comunitaria. La versión definitiva de los informes de las visitas de inspección se publica en internet.

En el artículo 3 del Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre controles oficiales de piensos y alimentos prevé controles oficiales en todos los niveles de la cadena alimentaria.

Además, con arreglo a la solicitud del Parlamento Europeo, se invita a los Estados miembros a asegurarse, en el contexto de sus planes de urgencia, de que los ganaderos conocen de hecho y aplican las normas generales sobre el control de la enfermedad y la bioseguridad.

98. Antes de la presentación del memorándum de la presidencia del Consejo en 2002, la Comisión ya había sensibilizado a los Estados miembros acerca de este asunto de los seguros agrícolas.

99. En su respuesta al apartado 86, la Comisión explicó sus actividades en relación con un examen crítico de las disposiciones actuales de la Decisión 90/424/CEE.

La Comisión tiene conocimiento de las conclusiones del estudio sobre las prácticas actuales en materia de seguros zoonosológicos en los Estados miembros. No obstante, la Comisión no puede dar prioridad a una solución sugerida sin haber estudiado antes todos los aspectos de cualquier nuevo sistema de compensación de los ganaderos, incluidas, por ejemplo, las consecuencias en el ámbito de la competencia.

100. La Comisión ha hecho traducir el estudio a una lengua oficial más, con el fin de proporcionar una copia del mismo a los servicios veterinarios de los Estados miembros para que reflexionen acerca del mismo.

En el Presupuesto de 2004, una línea específica debe financiar un estudio experimental acerca de un modelo de financiación que integre los riesgos ligados a las epizootias que afectan al ganado. Este estudio de seguimiento tiene por objetivo obtener estimaciones y cálculos de expertos con el fin de completar una evaluación del impacto.

Se prevé discutir el asunto con jefes de los servicios veterinarios en septiembre, y presentar los primeros resultados de este estudio en el marco de Conferencia internacional sobre la prevención y el control de las enfermedades infecciosas animales que organiza la Presidencia de los Países Bajos en diciembre de 2004.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

101. La introducción de la política de no vacunación se vio acompañada de una serie de medidas que incluían la mejora del control de los movimientos, la mejora de la protección de las fronteras, los requisitos de importación, un sistema de compensación, un sistema de reservas de antígenos para la formulación de vacunas y el aumento de la capacidad de los laboratorios y también medidas de apoyo a los terceros países vecinos.

102. La Comisión considera que la normativa en vigor en 2001 bastó para evitar la entrada del virus O1-PanAsia de la fiebre aftosa en la Comunidad.

Existen límites para la capacidad de interferencia de la Comisión en la autoridad de los Estados miembros en asuntos de política y de organización administrativa, que se deben al carácter de las competencias otorgadas a la Comunidad.

Con sus análisis críticos de los resultados de las visitas de inspección y con su voluntad de mejorar constantemente la legislación y su aplicación, la Comisión considera que el aumento de la vigilancia y de la supervisión por su parte no podría haber limitado la repercusión del foco de 2001.

La epidemia de fiebre aftosa de 2001 tuvo una repercusión significativa en la zootécnica de toda la CE pese a tomar todas las medidas posibles para continuar el intercambio de productos seguros, como los productos cárnicos y lácteos y subproductos animales, con los Estados miembros afectados y pese a iniciar en el Reino Unido y los Países Bajos una eliminación gradual de las restricciones cuidadosamente aplicada en octubre de 2001, como por ejemplo para la carne fresca de porcino de las zonas porcinas de East-Anglia, seguida gradualmente por otros productos como consecuencia de los avances conseguidos en la terminación de la vigilancia posterior a la aparición del foco.

Con arreglo al Código de la OIE, un país puede recuperar su estado de libre de enfermedad e infección tres meses después del último caso cuando se recurre a la supresión de animales y a la vigilancia serológica. El último foco en el Reino Unido apareció en septiembre de 2001 y la primera reunión de la comisión competente de la OIE se celebró en enero de 2002, por lo que se declaró al Reino Unido libre de la enfermedad en cuanto fue posible. De igual modo, los otros tres Estados miembros afectados por la fiebre aftosa recuperaron su estado de libre de enfermedad e infección en el plazo de tres meses tras el último foco o el sacrificio de los últimos animales vacunados.

A pesar de algunos problemas iniciales con determinados socios comerciales, se reimplantó rápidamente la regionalización de la UE en función de los países miembros, y los intercambios volvieron a producirse a partir de los Estados miembros no afectados por la enfermedad. Por tanto, la totalidad de la UE no estuvo bloqueada para todos los productos durante un período de 12 meses.

103. La Decisión 90/424/CEE del Consejo claramente vincula la compensación de los ganaderos con los animales que han sido sacrificados para el control de la enfermedad. Este requisito estimula a los ganaderos a comunicar la enfermedad lo antes posible por motivos financieros. Por tanto, la existencia de una compensación adecuada y equitativa en el momento adecuado es esencial para garantizar la cooperación de los ganaderos.

De igual modo, se sanciona a los ganaderos si desacatan las restricciones veterinarias de movimiento de animales y productos; en la legislación comunitaria vertical y horizontal se prevé la normativa de base que permite a los Estados miembros imponer este tipo de sanciones.

104. La Comisión comparte la opinión del Tribunal de que deberían proporcionarse instrucciones más precisas a los Estados miembros sobre la asunción de los gastos de indemnización. Se están elaborando dichas instrucciones. Próximamente se presentará a los Estados miembros un proyecto de Reglamento por el que se oficializarán las modalidades de concesión de la cofinanciación comunitaria. Actualmente, se han finalizado todos los expedientes excepto uno, a saber, el de los costes operativos del Reino Unido (cuya solicitud de reembolso no se presentó hasta 2003) y se realizaron los reembolsos correspondientes en cuanto terminaron los controles

financieros, que se reforzaron debido a los importes de que se trataba y a la complejidad del asunto. Dichos controles han llevado a denegar sin litigios con los Estados miembros afectados alrededor de 583 millones de euros, es decir, el 55 % del total presentado. Las desigualdades señaladas por el Tribunal se deben a las prácticas de los Estados miembros, que la Comisión no tiene competencia para armonizar. Por el contrario, la Comisión ha procurado escrupulosamente que se corrijan los reembolsos a los Estados miembros, dado el caso, para que se respete la igualdad de trato. Por otra parte, en el punto 70 se señala que se debería prohibir explícitamente la acumulación de primas e indemnizaciones.

El régimen de pagos directos, incluida la primas por sacrificio, tiene por objeto compensar las consecuencias sobre la renta de los productores de la reducción progresiva del apoyo al mercado introducida por la reforma de la Agenda 2000. Los servicios de la Comisión siempre han considerado que las primas pueden concederse a los productores independientemente de las circunstancias vinculadas a la situación de los animales que poseen y que la concesión de la prima por sacrificio por los animales sacrificados en el marco de la fiebre aftosa es fundada, ya que se reúnen las condiciones reglamentarias para la concesión de la prima y los animales se sacrifican en un matadero.

105. De hecho, la Comisión considera que ha extraído conclusiones desde el punto de vista financiero con cada epizootia, primero regulando con cada vez más precisión los gastos subvencionables y ahora con el propósito de simplificar las normas.

Aunque el Consejo ha decidido que los Estados miembros deben recibir la participación financiera de la Comunidad para la erradicación de la enfermedad, las decisiones específicas de financiación adoptadas por la Comisión tras la recepción de una solicitud de reembolso recuerdan (el marco general se menciona en la Decisión 90/424/CEE del Consejo) que dicha participación se supedita a la aplicación inmediata de las acciones programadas, como el aislamiento de la explotación en cuanto se produce la sospecha y, en cuanto se confirma oficialmente la enfermedad:

- el sacrificio de los animales de especies sensibles
- su destrucción
- la destrucción de los alimentos o materiales contaminados
- la limpieza, desinsectación y la desinfección de la explotación y del material
- la creación de zonas de protección, etc.

Por otra parte, en las decisiones de financiación aplicables a la fiebre aftosa la Comisión ha definido deliberadamente criterios más estrictos de admisibilidad de los gastos, debido a su deseo de proteger los intereses financieros comunitarios y a la experiencia que ha adquirido a raíz de la epidemia significativa de peste porcina clásica de 1997 de los Países Bajos (y, posteriormente, debido a la sentencia favorable del Tribunal de Justicia de finales de 2003 sobre el litigio entre la Comisión y las autoridades neerlandesas sobre las correcciones financieras aplicadas a la solicitud de reembolso).

Los Estados miembros afectados aprobaron dichos criterios a través del Comité permanente de la cadena alimentaria y de sanidad animal.

No obstante, la Comisión también ha extraído lecciones del control de los gastos de la fiebre aftosa.

La Comisión presentará próximamente un proyecto de Reglamento mediante el que se fijarán los gastos que puedan recibir financiación comunitaria, con el objetivo de proteger los intereses financieros comunitarios y de simplificar los controles para los servicios de la Comisión y de los Estados miembros controlados.

106. a) Como las estrategias de control deben examinarse periódicamente, el apartado 10 del artículo 72 de la Directiva 2003/85/CE del Consejo contiene disposiciones específicas sobre los planes de alerta, ejercicios en tiempo real, y, en particular, sobre la comunicación a la Comisión de los resultados principales de dichos ejercicios y los ajustes necesarios de los planes de alerta.

Además, la Comisión está siguiendo de cerca la situación de la fiebre aftosa en el mundo y el desarrollo del capítulo pertinente del Código Zoosanitario de la OIE. En los últimos meses se ha acordado la concesión de financiación por parte de la Comisión de importantes proyectos de investigación sobre la fiebre aftosa, lo que contribuirá al desarrollo de la legislación en aquellos casos en que sea necesario.

b) La Comisión considera que existen disposiciones jurídicas adecuadas que garantizan una compensación equitativa en el momento adecuado para estimular la notificación rápida de los casos sospechosos, y que los Estados miembros están obligados y motivados económicamente a aplicar las restricciones necesarias para contener y erradicar la enfermedad.

c) Como ya se ha indicado anteriormente, la Comisión presentará próximamente un proyecto de reglamento mediante el que se fijarán los gastos que puedan recibir financiación comunitaria.

El 21 de febrero de 2001 se introdujo la prohibición de exportación de animales vivos y de sus productos.

El Reino Unido experimentó algunos problemas al inicio para proporcionar todos los datos a los Estados miembros de destino de las exportaciones de animales ovinos realizadas antes de dicha fecha en relación con las explotaciones de origen que se identificaron como focos tras un período de incubación de alrededor de dos semanas.

Al adoptar la Decisión 2001/190/CE el 8 de marzo de 2001, la Comisión aprobó las medidas ya adoptadas por los Estados miembros, incluido el sacrificio preventivo de todos los animales ovinos importados del Reino Unido entre el 1 y el 21 de febrero de 2001. De ese modo se solucionaron los problemas relacionados con la localización de dichos animales.

El primer foco se confirmó en 20 de febrero de 2001 en el matadero de Essex. El 21 de febrero de 2001 se confirmó el segundo foco en la explotación contigua al matadero y el 22 de febrero, se confirmó otro foco, ambos relacionados con el movimiento de animales del matadero a la explotación y a contactos posteriores. Todos estos focos no han tenido importancia epidemiológica en sí mismos en relación con la epidemia de fiebre aftosa de 2001, ya que se trataba de sucesos secundarios y sin secuelas.

-
- ¹ A raíz de los focos de fiebre aftosa en Italia y Grecia, a los que el Tribunal se refiere más adelante, la Comisión, conjuntamente con los Estados miembros, analizó en el Comité veterinario permanente la situación epidemiológica y los efectos de las medidas de control aplicadas; basándose en la información proporcionada por los grupos de trabajo en los que participaban todos los Estados miembros, en 1998 se elaboró un informe en el que se enunciaban de manera general los principios de una futura política de control de la fiebre aftosa. El Comité científico también preparó un informe sobre la vacunación de urgencia en 1999. Cada año la Comisión coordina la posición de los Estados miembros en la sesión general de la OIE, incluidas las posiciones sobre el capítulo relativo a la fiebre aftosa del Código Zoosanitario. Los Estados miembros, conjuntamente con la Comisión en calidad de observadora, debaten cada dos años la situación de la fiebre aftosa en el mundo y en Europa en el marco de la Comisión Europea para la Lucha contra la Fiebre Aftosa de la FAO. La Directiva 2001/89/CE del Consejo tiene en cuenta la experiencia de crisis pasadas y resume las lecciones que deben extraerse de la epidemia de peste porcina clásica de algunas zonas de la Comunidad en 1996/1997 y proporciona una gran oportunidad para debatir estrategias claves para el control y la erradicación de las principales enfermedades infecciosas del ganado. Más recientemente, y a la luz del foco de 2001, la estrategia comunitaria definida en 1990 fue reconfirmada por unanimidad por la Conferencia Internacional de diciembre de 2001, por la resolución del Parlamento Europeo de diciembre de 2002, por la propuesta de la Comisión de nueva Directiva presentada al Consejo en diciembre de 2002 y, por último, por el Consejo al adoptar la Directiva 2003/85/CE tras el dictamen del Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones.
- ² Informe sobre la lucha contra la fiebre aftosa en la Unión Europea en el año 2001 y sobre futuras medidas preventivas para evitar y combatir las epizootias en la Unión Europea – Informe del Parlamento Europeo de 28 de noviembre de 2002 (FINAL A5-0405/2002).
- ³ Animales ovinos y caprinos (Directiva 91/68/CEE) y otros biungulados (Directiva 92/65/CEE).
- ⁴ *FMD 2001-Lessons to be Learned Inquiry Report* (Fiebre aftosa 2001 – Informe de investigación - Lecciones que deben aprenderse (p.34).
- ⁵ Punto 6.12 del documento VI/5211/95.
- ⁶ El principio de la transferencia de la «Garantía-mercados» a la «Garantía-veterinarios» de los programas de sacrificio obligatorio selectivo será efectivo el 1 de enero de 2005.