

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)
de 15 de abril de 1997 *

En el asunto T-390/94,

Aloys Schröder, Jan y Karl-Julius Thamann, en calidad de socios de Zuchtschweine Epe GbR, sociedad alemana, con domicilio social en Neuenkirchen (Alemania), representados por los Sres. Wilhelm Clages, Gerd Rentzmann y Rudolf Brenken, Abogados de Quakenbrück, que designan como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^{es} Michel Molitor, Pierre Feltgen y André Harpes, 14 A, rue des Bains,

partes demandantes,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. Claudia Schmidt, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistida por el Sr. Georg M. Berrisch, Abogado de Hamburgo y 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,

* Lengua de procedimiento: alemán.

que tiene por objeto un recurso de indemnización, con arreglo al artículo 178 y al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CE, por el que se solicita que se condene a la Comisión a reparar el perjuicio sufrido por los demandantes como consecuencia de una serie de Decisiones adoptadas por la Comisión en el marco de la lucha contra la peste porcina clásica en la República Federal de Alemania,

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

integrado por los Sres.: R. García-Valdecasas, Presidente; J. Azizi y M. Jaeger, Jueces;

Secretario: Sr. A. Mair, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de noviembre de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco normativo

- 1 Con miras a la realización del mercado interior y con el fin de garantizar la libre circulación de los animales, la Comunidad adoptó una serie de medidas, entre las cuales figura 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»), que prevé, en particular, por una parte, que los controles veterinarios se efectuarán esencialmente en el lugar de partida y que sólo podrán tener lugar en el Estado miembro de destino mediante sondeo y, por otra parte, que el Estado miembro interesado tomará inmediatamente las medidas previstas por el Derecho comunitario en caso de que aparezcan determinadas enfermedades en su territorio, tal como la peste porcina clásica.

2 El artículo 10 de la Directiva 90/425 define las obligaciones respectivas de los Estados miembros de expedición y de destino, así como de la Comisión, en materia de prevención y de lucha contra cualquier enfermedad que pueda suponer un peligro grave para los animales o para la salud humana.

3 El apartado 3 del artículo 10 dispone:

«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 o productos 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.»

4 El apartado 4 del artículo 10 está redactado de la siguiente forma:

«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.»

- 5 El Comité veterinario permanente, creado por la Decisión 68/361/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968 (DO L 255, p. 23; EE 03/03, p. 41), está integrado por representantes de los Estados miembros y presidido por la Comisión. La Comisión está obligada a someterle los proyectos de adopción o de modificación de las medidas de protección adoptadas con arreglo al apartado 4 del artículo 10 de la Directiva 90/425.
- 6 La Directiva 80/217/CEE del Consejo, de 22 de enero de 1980, por la que se establecen medidas comunitarias para la lucha contra la peste porcina clásica (DO L 47, p. 11; EE 03/17, p. 123; en lo sucesivo, «Directiva 80/217»), establece medidas comunitarias de lucha contra la peste porcina clásica (en lo sucesivo, «PPC»).
- 7 Su artículo 3 dispone:

«Los Estados miembros velarán para que la sospecha o la existencia de la peste porcina sean objeto de una notificación obligatoria e inmediata a la autoridad competente.»

- 8 Según el artículo 4, cuando en una explotación haya cerdos de los que se sospeche que han contraído la peste porcina, se deberán poner en práctica inmediatamente los medios de investigación oficiales. Según esta misma disposición, se deberá poner la explotación bajo vigilancia oficial y, en particular, se prohibirá toda entrada de cerdos en la explotación y toda salida de cerdos de la explotación. En virtud del artículo 5, cuando se confirme oficialmente la presencia de la peste porcina, deberán sacrificarse sin demora y bajo control oficial todos los cerdos de la explotación y se destruirán de una forma que permita evitar todo riesgo de dispersión del virus. Con arreglo a los artículos 7 y 8, deberán efectuarse encuestas epidemiológicas para, en particular, determinar el posible origen de la infección y averiguar si el virus ha podido propagarse debido a contactos con otras piaras.

- 9 El apartado 1 del artículo 9 de la Directiva 80/217, en su versión modificada por la Directiva 91/685/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1991 (DO L 377, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva 91/685»), dispone:

«Inmediatamente después de que se haya confirmado oficialmente el diagnóstico de peste porcina clásica en los cerdos de una explotación, las autoridades competentes crearán alrededor del foco una zona de protección de un radio mínimo de 3 kilómetros, incluida a su vez en una zona de vigilancia de un radio mínimo de 10 kilómetros.»

- 10 El apartado 2 del artículo 9 de la misma Directiva enumera una serie de factores que la autoridad competente deberá tener en cuenta en cada caso para delimitar las zonas de protección y de vigilancia. Estos factores son concretamente los resultados de los estudios epidemiológicos efectuados con arreglo al artículo 7, la situación geográfica —en particular, las fronteras naturales—, el emplazamiento y la proximidad de las explotaciones, la estructura del comercio de cerdos y los medios de control.

- 11 Por regla general, la producción de cerdos tiene cuatro niveles (producción de razas de reproducción, reproducción de lechones, producción de cerdos de engorde y engorde), cada uno de los cuales es objeto de explotaciones especializadas. Estas actividades dan lugar a intensos intercambios de animales, en particular, entre los Estados miembros.

- 12 La PPC es una infección viral contagiosa del cerdo, de evolución hiperaguda con un porcentaje de mortandad que puede alcanzar el 100 % en caso de infección típica. Aunque no es transmisible al hombre, puede extenderse rápidamente y amenazar de forma duradera la existencia de la cabaña porcina. Según la evolución de la enfermedad, el período de incubación es de dos a veinte días. Antes de que se declare y pueda detectarse la enfermedad, el agente patógeno ya puede haberse transmitido varias veces. Esto se debe, en particular, al hecho de que las explotaciones dedicadas a la reproducción de lechones y a la producción de cerdos de engorde revenden a menudo sus animales a numerosas explotaciones.

- 13 En la lucha contra la PPC la Comunidad sigue una política de no vacunación, al igual que los Estados Unidos de América, Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Noruega, Hungría, Polonia y la República Checa. Numerosos países prohíben la importación de cerdos procedentes de regiones en las que se autoriza la vacunación. Asimismo, en la Comunidad, sólo se pueden importar cerdos procedentes de regiones en las que, durante los últimos doce meses, no se haya registrado ningún caso de PPC y donde no se haya procedido a la vacunación contra esta enfermedad.

Los brotes de PPC en Alemania en 1993-1994 y las medidas tomadas por la Comisión

- 14 En 1993, se registraron en Alemania cien brotes de PPC frente a trece en 1992 y seis en 1991. Estos cien casos se repartieron entre siete Länder, de los cuales el más afectado fue el Land de Baja Sajonia con sesenta casos, dieciocho de los cuales se registraron en el período de 25 de mayo a 16 de junio de 1993.

- 15 Basándose en el apartado 4 del artículo 10 de la Directiva 90/425, la Comisión adoptó la Decisión 93/364/CEE, de 18 de junio de 1993, relativa a medidas de protección contra la peste porcina clásica en Alemania (DO L 150, p. 47; en lo sucesivo, «Decisión 93/364»). Dado que el riesgo de infección estaba localizado, según los considerandos, en una zona geográficamente limitada, el artículo 1 previó que «Alemania no expedirá a los demás Estados miembros cerdos vivos procedentes de las zonas de su territorio recogidas en el Anexo I» de la Decisión, a saber, determinados Kreise [entidades locales supramunicipales] del Land de Baja Sajonia, del Land de Mecklemburgo-Pomerania Occidental, del Land de Schleswig-Holstein, del Land de Renania del Norte-Westfalia y del Land de Renania-Palatinado. Aunque reconoció que Alemania había tomado medidas y, en particular, había creado zonas de protección y de vigilancia, de conformidad con la Directiva 80/217, la Comisión, no obstante, la obligó asimismo en el artículo 2 de la Decisión 93/364 a aplicar medidas adecuadas de nivel equivalente a fin de garantizar que la enfermedad no se propagara desde las zonas sometidas a restricciones

hacia las demás. El artículo 3 de la Decisión 93/364 preveía que Alemania no debía expedir a los demás Estados miembros carne fresca de cerdo ni productos a base de carne de cerdo obtenidos a partir de porcinos procedentes de explotaciones situadas en las zonas de su territorio recogidas en el Anexo I.

- 16 Entretanto, tras confirmarse la existencia de nuevos brotes de PPC en Alemania, la Decisión 93/497/CEE de la Comisión, de 15 de septiembre de 1993, por la que se modifica la Decisión 93/364 (DO L 233, p. 15; en lo sucesivo, «Decisión 93/497»), amplió la zona del territorio afectada por la prohibición de exportación de cerdos.
- 17 Dado que en Bélgica se diagnosticó un primer caso de PPC entre cerdos importados de Alemania, dicho país, mediante Decreto ministerial de 14 de octubre de 1993, prohibió la importación de cerdos procedentes de Alemania y la Comisión, mediante la Decisión 93/539/CEE, de 20 de octubre de 1993, relativa a ciertas medidas de protección contra la peste porcina clásica en Alemania y por la que se deroga la Decisión 93/364 (DO L 262, p. 67; en lo sucesivo, «Decisión 93/539»), extendió la prohibición de exportación de cerdos a todo el territorio de Alemania.
- 18 La Decisión 93/553/CEE de la Comisión, de 29 de octubre de 1993, por la que se modifica la Decisión 93/539 (DO L 270, p. 74), prolongó hasta el 4 de noviembre de 1993 la prohibición de exportación aplicable inicialmente hasta el 29 de octubre de 1993.
- 19 A continuación, la Comisión, basándose asimismo en el apartado 4 del artículo 10 de la Directiva 90/425, adoptó la Decisión 93/566/CE, de 4 de noviembre de 1993, por la que se establecen medidas de protección contra la peste porcina clásica en Alemania y se sustituye la Decisión 93/539 (DO L 273, p. 60; en lo sucesivo, «Decisión 93/566»). A tenor de esta Decisión, Alemania no debía expedir cerdos vivos (artículo 1) ni carne de porcino fresca ni productos a base de porcino (artículo 2) procedentes de los Kreise a que se refiere el Anexo I, no sólo a los demás Estados miembros, sino también a otras partes de su territorio (en lo sucesivo, «prohibición de expedición»).

- 20 El Kreis de Osnabrück, en el que está situada la explotación de los demandantes, figuraba entre los Kreise del Land de Baja Sajonia, enumerados en el referido Anexo I.
- 21 La Decisión 93/621/CE de la Comisión, de 30 de noviembre de 1993, por la que se modifica la Decisión 93/566 y se sustituye la Decisión 93/539 (DO L 297, p. 36; en lo sucesivo, «Decisión 93/621»), delimitó el territorio objeto de la prohibición de expedición, no en función de los Kreise, sino en función de los municipios. Según la Comisión quedaban afectados por la prohibición todos los municipios cuyo territorio se encontrara en todo o en parte en un radio de 20 km alrededor de las explotaciones en las que se habían detectado casos de PPC. El municipio de Bramsche, en el que se encuentra la explotación de los demandantes, figuraba entre los municipios del Kreis de Osnabrück enumerados en el nuevo Anexo I de la Decisión 93/566 modificada.
- 22 La Decisión 93/671/CE de la Comisión, de 10 de diciembre de 1993 (DO L 306, p. 59; en lo sucesivo, «Decisión 93/671»), así como la Decisión 93/720/CE de la Comisión, de 30 de diciembre de 1993 (DO L 333, p. 74; en lo sucesivo, «Decisión 93/720»), por las que se modifica respectivamente por segunda y tercera vez la Decisión 93/566 y se sustituye la Decisión 93/539, adaptaron la extensión de los territorios afectados por la prohibición de expedición para tener en cuenta la evolución de los casos de aparición de la PPC.
- 23 La Decisión 94/27/CE de la Comisión, de 20 de enero de 1994, por la que se establecen medidas de protección contra la peste porcina clásica en Alemania y se deroga la Decisión 93/566 (DO L 19, p. 31; en lo sucesivo, «Decisión 94/27»), basada en el artículo 10 de la Directiva 90/425, dio una nueva extensión a los territorios afectados por la prohibición de expedición. Solamente algunos municipios de los tres Kreise del Land de Baja Sajonia quedaban afectados por la prohibición. El municipio de Bramsche figuraba entre los municipios enumerados en el Anexo I de dicha Decisión.
- 24 Dado que se habían registrado nuevos casos de PPC en otras zonas de Baja Sajonia, el apartado 1 del artículo 1 de la Decisión 94/178/CE de la Comisión, de 23 de marzo de 1994, por la que se establecen medidas de protección contra la peste

porcina clásica en Alemania y se derogan las Decisiones 94/27/CE y 94/28/CE (DO L 83, p. 54; en lo sucesivo, «Decisión 94/178»), amplió a todo el territorio del Land de Baja Sajonia la prohibición de expedición, tanto a otras partes de Alemania como a los demás Estados miembros. Además, el apartado 2 del artículo 1 de la misma Decisión impuso una prohibición de circulación en el interior del propio Land de Baja Sajonia para las partes de su territorio particularmente amenazadas, a saber, de la zona descrita en el Anexo II de dicha Decisión a la zona descrita en el Anexo I.

- 25 Debido a que había aumentado el número de brotes de PPC en el Land de Baja Sajonia, la Decisión 94/292/CE de la Comisión, de 19 de mayo de 1994 (DO L 128, p. 21; en lo sucesivo, «Decisión 94/292»), modificó la Decisión 94/178 para, en concreto, adaptar la zona descrita en el Anexo II.
- 26 Los demandantes se dedican a la cría de lechones de la raza híbrida JSR en su pocilga situada en Epe, municipio de Bramsche, Kreis de Osnabrück, en el Land de Baja Sajonia. Las explotaciones a las que suministran los demandantes se encuentran, según sus indicaciones, principalmente en los Kreis de Vechta, Diepholz y Osnabrück, así como en la zona limítrofe del Land de Renania del Norte-Westfalia.
- 27 La explotación de los demandantes no se vio afectada por la PPC, pero está situada en las zonas de territorio contempladas por las prohibiciones de expedición impuestas por las mencionadas Decisiones que la Comisión adoptó entre el 4 de noviembre de 1993 y el 19 de mayo de 1994.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 28 En estas circunstancias, el 15 de diciembre de 1994, los demandantes interpusieron el presente recurso de indemnización.

29 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) decidió iniciar la fase oral y acordar medidas de ordenación del procedimiento, con arreglo al artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, que consistieron en instar a las partes para que respondieran por escrito a cierto número de preguntas, a lo cual se procedió debidamente.

30 En la vista que se celebró el 12 de noviembre de 1996, se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

31 Las partes demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Condene a la parte demandada a pagar daños y perjuicios por importe de 173.174,45 DM, en reparación del perjuicio sufrido como consecuencia de las Decisiones controvertidas.

— Condene en costas a la parte demandada.

32 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Acuerde la inadmisión del recurso o lo desestime por infundado.

— Condene en costas a las partes demandantes.

Sobre la admisibilidad

33 Según la Comisión, el recurso es inadmisibile por haber sido interpuesto por la sociedad «Aloys Schröder, Jan und Karl-Julius Thamann, Zuchtschweine Epe

GbR», es decir, una sociedad de Derecho civil (Gesellschaft bürgerlichen Rechts; en lo sucesivo, «GbR»), con arreglo a los artículos 705 y siguientes del Código Civil alemán. Pues bien, en Derecho alemán, tal sociedad civil carece de legitimación procesal.

34 No se puede acoger la interpretación de la Comisión. Como acertadamente señalan los demandantes, del encabezamiento de la demanda y de la exposición de motivos y alegaciones, así como del mandato *ad litem* que menciona a «los demandantes» y no a «la demandante» resulta que el recurso fue interpuesto por las personas físicas Aloys Schröder, Jan y Karl-Julius Thamann en calidad de socios de la sociedad civil «Zuchtsweine Epe GbR» y no por la mencionada sociedad de Derecho civil.

35 De lo anterior resulta que el recurso es admisible.

Sobre el fondo

36 Los demandantes afirman que las Decisiones 93/566, 93/621, 93/671, 93/720, 94/27, 94/178 y 94/292 de la Comisión adolecen de ilegalidad y les causaron un perjuicio que la Comunidad debe reparar con arreglo al apartado 2 del artículo 215 del Tratado CE.

37 Según la Comisión, no se cumplen los requisitos que dan lugar a la responsabilidad de la Comunidad por actos de sus Instituciones.

A — *Sobre la naturaleza de los actos controvertidos**Alegaciones de las partes*

- 38 Según los demandantes, las Decisiones de que se trata, por oposición a los actos normativos, son actos administrativos cuya ilegalidad basta por sí sola para generar la responsabilidad de la Comunidad. Por tanto, procede aplicar los principios desarrollados por el Tribunal de Justicia para la reparación del perjuicio causado por un acto de la Administración (sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 1971, Lütticke/Comisión, 4/69, Rec. p. 325) y no los relativos a la responsabilidad de la Comunidad por actos normativos que implican una decisión de política económica (sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de diciembre de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consejo, 5/71, Rec. p. 975).
- 39 A este respecto, los demandantes ponen de relieve, en primer lugar, que todos los asuntos en los que el Tribunal de Justicia consideró que la responsabilidad por actos normativos debe apreciarse según criterios más estrictos, tenían por objeto Reglamentos o Reglamentos de aplicación en el sentido del párrafo segundo del artículo 189 del Tratado. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 14 de diciembre de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes y otros/Consejo, asuntos acumulados 16/62 y 17/62, Rec. p. 901) un acto sólo puede tener carácter normativo y corresponder a la función legislativa si su contenido reglamentario es suficientemente abstracto y si es de aplicación general. Ahora bien, únicamente los Reglamentos presentan estas características.
- 40 Los demandantes alegan asimismo que, con arreglo al párrafo cuarto del artículo 189 del Tratado CE, una Decisión constituye una medida individual concreta adecuada para el cumplimiento de un acto administrativo, dado que la Comisión es la Institución encargada de adoptar tales Decisiones en su calidad de órgano ejecutivo de la Comunidad.

- 41 Los demandantes niegan a continuación que la naturaleza normativa o administrativa de un acto pueda depender del hecho de que la Institución que lo adopta disponga de una facultad discrecional.
- 42 Según los demandantes, el carácter normativo de un acto justifica los requisitos más estrictos exigidos por la jurisprudencia en materia de responsabilidad de la Comunidad. En efecto, esta jurisprudencia está inspirada por el deseo de no obstaculizar la acción normativa de la Comunidad por la posibilidad de que se presenten reclamaciones de daños y perjuicios. A este respecto, en la sentencia *Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consejo*, apartado 11, citada en el apartado 38 *supra*, el Tribunal de Justicia atenuó con buen criterio la responsabilidad de la Comunidad por el perjuicio sufrido por un particular, debido a que en dicho caso se trataba de un acto «normativo que [implicaba] decisiones de política económica».
- 43 Los demandantes afirman, por otro lado, que el Tribunal de Justicia sólo reconoce una facultad discrecional en materia de política económica al legislador comunitario. Señalan que, en principio, el Consejo ejerce la función legislativa y que la Comisión sólo actúa en esta calidad en casos excepcionales en los que, sobre la base de una habilitación específica, está facultada para adoptar actos normativos; el Reglamento de aplicación representa el caso típico de dicha habilitación.
- 44 Para los demandantes, las citadas Decisiones de la Comisión, adoptadas entre el 4 de noviembre de 1993 y el 19 de mayo de 1994, que imponen a determinadas regiones prohibiciones de expedición, constituyen actos individuales suficientemente concretos, basados en el apartado 4 del artículo 10 de la Directiva 90/425. Ahora bien, esta disposición no confiere a la Comisión una habilitación específica que le autorice a actuar de forma normativa en el marco de una facultad discrecional de política económica, sino una habilitación para aplicar el Derecho en casos particulares concretos, en su caso, sobre la base de una facultad discrecional.

45 Por último, los demandantes alegan que las Decisiones de que se trata permiten individualizar a los productores y exportadores de cerdos afectados, establecidos en Alemania. Dichas Decisiones son, pues, actos administrativos que versan sobre hechos concretos y no sobre objetos de reglamentación generales y abstractos.

46 La Comisión sostiene que en el caso de autos son aplicables los principios relativos a la responsabilidad de la Comunidad por actos normativos que implican decisiones de política económica, pues el concepto de «actos normativos» utilizado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consejo, citada en el apartado 38 *supra*, y en las posteriores sentencias, comprende la totalidad de los actos mencionados en el artículo 189 del Tratado, incluidas las Decisiones dirigidas a los Estados miembros.

47 Las Decisiones controvertidas implican «decisiones de política económica», concepto que comprende el conjunto de decisiones adoptadas en el ejercicio de una facultad discrecional y que tienen por objeto organizar un sector, en particular una organización común de mercados (sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 1973, Merkur-Außenhandels/Comisión, 43/72, Rec. p. 1055; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 21 de febrero de 1995, Campo Ebro Industrial y otros/Consejo, T-472/93, Rec. p. II-421, apartado 42). A este respecto, para adoptar las Decisiones controvertidas y, en particular, para determinar las zonas a las que se debían imponer las prohibiciones de expedición, la Comisión debería haber ponderado el interés general del funcionamiento del comercio de cerdos en el interior de la Comunidad, el interés de la protección sanitaria y de la preservación de la cabaña porcina en la Comunidad, así como los intereses de los productores de cerdos en las zonas de Alemania en las que se había declarado la PPC.

48 La Comisión recuerda, por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la responsabilidad de la Comunidad sólo se genera excepcionalmente y en circunstancias especiales por un acto normativo que implica decisiones de política económica para garantizar que las Instituciones, en materia económica, no se vean «obstaculizadas en sus disposiciones por la perspectiva de recursos de indemnización siempre que, en interés general, adoptan medidas normativas que pueden menoscabar los intereses de los particulares» (sentencia del Tribunal de

Justicia de 25 de mayo de 1978, HNL y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, Rec. p. 1209, apartado 5). Esta jurisprudencia es aplicable en el caso de autos, porque si la Comisión tuviera que temer acciones de indemnización cada vez que está obligada a tomar medidas de lucha contra las epizootias, se encontraría considerablemente obstaculizada en sus posibilidades de acción. En tales casos, en los que se requiere generalmente una acción muy rápida, su responsabilidad sólo podría generarse excepcionalmente y en circunstancias especiales.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 49 El párrafo segundo del artículo 215 del Tratado dispone que en materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad deberá 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.
- 50 Según reiterada jurisprudencia, la responsabilidad de la Comunidad sólo se genera si se reúne un conjunto de requisitos relativos a la ilegalidad de la conducta que se imputa a la Institución comunitaria, a la realidad del daño y a la existencia de una relación de causalidad entre la conducta ilegal y el perjuicio invocado (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 9 de enero de 1996, Koelman/Comisión, T-575/93, Rec. p. II-1, apartado 89).
- 51 Por lo que se refiere al primer requisito, relativo a la existencia de una conducta ilegal, el Tribunal de Justicia ha precisado en una jurisprudencia reiterada que, en el ámbito de los actos administrativos, toda violación del Derecho constituye una ilegalidad que puede generar la responsabilidad de la Comunidad (sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de noviembre de 1985, Adams/Comisión, 145/83, Rec. p. 3539).

52 En cambio, en el ámbito de los actos normativos, la responsabilidad de la Comunidad 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 (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 1995, *Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión*, asuntos acumulados T-481/93 y T-484/93, Rec. p. II-2941, apartado 81).

53 Procede, pues, examinar si las Decisiones controvertidas son de naturaleza normativa o administrativa y, en su caso, si la Comisión disponía para su adopción de una amplia facultad de apreciación.

54 Procede precisar, con carácter preliminar, que en contra de lo que sostienen los demandantes, el concepto de acto normativo con arreglo a la jurisprudencia se puede aplicar a todos los actos contemplados por el artículo 189 y no sólo a los Reglamentos. En efecto, según reiterada jurisprudencia, la naturaleza de un acto no reside en su forma exterior, sino en el alcance general o no del mismo (sentencia *Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión*, citada en el apartado 52 *supra*, apartado 86).

55 Para determinar la naturaleza de los actos controvertidos, es preciso tener en cuenta las siguientes consideraciones.

56 En primer lugar, las Decisiones controvertidas producen frente a los demandantes los efectos de un acto de alcance general, de la misma forma que un Reglamento que prohibiera a todos los productores y exportadores de cerdos establecidos en determinadas partes del territorio nacional expedir animales o productos determinados a otros Estados miembros o a otras partes del territorio nacional.

- 57 Esta afirmación no queda desvirtuada por la alegación de los demandantes según la cual se podría identificar a todos los productores y exportadores de cerdos establecidos en Alemania y afectados por las Decisiones controvertidas. En efecto, según reiterada jurisprudencia, la naturaleza normativa de un acto no se pone en tela de juicio por 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 en un momento dado, siempre que conste que dicha aplicación se hace en virtud de una situación objetiva de hecho o de derecho definida por el acto en relación con la finalidad de éste (sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 1994, Codorníu/Consejo, C-309/89, Rec. p. I-1853, apartado 18).
- 58 En segundo lugar, las Decisiones controvertidas corresponden al ámbito de la Política Agrícola Común, tal como resulta tanto de su propio contenido como de la referencia al artículo 43 del Tratado que hace la Directiva 90/425, que sirvió de base para su adopción; en este ámbito las Instituciones disponen normalmente de una amplia facultad discrecional.
- 59 En tercer lugar, para adoptar medidas de salvaguardia, tales como las prohibiciones controvertidas y la delimitación de las partes de territorio sometidas a dichas prohibiciones, la Comisión debe ponderar los intereses generales de la libre circulación de los animales en el interior de la Comunidad, de la protección sanitaria y de la preservación de la cabaña porcina en la Comunidad, y los intereses particulares de los productores de cerdos afectados por las prohibiciones.
- 60 En cuarto lugar, a la vista del comercio intensivo de cerdos entre los Estados miembros y habida cuenta del carácter sumamente contagioso del agente patógeno que provoca la PPC, de su período de incubación relativamente breve, así como de las consecuencias fatales para los animales infectados, la lucha contra la propagación de la PPC exige, por lo general, una rápida acción de la Comisión.

- 61 Por último, en una sentencia reciente (*Exporteurs in Levende Varkens* y otros/ Comisión, apartado 87, citada en el apartado 52 *supra*), el Tribunal de Primera Instancia declaró que una decisión, adoptada por la Comisión basándose en el apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 90/425, y que impone una prohibición de exportar cerdos vivos de un Estado miembro a los demás Estados miembros constituye un acto normativo.
- 62 De lo anterior resulta que las Decisiones controvertidas son actos normativos que implican decisiones de política económica, para cuya adopción la Institución dispone de una amplia facultad discrecional.
- 63 Según la reiterada jurisprudencia antes citada, tales actos sólo pueden generar la responsabilidad de la Comunidad excepcionalmente y en circunstancias especiales, para garantizar que las Instituciones comunitarias no se vean obstaculizadas en sus disposiciones por la perspectiva de recursos de indemnización siempre que tengan que tomar, en interés general, medidas normativas que puedan menoscabar los intereses de los particulares (sentencia HNL y otros/Consejo y Comisión, citada en el apartado 48 *supra*, apartado 5).
- 64 Por consiguiente, en el caso de autos sólo se puede generar la responsabilidad de la Comunidad si la Comisión hubiera violado, de forma manifiesta y grave, una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares.

B — Sobre la existencia de una violación manifiesta y grave de una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares

- 65 Los demandantes invocan fundamentalmente cinco motivos para demostrar la ilegalidad de las Decisiones controvertidas. El primer motivo se basa en la violación del principio de no discriminación; el segundo, en la violación del derecho de propiedad y del derecho al libre ejercicio de una actividad profesional; el tercero, en la violación del principio de proporcionalidad; el cuarto, en la insuficiencia de la base jurídica de las Decisiones controvertidas, y el quinto, en la infracción del artículo 190 del Tratado.

- 66 Si bien los cuatro primeros motivos se refieren todos ellos a una violación de una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares, por el contrario no procede examinar la fundamentación del quinto motivo. En efecto, según reiterada jurisprudencia, la insuficiencia de motivación de un acto reglamentario no puede originar la responsabilidad de la Comunidad (véanse la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 1982, Kind/CEE, 106/81, Rec. p. 2885, apartado 14; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1995, Nölle/Consejo y Comisión, T-167/94, Rec. p. II-2589, apartado 57).

Sobre el motivo basado en la violación del principio de no discriminación

- 67 El motivo basado en la violación del principio de no discriminación se articula en tres partes. En éstas, los demandantes invocan respectivamente una discriminación en comparación con Bélgica, una discriminación como resultado de la delimitación de las zonas en función de las fronteras administrativas y una discriminación en comparación con el Land de Renania del Norte-Westfalia.

Primera parte: discriminación en comparación con Bélgica

— Alegaciones de las partes

- 68 Los demandantes estiman que son objeto de discriminación en comparación con los criadores de cerdos establecidos en Bélgica. Recuerdan que la PPC apareció en Bélgica, en el municipio de Wingene, en Flandes occidental, prácticamente al mismo tiempo que en Alemania y señalan que en dicha región las autoridades belgas sólo adoptaron las medidas aplicables a las zonas de protección y de vigilancia, previstas en el artículo 4 de la Directiva 64/432/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1964, relativa a problemas de policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de animales de las especies bovina y porcina (DO 1964, 121, p. 1977; EE 03/01, p. 77; en lo sucesivo, «Directiva 64/432»), y en la Directiva 80/217, sin que la Comisión tomara ninguna medida de protección adicional respecto a las entidades territoriales administrativas (Kreise y municipios) afectadas o situadas en proximidad de las afectadas por la PPC.

69 Las diferencias sustanciales entre las prohibiciones aplicables en Bélgica y en el Land de Baja Sajonia no están justificadas objetivamente y las Decisiones de la Comisión no contienen explicaciones objetivas que justifiquen dicha discriminación.

70 Ahora bien, las epidemias de PPC en Bélgica y en Baja Sajonia eran similares. La comparación no debía haberse hecho exclusivamente en razón del número absoluto de brotes de PPC. Este número no reflejaba la magnitud del perjuicio económico y un análisis preciso y detallado habría permitido concluir que la evolución y los efectos de las epidemias de peste porcina en los años 1993 y 1994 eran absolutamente comparables en Bélgica y en Baja Sajonia. En Flandes occidental y en Baja Sajonia existía la misma cepa de virus «Lorraine», una estructura similar de la producción de cerdos, una densidad de cerdos de la misma importancia y una contaminación en el mismo período del año. Por tanto, no cabe afirmar que las autoridades belgas, aparte del hecho de que habían establecido inmediatamente zonas de protección de 20 km, fueran más eficaces que las autoridades alemanas en la lucha contra la PPC durante el período considerado.

71 Los demandantes reprochan a la Comisión no haber aportado la prueba concreta de los fallos imputados a las autoridades de Baja Sajonia en comparación con las autoridades belgas. Por el contrario, la Comisión admitió expresamente en el séptimo considerando de la Decisión 93/566 que «Alemania [había] adoptado las disposiciones que establece la Directiva 80/217/CEE y [había] aplicado, además, otras medidas dentro de las zonas afectadas».

72 Por último, aunque una diferencia de trato hubiera estado justificada objetivamente, debería haber sido proporcional con las circunstancias alegadas (véanse las sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de julio de 1977, *Bela-Mühle*, 114/76, Rec. p. 1211; de 13 de noviembre de 1973, *Werhahn Hansamühle* y otros/Consejo, asuntos acumulados 63/72 a 69/72, Rec. p. 1229, y *Merkur-Außenhandels/Comisión*, citada en el apartado 47 *supra*). Ahora bien, en la medida en que las prohibiciones de expedición tenían por finalidad, según la Comisión, evitar la propagación de la PPC, mediante la delimitación de amplias zonas alrededor de las

explotaciones infectadas, debían haber tenido una relación con el lugar preciso de aparición de la PPC. Por consiguiente, eran inadecuadas y no guardaban relación alguna con la finalidad de las prohibiciones los criterios de delimitación administrativa que no reflejaban tal relación, en particular, cuando como en Baja Sajonia, las divisiones territoriales administrativas son muy extensas. La modificación de la Decisión 93/566 por la Decisión 93/621, que delimitaba las zonas afectadas por las prohibiciones en función de los límites de los municipios, en un momento en que la epizootia no progresaba, demuestra que la Comisión era consciente de que eran inadecuadas y desproporcionadas las prohibiciones de circulación aplicadas en función de los límites de los Kreise.

73 Según la Comisión, las situaciones de la PPC en Bélgica y en Alemania eran diferentes.

74 La parte demandada señala que en 1993 sólo se registraron siete casos de brotes de PPC en Bélgica, mientras que en la misma época se registraron cien casos en Alemania (frente a trece en 1992 y seis en 1991), sesenta de los cuales se registraron en el Land de Baja Sajonia. En materia de lucha contra la PPC, es el número de casos declarados de PPC y no la magnitud del daño económico causado por el sacrificio de cerdos el que determina la adopción de las prohibiciones de expedición. El criterio del número de casos de PPC permite apreciar si las autoridades nacionales consiguen o no atajar la propagación de la epidemia y si es prudente imponer prohibiciones de expedición.

75 Las autoridades belgas fueron más eficaces en la lucha contra la PPC, debido principalmente a que, desde el principio, habían fijado zonas adicionales de 20 km de radio y habían realizado investigaciones epizootiológicas más amplias. En el caso de autos no tiene ninguna importancia saber cuál fue el comportamiento culposo concreto imputable a las autoridades de Baja Sajonia, pues era indiscutible que en vista del elevado número de casos de PPC registrados, no habían logrado controlar la epidemia y que existía un riesgo de propagación. Asimismo, las autoridades alemanas, a diferencia de las autoridades belgas, que habían tenido a la Comisión permanentemente informada de la situación, no habían transmitido a esta Institución, por propia iniciativa, ninguna información sobre la evolución de la epidemia ni

sobre la situación sobre el terreno. Ahora bien, la Comisión dependía de esta colaboración para imponer las prohibiciones y tomar todas las medidas de protección necesarias.

- 76 Por último, aun suponiendo que las situaciones en Bélgica y en Alemania hubieran sido comparables, la diferencia de trato habría estado justificada objetivamente, ya que la Comisión sólo debe intervenir, en interés del mantenimiento del comercio de cerdos en la Comunidad y para proteger la cabaña porcina en los demás Estados miembros, cuando las autoridades nacionales no puedan controlar y combatir eficazmente la PPC. Pues bien, las autoridades belgas resultaron ser fiables en la lucha contra la PPC, mientras que el 4 de noviembre de 1993, fecha de adopción de la primera de las Decisiones impugnadas, ya se habían registrado noventa y dos brotes de PPC, en 1993, en el territorio alemán.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 77 A tenor del párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado, la organización común de los mercados agrícolas que deba establecerse en el marco de la Política Agrícola Común «deberá excluir toda discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad». Conforme a una jurisprudencia reiterada, la prohibición de discriminación impuesta por esta disposición no es sino la expresión específica del principio general de igualdad, que forma parte de los principios fundamentales del Derecho comunitario (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de septiembre de 1995, Lefebvre y otros/Comisión, T-571/93, Rec. p. II-2379, apartado 78).

- 78 El principio de no discriminación tiene el carácter de una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares, cuya violación puede comprometer la responsabilidad de la Comunidad (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de junio de 1991, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Comisión, T-120/89, Rec. p. II-279, apartados 117 y 118).

- 79 Procede, pues, verificar si, al adoptar las Decisiones controvertidas, la Comisión violó de forma manifiesta y grave este principio, que, según la jurisprudencia, supone que las situaciones comparables no deben recibir un trato diferente, a no ser que éste se justifique objetivamente (sentencia Campo Ebro Industrial y otros/ Consejo, citada en el apartado 47 *supra*, apartado 82).
- 80 Los demandantes no pueden afirmar que fueran objeto de discriminación en comparación con los criadores de cerdos establecidos en Bélgica. En efecto, en 1993 sólo se registraron en Bélgica siete casos de PPC, mientras que durante el mismo período aparecieron en Alemania cien casos, sesenta de los cuales en el Land de Baja Sajonia. Pues bien, en una región con una densidad muy elevada de explotaciones de cerdos el número de brotes de PPC constituye, como ha alegado acertadamente la Comisión, un criterio adecuado para apreciar el riesgo de propagación de la enfermedad y la necesidad de que la Comisión intervenga para proteger la cabaña porcina en los Estados miembros.
- 81 Procede recordar, asimismo, que el artículo 10 de la Directiva 90/425 impone a los Estados miembros la obligación de notificar inmediatamente a la Comisión la aparición de enfermedades, tales como la PPC, así como las medidas de lucha o de prevención adoptadas y prevé, en su apartado 3, que si la Comisión no ha sido informada sobre las medidas adoptadas, podrá tomar medidas cautelares.
- 82 Ahora bien, en el caso de autos, las autoridades belgas, contrariamente a sus homólogas alemanas, tuvieron informados permanentemente en tiempo real a los servicios de la Comisión sobre la evolución de la PPC en su territorio y sobre las acciones nacionales emprendidas para luchar contra esta enfermedad. Así pues, la Comisión estaba perfectamente informada sobre la situación belga, lo cual pudo llevarla legítimamente a diferenciar sus acciones de lucha contra la proliferación de la PPC en el territorio belga de las acciones impuestas en el territorio alemán. En todo caso, dado que las medidas de protección contra la propagación de la PPC dependen de la situación objetiva del peligro de propagación de la PPC, no es necesario seguir examinando los posibles fallos de los órganos nacionales competentes en la lucha contra la PPC.

- 83 De lo anterior se deduce que las situaciones en Bélgica y en Alemania no eran comparables, de forma que se debe rechazar la primera parte del motivo basado en la violación del principio de no discriminación.

Segunda parte: discriminación como resultado de la delimitación de las zonas en función de las fronteras administrativas

— Alegaciones de las partes

- 84 Los demandantes imputan a la Comisión haber establecido prohibiciones de expedición en función de las circunscripciones administrativas (municipios y Kreise) en vez de hacerlo en función de un radio alrededor del foco de la epidemia, como es el caso para las zonas de protección y de vigilancia con arreglo al apartado 1 del artículo 9 de la Directiva 80/217. La delimitación de las partes del territorio basada en criterios administrativos no tiene en cuenta el peligro real de contaminación y para los demandantes tuvo un efecto discriminatorio en comparación con otras explotaciones situadas de hecho a la misma distancia del foco de la epidemia de PPC, pero situadas en una circunscripción administrativa a la que no afectaban las prohibiciones de expedición.

- 85 Según la jurisprudencia, una medida carece de justificación objetiva si es manifiestamente inadecuada. Pues bien, en materia de lucha contra una epizootia, la apreciación de si la medida es adecuada sólo puede depender del grado de peligro de contaminación y de transmisión que tenga la epizootia. Los demandantes estiman que si bien las prohibiciones de expedición impuestas a determinadas partes del territorio en función de las unidades administrativas pueden impedir efectivamente la propagación de la PPC al exterior de dichas unidades, no pueden, sin embargo, impedir su desarrollo en el interior de las mismas.

- 86 La Comisión afirma que, para determinar las partes del territorio sujetas a las prohibiciones de expedición, no debe basarse exclusivamente en criterios puramente geográficos ni, *a fortiori*, únicamente en la distancia respecto a los focos de infec-

ción, sino que también puede recurrir a unidades administrativas. Así resulta, en particular, del artículo 9 de la Directiva 80/217. La Comisión dispone de una facultad discrecional de apreciación para delimitar las partes del territorio afectadas por las prohibiciones adoptadas basándose en la Directiva 90/425, bien según criterios principalmente geográficos, bien según las circunscripciones administrativas, bien combinando ambos criterios, y sólo se sobrepasan los límites de dicha facultad si la medida de que se trate resulta manifiestamente inadecuada (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 1990, Wuidart y otros, asuntos acumulados C-267/88 a C-285/88, Rec. p. I-435, apartado 14). Ahora bien, esto no sucede en el caso de autos.

87 A este respecto, los Estados miembros discrepan sobre la elección del método de delimitación y la cuestión es objeto de controversia en el seno del Comité veterinario permanente. En la medida de lo posible, la Comisión tiene en cuenta el modo de delimitación que prefiera el Estado afectado. En el caso de autos, la propia República Federal de Alemania había preconizado una delimitación basada en unidades administrativas, pues la protección veterinaria está organizada en los Kreise. Esta delimitación ofrecía, pues, óptimas garantías para un control y una aplicación eficaces, porque permitía recurrir inmediatamente a estructuras administrativas de control que eran operacionales.

88 La Comisión señala asimismo que, aunque las prohibiciones de expedición se hubieran dictado basándose en criterios primordialmente geográficos, la explotación de los demandantes podría, no obstante, haber sido afectada por dichas prohibiciones. En efecto, las prohibiciones no se habrían limitado necesariamente a las partes del territorio situadas en un radio de 20 km alrededor del foco de infección, pues habría sido preciso tener en cuenta asimismo criterios geográficos particulares, tales como las fronteras naturales y la densidad de explotaciones de cría de cerdos. Pues bien, según las indicaciones facilitadas por las autoridades alemanas, el Kreis de Osnabrück, así como los Kreise vecinos de Vechta y de Diepholz tienen la mayor densidad del mundo en explotaciones de cría de cerdos.

- 89 Por otra parte, los demandantes no han demostrado que otras explotaciones comparables a la suya, más próximas a los focos de infección, no habrían estado sujetas a las referidas prohibiciones.
- 90 Por último, la Comisión precisa que, aunque en el Kreis de Osnabrück no se registrara ningún nuevo brote entre el 31 de octubre de 1993 y el 20 de enero de 1994, no obstante se registraron trece brotes en Baja Sajonia, la mayor parte de ellos en el Kreis de Vechta, que limita con el de Osnabrück. La Comisión añade que doce de los trece casos procedían de la circunscripción (Regierungsbezirk) de Weser Ems, a la que pertenece igualmente el Kreis de Osnabrück, y que la circunscripción constituye la unidad administrativa responsable de la coordinación de las medidas de lucha contra la PPC. Los reiterados casos de PPC en la circunscripción de Weser Ems pusieron de relieve que manifiestamente se habían cometido errores en la coordinación de las medidas de erradicación de la epidemia, concretamente en lo referente a los exámenes epidemiológicos.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 91 La Directiva 90/425, que sirvió de base para la adopción de las Decisiones controvertidas, no fija criterio geográfico ni administrativo para delimitar las partes del territorio afectadas por las medidas de protección y de salvaguardia dictadas por la Comisión.
- 92 Los demandantes no pueden pretender que la Comisión no debía haber impuesto prohibiciones de expedición para las partes del territorio alemán situadas más allá de un radio de 3 km o 10 km alrededor de los brotes de infección, tal como prevé el artículo 9 de la Directiva 80/217 para el establecimiento de zonas de protección y de vigilancia. En efecto, esta disposición no se refiere a las medidas de protección y de salvaguardia que la Comisión puede verse obligada a adoptar si lo estima necesario, sino únicamente a la determinación de las zonas de protección y de vigilancia que las autoridades competentes de los Estados miembros están obligadas a establecer desde el momento en que se confirme oficialmente el diagnóstico de la PPC.

- 93 El efecto útil de las medidas adoptadas por la Comisión sobre la base de la Directiva 90/425 quedaría desvirtuado, si dichas medidas sólo pudieran ser adoptadas en las mismas condiciones y según los mismos criterios que los exigidos para que las autoridades nacionales determinen las zonas de protección y de vigilancia con arreglo a la Directiva 80/217. Por el contrario, en el sistema comunitario de lucha contra la propagación de la PPC, la Comisión sólo debe intervenir en caso de necesidad, cuando las medidas adoptadas por los Estados miembros no permitan eliminar la amenaza para las cabañas de los Estados miembros.
- 94 De lo anterior se deduce que las disposiciones del artículo 9 de la Directiva 80/217 no se imponen a la Comisión cuando se trata de adoptar medidas basadas en el apartado 4 del artículo 10 de la Directiva 90/425, sino que constituyen como máximo factores en los que la Comisión puede inspirarse en el marco de su amplia facultad de apreciación.
- 95 En todo caso, ni siquiera una apreciación de las Decisiones de la Comisión controvertidas en relación con las disposiciones del artículo 9 de la Directiva 80/217 permite acreditar la fundamentación de la tesis de los demandantes. En primer lugar, los radios de 3 km y 10 km alrededor de los focos de infección, previstos en el apartado 1 del artículo 9 de la Directiva 80/217, no son más que radios mínimos para la fijación de las zonas de protección y de vigilancia. Esta disposición permite, pues, en función de las circunstancias del caso, fijar zonas con un radio mayor. En segundo lugar, los demandantes no han demostrado que una delimitación de las partes del territorio afectadas por las prohibiciones en función únicamente del criterio de la distancia geográfica con otros focos de infección, habría tenido como resultado que su explotación no se hubiera visto afectada por la prohibiciones de expedición. En tercer lugar, con arreglo al apartado 2 del artículo 9, la determinación de las zonas no debe basarse únicamente en criterios geográficos ni, *a fortiori*, únicamente en el criterio de la distancia con relación a los focos de infección. En efecto, esta disposición prevé que, al fijar estas zonas, la autoridad competente debe tener en cuenta toda una serie de factores distintos, entre los cuales, en particular, la estructura del comercio de cerdos y los medios de control. Ahora bien, según las afirmaciones de la Comisión, que los demandantes no han desmentido, el Kreis de Osnabrück, en el que se encuentra la explotación de los demandantes, así como los Kreise vecinos de Vechta y de Diepholz, en los que se registraron numerosos casos de PPC, poseen la mayor densidad del mundo en explotaciones de cría de cerdos.

- 96 Por tanto, la Comisión estaba facultada para delimitar las partes del territorio afectadas por las prohibiciones en función de las fronteras de las unidades administrativas.
- 97 No obstante, procede examinar si, al adoptar las Decisiones controvertidas, la Comisión se extralimitó en su amplia facultad de apreciación.
- 98 A este respecto, es preciso recordar que la Directiva 90/425 prevé que la Comisión debe examinar, en colaboración con el Estado miembro afectado, las medidas que convenga tomar y que dicha Institución debe examinar la situación en el seno del Comité veterinario permanente, integrado por representantes de los Estados miembros.
- 99 La Comisión ha afirmado, sin que las partes la hayan contradicho, que en el caso de autos la propia República Federal de Alemania propuso una delimitación basada en las unidades administrativas (Kreise y/o municipios). Tal como los demandantes admitieron en la vista, el funcionario competente del ministerio federal, que era jefe de la delegación y único interlocutor con las autoridades de la Comisión, votó en favor de la delimitación basada en las unidades administrativas, a pesar del desacuerdo existente en dicha delegación como consecuencia de la oposición de un representante de Baja Sajonia.
- 100 De este modo, la Comisión colaboró efectivamente con las autoridades federales alemanas al delimitar, en función de unidades administrativas, las partes del territorio afectadas por las prohibiciones de expedición. Además, esta concertación corresponde a la práctica habitual de la Comisión de tener en cuenta los deseos expresados por el Estado miembro interesado, al menos en la medida en que parezcan adecuados para garantizar una buena eficacia de las medidas adoptadas.
- 101 En el caso de autos el método de delimitación en función de las unidades administrativas estaba tanto más justificado porque ofrecía garantías óptimas de control y de ejecución eficaces de las medidas adoptadas. En efecto, a tenor del apartado 1

del artículo 2 de la Ausführungsgesetz zum Tierseuchengesetz (*Niedersächsisches Gesetz-und Verordnungsblatt* n° 18, 1994) (Ley del Land de Baja Sajonia adoptada en ejecución de la Ley federal sobre las epizootias), los Kreise y las ciudades que no dependan de un Kreis serán competentes para adoptar las medidas relativas a la lucha contra las epizootias y, en particular, para adoptar, vigilar y controlar las medidas que emanan de los actos del Consejo y de la Comisión. Ahora bien, las autoridades veterinarias competentes del Estado miembro afectado realizan el control y la ejecución sobre el terreno, de cuya eficacia depende el éxito de una prohibición de circulación adoptada para impedir la propagación de la PPC.

- 102 Una delimitación basada en las unidades administrativas existentes tiene asimismo la ventaja de permitir una acción rápida. Por el contrario, la determinación de zonas según criterios geográficos requiere un trabajo de análisis del terreno y, en particular, de las fronteras naturales (cursos de agua, carreteras, etc.), así como de la implantación de las explotaciones. La utilización de este método supone, por tanto, la presentación de un expediente detallado por parte de las autoridades competentes del Estado miembro afectado. Pues bien, no se ha negado que esto no se hizo en el caso de autos.
- 103 Por último, según han indicado los demandantes en sus respuestas escritas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia, los límites de las unidades territoriales administrativas, en general, tienen en cuenta elementos geográficos (cursos de agua, carreteras, etc.).
- 104 En estas circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia estima que, al delimitar las zonas en función de las unidades administrativas, la Comisión no se extralimitó de forma manifiesta y grave en su facultad de apreciación.
- 105 De lo anterior resulta que se debe desestimar la segunda parte del motivo basado en la violación del principio de no discriminación.

Tercera parte: discriminación en comparación con el Land de Renania del Norte-Westfalia

— Alegaciones de las partes

- 106 Los demandantes afirman que las prohibiciones de expedición establecidas según las fronteras administrativas los discriminaron en comparación con determinadas explotaciones de Renania del Norte-Westfalia, en la medida en que estas últimas no se vieron afectadas por las prohibiciones, siendo así que se encontraban a la misma distancia del foco de infección que la explotación de los demandantes. La situación en ambos Länder sólo podía compararse en relación con el peligro que representaba la epizootia y no, como afirma la Comisión, en relación con el número de casos de PPC.
- 107 A este respecto, los demandantes ponen como ejemplo las explotaciones situadas en el municipio de Westerkappeln (parte nordeste del Kreis de Steinfurt, Land de Renania del Norte-Westfalia) que no se vieron afectadas por las prohibiciones, aunque estaban situadas tan sólo a 15 km del brote de PPC de Rieste (Kreis de Osnabrück, Land de Baja Sajonia), así como el ejemplo de las explotaciones situadas en el municipio de Stemwede (Kreis de Minden-Lübbecke, Land de Renania del Norte-Westfalia), que distan menos de 10 km del brote de PPC de Damme-Rüschendorf (Kreis de Vechta, Land de Baja Sajonia).
- 108 Dado que en ambos Länder las situaciones eran comparables desde el punto de vista de la amenaza que representaba la PPC más allá de las fronteras administrativas y de la finalidad de las medidas que debían adoptarse para impedir la propagación, no estaba justificada objetivamente una diferencia de trato.
- 109 La Comisión niega que los demandantes fueran discriminados en comparación con las explotaciones de Renania del Norte-Westfalia. Alega que las situaciones no eran comparables, pues las autoridades de Renania del Norte-Westfalia mostraron estar

en condiciones de combatir y controlar eficazmente la PPC, dado que no se registró ningún caso de PPC durante el período a que se refieren las Decisiones controvertidas. La distancia del foco de infección no fue el único criterio que la Comisión tomó en consideración para imponer las prohibiciones de expedición. A este respecto, las autoridades de Renania del Norte-Westfalia controlaron eficazmente la PPC, de forma que no hubo riesgo alguno de propagación de esta enfermedad a otras regiones o a otros Estados miembros. En estas circunstancias, al adoptar las Decisiones controvertidas, la Comisión no impuso ninguna prohibición a Renania del Norte-Westfalia, tomando en consideración el hecho de que dicho Land, de forma general, llevaba a cabo una lucha muy activa contra la PPC y disponía de una de las más eficaces administraciones veterinarias, como atestigua el reducido número de casos de PPC registrados en su territorio (siete casos, en 1993, uno, en 1994 y dos, en 1995) en comparación con los que se registraron en Baja Sajonia (sesenta y cuatro casos, en 1993, sesenta y seis, en 1994 y veintitrés, en 1995).

- 110 La Comisión alega que, aun suponiendo que las situaciones fueran comparables, la diferencia de trato habría estado justificada objetivamente debido a que las autoridades de Renania del Norte-Westfalia estaban en condiciones de controlar eficazmente la PPC, de modo que no existía peligro de propagación de esta enfermedad a otros territorios, en particular, a otros Estados miembros. La parte demandada precisa, no obstante, que los límites territoriales de los Länder no se toman en consideración para establecer las zonas de protección y de vigilancia previstas en el artículo 9 de la Directiva 80/217 y que las explotaciones de Renania del Norte-Westfalia, situadas en las inmediaciones de un foco de infección de Baja Sajonia, fueron sometidas a las restricciones que pesaban sobre dichas zonas. Alega que los demandantes no han probado que las explotaciones de Renania del Norte-Westfalia estuvieran situadas más cerca de un foco de infección que su explotación.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 111 Es preciso recordar que las explotaciones del Land de Renania del Norte-Westfalia, situadas en las proximidades de un foco de infección de Baja Sajonia, estuvieron sometidas a las restricciones que resultaban de las zonas de protección y de vigilancia creadas por las autoridades alemanas, de conformidad con la Directiva 80/217.

- 112 Es preciso señalar que las situaciones en el Land de Baja Sajonia y en el de Renania del Norte-Westfalia no eran manifiestamente comparables. En efecto, durante el período contemplado por las Decisiones controvertidas, no se registró ningún brote de PPC en Renania del Norte-Westfalia. Por lo tanto, aun suponiendo, como afirman las demandantes, que determinadas explotaciones situadas en este Land se hubieran hallado efectivamente a una distancia de los focos de infección inferior a la de su explotación, la Comisión pudo considerar fundadamente que las autoridades competentes del Land de Renania del Norte-Westfalia estaban en condiciones de controlar eficazmente la PPC y que en dicha región no había peligro de propagación de la PPC que requiriera la adopción, por su parte, de medidas de salvaguardia adicionales.
- 113 En consecuencia, la tercera parte del motivo basado en la violación del principio de no discriminación tampoco es fundada.
- 114 De cuanto precede resulta que la Comisión no violó el principio de no discriminación. En consecuencia debe desestimarse el primer motivo.

Sobre el motivo basado en la violación del derecho de propiedad y del derecho al libre ejercicio de una actividad profesional

Alegaciones de las partes

- 115 Los demandantes afirman que las prohibiciones de expedición impuestas por las Decisiones de la Comisión controvertidas restringieron las posibilidades de gozar de su propiedad de tal forma que equivalen prácticamente a una confiscación. En efecto, como consecuencia de dichas Decisiones resultaron imposibles la cría y el engorde de los cerdos.
- 116 Los demandantes afirman que las prohibiciones de expedición constituyen un medio inadecuado para combatir una epizootia y que son desproporcionadas con respecto a su objetivo porque, a diferencia del establecimiento de las zonas de protección y de vigilancia previstas por la Directiva 80/217, no guardaban relación

con el foco de la epidemia, sino que fueron establecidas únicamente en función de las unidades administrativas, sin tomar en consideración el peligro específico de epidemia que amenazaba a la explotación debido a su proximidad geográfica con el foco de la epidemia.

- 117 Los demandantes sostienen, a continuación, que las prohibiciones de expedición, en realidad, son prohibiciones de comercialización y constituyen una expropiación ilícita, porque, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, prohibir al propietario disponer y gozar libremente de su propiedad equivale a privarle de ella (sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1979, Hauer, 44/79, Rec. p. 3727). Pues bien, en virtud del artículo 1 del Protocolo Adicional nº 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, así como de la tradición constitucional de los Estados miembros, la expropiación sólo es admisible si media una indemnización rápida, equitativa y efectiva, que no se ha previsto en el caso de autos.
- 118 Los demandantes niegan la afirmación de la Comisión según la cual las prohibiciones impuestas en función de las fronteras administrativas eran más eficaces y más fáciles de controlar. Según los demandantes, en Alemania no había organismos de control en los municipios, Kreise o Länder que pudieran garantizar efectivamente la observancia de las prohibiciones de expedición establecidas en función de las unidades administrativas.
- 119 Por las mismas razones, las Decisiones controvertidas violaron el derecho de los demandantes al libre ejercicio de una actividad profesional.
- 120 La Comisión recuerda que no puede considerarse que una medida prive de la propiedad cuando «el propietario siga siendo libre para disponer de su bien y destinarlo a cualesquiera otros usos no prohibidos» (sentencia Hauer, citada en el apartado 117 *supra*, apartado 19). Señala que, a pesar de las prohibiciones de expedición, los demandantes pudieron continuar disponiendo de su propiedad.

- 121 Recuerda que pueden imponerse restricciones tanto al derecho de propiedad como al derecho al libre ejercicio de una actividad profesional (sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/93, Rec. p. I-4973, apartado 78).
- 122 La Comisión niega que a este respecto se hubieran impuesto restricciones a los derechos de los demandantes. Señala que la explotación de los demandantes se encuentra en el Kreis de Osnabrück, que las explotaciones de sus principales clientes estaban situadas en los Kreise vecinos de Diepholz y de Vechta y que las prohibiciones de expedición afectaban a estos tres Kreise. De lo anterior se deduce que los demandantes, en principio, podían seguir vendiendo sus lechones a sus clientes tradicionales, pues las Decisiones de la Comisión permitían la comercialización de cerdos dentro de las partes del territorio de que se trata. Ahora bien, un posible descenso en la demanda de lechones no constituye una limitación ni, con mayor razón, una privación del derecho de propiedad de los demandantes. En efecto, estos no pueden reivindicar un derecho de propiedad sobre una demanda que les estuviera garantizada.
- 123 La Comisión pone de relieve que los demandantes no explican las razones por las que no pudieron suministrar a sus compradores tradicionales o a otros compradores. Añade que los demandantes no han aportado al Tribunal de Primera Instancia los supuestos contratos firmes de suministro.
- 124 Esta Institución considera que, aun suponiendo que las Decisiones impugnadas hubieran podido menoscabar el derecho de propiedad o el derecho al libre ejercicio de la actividad de los demandantes, en el caso de autos sería una restricción autorizada, habida cuenta de los principios sentados por la jurisprudencia. Las prohibiciones controvertidas respondían a objetivos de interés general de la Comunidad. Eran necesarias para la protección de la cabaña porcina, para el mantenimiento de los intercambios de cerdos y, por consiguiente, para la preservación del sector económico de la producción porcina. Por consiguiente, no constituían un menoscabo a la esencia del derecho de propiedad o del derecho al libre ejercicio de una actividad profesional.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 125 Según reiterada jurisprudencia, los derechos fundamentales invocados por los demandantes no aparecen como prerrogativas absolutas. Pueden imponerse restricciones a su ejercicio, en especial, en el marco de una organización común de mercado, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1989, Schröder, 265/87, Rec. p. 2237, apartado 15).
- 126 Es preciso, pues, examinar cuál es el objetivo perseguido por las Decisiones controvertidas y apreciar si existe una relación razonable entre dicho objetivo y las prohibiciones de expedición.
- 127 Procede señalar, en primer lugar, que toda medida de salvaguardia produce, por definición, efectos que atañen a los derechos de propiedad y al libre ejercicio de las actividades profesionales, ocasionando así perjuicios a terceros que no tienen ninguna responsabilidad en cuanto a la situación que condujo a la adopción de las medidas de salvaguardia (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de julio de 1996, Bosphorus, C-84/95, Rec. p. I-3953, apartado 22). De lo anterior se infiere que el mero hecho de que las prohibiciones de expedición tuvieran repercusiones negativas para los demandantes, siendo así que, según ellos, su explotación no estaba afectada ni amenazada por la PPC, no puede implicar por sí solo que dichas prohibiciones constituyeran restricciones inadmisibles.
- 128 Procede señalar, a continuación, que la importancia de los objetivos perseguidos por las Decisiones controvertidas, a saber, la lucha contra la propagación de una enfermedad epizootica, la PPC, que provocaba una mortandad y perturbaciones

tales que amenazaba con comprometer considerablemente la rentabilidad del conjunto de la cría de cerdos de la Comunidad, podía justificar consecuencias negativas, incluso considerables, para algunos operadores.

129 Ahora bien, las medidas adoptadas en el caso de autos no tuvieron consecuencias negativas, incluso considerables, para los productores de cerdos afectados. Por una parte, no impusieron medidas drásticas, tales como sacrificios masivos, sino que se limitaron a prever restricciones temporales en los movimientos de cerdos. Por otra parte, las restricciones sólo iban dirigidas a partes del territorio limitadas geográficamente, que presentaban un riesgo particular. Por otra parte, tal como el Tribunal de Primera Instancia ha considerado al examinar el motivo basado en la violación del principio de no discriminación, la delimitación de las partes del territorio según las circunscripciones administrativas constituía un medio adecuado de lucha contra la propagación de la PPC, de modo que, al actuar de esta forma, la Comisión no sobrepasó de forma manifiesta y grave los límites de su facultad de apreciación.

130 En todo caso, los demandantes no han demostrado que hayan sido privados efectivamente de su derecho de propiedad y del derecho al libre ejercicio de su actividad. En efecto, según las propias indicaciones de los demandantes, cuya explotación se encuentra en el Kreis de Osnabrück, sus principales clientes se hallan en los Kreise de Osnabrück, Diepholz y Vechta, todos ellos comprendidos en las partes del territorio sometidas a las medidas de protección impuestas por las Decisiones controvertidas de la Comisión. Dado que, en lo esencial, siguió existiendo la libertad de movimiento en el interior de las partes del territorio afectadas, al menos hasta la adopción de medidas de protección complementarias mediante la Decisión 94/178, los demandantes debían haber demostrado cómo las Decisiones de la Comisión les impidieron atender a sus clientes tradicionales. La mera presentación en la vista, que además es inadmisibile por ser extemporánea, de una lista de otros clientes establecidos fuera de las zonas de prohibición, no puede constituir prueba suficiente de la existencia del perjuicio alegado por los demandantes.

131 De lo anterior resulta que las prohibiciones de expedición contenidas en las Decisiones controvertidas no pueden ser consideradas inadecuadas o desproporcionadas. Por consiguiente, procede desestimar el motivo basado en la violación del derecho de propiedad y del derecho al libre ejercicio de una actividad profesional.

Sobre el motivo basado en la violación del principio de proporcionalidad

Alegaciones de las partes

- 132 Los demandantes sostienen que las Decisiones controvertidas violan el principio de proporcionalidad.
- 133 En primer lugar, se remiten a las alegaciones aducidas en el marco del motivo anterior y, en particular, a las alegaciones relativas a la delimitación de las partes del territorio de acuerdo con las unidades administrativas.
- 134 A continuación, afirman que las Decisiones controvertidas son desproporcionadas, porque su explotación no se vio afectada por la PPC y porque, en tales circunstancias, una vacunación preventiva o de emergencia habría sido, por lo que a ellos se refiere, un medio considerablemente más moderado. Pues bien, piensan que los servicios competentes alemanes formularon una petición de vacunación de emergencia, pero que ésta fue rechazada por la Comisión.
- 135 La Comisión recuerda que considera infundada la imputación deducida de la delimitación de las zonas de prohibición sobre la base de unidades administrativas. Por otra parte, alega que, según reiterada jurisprudencia (véase la sentencia del Tribunal de Justicia, Alemania/Consejo, citada en el apartado 121 *supra*, apartado 90), las medidas adoptadas en el ámbito de la Política Agrícola Común únicamente son desproporcionadas cuando son manifiestamente inadecuadas con respecto al objetivo perseguido. Ahora bien, la Comisión señala que los demandantes no sostienen que las prohibiciones de expedición fueran manifiestamente inadecuadas para impedir una nueva propagación de las PPC y para garantizar el funcionamiento de los intercambios de cerdos en la Comunidad.

- 136 La Comisión niega, además, que la vacunación sea un medio tan apropiado como las prohibiciones de expedición. La Comunidad sigue deliberadamente una política de no vacunación para combatir las epizootias. Las vacunaciones de emergencia, aunque se practiquen en una zona geográfica limitada, no garantizan la erradicación del virus, pues no se descubren los animales infectados. Las vacunas tampoco impiden que nazcan cerdos aparentemente sanos, pero portadores del virus. Además, los exámenes serológicos no permiten distinguir si los anticuerpos proceden de una infección o de una vacuna. En otras palabras, un animal vacunado puede ser portador del virus y seguir propagando la enfermedad.
- 137 La parte demandada añade que otras razones obraron en favor de la desestimación de la solicitud formulada el 7 de febrero de 1994 por la República Federal de Alemania para que se autorizaran vacunaciones de emergencia. En efecto, tras haber comprobado algunas dificultades y lagunas inquietantes, en particular, en la identificación de los animales y en el control de sus movimientos, la Comisión temió que la vacunación indujera a los criadores a descuidar las medidas de protección y, de esta forma, pusiera en peligro el conjunto de la política comunitaria de lucha contra la PPC. Además, un programa de vacunación organizado con toda urgencia requiere durante doce meses una prohibición absoluta de circulación de cerdos y de productos a base de carne de porcino procedentes de las zonas de vacunación. La parte demandada señala que el mantenimiento de la política de no vacunación es sumamente importante desde el punto de vista de las relaciones comerciales con los países terceros de los que se supone igualmente que siguen dicha política.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 138 El principio de proporcionalidad exige que las medidas impuestas por un acto comunitario deben adaptarse a la consecución del objetivo propuesto y no superar los límites de lo que sea necesario a tal efecto. Exige además que cuando exista 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 con los fines perseguidos (sentencia *Exporteurs in Levende Varkens* y otros/Comisión, citada en el apartado 52 *supra*, apartado 119).

- 139 Del examen de los motivos anteriores resulta que, en el caso de autos, las prohibiciones impuestas en las regiones delimitadas en función de las unidades administrativas fueron un medio adecuado y no desproporcionado para luchar contra la propagación de la PPC.
- 140 Por lo que respecta a la alegación según la cual las vacunaciones habrían constituido un medio más moderado para lucha contra la PPC, es preciso recordar, en primer lugar, que el empleo de vacunas contra la PPC es objeto de una prohibición de principio recogida en el artículo 14 de la Directiva 80/217, en su versión modificada por la Directiva 91/685.
- 141 Si bien la vacunación de emergencia se sigue permitiendo en determinadas circunstancias, la no vacunación es fruto de una política consolidada de la Comunidad. En el marco del presente recurso de indemnización, no se trata de juzgar el fundamento de la política seguida por la Comunidad para luchar contra la PPC, sino únicamente saber si la Comisión actuó ilegalmente sobrepasando, de forma manifiesta y grave, su facultad de apreciación. Pues bien, a este respecto, no se puede considerar que constituya tal violación la negativa de la Comisión a permitir las vacunaciones de emergencia, de conformidad con su política en la materia.
- 142 En todo caso, procede señalar que, a tenor de los apartados 3 y 4 del artículo 14 de la Directiva 80/217, en su versión modificada por la Directiva 91/685, en caso de vacunación de emergencia, ningún cerdo vivo puede salir de la zona de vacunación durante un período de seis meses tras el final de las operaciones de vacunación. Por tanto, la medida sugerida por los demandantes no habría tenido respecto a ellos un carácter menos coercitivo que las prohibiciones controvertidas.
- 143 De lo anterior se deduce que las Decisiones impugnadas no violaron el principio de proporcionalidad de forma manifiesta y grave.

Sobre el motivo basado en la insuficiencia de base jurídica

Alegaciones de las partes

- 144 Los demandantes niegan, en primer lugar, que las medidas de policía sanitaria, tales como las prohibiciones de expedición previstas por las Decisiones controvertidas, puedan basarse en el apartado 4 del artículo 10 de la Directiva 90/425, cuyo único objetivo es establecer los controles veterinarios y zootécnicos en el seno del mercado interior y no imponer prohibiciones de expedición.
- 145 Esta posición se ve corroborada por el hecho de que las medidas de policía sanitaria contra las epizootias están reguladas en textos especiales. Los demandantes señalan a este respecto que la Directiva 64/432, así como las Directivas 72/461/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1972, relativa a problemas de policía sanitaria en materia de intercambios comunitarios de carnes frescas (DO L 302, p. 24; EE 03/06, p. 167; en lo sucesivo, «Directiva 72/461»), y 80/215/CEE del Consejo, de 22 de enero de 1980, relativa a problemas de policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de productos a base de carne (DO L 47, p. 4; EE 03/17, p. 116; en lo sucesivo, «Directiva 80/215») constituyen normativas especiales que tienen expresamente por objeto el comercio de cerdos vivos, de carne de cerdo y de productos de porcino en caso de PPC.
- 146 En segundo lugar, afirman que, aunque la Directiva 90/425 habilita a la Comisión para adoptar medidas de salvaguardia, tales como las prohibiciones de expedición, la Comisión no es competente para imponer prohibiciones aplicables en el interior de un Estado miembro, pues las Directivas 64/432, 72/461 y 80/215, pertinentes en materia de policía sanitaria, únicamente contemplan el comercio transfronterizo entre los Estados miembros y no el comercio en el interior de uno de ellos.
- 147 Los demandantes señalan, asimismo, que el artículo 7 A del Tratado no ha abolido las fronteras entre Estados miembros. La Comunidad no es competente para regular hechos puramente nacionales, pues la única finalidad del artículo 7 A es suprimir o, en su caso, armonizar las restricciones entre Estados miembros.

- 148 Por último, alegan que el argumento de la Comisión basado en el principio de regionalización está en contradicción con la necesidad de dictar prohibiciones basándose en circunscripciones administrativas, pues las zonas en las que el riesgo de infección era elevado podían haberse delimitado sin tomar como referencia las fronteras administrativas.
- 149 La Comisión sostiene, en primer lugar, que el artículo 10 de la Directiva 90/425 constituye la base jurídica adecuada. Recuerda que el décimo considerando de dicha Directiva enuncia: «[...] es preciso prever un régimen de salvaguardia [...] en este sector, particularmente por razones de eficacia, la responsabilidad deberá recaer ante todo en el Estado de expedición [...] la Comisión debe poder actuar, en particular, presentándose *in situ* y adoptando las medidas adecuadas a la situación». Asimismo, recuerda que los apartados 3 y 4 del artículo 10 de la mencionada Directiva prevén expresamente que la Comisión podrá tomar medidas cautelares con respecto a los animales o productos procedentes de la región afectada por la epizootia o de una explotación, de un centro o de un organismo determinado.
- 150 La Comisión sostiene, en segundo lugar, que el apartado 4 del artículo 10 de la Directiva 90/425 permite imponer prohibiciones de expedición aplicables en el interior de un Estado miembro. Tanto del título de esta Directiva como de sus dos primeros considerandos resulta que fue adoptada para el mercado interior, el cual, a tenor del párrafo segundo del artículo 7 A del Tratado implica «un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado». Por tanto, se debe considerar al territorio de la Comunidad como un solo mercado y no hay lugar para distinguir entre movimientos de animales de zonas contaminadas hacia otros Estados miembros y movimientos de dichos animales hacia otras zonas del Estado miembro afectado.
- 151 La Comisión añade que, en cumplimiento del principio de regionalización, las medidas de salvaguardia deben limitarse en la medida de lo posible a la región en la que haya aparecido la enfermedad, debido a que, en particular, las medidas geográficamente limitadas constituyen un medio mucho menos coercitivo. Tan sólo en

casos excepcionales se podrá excluir todo el territorio de un Estado miembro de los intercambios intracomunitarios. La parte demandada pone de relieve a este respecto que el quinto considerando de la Decisión 93/566 enuncia: «Dado que es posible delimitar geográficamente las zonas que representan un riesgo especial, las necesarias restricciones comerciales pueden aplicarse con carácter regional.»

- 152 Por último, la Comisión señala que en el caso de autos primeramente había intentado impedir la propagación de la PPC con medidas que se limitaban a prohibir los movimientos de cerdos desde determinadas zonas afectadas de Alemania hacia otros Estados miembros, quedando libre la venta en el interior de Alemania. Sin embargo, estas medidas no habrían permitido luchar eficazmente contra la PPC, que seguía propagándose en Alemania e incluso alcanzó a Bélgica.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 153 Los demandantes carecen de fundamento para sostener que la Directiva 90/425 no permite a la Comisión adoptar medidas de salvaguardia, tales como las prohibiciones de expedición.
- 154 En efecto, en contra de su afirmación, el ámbito de aplicación de esta Directiva no se limita a la organización de controles veterinarios y zootécnicos.
- 155 La Directiva prevé igualmente, como anuncia su décimo considerando, un régimen de salvaguardia. Por tanto, a tenor de los apartados 3 y 4 del artículo 10, la Comisión puede tomar medidas cautelares con respecto a los animales o productos procedentes de la región afectada por la epizootia y, tras un examen en el seno del Comité veterinario permanente, adoptar las medidas necesarias.

- 156 A este respecto, procede recordar que en su sentencia de 26 de mayo de 1993, Comisión/Portugal (C-52/92, Rec. p. I-2961), el Tribunal de Justicia ya confirmó la legalidad de una Decisión de la Comisión adoptada basándose en el artículo 10 de la Directiva 90/425, que prohibía a determinados Estados miembros expedir a otros Estados miembros cerdos procedentes de municipios de alto riesgo.
- 157 Los demandantes tampoco pueden alegar la incompetencia de la Comisión para adoptar, sobre la base del apartado 4 del artículo 10 de la Directiva 90/425, Decisiones que impongan prohibiciones de expedición que afecten no sólo al comercio intracomunitario, sino también a los intercambios en el interior de un Estado miembro.
- 158 En efecto, ninguna disposición de la Directiva 90/425 prevé que las medidas adoptadas por la Comisión sólo puedan referirse al comercio entre Estados miembros.
- 159 Por otra parte, si bien la Comisión, en cumplimiento del principio de proporcionalidad, puede adoptar medidas de salvaguardia que no comprendan la totalidad del territorio de un Estado miembro, sino solamente la región afectada de dicho Estado, debe asegurarse, no obstante, de que dichas medidas permitirán alcanzar el objetivo perseguido. Pues bien, las medidas que sólo prohíben los movimientos de animales desde las regiones contaminadas de un Estado miembro hacia los demás Estados miembros, pero no hacia las demás partes del territorio de dicho Estado miembro, dejan que subsista el peligro de que la epizootia siga propagándose en el resto del territorio de dicho Estado y, posteriormente, desde éste a los demás Estados miembros. La prohibición de movimientos de animales procedentes de las regiones infectadas de un Estado hacia las demás partes del territorio de dicho Estado, al igual que los movimientos hacia los demás Estados miembros, puede constituir en dichas circunstancias el complemento indispensable de la limitación de las prohibiciones a nivel regional.
- 160 En el caso de autos hay que hacer constar que las Decisiones 93/364 y 93/497, que sólo habían prohibido los movimientos de cerdos hacia los demás Estados miembros, dejando libre la venta en el interior del territorio alemán, no permitieron luchar eficazmente contra la propagación de la PPC, que continuó extendiéndose en Alemania para alcanzar incluso a Bélgica.

161 En tales circunstancias, las prohibiciones de expedición a las demás partes del territorio alemán, impuestas por las Decisiones controvertidas, constituyeron efectivamente el corolario indispensable de las prohibiciones de expedición a los demás Estados miembros y, de esta forma, tenían por objeto luchar contra la propagación de la PPC a los demás Estados miembros.

162 Sin que sea necesario pronunciarse sobre el alcance del artículo 7 A del Tratado, procede, pues, señalar que las Decisiones controvertidas no contemplaban una situación puramente nacional.

163 De lo anterior se desprende que el motivo basado en la insuficiencia de base jurídica es infundado.

164 Del conjunto de consideraciones que preceden resulta que los demandantes no han probado que la Comisión, al adoptar las Decisiones controvertidas, violara de forma manifiesta y grave una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares. Por consiguiente, sin que sea necesario examinar si en el caso de autos se dan los demás requisitos de responsabilidad de la Comunidad, procede desestimar el recurso.

Costas

165 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 desestimadas las pretensiones de los demandantes, procede, de conformidad con las pretensiones de la Comisión, condenarlos a cargar con sus propias costas, así como con las costas en que haya incurrido la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar en costas a las partes demandantes.**

García-Valdecasas

Azizi

Jaeger

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de abril de 1997.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

R. García-Valdecasas