

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)  
de 13 de diciembre de 1995 \*

En los asuntos acumulados T-481/93 y T-484/93,

**Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens**, asociación neerlandesa, con sede social en Roosendaal (Países Bajos), así como las personas físicas y jurídicas miembros de esta asociación cuyos nombres figuran en la lista anexa a la presente sentencia,

y

**Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee**, asociación neerlandesa, con sede social en Roosendaal (Países Bajos), así como las personas físicas y jurídicas miembros de esta asociación cuyos nombres figuran en la lista anexa a la presente sentencia,

representadas por el Sr. Inne Cath, Abogado de La Haya, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M<sup>e</sup> Lambert Dupong, 14, rue des Bains,

partes demandantes,

\* Lengua de procedimiento: neerlandés.

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por el Sr. Thomas van Rijn, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistido por los Sres. Tom Ottervanger, Abogado de Rotterdam, y Harold Nyssens, Abogado de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tienen por objeto, por una parte, que se anulen las Decisiones 93/128/CEE y 93/177/CEE de la Comisión, de fechas 26 de febrero y 26 de marzo de 1993, respectivamente, relativas a la adopción de determinadas medidas de protección contra la enfermedad vesicular porcina en los Países Bajos e Italia (DO L 50, p. 29, y DO L 74, p. 88), y, por otra, la concesión de una indemnización por daños y perjuicios,

**EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Tercera),**

integrado por los Sres.: C.P. Briët, Presidente en funciones; C.W. Bellamy y J. Azizi, Jueces;

Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de julio de 1995;

dicta la siguiente

## Sentencia

### Contexto

1 El presente litigio se sitúa en el contexto de la lucha contra la propagación de la enfermedad vesicular porcina en los Estados miembros. Aunque esta enfermedad no sea peligrosa para los animales, se la combate de forma intensiva en la Comunidad debido a su similitud, desde el punto de vista clínico, con la fiebre aftosa, una enfermedad muy contagiosa que en la mayoría de las ocasiones provoca la muerte de los animales afectados.

### Marco normativo

2 La Directiva 90/425/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior (DO L 224, p. 29; en lo sucesivo, «Directiva 90/425»). La Directiva 90/425 contempla, entre otros animales, los cerdos vivos.

3 La Directiva 90/425 prevé la supresión de los controles veterinarios efectuados en las fronteras internas de la Comunidad y su sustitución por controles en el Estado miembro de expedición, por una parte, y por otra, por controles mediante sondeo y de carácter no discriminatorio efectuados en el Estado miembro de destino.

4 Los artículos 8 y 9 de la Directiva 90/425 se refieren a las medidas que los Estados miembros de destino y de expedición están obligados a adoptar en el caso de que, al efectuarse un control en el lugar de destino del envío o durante el transporte, las autoridades competentes de un Estado miembro detecten agentes causantes de una enfermedad como la enfermedad vesicular porcina.

5 El artículo 10 de la Directiva 90/425 trata de las medidas cautelares que pueden adoptarse en un supuesto semejante. Los apartados 3 y 4 del este artículo revisten una importancia especial para el presente litigio. El apartado 3 del artículo 10 reza como sigue:

«Si la Comisión no ha sido informada sobre las medidas tomadas, o si estima insuficientes dichas medidas, podrá, en colaboración con el Estado miembro interesado y a la espera de la reunión del Comité veterinario permanente, tomar medidas cautelares con respecto a los animales [...] procedentes de la región afectada por la epizootia o de una explotación, de un centro o de un organismo determinado. Dichas medidas se presentarán lo antes posible al Comité veterinario permanente para que las confirme, modifique o invalide según el procedimiento previsto en el artículo 17.»

6 El apartado 4 del artículo 10 de la Directiva 90/425 es del tenor literal siguiente:

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

7 El artículo 2 de la Directiva 90/425 precisa que se entenderá por «explotación», la explotación agraria en que se encuentren o se críen de forma habitual los animales, y por «centro u organismo» toda empresa que lleve a cabo la producción, el almacenamiento, el tratamiento o la manipulación de los productos contemplados por la Directiva.

### Hechos que dieron lugar al recurso

8 El 19 de febrero de 1993, las autoridades italianas dirigieron a la Comisión y a la Embajada de los Países Bajos en Roma, mediante fax, un escrito en el que comunicaban que el Instituto Zooprofiláctico de Brescia (Italia) había aislado el virus de la enfermedad vesicular porcina en diez muestras de bazos y riñones de cerdos vivos enviados desde Oirschot (Países Bajos) a Italia el 22 de enero de 1993. En dicho escrito, las autoridades italianas precisaban que esa información se transmitía «a fin de facilitar una inspección epidemiológica en la explotación de procedencia de la partida de que se trata».

9 Tras recibir el escrito mencionado, los servicios de la Comisión convocaron a las autoridades veterinarias italianas y neerlandesas a una reunión que debía celebrarse en Bruselas el 26 de febrero de 1993. Como las autoridades italianas no respondieron a esta convocatoria, se informó únicamente a las autoridades neerlandesas de que la Comisión tenía intención de adoptar, ese mismo día, una decisión que prohibiera las exportaciones de cerdos vivos procedentes de los Países Bajos y de Italia. Las autoridades neerlandesas manifestaron su desacuerdo con la decisión prevista.

10 La misma tarde del 26 de febrero de 1993, la Comisión adoptó la Decisión 93/128/CEE, referente a la adopción de determinadas medidas de protección contra la enfermedad vesicular porcina en Italia y los Países Bajos (DO L 50, p. 29; en lo sucesivo, «Decisión 93/128»).

- 11 Del segundo visto de la Decisión 93/128 resulta que ésta se basa en el apartado 3 del artículo 10 de la Directiva 90/425. En los otros considerandos se indica que en 1992 se han declarado diversos brotes de enfermedad vesicular porcina en Italia y los Países Bajos; que el virus de la enfermedad vesicular porcina ha sido aislado y que se han detectado anticuerpos de dicho virus en algunos cerdos enviados desde los Países Bajos a Italia; que, desde 1991, la citada enfermedad es endémica en Italia; que la Comisión ha enviado sendas misiones a Italia y a los Países Bajos para examinar la situación, y que el ganado porcino de los Países Bajos y de Italia podía representar un peligro para el ganado de otros Estados miembros a través del comercio de animales vivos.
- 12 La parte dispositiva de la Decisión 93/128 establece, en su artículo 1, que los Países Bajos e Italia «no podrán enviar cerdos vivos de su territorio a otros Estados miembros». El artículo 2 dispone: «los Estados miembros adaptarán las medidas que apliquen al comercio para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Decisión». El artículo 3 precisa: «la presente Decisión será aplicable hasta el 1 de abril de 1993». Por último, según el artículo 4, «los destinatarios de la presente Decisión serán los Estados miembros».
- 13 El 3 de marzo de 1993, el Abogado de la Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens (asociación de exportadores de ganado porcino vivo; en lo sucesivo, «VELV») dirigió a la Comisión un escrito en el que impugnaba la legalidad de la Decisión 93/128 y declaraba que la Institución sería considerada responsable de los daños y perjuicios a que ésta diera lugar.
- 14 El Comité veterinario permanente se reunió el 4 de marzo de 1993. Según la Comisión, los representantes de ocho Estados miembros se adhirieron en esta reunión a la medida adoptada por la Comisión.
- 15 El 9 de marzo de 1993, el Abogado de la VELV dirigió a la Comisión un segundo escrito en el que declaraba, entre otras cosas, que la Decisión 93/128 era una medida desproporcionada porque, a su juicio, podía obtenerse el mismo resultado recurriendo a medidas menos restrictivas, como controles a la exportación.

- 16 El 10 y 11 de marzo de 1993, el 16 y 17 de marzo de 1993 y el 22 de marzo de 1993, el Comité veterinario permanente se reunió de nuevo para discutir los proyectos de medidas presentados por la Comisión con el fin de sustituir las prohibiciones de exportación. En la reunión celebrada el 22 de marzo de 1993, el Comité emitió un dictamen favorable sobre tres proyectos de decisión.
- 17 La Comisión adoptó las tres Decisiones de 26 de marzo de 1993. Se trata de la Decisión 93/177/CEE, por la que se adoptan determinadas medidas de protección contra la enfermedad vesicular porcina en los Países Bajos e Italia (DO L 74, p. 88; en lo sucesivo, «Decisión 93/177»), la Decisión 93/178/CEE, por la que se adoptan determinadas medidas de protección contra la enfermedad vesicular porcina (DO L 74, p. 91), y la Decisión 93/179/CEE, por la que se deroga la Decisión 93/128/CEE referente a la adopción de determinadas medidas de protección contra la enfermedad vesicular porcina en los Países Bajos e Italia (DO L 74, p. 93; en lo sucesivo, «Decisión 93/179»).
- 18 La Decisión 93/177, que va dirigida a los Estados miembros, exige el cumplimiento de una serie de requisitos para el transporte de cerdos vivos desde Italia y los Países Bajos a otros Estados miembros, y establece criterios que los lugares de concentración deben respetar. El segundo visto de la Decisión menciona, en la versión neerlandesa, que ésta se basa en el apartado 3 del artículo 10 de la Directiva 90/425, mientras que en otras versiones lingüísticas este mismo visto indica que la Decisión se basa en el apartado 4 del artículo 10 de la Directiva.
- 19 Mediante Decisión 93/243/CEE, de 30 de abril de 1993, que modifica la Decisión 93/177/CEE por la que se adoptan determinadas medidas de protección contra la enfermedad vesicular porcina en los Países Bajos e Italia (DO L 110, p. 41; en lo sucesivo, «Decisión 93/243»), la Comisión acordó que determinadas medidas de la Decisión 93/177 dejarían de aplicarse con carácter inmediato, en tanto que otras medidas de la Decisión 93/177 dejarían de aplicarse a partir del 6 de mayo de 1993.

## Procedimiento

- 20 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 10 de mayo de 1993, las partes demandantes, es decir, la VEVL y la Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee (Liga neerlandesa de pesadores de mercado de animales vivos; en lo sucesivo, «NBWLV»), así como las personas físicas y jurídicas miembros de estas asociaciones cuyos nombres figuran en la lista anexa a la presente sentencia, interpusieron un recurso de anulación de la Decisión 93/128, con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE, y un recurso de indemnización basado en el artículo 178 y en el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, destinado a obtener la reparación de los daños y perjuicios que alegan haber sufrido a causa de esta Decisión.
- 21 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 1 de junio de 1993, las partes demandantes interpusieron un recurso de anulación de la Decisión 93/177, con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE, y un recurso de indemnización basado en el artículo 178 y en el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, destinado a obtener la reparación de los daños y perjuicios que alegan haber sufrido a causa de esta Decisión.
- 22 Mediante auto de 27 de septiembre de 1993, el Tribunal de Justicia remitió los asuntos al Tribunal de Primera Instancia, con arreglo al artículo 4 de la Decisión 93/350/Euratom, CECA, CEE del Consejo, de 8 de junio de 1993, por la que se modifica la Decisión 88/591/CECA, CEE, Euratom por la que se crea un Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (DO L 144, p. 21). La Secretaría del Tribunal de Primera Instancia asignó a los dos asuntos los números T-481/93 y T-484/93, respectivamente.
- 23 Mediante auto de 29 de mayo de 1995, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera), con arreglo al artículo 50 del Reglamento de Procedimiento, acordó la acumulación de los dos asuntos a efectos de la fase oral y de la sentencia.

24 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. La vista en la que se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia, se celebró el 11 de julio de 1995.

### Pretensiones de las partes

25 En el asunto T-481/93, las partes demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Acuerde la admisibilidad del recurso.

— En la medida en que se declare la admisibilidad del recurso, anule en todo o en parte la Decisión 93/128.

— Condene a la Comisión a pagarles una indemnización que repare íntegramente los daños que sufrieron o que sufrirán a consecuencia de las medidas impuestas por la Decisión 93/128, daños que éstas determinarán o precisarán más adelante, o, al menos, la indemnización que el Tribunal de Primera Instancia considere oportuna, más los intereses legales aplicables en los Países Bajos, que deberán calcularse:

— respecto de la VELV y sus miembros: desde el 3 de marzo de 1993, es decir, el día en que la Comisión fue requerida mediante escrito de la misma fecha, hasta el día del pago;

— respecto de la NBWLV y sus miembros: desde del día de la interposición del recurso hasta el día del pago.

— Acuerde todas las medidas complementarias que el Tribunal de Primera Instancia estime adecuadas.

— Condene en costas a la Comisión.

26 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso de anulación o lo desestime por infundado.

— Desestime el recurso de indemnización por infundado.

— Condene en costas a las demandantes.

27 En el asunto T-484/93, las demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la admisibilidad del recurso.

— En la medida en que se declare la admisibilidad del recurso, anule en todo o en parte la Decisión 93/177.

— Condene a la Comisión a pagarles una indemnización que repare íntegramente los daños que sufrieron o que sufrirán a consecuencia de las medidas impuestas por la Decisión 93/177, daños que éstas determinarán o precisarán más adelante, o, al menos, la indemnización que el Tribunal de Primera Instancia considere

oportuna, más los intereses legales aplicables en los Países Bajos desde el día de la interposición del recurso hasta el día del pago.

- Acuerde todas las medidas complementarias que el Tribunal de Primera Instancia estime adecuadas.
- Condene en costas a la Comisión.

28 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Declare la inadmisibilidad del recurso de anulación o lo desestime por infundado.
- Desestime el recurso de indemnización por infundado.
- Condene en costas a las demandantes.

## Sobre la admisibilidad

### *A. Sobre la admisibilidad de las pretensiones de anulación*

#### *Alegaciones de las partes*

29 Las demandantes admiten no ser destinatarias de las Decisiones objeto de litigio, pero se declaran directa e individualmente afectadas por éstas a efectos del párrafo

segundo del artículo 173 del Tratado CEE, entonces en vigor, razón por la cual procede declarar la admisibilidad de sus pretensiones de anulación.

- 30 Estiman que las Decisiones las afectan directamente porque la prohibición de exportación contenida en la Decisión 93/128 y las medidas impuestas por la Decisión 93/177 eran de ejecución inmediata en el sentido de la sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 1965, *Toepfer/Comisión* (asuntos acumulados 106/63 y 107/63, Rec. pp. 525 y ss., especialmente p. 533).
- 31 Las demandantes estiman que las Decisiones objeto de litigio las afectan individualmente por tres razones.
- 32 En primer lugar, señalan que había ya constancia de su número y de su identidad antes de adoptarse las Decisiones, hecho que llevó al Tribunal de Justicia a considerar, en la sentencia *Toepfer/Comisión*, antes citada, que la Decisión afectaba individualmente al demandante en cuestión.
- 33 En segundo lugar, aluden a su participación en el proceso que condujo a la adopción de las Decisiones controvertidas. Precisan cuál fue o debería haber sido, a su juicio, su papel en el procedimiento de adopción.
- 34 Respecto de la Decisión 93/128, las demandantes se basan en la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, *Technische Universität München* (C-269/90, Rec. p. I-5469), apartado 14, para sostener que la Comisión les negó equivocadamente el derecho a expresar su punto de vista antes de adoptar la Decisión. Consideran, por lo tanto, que debe concedérseles la posibilidad de someter la validez de esta Decisión al examen del Tribunal de Primera Instancia mediante un recurso directo.

- 35 En lo que se refiere a la Decisión 93/177, las demandantes se apoyan en la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de enero de 1986, Cofaz y otros/Comisión (169/84, Rec. p. 391), apartado 24, y recuerdan que, inmediatamente después de que la Comisión adoptara la Decisión 93/128, formularon imputaciones contra la citada Decisión y solicitaron a la Comisión, en diversas ocasiones, que considerara medidas alternativas concretas. Estiman, por consiguiente, haber desempeñado un papel activo en el proceso de adopción de la Decisión 93/177.
- 36 En tercer lugar, por último, las demandantes alegan, en su réplica, que, al igual que en la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de enero de 1985, Piraiki-Patraiki y otros/Comisión (11/82, Rec. p. 207), apartados 19 y 31, las Decisiones objeto de litigio impidieron el cumplimiento, total o parcial, de contratos de suministro y de entrega que éstas habían celebrado antes de su adopción y se ofrecen a proporcionar información sobre los mismos.
- 37 Las demandantes afirman que las Decisiones de que se trata afectan directa e individualmente a las dos asociaciones demandantes por su condición de negociador que actúa en interés de sus miembros, como era el caso del Landbouwschap en la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1988, Van der Kooy y otros/Comisión (asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219), apartados 17 a 25, más en concreto el apartado 21. Destacan, por otra parte, que de la sentencia Technische Universität München, antes citada, resulta que el mero hecho de que la Comisión no haya querido conocer el punto de vista de estas asociaciones no puede ser obstáculo para la aplicación del principio consagrado por la sentencia Van der Kooy/Comisión, en el presente caso.
- 38 La Comisión afirma que las Decisiones impugnadas son de alcance general, razón por la cual afectan a las demandantes por sus cualidades objetivas de exportadores y de pesadores al igual que a cualquier otro operador económico que se halle, real o potencialmente, en una situación idéntica (véanse la sentencia del Tribunal de

Justicia, de 14 de julio de 1983, Spijker/Comisión, 231/82, Rec. p. 2559, apartado 9, y el auto de 21 de junio de 1993, Van Parijs y otros/Consejo y Comisión, C-257/93, Rec. p. I-3335, apartado 12). Considera, por consiguiente, que las Decisiones no afectan individualmente a las demandantes y que, por ello, procede declarar la inadmisibilidad de las pretensiones de anulación.

- 39 Subraya que el hecho de que los actos impugnados sean Decisiones y no Reglamentos no les priva de su carácter general, habida cuenta de que, de conformidad con la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Consejo (6/68, Rec. pp. 595 y ss., especialmente p. 604), la forma de un acto no influye en su naturaleza. Por otra parte, destaca que el carácter general de las Decisiones impugnadas se deduce también del hecho de que vayan dirigidas a todos los Estados miembros, y no únicamente a los Países Bajos y a Italia.
- 40 La Comisión expone, además, que de la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de enero de 1979, Usines de Beauport/Consejo (asuntos acumulados 103/78 a 109/78, Rec. p. 17), apartados 15 y 16, se deduce que el hecho de imponer límites de carácter territorial al ámbito de aplicación de un acto comunitario no cuestiona su naturaleza normativa. Además, sostiene que, conforme a la sentencia Zuckerfabrik Watenstedt/Consejo, antes citada (p. 605), el carácter general de un acto tampoco queda desvirtuado por la limitación de la duración del citado acto.
- 41 Respecto a la alegación de las demandantes según la cual su número e identidad eran ya conocidos antes de adoptarse las Decisiones, la Comisión destaca que se deduce de la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de abril de 1988, Asteris y otros y Grecia/Comisión (asuntos acumulados 97/86, 193/86, 99/86 y 215/86, Rec. p. 2181), apartado 13, que el alcance general y en consecuencia la naturaleza reglamentaria de un acto, no quedan desvirtuados por la posibilidad de determinar el número e incluso la identidad de los sujetos de derecho a quienes aquél se aplica en un momento determinado, siempre que esté claro que tal aplicación se efectúa en razón de una situación objetiva de derecho o de hecho definida por el acto, en relación con la finalidad de éste.

- 42 La Comisión afirma que las demandantes incurren en un error al invocar la sentencia Cofaz y otros/Comisión, antes citada, ya que este asunto trataba de las ayudas de Estado, ámbito en el cual se garantizan explícitamente algunos derechos a los particulares, lo que no sucede en el presente asunto.
- 43 Respecto de la sentencia Piraiki-Patraiki y otros/Comisión, antes citada, la Comisión alega que la supuesta celebración de contratos de suministro por las demandantes antes de adoptarse las Decisiones objeto de litigio no puede influir en la calificación de las Decisiones porque el interés de la protección sanitaria del ganado porcino exige medidas de aplicación inmediata.
- 44 La Comisión destaca que, en todo caso, las Decisiones no afectan directa e individualmente a las asociaciones demandantes. A su juicio, dichas asociaciones se hallan en una situación diferente de la del Landbouwschap en el asunto Van der Kooy y otros/Comisión, antes citado, de manera que es aplicable la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual debe declararse la inadmisibilidad de un recurso interpuesto por asociaciones que se encuentren en una situación como la del caso presente (auto del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1979, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays/Comisión, 60/79, Rec. pp. 2429 y ss., especialmente p. 2432).
- 45 Por último, la Comisión sostiene que no cabe admitir las pretensiones de anulación por el simple hecho de que las demandantes carecen hoy de interés para anular las Decisiones impugnadas. En efecto, considera que antes de interponerse el recurso en el asunto T-481/93, la Decisión 93/128 había sido derogada por la Decisión 93/179, y que, antes de interponerse el recurso en el asunto T-484/93, la Decisión 93/177 había sido derogada en gran parte por la Decisión 93/243, principalmente, en los aspectos que las demandantes impugnan.

*Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

Sobre el interés para ejercitar la acción

- 46 El Tribunal de Primera Instancia hace constar, en primer lugar, que la derogación por la Comisión de las Decisiones de que se trata no puede equivaler a su eventual anulación por el Tribunal de Primera Instancia, en la medida en que la derogación de decisiones no es un reconocimiento de su ilegalidad. Además, la derogación de las Decisiones controvertidas ha producido un efecto *ex nunc*, mientras que una eventual anulación produciría un efecto *ex tunc*: sólo en este último supuesto las Decisiones serían consideradas nulas y sin valor ni efecto alguno con arreglo a lo dispuesto en el artículo 174 del Tratado.
- 47 El Tribunal de Primera Instancia recuerda, a continuación, que, en el supuesto de que un acto sea anulado, la Institución del que emana el acto está obligada, en virtud del artículo 176 del Tratado, a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia. Tales medidas guardan relación, en especial, con la supresión de los efectos de las ilegalidades declaradas en la sentencia de anulación. En este sentido, la Institución interesada puede verse obligada a reponer al demandante en la situación en que se encontraba inicialmente o a evitar que se adopte un acto idéntico (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de septiembre de 1995, *Antillean Rice Mills y otros/Comisión*, asuntos acumulados T-480/93 y T-483/93, Rec. p. II-2305, apartados 59 y 60, y la jurisprudencia que en ésta se cita).
- 48 De lo que precede se deduce que la anulación de las Decisiones discutidas puede tener sus propias consecuencias jurídicas, motivo por el cual las demandantes siguen teniendo interés para solicitar la anulación de las referidas Decisiones. Resulta de lo anterior que no debe acogerse la alegación de la Comisión, según la cual procede declarar la inadmisibilidad de las pretensiones de anulación por falta de interés de las demandantes para solicitar la anulación de las Decisiones objeto de litigio.

Sobre la admisibilidad de las pretensiones de anulación formuladas por las partes demandantes distintas de las asociaciones

49 El párrafo segundo del artículo 173 del Tratado CEE (el actual párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado CE) establece que «toda persona física o jurídica podrá interponer [...] recurso [...] contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente».

50 En la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia se ha precisado que, en determinadas circunstancias, incluso un acto normativo que se aplica a la generalidad de los operadores económicos interesados, puede afectar individualmente a algunos de ellos (sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 1991, *Extramet Industrie/Consejo*, C-358/89, Rec. p. I-2501, apartados 13 y 14, y de 18 de mayo de 1994, *Codorníu/Consejo*, C-309/89, Rec. p. I-1853, apartado 19; auto del Tribunal de Primera Instancia de 11 de enero de 1995, *Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori/Consejo*, T-116/94, Rec. p. II-1, apartado 26). Por consiguiente, en tal caso, un acto comunitario podría revestir a un tiempo carácter normativo y, frente a determinados operadores económicos interesados, el carácter de decisión.

51 No obstante, una persona física o jurídica sólo puede alegar que un acto le afecta individualmente cuando éste le concierne debido a ciertas cualidades que le son propias o a una situación de hecho que la caracteriza en relación con cualesquiera otras personas (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, *Plaumann/Comisión*, 25/62, Rec. pp. 197 y ss., especialmente p. 223, y *Codorníu/Consejo*, antes citada, apartado 20; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de abril de 1995, *CCE de Vittel y otros/Comisión*, T-12/93, Rec. p. II-1247, apartado 36).

52 Por lo tanto, procede comprobar si, en el presente caso, las Decisiones de que se trata afectan a las partes demandantes distintas de las asociaciones debido a ciertas cualidades que les son propias o a una situación de hecho que las caracteriza en relación con cualesquiera otros operadores económicos.

- 53 En ese contexto, las demandantes sostienen, en primer lugar, que su número e identidad ya eran conocidos antes de adoptarse las Decisiones controvertidas. A este respecto, aun suponiendo que la afirmación de las demandantes fuera cierta, el Tribunal de Primera Instancia destaca que la posibilidad de determinar con mayor o menor precisión el número o incluso la identidad de los sujetos de derecho a los que se aplica una medida no basta por sí sola para acreditar que tal medida afecta individualmente a los sujetos mencionados (véanse, como más reciente, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 29 de junio de 1995, *Cantina cooperativa fra produttori vitivinicoli di Torre di Mosto y otros/Comisión*, T-183/94, Rec. p. II-1941, apartado 48, y la jurisprudencia citada en esta última).
- 54 Las demandantes invocan, en segundo lugar, argumentos basados en su supuesta participación en el proceso que condujo a la adopción de las Decisiones objeto de litigio.
- 55 El Tribunal de Primera Instancia declara en este sentido, en primer lugar, que la normativa de que se trata, y más en concreto la Directiva 90/425, no contiene ninguna disposición que establezca que, antes de adoptar una decisión basada en los apartados 3 o 4 del artículo 10 de la Directiva, la Comisión está obligada a seguir un procedimiento en el cual tengan derecho a ser oídas las personas de la categoría a la que pertenecen las demandantes.
- 56 Además, de la jurisprudencia, y en especial de la sentencia *Technische Universität München*, antes citada, no se deduce que la Comisión debería haber oído a las demandantes incluso a falta de una disposición expresa en este sentido. El Tribunal de Primera Instancia recuerda que, en el asunto prejudicial de referencia, el Tribunal de Justicia debía pronunciarse sobre la validez de una Decisión de la Comisión según la cual, un determinado modelo de microscopio, como el que había adquirido la *Technische Universität München*, no podía ser importado en la Comunidad en régimen de franquicia aduanera, dado que en la Comunidad se fabricaban aparatos de un valor científico equivalente al aparato adquirido por la universidad y que podían utilizarse para los mismos fines. En su sentencia, el Tribunal de Justicia hizo constar que la universidad era la que mejor conocía las características que el aparato en cuestión debía reunir en relación con los usos previstos. Y dedujo de

ello que, aun cuando no hubiera una disposición expresa en este sentido, la universidad tenía derecho a ser oída por la Comisión en el marco del procedimiento administrativo.

57 El Tribunal de Primera Instancia declara que las circunstancias especiales que dieron lugar al asunto Technische Universität München no concurren en el presente caso, y que, por lo tanto, la solución a la que llegó el Tribunal de Justicia en el citado asunto, y que por otra parte el Tribunal de Primera Instancia ha aplicado en su sentencia de 9 de noviembre de 1995, France-aviation/Comisión (T-346/94, Rec. p. II-2841), apartado 36, no puede aplicarse en el caso de autos. En efecto, a diferencia del asunto Technische Universität München, en el presente litigio la Comisión no adoptó las Decisiones impugnadas con el fin de resolver una cuestión que, de hecho, sólo afectaba de forma específica a un operador económico bien determinado. Por otra parte, no se plantea en el presente caso una situación en que las demandantes sean las que mejor conocen las características de la materia de que se trata.

58 El Tribunal de Primera Instancia señala, por lo demás, que el hecho de obligar a la Comisión a oír, antes de adoptar una decisión como las impugnadas en el caso de autos, a los operadores económicos interesados, como las demandantes, sería difícilmente compatible, por una parte, con el objetivo de la Directiva 90/425, es decir, la protección de la salud pública y animal, y, por otra parte, con la naturaleza misma de las medidas cautelares, que se toman en caso de urgencia y deben, por lo tanto, poder adoptarse con rapidez.

59 El Tribunal de Primera Instancia observa, por último, que el hecho de que una persona intervenga, de una forma u otra, en el proceso que conduce a la adopción de un acto comunitario, en concreto mediante el envío de cartas a la Institución comunitaria competente en las que critica un acto ya adoptado por ésta y con las que pretende desviar su actuación posterior, no basta por sí solo para individualizar a esa persona (véase igualmente el auto del Tribunal de Primera Instancia de 9 de agosto de 1995, Greenpeace/Comisión, T-585/93, Rec. p. II-2205, apartado 56).

- 60 Ante tales circunstancias, procede desestimar las alegaciones de las demandantes relativas a su supuesta participación en el proceso que condujo a la adopción de las Decisiones objeto de litigio.
- 61 En tercer y último lugar, las demandantes invocan la sentencia Piraiki-Patraiki y otros/Comisión, antes citada. El Tribunal de Primera Instancia observa, a este respecto, que, según una jurisprudencia ya consolidada, es indudable que el hecho de que la Comisión esté obligada, en virtud de disposiciones específicas, a tener en cuenta las consecuencias del acto que pretende adoptar sobre la situación de determinados particulares puede individualizar a estos últimos (véanse, además de la sentencia Piraiki-Patraiki y otros/Comisión, antes citada, la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de junio de 1990, Sofrimport/Comisión, C-152/88, Rec. p. I-2477, apartado 11; sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, antes citada, apartado 67).
- 62 No obstante, en el caso de autos, la normativa comunitaria, en especial la Directiva 90/425, no contiene ninguna disposición que obligue a la Comisión a tener en cuenta, al adoptar una Decisión como las que son objeto de litigio, las consecuencias de ésta sobre la situación de particulares como las partes demandantes. De lo anterior se deduce que procede desestimar esta alegación.
- 63 Resulta de lo que precede que las partes demandantes distintas de las asociaciones no han acreditado que las Decisiones objeto de litigio les afecten debido a ciertas cualidades que les son propias o que exista una situación de hecho que las caracterice, a la luz de estas Decisiones, en relación con cualesquiera otros operadores económicos. Por consiguiente, las Decisiones de que se trata no les afectan individualmente. Procede, pues, declarar la inadmisibilidad de las pretensiones de anulación que han formulado las demandantes, sin que sea necesario examinar si las Decisiones les afectan directamente.

Sobre la admisibilidad de las pretensiones de anulación formuladas por las asociaciones demandantes

- 64 Se deduce de la jurisprudencia que procede declarar la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por una asociación que no sea su destinatario en dos situaciones. En primer lugar, cuando la asociación posee un interés propio para ejercitar la acción, en especial debido a que el acto cuya anulación se solicita afecta a su posición de negociadora (véase la sentencia Van der Kooy y otros/Comisión, antes citada, apartados 17 a 25). La segunda situación es aquella en que la asociación, al interponer su recurso, sustituye a uno o varios de los miembros a los que representa, a condición de que éstos hubieran podido interponer válidamente un recurso por sí mismos (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de julio de 1995, AITEC y otros/Comisión, asuntos acumulados T-447/93, T-448/93 y T-449/93, Rec. p. II-1974, apartado 60).
- 65 Ahora bien, en el presente caso, las asociaciones demandantes no han realizado ninguna alegación que acredite que poseen un interés propio para solicitar la anulación de las Decisiones impugnadas. En concreto, no han demostrado que su posición de negociadoras se haya visto afectada. Además, se ha declarado ya que las partes demandantes que no sean asociaciones no están legitimadas para interponer un recurso de anulación (véanse los apartados 49 a 63 de la presente sentencia). En consecuencia, no puede declararse la admisibilidad de las pretensiones de anulación formuladas por las asociaciones demandantes y basadas en que tales asociaciones sustituyen a algunos de sus miembros. De lo anterior se deduce que no ha lugar a admitir sus pretensiones.
- 66 De todo lo que precede resulta que no ha lugar a admitir la totalidad de las pretensiones de anulación y que, por lo tanto, procede desestimarlas.

*B. Sobre la admisibilidad de las pretensiones de indemnización*

*Alegaciones de las partes*

- 67 Las demandantes sostienen que, de conformidad con la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 1986, Krohn/Comisión (175/84, Rec. p. 753), apartado 26, procede admitir sus pretensiones de indemnización, fundadas en los artículos 178 y 215 del Tratado, con independencia de la cuestión de la admisibilidad de las pretensiones de anulación. Reconocen que, en determinados casos, la admisibilidad de una demanda de indemnización puede depender del agotamiento de los recursos internos, pero alegan que esta excepción no cabe en el presente caso porque las Decisiones de que se trata no dejan elección a los Estados miembros, y menos todavía a los Países Bajos.
- 68 La Comisión señala que los Países Bajos ejecutaron las Decisiones 93/128 y 93/177 mediante medidas nacionales y que de los escritos de las demandantes se deduce que éstas iniciaron también acciones judiciales contra las autoridades neerlandesas ante los tribunales nacionales. Estima que deben haberse agotado estos recursos internos antes de poder interponer una demanda de indemnización ante el Juez comunitario. La demandada sostiene que, en todo caso, las asociaciones que figuran entre las partes demandantes no pueden acreditar un interés personal en los asuntos presentes y afirma que, en consecuencia, no cabe admitir las pretensiones de indemnización en lo que a éstas se refiere.

*Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

Sobre la admisibilidad de las pretensiones de indemnización formuladas por las partes demandantes distintas de las asociaciones

- 69 El Tribunal de Primera Instancia recuerda, en primer lugar, que, según una jurisprudencia consolidada, la acción de indemnización es una vía de recurso autónoma

con una función particular en el marco del sistema de recursos del Tratado (véanse la sentencia Krohn/Comisión, antes citada, apartado 26, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de diciembre de 1994, Unifruit Hellas/Comisión, T-489/93, Rec. p. II-1201, apartado 31). El Tribunal de Primera Instancia observa, a continuación, que las partes demandantes distintas de las asociaciones indicaron en sus recursos con suficiente precisión las razones por las cuales estiman que se cumplen los requisitos exigidos para la reparación del perjuicio que alegan haber sufrido, de forma que, por lo que a ellas respecta, los recursos responden a las exigencias de la letra c) del apartado 1 del artículo 44 del Reglamento de Procedimiento.

70 En cuanto al argumento de la Comisión según el cual las demandantes no habían agotado las vías de recurso nacionales, el Tribunal de Primera Instancia declara que, para que una acción de indemnización sea inadmisibile por este motivo, es preciso que las vías de recurso nacionales garanticen de modo eficaz la protección de los particulares que se consideren lesionados por los actos de las Instituciones comunitarias (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de mayo de 1989, Roquette frères/Comisión, 20/88, Rec. p. 1553, apartado 15).

71 Esto no es así en el presente asunto, ya que la ilegalidad aducida en el marco de las pretensiones de indemnización no emana de un organismo nacional, sino de una Institución comunitaria. Los perjuicios que podrían derivar de la ejecución de la normativa comunitaria por las autoridades neerlandesas serían, por tanto, imputables a la Comunidad (véanse la sentencia Krohn/Comisión, antes citada, apartados 18 a 19, y la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1992, Mulder y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados C-104/89 y C-37/90, Rec. p. I-3061, apartado 9).

72 Como, con arreglo al artículo 215 del Tratado, el Juez comunitario posee competencia exclusiva para pronunciarse sobre los recursos de indemnización de un daño imputable a la Comunidad (sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 1988, Asteris y otros/Grecia y CEE, asuntos acumulados 106/87 a 120/87, Rec. p. 5515, apartado 14, y de 13 de marzo de 1992, Vreugdenhil/Comisión, C-282/90, Rec. p. I-1937, apartado 14), las vías de recurso nacionales no podrían garantizar

*ipso facto* a los demandantes una protección eficaz de sus derechos. En consecuencia, no puede acogerse el argumento de la Comisión según el cual no se han agotado las vías de recurso internas.

- 73 En resumidas cuentas, las demandantes han precisado en la vista que el procedimiento nacional que iniciaron en contra de las autoridades neerlandesas, hoy concluido, no se refería a las Decisiones 93/128 y 93/177, sino a la manera en que las citadas autoridades ejecutaron la Decisión 93/243. Por consiguiente, en el presente caso, no existe ningún riesgo de que las partes demandantes sean indemnizadas dos veces por el mismo concepto.
- 74 Por los motivos que anteceden, procede admitir las pretensiones de indemnización formuladas por las partes demandantes distintas de las asociaciones.

Sobre la admisibilidad de las pretensiones de indemnización formuladas por las asociaciones que figuran entre las partes demandantes

- 75 El Tribunal de Primera Instancia observa que, según la letra c) del apartado 1 del artículo 44 del Reglamento de Procedimiento, la demanda debe indicar la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados. Para satisfacer tales requisitos, una demanda destinada a obtener la reparación de los daños causados por una Institución comunitaria debe contener elementos que permitan identificar, entre otros, el perjuicio que el demandante alega haber sufrido, así como el carácter y la magnitud de dicho perjuicio. Por otra parte, el incumplimiento de la citada letra c) del apartado 1 del artículo 44 es una de las causas de inadmisión que el Tribunal de Primera Instancia puede invocar de oficio, en cualquier fase del procedimiento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 113 del Reglamento de Procedimiento (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de julio de 1990, Automec/Comisión, T-64/89, Rec. p. II-367, apartados 73 y 74).
- 76 Pues bien, el Tribunal de Primera Instancia señala que las asociaciones demandantes no han aportado en ninguno de los dos recursos ningún dato relativo al perjuicio

cio que alegan haber sufrido a causa de las Decisiones objeto de litigio; todas las informaciones y datos relacionados con el perjuicio se refieren a las otras partes demandantes.

- 77 El Tribunal de Primera Instancia hace constar, además, que las asociaciones demandantes no han acreditado, ni siquiera invocado, que ejercitan un derecho de indemnización cedido por otras personas (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 1979, Ireks-Arkady/Consejo y Comisión, 238/78, Rec. p. 2955, apartado 5).
- 78 En tales circunstancias, procede declarar la inadmisión de las pretensiones de indemnización formuladas por las asociaciones que figuran entre las partes demandantes.

### Sobre la procedencia de las pretensiones de indemnización formuladas por las partes demandantes distintas de las asociaciones

#### A. *Consideraciones previas*

- 79 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado establece que, en materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad debe reparar los daños causados por sus Instituciones en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
- 80 Según una jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, la Comunidad sólo incurre en responsabilidad extracontractual si se cumplen una serie de requisitos en cuanto atañe a la ilegalidad del comportamiento que se imputa a la Institución comunitaria, la realidad del perjuicio y la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento ilegal y el perjuicio invocado (véanse la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1981, Ludwigshafener Walzmühle y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados

197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 y 247/80, Rec. p. 3211, apartado 18; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1995, Blackspur y otros/Consejo y Comisión, T-168/94, Rec. p. II-2627, apartado 38).

- 81 Respecto al primer requisito, relativo a la existencia de un comportamiento ilegal, el Tribunal de Justicia ha precisado que la responsabilidad de la Comunidad por actos normativos, y en concreto los adoptados en materia de política económica, sólo se genera en caso de incumplimiento de una norma superior de Derecho que protege a los particulares. Si la Institución adoptó el acto ejercitando una amplia facultad de apreciación, el nacimiento de la responsabilidad de la Comunidad exige, además, que el incumplimiento esté caracterizado, es decir, que sea grave y manifiesto (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de diciembre de 1971, Schöppenstedt/Consejo, 5/71, Rec. p. 975, apartado 11, y de 25 de mayo de 1978, HNL y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 83/76 y 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, Rec. p. 1209, apartado 6).
- 82 Procede, pues, examinar, en primer lugar, si las Decisiones objeto de litigio son actos normativos y, después, en caso de que así sea, si la Comisión adoptó las Decisiones mencionadas haciendo uso de una amplia facultad de apreciación.

*B. Sobre la cuestión de si las Decisiones objeto de litigio son actos normativos*

*Alegaciones de las partes*

- 83 La Comisión estima que las Decisiones de que se trata son actos normativos. Subraya, en especial, que las Decisiones poseen alcance general, se aplican a situaciones descritas de forma objetiva y producen efectos jurídicos respecto a categorías generales de personas definidas *in abstracto*.

- 84 Las partes demandantes responden, en primer lugar, que en el presente caso no se trata de reglamentos o de directivas que poseen carácter normativo en virtud del artículo 189 del Tratado, sino de decisiones individuales. Según ellas, de lo anterior se deduce que las Decisiones no poseen alcance general, sino que van dirigidas a dos destinatarios designados individualmente, esto es, los Países Bajos e Italia. Además, las demandantes niegan que las Decisiones se apliquen a situaciones descritas de forma objetiva, habida cuenta de que no describen ninguna situación, sino que se limitan a imponer obligaciones concretas a sus dos destinatarios.
- 85 Las demandantes señalan asimismo que los efectos jurídicos obligatorios que las Decisiones controvertidas producen respecto a ellas no derivan de las Decisiones mismas, sino de las medidas adoptadas por las autoridades neerlandesas para ejecutarlas, es decir, en especial, el hecho de que las autoridades mencionadas se negaran a expedir los certificados de exportación necesarios. Destacan, por otra parte, que la existencia de tales medidas de ejecución no afecta en modo alguno a la admisibilidad de los recursos de indemnización, dado que las Decisiones no dejaban margen de apreciación a las autoridades neerlandesas.

*Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

- 86 El Tribunal de Primera Instancia observa, con carácter previo, que es jurisprudencia reiterada que la naturaleza de un acto no reside en su forma exterior, sino en el alcance general o no del acto de que se trata (véanse las sentencias Zuckerfabrik Watenstedt/Consejo, antes citada, p. 604, y del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1977, Koninklijke Schloten Honig/Consejo y Comisión, 101/76, Rec. p. 797, apartados 7 y 9).
- 87 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia señala que en virtud del artículo 1 de la Decisión 93/128, los Países Bajos e Italia no pueden enviar cerdos vivos a otros Estados miembros durante el período de aplicación de la Decisión. Es cierto que respecto de estos dos Estados miembros, la Decisión produce los efectos jurídicos de un acto individual. No obstante, respecto de las demandantes, la Decisión

produce los mismos efectos que un acto de alcance general, al igual que, por ejemplo, un Reglamento que prohíba a los exportadores establecidos en los Países Bajos y en Italia exportar cerdos vivos a otros Estados miembros. En consecuencia, la Decisión 93/128 es un acto que tiene, respecto de la categoría abstracta a la que pertenecen las partes demandantes, un alcance general y, por tanto, en lo que a ellas se refiere, es de naturaleza normativa.

- 88 En cuanto a la Decisión 93/177, el Tribunal de Primera Instancia observa que esta Decisión impone una serie de requisitos a los exportadores de cerdos vivos enviados desde Italia y los Países Bajos a otros Estados miembros (véase el artículo 1 de la Decisión). Dichos requisitos están redactados en términos generales y abstractos y producen efectos jurídicos respecto a categorías de personas definidas de manera general y abstracta. Por lo tanto, el Tribunal de Primera Instancia considera que la Decisión 93/177 posee alcance general y que, por consiguiente, es de naturaleza normativa.

*C. Sobre la cuestión de si la Comisión adoptó las Decisiones objeto de litigio haciendo uso de una amplia facultad de apreciación*

*Alegaciones de las partes*

- 89 Las partes demandantes estiman que las competencias atribuidas a la Comisión por la Directiva 90/425, en especial por el apartado 3 de su artículo 10, no le dejan una amplia facultad de apreciación. Sostienen, por tanto, que la Comisión no adoptó las Decisiones objeto de litigio ejercitando una amplia facultad de apreciación.
- 90 La Comisión estima haber adoptado las Decisiones objeto de litigio ejercitando una amplia facultad de apreciación. Señala, a este respecto, que el contexto normativo de la Directiva 90/425, que le confiere tal facultad, debe extenderse a las Decisiones adoptadas en ejecución de las disposiciones de ésta.

*Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

- 91 El Tribunal de Primera Instancia señala, en primer lugar, que, en atención, de un lado, a la referencia al artículo 43 del Tratado que figura en la Directiva 90/425, en virtud de la cual fueron adoptadas las Decisiones discutidas, y, de otro, a su propio contenido, las Decisiones de que se trata pertenecen al ámbito de la Política Agrícola Común, materia en la que por regla general debe reconocerse a las Instituciones comunitarias una amplia facultad de apreciación, habida cuenta de las responsabilidades que le confiere el Tratado (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de marzo de 1987, Vandemoortele/Comisión, 27/85, Rec. p. 1129, apartado 31).
- 92 El Tribunal de Primera Instancia observa, a continuación, en cuanto atañe, más específicamente, a la Decisión 93/128, que fue adoptada en virtud del apartado 3 del artículo 10 de la Directiva 90/425. Dicho artículo establece que, «(s)i la Comisión no ha sido informada sobre las medidas tomadas, o si estima insuficientes dichas medidas, podrá [...] tomar medidas cautelares [...]». El Tribunal de Primera Instancia considera que los términos «estima», y, más en particular, «podrá» revelan claramente que la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación para adoptar una decisión basada en este artículo.
- 93 En cuanto se refiere, más específicamente, a la Decisión 93/177, el Tribunal de Primera Instancia señala, en primer lugar, que fue adoptada en virtud del apartado 4 del artículo 10 de la Directiva 90/425. En efecto, aunque el segundo visto de la Decisión exprese, en su versión neerlandesa, que fue adoptada en virtud del apartado 3 del artículo 10 de la Directiva, de todas las demás versiones lingüísticas, y de la referencia hecha en la Decisión a la consulta del Comité veterinario permanente, resulta que en la versión neerlandesa existe un error, y que la Decisión se adoptó, en realidad, en virtud del apartado 4 del artículo 10 de la Directiva 90/425.
- 94 El Tribunal de Primera Instancia señala, seguidamente, que el apartado 4 del artículo 10 de la Directiva 90/425 prevé que «la Comisión [...] adoptará, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 17, las medidas necesarias [...]». El procedi-

miento de que se trata exige que el Comité veterinario permanente emita un dictamen sobre las medidas propuestas por la Comisión. Esta Institución sólo puede adoptar las medidas referidas si el dictamen del Comité es positivo: en caso de que el dictamen sea negativo, la Comisión debe someter las medidas al Consejo.

- 95 El Tribunal de Primera Instancia observa que el procedimiento del artículo 17 de la Directiva 90/425 restringe, en cierta medida, la facultad de apreciación de la Comisión cuando desea adoptar medidas en virtud del apartado 4 del artículo 10. Sin embargo, habida cuenta de que la iniciativa de las medidas corresponde a la Comisión, de que ésta puede determinar en primera instancia el contenido y la naturaleza de éstas y de que el apartado 4 del artículo 10 no supedita el ejercicio de la facultad de la Comisión a ningún otro requisito, el Tribunal de Primera Instancia considera que esta Institución dispone también de una amplia facultad de apreciación para adoptar una decisión en virtud del citado artículo.
- 96 Se deduce de lo que precede que, en lo que respecta a las demandantes, las Decisiones objeto de litigio son actos normativos que la Comisión adoptó haciendo uso de una amplia facultad de apreciación. Por consiguiente, la Comunidad sólo puede incurrir en responsabilidad por el perjuicio que las demandantes alegan haber sufrido a causa de las citadas Decisiones si la Comisión ha incumplido de forma grave y manifiesta una norma superior de Derecho que protege a los particulares.
- 97 En esta fase del razonamiento, procede investigar, en primer lugar, qué normas de entre las que, según las demandantes, han sido infringidas por la Comisión, son normas superiores de Derecho que protegen a los particulares. Se debe examinar, a continuación, si, al adoptar las Decisiones de que se trata, la Comisión ha infringido una o varias de estas normas de forma grave y manifiesta.

D. *Sobre las normas superiores de Derecho que protegen a los particulares**Consideraciones previas*

98 A fin de acreditar la ilegalidad de las Decisiones objeto de litigio, las demandantes invocan seis motivos idénticos en ambos asuntos. El primer motivo se basa en la infracción del apartado 3 del artículo 10 de la Directiva 90/425, el segundo en la violación del principio de proporcionalidad, el tercero en la desviación de poder, el cuarto en la violación del principio de igualdad de trato, el quinto en la violación del principio de la confianza legítima y el sexto y último, en la violación del derecho a ser oído. Además, en el asunto T-484/93, las partes demandantes alegan un séptimo motivo, basado en la violación del artículo 190 del Tratado.

*Alegaciones de las partes*

99 En sus escritos, las partes discuten, principalmente, la cuestión de si el apartado 3 del artículo 10 de la Directiva 90/425 constituye una norma superior de Derecho que protege a los particulares.

100 Las partes demandantes opinan que la citada disposición ofrece también garantías a los particulares. En apoyo de esta afirmación, se remiten a la sentencia Sofrimport/Comisión, antes citada (apartado 26).

101 La Comisión estima que el apartado 3 del artículo 10 de la Directiva 90/425 no contiene garantías destinadas a proteger a los particulares, sino que se limita a repartir las competencias entre los Estados miembros y la Comunidad. Afirmar que de la sentencia Vreugdenhil/Comisión, antes citada (apartados 20 y 21), se deduce que esta regla de competencia no constituye una «norma superior de Derecho» y que, por consiguiente, una infracción de esta regla no puede generar la responsabilidad de la Comunidad en el presente caso.

*Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

102 El Tribunal de Primera Instancia señala que los motivos siguientes están todos ellos relacionados con la violación de una norma superior de Derecho que protege a los particulares:

- el motivo basado en la violación del principio de proporcionalidad (véanse, a modo de ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 1973, Werhahn y otros/Consejo, asuntos acumulados 63/72 a 69/72, Rec. p. 1229, apartados 14 a 28, más particularmente, el apartado 18, y Unifruit Hellas/Comisión, antes citada, apartado 42);
- el motivo basado en la desviación de poder (véanse, a modo de ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de 6 de junio de 1990, AERPO y otros/Comisión, C-119/88, Rec. p. I-2189, apartado 19, y Unifruit Hellas/Comisión, antes citada, apartado 40);
- el motivo basado en la violación del principio de igualdad de trato (véanse, a modo de ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 1979, Dumortier frères y otros/Consejo, asuntos acumulados 64/76 y 113/76, 167/78 y 239/78, 27/79, 28/79 y 45/79, Rec. p. 3091, apartado 11, y del Tribunal de Primera Instancia de 27 de junio de 1991, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Comisión, T-120/89, Rec. p. II-279, apartado 92);
- el motivo basado en la violación del principio de confianza legítima (véanse las sentencias Mulder y otros/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 15 y Unifruit Hellas/Comisión, antes citada, apartado 42);
- el motivo basado en la violación del derecho a ser oído (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 1994, Fiskano/Comisión, C-135/92, Rec. p. I-2885, apartados 39 y 40).

- 103 En cuanto al apartado 3 del artículo 10 de la Directiva 90/425, el Tribunal de Primera Instancia considera que el citado artículo sólo puede ser considerado norma superior de Derecho que protege a los particulares en la medida en que establece que podrán tomarse medidas cautelares «con respecto a los animales [...] procedentes de la región afectada por la epizootia o de una explotación, de un centro o de un organismo determinado». Este Tribunal observa que lo anterior constituye la expresión del principio de proporcionalidad, que integra ya un motivo distinto (véase el apartado 102 de la presente sentencia).
- 104 Por último, en lo que respecta al motivo basado en la motivación de las Decisiones controvertidas, el Tribunal de Primera Instancia señala que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, la obligación de motivación, consagrada por el artículo 190 del Tratado, no es una norma superior de Derecho que protege a los particulares (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 1982, Kind/CEE, 106/81, Rec. p. 2885, apartado 14, y AERPO y otros/Comisión, antes citada, apartado 20, y Unifruit Hellas/Comisión, antes citada, apartado 41). Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia no examinará la procedencia de este motivo, habida cuenta de que no puede generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad.

*E. Sobre la cuestión de si la Comisión al adoptar las Decisiones de que se trata, ha incumplido de forma grave y manifiesta una norma superior de Derecho que protege a los particulares*

*Sobre el motivo basado en la violación del principio de proporcionalidad*

Alegaciones de las partes

- 105 Las partes demandantes afirman que las Decisiones 93/128 y 93/177 fueron adoptadas con violación del principio de proporcionalidad tal como se deduce de los artículos 30 y 36 del Tratado y que ha sido consagrado por la jurisprudencia (sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de septiembre de 1986, Comisión/Alemania, 116/82, Rec. p. 2519, apartado 21). En apoyo de esta afirmación, las partes deman-

dantes sostienen, con carácter principal, que las Decisiones no cumplen el requisito de necesidad y, con carácter subsidiario, que las medidas que establecen no son las menos coercitivas para alcanzar el objetivo perseguido.

- 106 En lo que respecta al requisito de necesidad, las demandantes observan, en primer lugar, que la Comisión no ha acreditado la existencia, y ni siquiera la verosimilitud de que la necesidad de adoptar medidas aplicables a todo el territorio de los Países Bajos. Se remiten al apartado 3 del artículo 10 de la Directiva 90/425, según el cual sólo pueden adoptarse medidas cautelares para una región afectada por la epizootia. Subrayan que los cerdos vivos en los que se había detectado la presencia de virus provenían del centro de agrupación de Oirschot, y alegan que no había razón alguna para considerar que todo el territorio de los Países Bajos constituía una región afectada por la epizootia.
- 107 Las demandantes alegan, seguidamente, que el requisito de necesidad no se cumple al no haberse detectado ninguna manifestación de la enfermedad en los Países Bajos. A este respecto, destacan que el período de incubación de la enfermedad es de pocos días y que, por consiguiente, es posible que el contagio se produjera en Italia, es decir, durante el período de dos a tres días que precedió al sacrificio de los cerdos en Nola (Italia). Por otra parte, subrayan que antes de adoptar las Decisiones objeto de litigio, la Comisión no efectuó ninguna investigación para averiguar el origen del contagio.
- 108 Las demandantes estiman asimismo que no era necesario adoptar las Decisiones de que se trata dado que no se había agotado la posibilidad de adoptar medidas nacionales. Estiman, por último, que la ausencia de necesidad se deduce de la génesis de las Decisiones mencionadas: el hecho mismo de que la Comisión sustituyera la Decisión 93/128 por la Decisión 93/177, la cual ha sido, a su vez, derogada, al menos en gran parte, por la Decisión 93/243, demuestra, según ellas, que la adopción de dichas Decisiones no era necesaria.

- 109 Con carácter subsidiario, las demandantes destacan que se deduce de la jurisprudencia (véase, especialmente, la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 21) que las restricciones impuestas por los actos de las Instituciones comunitarias no pueden exceder de lo necesario para la realización del objetivo perseguido. Exponen que, si las Decisiones controvertidas responden al requisito de necesidad, *quod non*, no responden en ningún caso a este requisito. De lo anterior se deduce, a su juicio, que la Comisión ha violado el principio de proporcionalidad al adoptarlas.
- 110 La Comisión reconoce que una intervención basada en los apartados 3 y 4 del artículo 10 de la Directiva 90/425 debe respetar el principio de proporcionalidad y, por consiguiente, debe ser necesaria y no desmesurada. No obstante, considera que, en el caso de autos, las Decisiones impugnadas cumplen estos dos requisitos.
- 111 A este respecto, la Comisión observa, con carácter previo, que, en el ámbito de la Política Agrícola Común, la Comunidad goza de un amplio margen de apreciación, que, por otro lado, no se aplica exclusivamente a la naturaleza y alcance de las disposiciones que deben ser adoptadas, sino también, en cierta medida, a la comprobación de los datos de base (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de octubre de 1980, Roquette frères/Consejo, 138/79, Rec. p. 3333, apartado 25).
- 112 Respecto a la necesidad de la Decisión 93/128, la Comisión alega que fue adoptada como reacción al escrito que las autoridades italianas le remitieron el 19 de febrero de 1993. Según la Comisión, este escrito permitía afirmar que el lugar de contagio se situaba bien en los Países Bajos (en una o varias explotaciones o en el centro de agrupación de Oirschot), bien en el medio de transporte, bien en Italia (en el matadero de Nola).
- 113 La Comisión subraya, a continuación, que, en la época en que se adoptaron las Decisiones, tenía abundantes razones para ser extremadamente vigilante, habida cuenta de los malos antecedentes tanto en los Países Bajos como en Italia en el

terreno de la lucha contra la enfermedad. En efecto, según la Comisión, la enfermedad hizo estragos en los Países Bajos en 1992 durante cinco meses, mientras que en Italia era endémica.

- 114 Además, la Comisión destaca que, debido al gran número de cerdos vivos exportados por los Países Bajos a otros Estados miembros, existía un riesgo considerable de que, si la enfermedad se localizaba realmente en los Países Bajos, ésta se propagara a otros Estados miembros, lo que, según la Comisión, exigía que reaccionara rápidamente. Por otra parte, señala que debido a la urgencia del caso no podía esperar a conocer los resultados de investigaciones más exhaustivas y que, por consiguiente, hubo de tomar medidas a partir de presunciones.
- 115 La Comisión estima que, ante tales circunstancias, la Decisión 93/128 cumple el requisito de necesidad.
- 116 En cuanto a la necesidad de la Decisión 93/177, que se basa en la Decisión 93/128, la Comisión explica que, en la época en que se adoptó, no sabía todavía con exactitud el lugar en que se había producido el contagio. Por otra parte, la Comisión se opone a la tesis de las partes demandantes según la cual la adopción de la Decisión 93/177 pone de manifiesto que la Decisión 93/128 no era necesaria. En efecto, según la demandada, sólo pudo adoptar las medidas menos restrictivas que prevé la Decisión 93/177 debido a que dispuso de suficiente tiempo para su adopción, lo que no había sucedido en el período anterior a la adopción de la Decisión 93/128.
- 117 En cuanto al carácter supuestamente desmesurado de la Decisión 93/128, la Comisión alega que había que establecer una prohibición para todo el territorio de los Países Bajos, por una parte, porque a la sazón era difícil determinar con precisión el lugar de origen de la enfermedad y, por otra, porque era posible que la enfermedad se hubiera propagado ya en el interior de los Países Bajos. Además, la Comi-

sión observa que, dada la urgencia del asunto y habida cuenta del tiempo que necesitan las autoridades nacionales para preparar las medidas de ejecución necesarias, no había solución alternativa que fuera eficaz.

- 118 Respecto a la Decisión 93/177, la Comisión niega la tesis de las demandantes del carácter desmesurado de esta Decisión. Por otro lado, destaca que, al impugnar la Decisión 93/177, las partes demandantes se oponen precisamente a un sistema de control que ellas mismas propusieron, en su escrito de 9 de marzo de 1993, en sustitución de las medidas impuestas por la Decisión 93/128.

### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

#### — Observaciones previas

- 119 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia reconoce al principio de proporcionalidad como parte de los principios generales del Derecho comunitario. En virtud de este principio, las medidas impuestas por un acto comunitario deben adaptarse a la consecución del objetivo propuesto y no superar los límites de lo que fuese necesario a tal efecto (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 1987, Zuckerfabrik Bedburg y otros/Consejo y Comisión, 281/84, Rec. p. 49, apartado 36, y Comisión/Alemania, antes citada, apartado 21). El principio de proporcionalidad exige además que cuando existe la posibilidad de elegir entre varias medidas apropiadas, se debe recurrir a la menos coercitiva, y que los inconvenientes causados no deben ser desmesurados en relación a los fines perseguidos (véanse la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de octubre de 1991, Werner Faust, C-24/90, Rec. p. I-4905, apartado 12; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 26 de octubre de 1993, Reinartz/Comisión, asuntos acumulados T-6/92 y T-52/92, Rec. p. II-1047, apartado 111).
- 120 Por lo que se refiere al control jurisdiccional de los requisitos indicados, debe precisarse, no obstante, que, como se ha dicho anteriormente (apartado 91), el legislador comunitario dispone en materia de Política Agrícola Común de una amplia

facultad de apreciación que corresponde a las responsabilidades políticas que los artículos 40 y 43 del Tratado le atribuyen. Por consiguiente, sólo el carácter manifiestamente inapropiado de una medida dictada en este ámbito, en relación con el objetivo que la Institución competente pretenda lograr, puede afectar a la legalidad de tal medida (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1989, Schröder, 265/87, Rec. p. 2237, apartado 22, y de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros, C-331/88, Rec. p. I-4023, apartado 14). Además, para que el principio de proporcionalidad sea conculcado de forma grave y manifiesta de manera que genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad en un caso como el de autos, debe tratarse de un error de tal gravedad que el comportamiento de la Institución raye en lo arbitrario (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de diciembre de 1979, Amylum y Tunnel Refineries/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 116/77 y 124/77, Rec. p. 3497, apartado 19).

- <sup>121</sup> Procede examinar a la luz de estos principios si, al adoptar las Decisiones discutidas, la Comisión ha conculcado de forma grave y manifiesta el principio de proporcionalidad.

— Sobre la Decisión 93/128

- <sup>122</sup> En primer lugar, el Tribunal de Primera Instancia observa que la Comisión reaccionó tras detectarse una enfermedad peligrosa, la enfermedad vesicular porcina, y que adoptó la Decisión 93/128 a fin de proteger la salud pública y animal. El Tribunal de Primera Instancia considera que, al hacerlo, la Comisión tuvo en cuenta un interés superior (véase, asimismo, la sentencia Mulder y otros/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 21).
- <sup>123</sup> En segundo lugar, el Tribunal de Primera Instancia declara que la Decisión 93/128 prohíbe las exportaciones de cerdos vivos desde los Países Bajos e Italia hacia otros Estados miembros y que, según el informe científico presentado por las pro-

pías demandantes en el anexo 11 a sus escritos de recurso, la enfermedad vesicular porcina podía proceder de los Países Bajos (del centro de agrupación de Oirschot), o de Italia (del matadero de Nola). El Tribunal de Primera Instancia señala, además, que las demandantes afirmaron durante la vista que, en la época en que sucedieron los hechos, no se excluía que los cerdos vivos que se hallaban inicialmente en un centro de agrupación, fueran luego trasladados a otro, de manera que si la enfermedad se había originado en Oirschot, podía propagarse por el interior del país.

124 El tercer lugar, el Tribunal de Primera Instancia observa que, como afirman las demandantes, los Países Bajos son un importante exportador de cerdos vivos. Según las estadísticas presentadas por las demandantes, el número de cerdos de abasto (vleesvarkens) y el número de lechones (biggen) exportados desde los Países Bajos hacia otros Estados miembros alcanzaron, en ambos casos, tanto en 1992 como en 1993, niveles superiores a los dos millones de unidades, lo que sitúa a los Países Bajos entre los exportadores de cerdos vivos más importantes de la Comunidad. Por lo tanto, la Comisión consideró acertadamente que, si el foco de la enfermedad se hallaba realmente en los Países Bajos, ésta se propagaría fácilmente a otros Estados miembros si no se adoptaban medidas.

125 En cuarto lugar, el Tribunal de Primera Instancia estima que la Comisión señaló acertadamente durante la vista que, si no adoptaba medidas estrictas para combatir la propagación de la enfermedad, existía el peligro de que otros Estados miembros actuaran por su cuenta y adoptaran sus propias medidas, creando una situación en que los intercambios entre los Estados miembros podrían resultar falseados en mayor medida.

126 En quinto lugar, el Tribunal de Primera Instancia declara que existía una situación de urgencia ante la cual la Comisión debía reaccionar con rapidez. Esta urgencia motivó que la Comisión tuviera que adoptar medidas de fácil aplicación y que no requirieran un período de preparación excesivamente largo.

- 127 En sexto y último lugar, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que la Decisión 93/128 tuvo un período de aplicación relativamente limitado, de cuatro semanas, de forma que los inconvenientes causados por la Decisión fueron asimismo relativamente limitados.
- 128 En vista de estas consideraciones, el Tribunal de Primera Instancia estima que la Comisión, al adoptar la Decisión 93/128, no superó, al menos no de forma que rayara en lo arbitrario, los límites de lo necesario para conseguir el fin perseguido por la Decisión. De lo que precede se deduce que la Decisión 93/128 no viola el principio de proporcionalidad y, en todo caso, no lo viola de manera grave y manifiesta.

— Sobre la Decisión 93/177

- 129 El Tribunal de Primera Instancia observa, en primer lugar, que la Decisión 93/177 no prohíbe categóricamente, como lo hace la Decisión 93/128, las exportaciones desde los Países Bajos (y desde Italia) hacia otros Estados miembros, pero les impone ciertas condiciones. Como lo demuestran las estadísticas presentadas por las demandantes (anexos 3 y 5 al escrito de réplica), las exportaciones de cerdos vivos procedentes de los Países Bajos hacia otros Estados miembros se han reanudado con la aplicación de esta Decisión para alcanzar, en el período de unas semanas, su nivel anterior.
- 130 El Tribunal de Primera Instancia observa, a continuación, que las medidas impuestas por la Decisión 93/177 fueron aprobadas por el Comité veterinario permanente y que las más importantes, esto es, las contenidas en el artículo 1, tuvieron un período de aplicación relativamente breve, de cinco a seis semanas.
- 131 Ante tales circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia considera que, al adoptar la Decisión 93/177, la Comisión no violó el principio de proporcionalidad y, *a fortiori*, no lo violó de manera grave y manifiesta.

*Sobre el motivo basado en la desviación de poder*

Alegaciones de las partes

- 132 Las partes demandantes, que indican que tanto la prohibición de exportación establecida por la Decisión 93/128 como las restricciones a la exportación impuestas por la Decisión 93/177 constituyen medios extremadamente eficaces para poner fin tanto a la supremacía de los Países Bajos en las exportaciones de cerdos vivos hacia otros Estados miembros como para proteger la producción nacional de otros Estados miembros, alegan, esencialmente, que al adoptar las Decisiones de referencia la Comisión incurrió en desviación de poder.
- 133 La Comisión se remite al apartado 24 de la sentencia Fedesa y otros, antes citada, y aduce que la afirmación formulada por las partes demandantes es infundada.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 134 Es jurisprudencia reiterada que un acto comunitario sólo está viciado de desviación de poder cuando resulte, en función de indicios objetivos pertinentes y concordantes, que fue adoptado con el fin exclusivo, o al menos determinante, de conseguir otros fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 1984, Walzstahl-Vereinigung y Thyssen/Comisión, asuntos acumulados 140/82, 146/82, 221/82 y 226/82, Rec. p. 951, apartado 27, y Fedesa y otros, antes citada, apartado 24).
- 135 Ahora bien, el Tribunal de Primera Instancia declara que las partes no han proporcionado en sus escritos ningún elemento objetivo, pertinente y concordante, que demuestre que la Comisión adoptó las Decisiones objeto de litigio con el fin de

conseguir otros fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado. Se deduce de lo anterior que procede desestimar el motivo basado en la desviación de poder.

*Sobre el motivo basado en la violación del principio de igualdad de trato*

Alegaciones de las partes

- 136 Las demandantes alegan que, al adoptar las Decisiones discutidas, la Comisión violó el principio de igualdad consagrado en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado, tal como ha sido interpretado, entre otras, en la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de abril de 1984, Unifrex/Comisión y Consejo (281/82, Rec. p. 1969), apartado 30.
- 137 En apoyo de este motivo, las partes demandantes alegan, en primer lugar, que del tercer considerando de la Decisión 93/128 se deduce que ésta fue adoptada, esencialmente, porque «el virus de la enfermedad vesicular porcina ha sido aislado y que se han detectado anticuerpos de dicho virus en algunos cerdos enviados de los Países Bajos a Italia». Destacan, seguidamente, que el hecho de detectar anticuerpos y de aislar el virus no permite determinar el lugar del contagio.
- 138 Las partes demandantes señalan, a este respecto, que de las pruebas efectuadas en Brescia resulta que, entre el 2 de septiembre de 1992 y el 15 de febrero de 1993, se detectaron anticuerpos del virus de la enfermedad principalmente en cerdos procedentes de Bélgica (242), después, en orden decreciente, de los Países Bajos (90), de Alemania (34) y de Francia (32). Subrayan que, si bien es cierto que los anticuerpos fueron detectados en cerdos procedentes de los Países Bajos, en especial en septiembre y octubre de 1992, el número de casos detectados en enero de 1993 fue bajo, mientras que en febrero de 1993 no se detectó ningún caso.

- 139 Ante tales circunstancias, las partes demandantes estiman que, al adoptar medidas dirigidas exclusivamente a los Países Bajos, la Comisión dispensó a este Estado miembro un trato diferente de los otros y que esto constituye una violación del principio de igualdad de trato.
- 140 La Comisión destaca que en Italia el virus sólo fue detectado en cerdos procedentes de los Países Bajos y que esta circunstancia constituye en sí misma una diferencia objetiva que justifique la aplicación de un trato diferenciado a los Países Bajos e Italia.

#### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 141 De la jurisprudencia se deduce que el principio de igualdad de trato exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables, a menos que este trato esté objetivamente justificado (véase la sentencia Unifrex/Comisión y Consejo, antes citada, apartado 30).
- 142 Ahora bien, el Tribunal de Primera Instancia observa que, en el presente caso, la Comisión ha adoptado medidas contra los Países Bajos e Italia por haber detectado en Italia el *virus* de la enfermedad vesicular porcina en los cerdos vivos procedentes de los Países Bajos, mientras que en cerdos vivos procedentes de otros Estados miembros sólo se han detectado *anticuerpos del virus*. Las partes admiten que la detección de anticuerpos no basta para determinar si los animales han contraído la enfermedad o no, ya que pueden darse casos de «falsa seropositividad». En cambio, que se detecten virus demuestra que los animales han contraído la enfermedad. El Tribunal de Primera Instancia considera que, por consiguiente, y como ha alegado acertadamente la Comisión, la diferencia de trato entre los Países Bajos e Italia, por una parte, y los demás Estados miembros, por otra, está objetivamente justificada. Por lo tanto, no puede acogerse el motivo basado en la violación del principio de igualdad de trato.

*Sobre el motivo basado en la violación del principio de confianza legítima*

Alegaciones de las partes

- 143 Las demandantes exponen que de la sentencia Zuckerfabrik Bedburg y otros/Comisión, antes citada, se deduce que se viola el principio de confianza legítima y se genera la responsabilidad de la Comunidad si se adopta una medida comunitaria 1) sin que exista un interés público urgente y de sentido contrario, 2) con efectos inmediatos y sin previo aviso, 3) de forma que un operador económico prudente no pueda preverlo y 4) sin medidas transitorias adecuadas.
- 144 Estiman que estos cuatro requisitos se cumplen en el presente caso. Por lo tanto, al adoptar las Decisiones discutidas, la Comisión violó el principio de confianza legítima. En lo que se refiere, más en concreto, al interés público urgente y de sentido contrario, estiman que a la luz de la sentencia Sofrimport/Comisión, antes citada (apartados 26 a 29), tal interés no concurre en el presente caso.
- 145 La Comisión responde que la sentencia Zuckerfabrik Bedburg y otros/Comisión, antes citada, no puede ser invocada en el presente litigio dado que dicho asunto versaba sobre una medida destinada a modificar montantes compensatorios monetarios y que, por consiguiente, la situación de hecho era distinta de la planteada en el presente litigio.
- 146 Estima, por otra parte, que la lucha contra la propagación de la enfermedad vesicular porcina constituye, sin duda alguna, un interés público urgente y que todo tratante de animales debe tener en cuenta que las autoridades pueden adoptar medidas destinadas a combatir las enfermedades animales que puedan irrogarle un perjuicio.

147 En cuanto a la sentencia Sofrimport/Comisión, antes citada, la Comisión observa también que no es pertinente en el presente litigio porque, en aquel asunto, trataba de una legislación que preveía explícitamente que había que tener en cuenta a una determinada categoría de interesados, mientras que la Directiva 90/425, en especial el apartado 3 del artículo 10, no contiene disposiciones similares.

### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

148 De la jurisprudencia se deduce que cualquier operador económico en quien la Institución haya generado esperanzas fundadas puede ampararse en el principio de confianza legítima. No obstante, los agentes económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente que puede ser modificada en el marco de las facultades de apreciación de las Instituciones comunitarias (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión, C-350/88, Rec. p. I-395, apartado 33). Cuando un operador prudente y diligente está en condiciones de prever la adopción de una medida comunitaria que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar dicho principio si dicha medida es adoptada (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de marzo de 1987, Van den Bergh en Jurgens/Comisión, 265/85, Rec. p. 1155, apartado 44, y Unifruit Hellas/Comisión, antes citada, apartado 51).

149 El Tribunal de Primera Instancia observa que, en el caso de autos, las partes demandantes no han aportado ningún elemento que acredite que la Comisión generó en ellas esperanzas fundadas de que no adoptara medidas cautelares como las impugnadas en el presente litigio. El Tribunal de Primera Instancia considera, además, que la amplia facultad de apreciación de que dispone la Comisión en la materia la autorizaba a modificar, si fuere necesario, la situación existente, de manera que los operadores económicos no tenían derecho a confiar legítimamente en el mantenimiento de tal situación. Además, el Tribunal de Primera Instancia estima que un operador económico prudente y diligente debe estar en condiciones de prever que, en un supuesto en que, como el de autos, se detectan virus de una enfermedad contem-

plada en la Directiva 90/425 en animales enviados de un Estado miembro a otro, la Comisión puede verse obligada a adoptar medidas cautelares como las presentes, en virtud de los apartados 3 y 4 del artículo 10 de la Directiva 90/425.

- 150 De lo anterior se deduce que procede desestimar el motivo basado en la violación del principio de confianza legítima.

*Sobre el motivo basado en la violación del derecho a ser oído*

Alegaciones de las partes

- 151 Las demandantes alegan que, al adoptar las Decisiones objeto de litigio, la Comisión violó el principio por el cual, antes de adoptar un acto lesivo, las Instituciones comunitarias deben permitir que los interesados manifiesten su punto de vista y deben motivar suficientemente el acto a este respecto (sentencia Technische Universität München, antes citada, apartados 13 y 14; sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, Bélgica/Comisión, 234/84, Rec. p. 2263, apartado 27, y de 12 de febrero de 1992, Países Bajos y otros/Comisión, asuntos acumulados C-48/90 y C-66/90, Rec. p. I-565, apartado 45).
- 152 La Comisión señala, en primer lugar, que invitó a Italia y los Países Bajos a dialogar con ella y que este último Estado miembro fue efectivamente oído durante la reunión mantenida el 26 de febrero de 1993. La demandada destaca, a continuación, que, a su juicio, el Derecho comunitario no contiene un principio general por el cual los interesados deban ser oídos antes de adoptarse una medida comunitaria. En efecto, opina que de la sentencia Bélgica/Comisión, antes citada, (apartado 27), se deduce que una persona determinada sólo debe ser oída en el supuesto de que se haya iniciado un procedimiento administrativo en su contra. Como en el presente caso no existe tal procedimiento, la demandada considera que no tenía obligación de oír a las partes demandantes.

153 Afirma, además, que las partes demandantes solicitan que, antes de adoptar decisiones políticas como las medidas de que se trata, las Instituciones comunitarias consulten a los sectores económicos afectados. Según la Comisión, en el caso de que existiera tal obligación, el ejercicio de las competencias atribuidas a las Instituciones comunitarias quedaría totalmente paralizado, lo cual es inaceptable.

#### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

154 Respecto a este motivo, basta hacer constar que, como ha quedado acreditado al examinar la admisibilidad (véanse los apartados 55 a 57 de la presente sentencia), la Comisión no estaba obligada a oír a las demandantes antes de adoptar las Decisiones controvertidas. Ya por esta simple razón, no puede acogerse el motivo basado en la violación del derecho a ser oído.

#### F. *Consideraciones finales*

155 De la totalidad de las consideraciones que preceden se deduce que las demandantes no han logrado acreditar que la Comisión, al adoptar las Decisiones controvertidas, haya incumplido de forma grave y manifiesta una norma superior de Derecho que protege a los particulares. Dado que falta el primer requisito necesario para generar la responsabilidad de la Comunidad, es decir, un comportamiento ilegal imputable a un Institución, procede desestimar las pretensiones de indemnización antes mencionadas, sin que sea preciso examinar si se cumplen los otros requisitos exigidos para generar la responsabilidad de la Comunidad.

156 De lo que antecede resulta que procede desestimar los recursos en su totalidad.

## Costas

- 157 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por las partes demandantes, procede condenarlas en costas, de conformidad con las pretensiones de la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

decide:

- 1) Desestimar los recursos.
- 2) Condenar en costas a las partes demandantes.

Briët

Bellamy

Azizi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de diciembre de 1995.

El Secretario

El Presidente en funciones

H. Jung

C.P. Briët