

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)
de 13 de diciembre de 2006 *

En el asunto T-304/01,

Julia Abad Pérez, con domicilio en El Barraco (Ávila), y los otros 481 demandantes cuyos nombres figuran en anexo a la presente sentencia,

Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos, con domicilio en Madrid,

Unió de Pagesos, con domicilio en Barcelona,

representados por los Sres. M. Roca Junyent y J. Roca Sagarra, la Sra. M. Pons de Vall Alomar y el Sr. E. Sagarra Trias, abogados,

partes demandantes,

* Lengua de procedimiento: español.

contra

Consejo de la Unión Europea, representado inicialmente por los Sres. J. Carbery y F. Florindo Gijón, y posteriormente por este último y por la Sra. M. Balta, en calidad de agentes,

y

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. G. Berscheid y la Sra. S. Pardo Quintillán, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. J. Guerra Fernández, abogado,

partes demandadas,

que tiene por objeto un recurso de indemnización interpuesto, con arreglo a los artículos 235 CE y 288 CE, párrafo segundo, con el objeto de obtener la reparación de los daños supuestamente sufridos por los demandantes, como consecuencia de las acciones y omisiones del Consejo y de la Comisión, a raíz de la aparición de la enfermedad de la encefalopatía espongiforme bovina en España,

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

integrado por el Sr. R. García-Valdecasas, Presidente, y el Sr. J.D. Cooke y la Sra. I. Labucka, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de febrero de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos que originaron el litigio

1 Los demandantes son 482 ganaderos españoles –entre los que se incluyen profesionales, empresas del sector ganadero y cooperativas agropecuarias que aglutinan a varias empresas del sector bovino– apoyados por dos organizaciones profesionales agrarias constituidas con arreglo al Derecho español: la Unió de Pagesos y la Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (en lo sucesivo, «COAG»).

2 La encefalopatía espongiiforme bovina (en lo sucesivo, «EEB»), conocida como enfermedad «de las vacas locas», pertenece a un grupo de enfermedades denominadas encefalopatías espongiiformes transmisibles, que se caracterizan por una degeneración del cerebro y por el aspecto esponjoso de sus células nerviosas en el análisis microscópico. El origen probable de la EEB parece ser una modificación en el sistema para la preparación de los piensos destinados a los bovinos que contenían proteínas procedentes de ovejas aquejadas por la enfermedad denominada «tembladera de la oveja». Se cree que la transmisión de la enfermedad se produjo, principalmente, por la ingestión de piensos, en particular de harinas de carne y

huesos, de los que no se había eliminado el agente patógeno y, en menor medida, por vía materna. La enfermedad se caracteriza por un período de incubación de varios años.

- 3 La EEB apareció por primera vez en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en 1986. Según el Informe especial nº 14/2001 del Tribunal de Cuentas, de 13 de septiembre de 2001, sobre la EEB (DO C 324, p. 7), hasta el 31 de mayo de 2001 se habían contabilizado en la cabaña ganadera de aquel país cerca de 180.000 casos de EEB, en contraposición con los 1.738 casos confirmados en el resto de la Unión Europea. El número de casos en el Reino Unido alcanzó su nivel máximo en 1992 y posteriormente se redujo, mientras que la incidencia de la EEB en el resto de la Unión Europea aumentó a partir de 1996.

- 4 En julio de 1988, el Reino Unido decidió, por un lado, prohibir la venta de piensos destinados a los rumiantes que contuvieran proteínas de esos animales y, por otro, prohibir que los ganaderos alimentaran a los rumiantes con tales piensos [«Ruminant Feed Ban», contenida en la Bovine Spongiform Encephalopathy Order (1988, SI 1988/1039), posteriormente modificada].

- 5 Para hacer frente a la EEB, las instituciones comunitarias fueron adoptando desde julio de 1989 una serie de disposiciones. La mayor parte de estas medidas se dictaron al amparo de la Directiva 89/662/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior (DO L 395, p. 13), y de la Directiva 90/425/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior (DO L 224, p. 29), las cuales permiten a la Comisión adoptar medidas de salvaguardia en caso de que exista riesgo para los animales o para la salud humana.

Así, la Decisión 89/469/CEE de la Comisión, de 28 de julio de 1989, por la que se establecen determinadas medidas de protección contra la EEB en el Reino Unido (DO L 225, p. 51), introdujo cierto número de restricciones a los intercambios intracomunitarios de bovinos nacidos en el Reino Unido antes del mes de julio de 1988. Esta Decisión fue modificada por la Decisión 90/59/CEE de la Comisión, de 7 de febrero de 1990 (DO L 41, p. 23), la cual generalizó la prohibición de exportar bovinos del Reino Unido de más de seis meses de edad. La Decisión 90/261/CEE de la Comisión, de 8 de junio de 1990, por la que se modifica la Decisión 89/469 y la Decisión 90/200/CEE por la que se establecen requisitos suplementarios para determinados tejidos y órganos en relación con la EEB (DO L 146, p. 29), dispuso que la observancia de dicha prohibición debía garantizarse mediante la colocación en los animales de una marca especial y mediante un sistema de registros informáticos que permitieran la identificación de los animales. Por otro lado, la Decisión 90/134/CEE de la Comisión, de 6 de marzo de 1990 (DO L 76, p. 23), añadió la EEB a la lista de enfermedades que son objeto de notificación en virtud de la Directiva 82/894/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1982, relativa a la notificación de las enfermedades de los animales en la Comunidad (DO L 378, p. 58; EE 03/26, p. 227), estableciendo la obligación de notificar semanalmente los nuevos focos de EEB que se identificaran.

La Decisión 90/200/CEE de la Comisión, de 9 de abril de 1990, por la que se establecen requisitos suplementarios para determinados tejidos y órganos en relación con la EEB (DO L 105, p. 24), introdujo una serie de medidas destinadas a limitar los intercambios intracomunitarios entre el Reino Unido y el resto de Estados miembros de determinados tejidos y órganos –sesos, médula espinal, amígdalas, timo, bazo e intestinos– procedentes de animales de la especie bovina, en concreto de aquellos cuya edad fuera superior a seis meses en el momento de su sacrificio. Además, se prohibió la expedición de otros tejidos y órganos no destinados al consumo humano y se estableció que todo bovino que presentase síntomas clínicos de EEB debía ser sacrificado por separado y su cerebro analizado con vistas a detectar la existencia de la enfermedad. Si ésta se confirmaba, la Decisión imponía la destrucción de la canal y de las vísceras del animal. La Decisión 92/290/CEE de la Comisión, de 14 de mayo de 1992, relativa a determinadas medidas de protección de embriones de bovino contra la EEB en el Reino Unido (DO L 152, p. 37), dispuso que los Estados miembros no debían expedir a otros Estados miembros embriones de la especie bovina de hembras de las que se sospechara o se hubiese confirmado que padecían la EEB. Con relación al Reino Unido, esta Decisión prohibió la

exportación de embriones procedentes de animales nacidos antes del 18 de julio de 1988 y estableció la obligación de adoptar las medidas necesarias para la identificación de los animales donantes.

- 8 La Decisión 94/381/CE de la Comisión, de 27 de junio de 1994, sobre medidas de protección contra la EEB y la utilización como alimento de proteínas derivadas de mamíferos (DO L 172, p. 23), prohibió en toda la Comunidad la utilización de proteínas derivadas de mamíferos en la alimentación de los rumiantes; no obstante, los Estados miembros que lograran establecer un sistema que permitiera distinguir las proteínas animales de especies rumiantes de las de especies no rumiantes podrían ser autorizados por la Comisión para permitir que se utilizaran en la alimentación de los rumiantes proteínas de otras especies de mamíferos. La Decisión 94/382/CE de la Comisión, de 27 de junio de 1994, por la que se autorizan sistemas de tratamiento térmico alternativos para la transformación de desperdicios de rumiantes, con vistas a la inactivación de los agentes patógenos de la encefalopatía espongiiforme (DO L 172, p. 25), señaló los sistemas para la transformación de los desechos de origen animal que no podían ser utilizados en la alimentación de los rumiantes, por considerarse ineficaces para la inactivación de los agentes patógenos de la EEB, y enumeró los productos que no parecían presentar riesgo de transmisión de la enfermedad y quedaban por tanto excluidos del ámbito de aplicación de estas disposiciones (gelatina, cueros y pieles, glándulas y órganos destinados a usos farmacéuticos, sangre y productos sanguíneos, leche, manteca de cerdo y grasas fundidas y tripas).
- 9 La Decisión 94/474/CE de la Comisión, de 27 de julio de 1994, por la que se establecen medidas de protección contra la EEB y se derogan las Decisiones 89/469 y 90/200 (DO L 194, p. 96), aumentó de dos a seis años el período durante el cual era necesario que no se hubieran confirmado casos de EEB en la explotación en la que se hubiesen criado los bovinos para que se permitiera la exportación de carne fresca de vacuno del Reino Unido al resto de Estados miembros. Esta Decisión también prohibió la exportación desde el Reino Unido de todos los materiales y productos contemplados en la Decisión 94/382 y producidos antes del 1 de enero de 1995.

- 10 Mediante un comunicado de 20 de marzo de 1996, el Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (en lo sucesivo, «SEAC»), organismo científico independiente encargado de asesorar al Gobierno del Reino Unido en materia de EEB, informó de que se habían detectado diez casos de una variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob –enfermedad neurológica mortal que afecta a los seres humanos– en personas no mayores de 42 años, señalando que, «aunque no exist[ía] ninguna prueba directa de [una] relación [...], [en esos momentos] la explicación más probable [era] que dichos casos [estuvieran] relacionados con una exposición a la [EEB] antes de que, en 1989, se impusiera la prohibición de ciertos despojos de bovino especificados».
- 11 En la misma fecha, el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación del Reino Unido decidió prohibir, por una parte, la venta y distribución de harinas de carne y huesos procedentes de mamíferos, así como su utilización para la alimentación de todos los animales de granja, incluidas las aves de corral, los caballos y los peces de criadero, y, por otra parte, la venta para consumo humano de carne de bovinos de más de 30 meses de edad. Al mismo tiempo, algunos Estados miembros y países terceros adoptaron medidas por las que se prohibía la importación de bovinos o de carne de vacuno originarios del Reino Unido o, incluso, en el caso de algunos países terceros, de la Unión Europea.
- 12 El 22 de marzo de 1996, el Comité Científico Veterinario de la Unión Europea (en lo sucesivo, «CCV») llegó a la conclusión de que los datos disponibles no permitían probar la transmisibilidad de la EEB al hombre. No obstante, habida cuenta de la existencia de un riesgo a este respecto, el CCV recomendó que se aplicaran a los intercambios intracomunitarios las normas adoptadas por el Reino Unido sobre el deshuesado de canales de bovinos mayores de 30 meses en establecimientos autorizados y que la Comunidad adoptase medidas adecuadas para prohibir la utilización de harinas de carne y huesos en la alimentación de los animales.
- 13 El 27 de marzo de 1996, la Comisión aprobó la Decisión 96/239/CE, sobre determinadas medidas de emergencia en materia de protección contra la EEB (DO L 78, p. 47), que prohibió con carácter transitorio la expedición de ganado bovino y

de carne de vacuno o productos derivados de ésta desde el territorio del Reino Unido a los demás Estados miembros y a países terceros. En particular, esta Decisión estableció que el Reino Unido no podía enviar fuera de su territorio: en primer lugar, bovinos vivos, su esperma y embriones; en segundo lugar, carne de animales de la especie bovina sacrificados en el Reino Unido; en tercer lugar, productos derivados de animales de la especie bovina sacrificados en el Reino Unido, que pudieran entrar en la cadena alimentaria humana o animal, o destinados a usos médicos, cosméticos o farmacéuticos, y, en cuarto lugar, harinas de carne y huesos procedentes de mamíferos. El Reino Unido estaba obligado a remitir cada dos semanas a la Comisión un informe sobre la aplicación de las medidas adoptadas en materia de protección contra la EEB. Por último, se requería del Reino Unido que presentase nuevas propuestas para el control de la EEB en su territorio y se preveía la revisión de la Decisión 96/239 tras realizar un examen de todos los aspectos en ella citados.

- 14 El 26 de abril de 1996, el CCV emitió un dictamen según el cual el esperma de bovino no presentaba riesgo de transmisión de la EEB, se declaró favorable a las medidas adoptadas por la Decisión 92/290, en espera de la finalización de los estudios científicos sobre la transmisibilidad de la enfermedad por los embriones, y precisó los procedimientos que debían utilizarse para el tratamiento de la gelatina y del sebo. Basándose, en particular, en este dictamen, la Comisión adoptó el 11 de junio de 1996 la Decisión 96/362/CE, que modifica la Decisión 96/239 (DO L 139, p. 17), mediante la que se levantó la prohibición de exportar del Reino Unido el esperma de bovinos y otros productos como la gelatina, el fosfato dicálcico, los aminoácidos y péptidos, el sebo y los productos o derivados del sebo, siempre que hubieran sido producidos, según los métodos descritos en el anexo de la Decisión, en establecimientos bajo control veterinario oficial.
- 15 El 4 de julio de 1996, España prohibió la introducción en su territorio de determinados órganos y productos de riesgo de bovinos procedentes de Francia, Irlanda, Portugal y Suiza y ordenó la destrucción de los tejidos de bovinos procedentes de estos países y sacrificados en España. El 9 de octubre de 1996, se amplió esta medida a una serie de órganos de animales de las especies ovina y caprina procedentes de los países antes citados y del Reino Unido, que no había sido incluido en la lista inicial debido a lo dispuesto en la Decisión 96/239.

16 La Decisión 96/449/CE de la Comisión, de 18 de julio de 1996, por la que se autorizan sistemas alternativos de tratamiento térmico para la transformación de desperdicios animales con vistas a la inactivación de los agentes patógenos de la EEB (DO L 184, p. 43), sustituyó a la Decisión 94/382 y definió, con efectos a partir del 1 de abril de 1997, parámetros mínimos para la transformación de los despojos de animales. Mediante la Decisión 97/735/CE, de 21 de octubre de 1997, relativa a determinadas medidas de protección con respecto al comercio de determinados tipos de desperdicios de mamíferos (DO L 294, p. 7), la Comisión prohibió el envío a otros Estados miembros y a países terceros de harinas de carne y huesos de mamíferos que no hubieran sido producidas mediante el sistema establecido en la Decisión 96/449.

17 El 18 de julio de 1996, el Parlamento Europeo constituyó una comisión temporal de investigación sobre la EEB. El 7 de febrero de 1997, esta comisión aprobó un informe sobre las alegaciones de infracción o de mala administración del Derecho comunitario con respecto a la EEB, sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales nacionales y comunitarios (en lo sucesivo, «informe de la comisión de investigación»). En dicho informe se hacía constar la mala gestión de la crisis de la EEB, tanto por parte de la Comisión y del Consejo como de las autoridades del Reino Unido, y se criticaba el funcionamiento de los comités comunitarios encargados de las cuestiones veterinarias y sanitarias. El 19 de febrero de 1997, el Parlamento adoptó una resolución sobre las conclusiones de la comisión temporal de investigación, en virtud de la cual se aprobaba el referido informe y se instaba a la Comisión, al Consejo y a los Gobiernos de los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para llevar a efecto sus recomendaciones.

18 La Decisión 97/534/CE de la Comisión, de 30 de julio de 1997, relativa a la prohibición de uso de los materiales de riesgo en relación con las encefalopatías espongiiformes transmisibles (DO L 216, p. 95), prohibió el uso de los denominados «materiales especificados de riesgo» (en lo sucesivo, «MER»), a saber, en primer lugar, el cráneo, incluidos los sesos y los ojos, las amígdalas y la médula espinal de los animales de la especie bovina de más de 12 meses de edad y de los de las especies ovina y caprina de más de 12 meses de edad o que mostrasen en las encías el incisivo definitivo, y, en segundo lugar, el bazo de los animales de las especies ovina y caprina. A partir de la entrada en vigor de dicha Decisión, quedaba prohibida la

utilización de los MER para cualquier fin, así como la utilización de la columna vertebral de animales de las especies bovina, ovina y caprina para la producción de carne recuperada mecánicamente. Además, los MER debían tratarse de un modo específico y destruirse por incineración, todo ello sin perjuicio de las medidas adicionales adoptadas por los Estados miembros en relación con los animales sacrificados en su propio territorio. La fecha inicialmente prevista para la aplicación de la citada Decisión, que era el 1 de enero de 1998, se pospuso, en momentos sucesivos, hasta el 30 de junio de 2000. No obstante, el 29 de junio de 2000, la Comisión adoptó la Decisión 2000/418/CE, por la que se reglamenta el uso de los materiales de riesgo en relación con las encefalopatías espongiformes transmisibles y se modifica la Decisión 94/474 (DO L 158, p. 76), que sustituyó a la Decisión 97/534, derogándola.

- 19 El 16 de marzo de 1998, el Consejo adoptó la Decisión 98/256/CE, relativa a medidas de emergencia en materia de protección contra la EEB y por la que se modifica la Decisión 94/474 y se deroga la Decisión 96/239 (DO L 113, p. 32), en virtud de la cual se flexibilizó la prohibición de exportar desde Irlanda del Norte determinadas carnes y productos a base de carne de vacuno, con arreglo a las condiciones de un régimen basado en la certificación de rebaños (Export Certified Herds Scheme). En concreto, la Decisión levantó la prohibición de expedir a otros Estados miembros y exportar a países terceros carne de vacuno deshuesada y productos a base de carne de vacuno procedentes de animales nacidos y criados en Irlanda del Norte, originarios de rebaños con sello de indemnidad de la EEB y sacrificados en Irlanda del Norte en mataderos reservados única y exclusivamente a tal fin. La carne debía deshuesarse en plantas de despiece y almacenarse en cámaras frigoríficas situadas en Irlanda del Norte y reservadas exclusivamente para los productos procedentes de dichos mataderos. Posteriormente, la Decisión 98/351/CE de la Comisión, de 29 de mayo de 1998 (DO L 157, p. 110), señaló el 1 de junio de 1998 como fecha a partir de la cual podían iniciarse los envíos desde Irlanda del Norte.
- 20 El 25 de noviembre de 1998, la Comisión adoptó la Decisión 98/692/CE, sobre determinadas medidas de emergencia en materia de protección contra la EEB (DO L 328, p. 28), por la que se modificaba la Decisión 98/256 y se flexibilizaba la prohibición de exportar desde el Reino Unido determinados productos, con arreglo al principio de autorización de la expedición en el marco de un régimen de exportación basado en la fecha (Date-Based Export Scheme o DBES). Se trataba en

concreto de los siguientes productos: carne fresca, carne picada y preparados de carne, productos cárnicos y alimentos destinados a carnívoros domésticos, todos ellos procedentes de animales de la especie bovina nacidos y criados en el Reino Unido que hubiesen sido sacrificados en ese país en mataderos no utilizados para el sacrificio de bovinos no admisibles. Un animal de la especie bovina era considerado admisible con arreglo al DBES si había nacido y había sido criado en el Reino Unido y se acreditaba que en el momento de su sacrificio cumplía una serie de condiciones, a saber: que el animal pudiera ser identificado y que fuera posible el rastreo de su madre y de su rebaño de origen; que el animal tuviera más de 6 meses de edad pero menos de 30; que la madre del animal hubiera seguido en vida durante al menos los 6 meses siguientes al nacimiento de éste y que no hubiera desarrollado la EEB ni existieran sospechas de que la hubiera desarrollado. El animal que llegase al matadero para su sacrificio sin cumplir tales requisitos tenía que ser rechazado automáticamente y, en caso de que tal circunstancia se conociese cuando la exportación ya hubiera tenido lugar, había que notificarla a la autoridad competente del lugar de destino. Además, el sacrificio de animales admisibles debía efectuarse en mataderos que no se utilizasen para el sacrificio de animales de la especie bovina no admisibles. Mediante la Decisión 1999/514/CE de la Comisión, de 23 de julio de 1999 (DO L 195, p. 42), se fijó el 1 de agosto de 1999 como fecha a partir de la cual podían iniciarse los envíos de los productos a que se ha hecho referencia.

21 Por último, la Decisión 2000/418 reguló el uso de los MER, definiendo los materiales de animales de las especies bovina, ovina y caprina que, a partir del 1 de octubre de 2000, debían ser extraídos y eliminados mediante un procedimiento específico destinado a asegurar que no se transmitiera la EEB. Esta Decisión prohibió también la utilización en ciertos casos de huesos de la cabeza y de las columnas vertebrales de dichos animales y el uso de determinados métodos de sacrificio.

22 Entre los meses de noviembre y diciembre de 2000, se produjo un repunte simultáneo de los casos de EEB en varios Estados miembros. El 22 de noviembre de 2000, apareció el primer caso de la enfermedad de las vacas locas en España. En noviembre de 2001 ya se habían detectado 73 casos de EEB en España.

23 El 4 de diciembre de 2000, el Consejo adoptó la Decisión 2000/766/CE, relativa a determinadas medidas de protección contra las encefalopatías espongiformes transmisibles y la utilización de proteínas animales en la alimentación animal (DO L 306, p. 32), que entró en vigor el 1 de enero de 2001 y que obligaba a los Estados

miembros a prohibir el uso de proteínas animales elaboradas en la alimentación de los animales de granja mantenidos, cebados o criados para la producción de alimentos. Además, los Estados miembros debían prohibir la comercialización, los intercambios, la importación procedente de terceros países y la exportación a terceros países de proteínas animales elaboradas destinadas a la alimentación de animales de granja, y asegurarse de que dichas proteínas fueran retiradas del mercado, de los circuitos de distribución y de los almacenes ubicados en las propias explotaciones.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 24 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 7 de diciembre de 2001, los demandantes interpusieron el presente recurso.
- 25 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 27 de febrero de 2002, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114 del Reglamento de Procedimiento de este Tribunal. Mediante auto del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) de 27 de junio de 2002, se unió la excepción de inadmisibilidad al examen del fondo del asunto.
- 26 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera) decidió iniciar la fase oral. En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia formuló varias preguntas al Consejo y a la Comisión. Las partes demandadas respondieron dentro del plazo señalado.
- 27 En la vista de 15 de febrero de 2006 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

28 Los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

- Declare la admisibilidad del recurso.

- Declare que el Consejo y la Comisión han actuado de forma antijurídica y son por ello responsables, a los efectos del artículo 288 CE, de la propagación en el territorio de la Unión Europea de la crisis de la EEB y consecuentemente por los daños alegados en la demanda.

- Condene al Consejo y a la Comisión a reparar solidariamente los daños causados a los demandantes como consecuencia de esta crisis, cuantificados en esta demanda en 19.438.372,69 euros, así como el daño moral que se ha sufrido (que se valora en un 15 % sobre el importe anterior, esto es, valorado en 2.915.755,80 euros).

- Condene a la Comisión y al Consejo al pago de las costas derivadas de este procedimiento.

29 El Consejo y la Comisión solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

- Declare la inadmisibilidad del recurso.

- En cualquier caso, desestime el recurso por infundado.

- Condene en costas a los demandantes.

Sobre la admisibilidad

- 30 El Consejo y la Comisión, partes demandadas, invocan tres motivos de inadmisibilidad. El primer motivo se basa en la falta de adecuación de la demanda a lo prescrito en el artículo 44, apartados 1, letra a), y 5, del Reglamento de Procedimiento, debido a defectos de forma en cuanto a la identificación de los demandantes. El segundo motivo se basa en la falta de adecuación de la demanda a lo prescrito en el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento, dado que no se especifican los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se fundamenta el recurso. El tercer motivo alude a la falta de interés en ejercitar la acción por parte de la Unió de Pagesos y de la COAG.

Sobre el primer motivo de inadmisibilidad, basado en la existencia de defectos de forma en cuanto a la identificación de los demandantes

Alegaciones de las partes

- 31 En primer lugar, la Comisión afirma que la demanda no contiene el domicilio de los demandantes. A tenor del artículo 44, apartados 1, letra a), y 6, del Reglamento de Procedimiento, tal omisión supone el incumplimiento de un requisito de forma fundamental, que no se encuentra entre los defectos subsanables.
- 32 Los demandantes replican que sus domicilios figuran en las hojas de cálculo que acompañan como anexo a la demanda. En cualquier caso, la identificación del domicilio no constituye un requisito esencial que pueda determinar la inadmisibilidad del recurso y puede ser subsanado.

- 33 En segundo lugar, las partes demandadas sostienen que la demanda no identifica correctamente las personas jurídicas que figuran como demandantes. En particular, contrariamente a lo que exige el artículo 44, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento, algunas de las personas jurídicas demandantes no han acompañado sus estatutos y otras no han aportado la prueba de que el poder del abogado ha sido otorgado debidamente por persona capacitada al efecto. Por último, el Consejo observa que algunos demandantes no han aportado poderes otorgados a favor de los abogados que formulan la demanda.
- 34 Los demandantes observan que, con arreglo al artículo 44, apartado 5, letra a), del Reglamento de Procedimiento, la presentación de los estatutos de las personas jurídicas es uno de los posibles medios de prueba de su existencia jurídica, dejando la puerta abierta para que sea utilizado cualquier otro medio de prueba. Pues bien, los originales de las facturas que se adjuntaron a la demanda, en los cuales consta la identidad de cada uno de los demandantes, su número de identificación a efectos fiscales y su domicilio, constituyen prueba suficiente de la existencia de las personas jurídicas. Los demandantes añaden que, en cualquier caso, aportaron como anexo a sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad copias compulsadas de las escrituras de constitución y los estatutos correspondientes a esas personas jurídicas. En cuanto a la supuesta falta de poder debidamente otorgado por algunas sociedades, los demandantes sostienen que, en varios casos, la prueba de la capacidad de las personas que otorgaron el poder figura en los autos, pues consta en los actos y contratos de constitución de las sociedades que se han aportado. En el caso de las demás sociedades, los demandantes afirman que en la fase escrita del procedimiento presentaron el poder otorgado a los abogados por persona capacitada al efecto.
- 35 En tercer lugar, la Comisión alega que, sin disponer de sus estatutos, no es posible comprobar cuál es el objeto social de algunas de las personas jurídicas que figuran como demandantes. En cualquier caso, las denominaciones sociales de algunas de las personas jurídicas demandantes no permiten identificar ninguna relación aparente con las actividades ganaderas. Según la Comisión, las sociedades que no ejercen actividades de producción o venta de carne de vacuno carecen de interés para ejercitar la acción en el presente asunto.

- 36 Los demandantes alegan que el Reglamento de Procedimiento no obliga a identificar el objeto social de una sociedad demandante. En cualquier caso, de los estatutos de las personas jurídicas demandantes se desprende incuestionablemente que todas ellas desarrollan una actividad relacionada con la agricultura. Así pues, acreditan un interés para ejercitar la acción en el presente recurso.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 37 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la imputación basada en la falta de indicación de los domicilios de los demandantes, es preciso señalar que el artículo 44, apartado 1, letra a), del Reglamento de Procedimiento dispone que la demanda deberá contener el nombre y domicilio de los demandantes. Pues bien, en el caso de autos, aunque los domicilios de los demandantes no figuran en la demanda propiamente dicha, sí lo hacen en los documentos que se adjuntan como anexos a la misma. A mayor abundamiento, cabe observar que los demandantes aportaron, como anexo a sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, una relación de sus domicilios. Por consiguiente, debe desestimarse esta imputación.
- 38 En segundo lugar, por lo que se refiere a la imputación basada en la no aportación de los estatutos de las sociedades demandantes ni de los poderes de los abogados, o en el hecho de que tales poderes no hubieran sido debidamente otorgados, procede señalar que el artículo 44, apartado 5, letras a) y b), del Reglamento de Procedimiento dispone que, si el demandante fuere una persona jurídica de Derecho privado, adjuntará a su demanda, por un lado, sus estatutos o un certificado recientemente expedido por el Registro Mercantil o el Registro de Asociaciones, o cualquier otro medio de prueba de su existencia jurídica, y, por otro lado, la prueba de que el poder del abogado ha sido otorgado debidamente por persona capacitada al efecto. No obstante, el apartado 6 de ese mismo artículo 44 dispone que, si la demanda no reúne los mencionados requisitos, el demandante podrá subsanar posteriormente sus defectos, aportando los documentos que falten. Pues bien, este Tribunal ha podido comprobar que, en el caso presente, los demandantes han aportado durante el procedimiento los documentos, estatutos o poderes que no habían adjuntado inicialmente a su demanda. Así pues, debe desestimarse esta imputación.

- 39 En tercer lugar, por lo que se refiere a la imputación basada en que algunas personas jurídicas no han indicado su objeto social y en que la denominación social de algunas de ellas carece de relación aparente con actividades de producción o venta de carne de vacuno, procede destacar que el artículo 44, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento se limita a exigir a las personas jurídicas únicamente la prueba de su existencia jurídica. En el marco de un recurso de indemnización, el interés para ejercitar la acción de una persona jurídica depende menos de las estipulaciones de sus estatutos relativas a su objeto social que de las actividades reales de la entidad de que se trate y, más concretamente, de los daños que alegue haber sufrido como consecuencia de tales actividades. Pues bien, en el caso presente, los demandantes han presentado facturas relacionadas con sus actividades en la ganadería bovina, con vistas a justificar la naturaleza y amplitud del daño sufrido individualmente por cada uno de ellos. Así pues, se ha acreditado que las personas jurídicas demandantes desarrollaban actividades en el sector de que se trata. Por consiguiente, también debe desestimarse esta imputación.
- 40 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar este motivo de inadmisibilidad.

Sobre el segundo motivo de inadmisibilidad, basado en que no se especifican con precisión los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se fundamenta el recurso

Alegaciones de las partes

- 41 La Comisión recuerda que, a tenor del artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia y del artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento, toda demanda debe contener la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados. No cumple estos requisitos una demanda dirigida a la reparación de los daños ocasionados por una institución comunitaria que no facilite el menor dato en lo que atañe a la naturaleza del perjuicio alegado ni en lo relativo a de qué manera la conducta imputada a la institución demandada pudo haber causado el perjuicio que se alega haber sufrido (auto del Tribunal de Primera Instancia de 21 de noviembre de 1996, Syndicat des producteurs de viande bovine y otros/Comisión, T-53/96, Rec. p. II-1579, apartado 23).

- 42 Pues bien, añade la Comisión, en el caso de autos la demanda no expone con la requerida claridad la conducta supuestamente contraria a Derecho de las instituciones demandadas ni indica la razón de dicha ilegalidad. La demanda tampoco especifica de qué disposiciones comunitarias resulta la obligación de actuar de las instituciones cuyo incumplimiento aducen los demandantes. Según la Comisión, en definitiva, las partes demandadas ignoran qué actos u omisiones ilícitas se les reprochan exactamente y se encuentran, por tanto, en la incapacidad de articular adecuadamente su defensa. Del mismo modo, tampoco se ha precisado suficientemente la relación de causalidad que pueda existir entre el comportamiento supuestamente ilegal y el perjuicio invocado. En efecto, concluye la Comisión, la demanda no especifica qué medidas comunitarias provocaron la aparición de la EEB en España, no identifica los productos o materias cuya comercialización provocó la aparición de la enfermedad y no concreta qué relación existe entre la venta de tales productos y la normativa comunitaria que autorizó la importación o comercialización de los mismos.
- 43 Los demandantes sostienen que la demanda permite identificar la cuestión objeto del litigio y los motivos y elementos de hecho y de Derecho en que se fundamenta. En efecto, la demanda contiene un cuadro en el que se plasman las acciones y las omisiones que se reprochan a las instituciones y que son objeto de denuncia por haber causado un perjuicio a los ganaderos. Del mismo modo, concluyen los demandantes, las facturas presentadas acreditan debidamente la materialidad del perjuicio sufrido.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 44 Conforme al artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia y al artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento, toda demanda deberá contener la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados. Con el fin de garantizar la seguridad jurídica y la buena administración de la justicia, para declarar la admisibilidad de un recurso es preciso que los elementos esenciales de hecho y de Derecho sobre los que esté basado consten, al menos sucintamente, pero de manera coherente y comprensible, en el propio tenor de la demanda (autos del Tribunal de Primera Instancia de 29 de noviembre de 1993,

Koelman/Comisión, T-56/92, Rec. p. II-1267, apartado 21, y de 14 de mayo de 1998, Goldstein/Comisión, T-262/97, Rec. p. II-2175, apartado 21). De reiterada jurisprudencia se desprende que, para atenerse a estos requisitos, toda demanda que tenga por objeto la reparación de los daños causados por una institución comunitaria deberá contener los elementos que permitan identificar el comportamiento que el demandante reprocha a la institución, las razones por las que estima que existe una relación de causalidad entre dicho comportamiento y el perjuicio que alega haber sufrido, así como el carácter y el alcance de dicho perjuicio (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1996, Asia Motor France y otros/Comisión, T-387/94, Rec. p. II-961, apartado 107, y auto Syndicat des producteurs de viande bovine y otros/Comisión, antes citado, apartado 22).

45 Pues bien, en el caso presente la demanda cumple los requisitos mencionados más arriba. En efecto, la demanda, en primer lugar, identifica las acciones y omisiones que se reprochan a las instituciones demandadas, así como las disposiciones y principios que tales instituciones supuestamente violaron. En segundo lugar, la demanda detalla el carácter y el alcance del perjuicio supuestamente sufrido por los demandantes, cuantificando al mismo tiempo dicho perjuicio en relación con cada uno de ellos. En tercer lugar, por último, los demandantes exponen las razones por las que consideran que existe una relación de causalidad entre los comportamientos reprochados al Consejo y a la Comisión y los perjuicios que alegan haber sufrido.

46 Por lo tanto, procede declarar que en el caso presente se cumplen los requisitos del artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento.

47 Por consiguiente, procede desestimar este motivo de inadmisibilidad.

Sobre el tercer motivo de inadmisibilidad, basado en la falta de interés en ejercitar la acción por parte de la Unió de Pagesos y de la COAG

48 El Consejo cuestiona la posición procesal de la Unió de Pagesos y de la COAG, consistente en «apoyar» a los demandantes. Con arreglo al Reglamento de

Procedimiento, la única vía para que una persona o asociación pueda apoyar las pretensiones de los demandantes es la demanda de intervención. Ahora bien, concluye el Consejo, esas dos organizaciones profesionales no han presentado tal demanda. La Comisión, por su parte, afirma ignorar el alcance que los demandantes pretenden dar a la intervención en el presente procedimiento de la Unió de Pagesos y de la COAG. En cualquier caso, la Comisión niega el interés en ejercitar la acción de esas dos organizaciones profesionales, en la medida en que no han demostrado que actúen en nombre de sus miembros.

- 49 Los demandantes alegan que el interés de la Unió de Pagesos y de la COAG en ejercitar la acción resulta del perjuicio sufrido por dichas organizaciones, el cual está constituido por la suma de todos los perjuicios sufridos por sus miembros, así como por el daño moral individualmente causado a dichas organizaciones. La Unió de Pagesos y la COAG no pretenden obtener una indemnización económica, sino moral, concretamente que sea reconocida la falta de actuación suficiente en la gestión de la crisis de la EEB por parte de las instituciones comunitarias. La personación de dichas organizaciones profesionales no tiene más finalidad que la de dar apoyo a sus miembros.
- 50 En la vista, la Unió de Pagesos y la COAG precisaron que su intención era intervenir en el presente procedimiento en calidad de partes coadyuvantes. El Tribunal de Primera Instancia recuerda que, con arreglo a los artículos 115 y 116 del Reglamento de Procedimiento, en relación con el artículo 40 del Estatuto del Tribunal de Justicia, toda persona o asociación que pretenda intervenir en un litigio del que conozca el Tribunal de Primera Instancia deberá presentar una demanda de intervención mediante escrito separado.
- 51 En el presente asunto, la Unió de Pagesos y la COAG no han cumplimentado la referida formalidad. En consecuencia, este Tribunal no puede reconocer su legitimación como partes coadyuvantes a los efectos del presente procedimiento.
- 52 El Tribunal de Primera Instancia ha de observar, por otra parte, que sólo cabe reconocer a las asociaciones profesionales legitimación en virtud del artículo 288 CE

en el supuesto de que puedan invocar ante los tribunales, o bien un interés propio, distinto del de sus miembros, o bien un derecho a reparación que les haya sido cedido por otras personas (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de septiembre de 1998, Coldiretti y otros/Consejo y Comisión, T-149/96, Rec. p. II-3841, apartado 57; en este sentido, véase también la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 1995, Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión, T-481/93 y T-484/93, Rec. p. II-2941, apartados 76 y 77).

53 En el presente asunto, por una parte, la Unió de Pagesos y la COAG no alegan una cesión de derechos ni un mandato expreso que les habilite para presentar un recurso de indemnización de los perjuicios sufridos por sus miembros. Por otra parte, dichas organizaciones precisan que no pretenden obtener una indemnización económica, pero que el perjuicio que sufrieron está constituido por la suma de todos los perjuicios sufridos por sus miembros y por el daño moral individualmente sufrido por ellas mismas. Sin embargo, este supuesto daño moral individual de las mencionadas asociaciones no ha sido justificado de ningún modo.

54 De lo anterior se deduce que, en el caso de autos, la Unió de Pagesos y la COAG no han justificado ningún interés en ejercitar la acción.

55 Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad del recurso respecto de esas dos organizaciones profesionales agrarias.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

56 Los demandantes alegan que en el presente asunto concurren los requisitos que dan derecho a obtener reparación sobre la base de la responsabilidad extracontractual de

las instituciones comunitarias con arreglo al artículo 288 CE, a saber, la existencia de un acto ilícito o un comportamiento antijurídico que sea imputable a una institución, de un daño real y de una relación de causalidad entre el acto ilícito y el perjuicio invocado. Los demandantes mantienen que el Consejo y la Comisión adoptaron, entre 1990 y 2000, normas y medidas insuficientes, erróneas, inadecuadas y tardías para hacer frente a la EEB y que, por ello, dichas instituciones son responsables de la propagación de esa enfermedad en varios Estados miembros, entre los que se incluye España, lo que irrogó a los demandantes cuantiosos daños, especialmente debido a la caída del consumo de carne de vacuno y a la disminución de su precio en dicho país.

- 57 Las partes demandadas sostienen que su comportamiento en relación con la EEB nunca fue contrario a Derecho y que, en cualquier caso, no existe relación de causalidad alguna entre tal comportamiento y el perjuicio invocado.

1. Sobre la existencia de un comportamiento antijurídico del Consejo y de la Comisión

- 58 Los demandantes mantienen que las instituciones demandadas infringieron la normativa comunitaria relativa a la protección de la salud animal y pública, así como los principios de buena administración, de confianza legítima y de cautela, que constituyen normas jurídicas de rango superior destinadas a proteger a los particulares. Los demandantes resaltan que las omisiones de las instituciones demandadas pueden generar la responsabilidad de la Comunidad en la medida en que éstas hayan incumplido una obligación legal de actuar derivada de una disposición comunitaria (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de julio de 1995, *Odigitria/Consejo y Comisión*, T-572/93, Rec. p. II-2025, apartado 35).
- 59 Las instituciones demandadas señalan que el comportamiento antijurídico que les reprochan los demandantes pertenece al ámbito de su actividad normativa, en el que

la responsabilidad de la Comunidad sólo se genera de forma excepcional (sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 1979, Ireks-Arkady/Consejo y Comisión, 238/78, Rec. p. 2955, apartado 9) y siempre que exista una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares (sentencia *Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión*, antes citada, apartado 81). Cuando las instituciones comunitarias disponen de una amplia facultad de apreciación para adoptar un acto normativo, el nacimiento de la responsabilidad de la Comunidad exige, además, que el incumplimiento esté caracterizado, es decir, que sea manifiesto y grave (sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de mayo de 1978, HNL y otros/Consejo y Comisión, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, Rec. p. 1209, apartado 6). Es necesario, pues, que la institución de que se trate haya rebasado gravemente los límites impuestos al ejercicio de sus facultades (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 1982, Kind/CEE, 106/81, Rec. p. 2885, apartado 12). Incumbe a los demandantes aportar la prueba de tal ilegalidad (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 1994, KYDEP/Consejo y Comisión, C-146/91, Rec. p. I-4199, apartados 43 y 44). Ahora bien, concluyen las partes demandadas, el Consejo y la Comisión no han incurrido en ilegalidad alguna en el marco de su lucha contra la EEB.

— Sobre la infracción de la normativa comunitaria en materia de protección de la salud animal y de la salud pública

60 Los demandantes alegan que el Consejo y la Comisión disponían, en el momento en que apareció la EEB, de una base jurídica suficiente para adoptar los instrumentos jurídicos necesarios destinados a impedir la propagación de la enfermedad. En primer lugar, los demandantes se refieren a las competencias en materia de salud animal, previstas en los artículos 32 CE y siguientes, relativos a la política agrícola común, y en los reglamentos que establecieron las OCM en los sectores porcino y bovino. Los demandantes también mencionan el artículo 100 del Tratado CE (actualmente artículo 94 CE), base jurídica de carácter general que permite adoptar aquellas directivas que resulten necesarias para el buen funcionamiento del mercado común. Por otro lado, la Directiva 89/662 impone a la Comisión una obligación de vigilancia sobre los programas de control llevados a cabo por las autoridades nacionales, previendo además que deberá proceder a realizar inspecciones *in situ* con el fin de verificar la eficacia de tales controles. En segundo lugar, los demandantes invocan las competencias comunitarias en materia de salud pública, reconocidas expresamente en el Tratado de Maastricht y ampliadas por el Tratado

de Ámsterdam (artículo 152 CE). La protección de la salud pública constituye un interés público primordial y se le debe atribuir una importancia preponderante frente a las consideraciones económicas (auto del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1996, Reino Unido/Comisión, C-180/96 R, Rec. p. I-3903, apartados 91 y 93, y sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de julio de 1997, Affish, C-183/95, Rec. p. I-4315, apartados 43 y 57).

- 61 Los demandantes sostienen que la Comisión y el Consejo infringieron la normativa comunitaria en materia de salud animal y de salud pública. Para fundamentar esta tesis, invocan el informe de la comisión de investigación, en el que el Parlamento llegó a la conclusión de que la Comisión y el Consejo tenían responsabilidad en la crisis de la EEB. En lo que atañe en particular a la Comisión, el referido informe contiene los siguientes reproches: la suspensión de las misiones de investigación veterinaria en el Reino Unido durante el período comprendido entre los años 1990 y 1994; la falta de coordinación entre las Direcciones Generales competentes; la falta de transparencia del funcionamiento del CCV, por cuanto que el sub-grupo EEB casi siempre estuvo presidido por un miembro británico y compuesto por numerosos científicos de nacionalidad británica; el hecho de no haber garantizado la correcta ejecución de los controles veterinarios, sin acatar las obligaciones impuestas por la Directiva 89/662, así como la reglamentación tardía y la ineficacia en relación con las harinas de carne y huesos. Los demandantes aclaran que la imputación de la Comisión y del Consejo se debe a que las competencias para hacer frente a la crisis de la EEB se encuentran compartidas entre ambas instituciones. Al Consejo se le reprocha, en particular, no haber aplicado el artículo 152 CE, apartado 4, letras b) y c), ni tampoco las disposiciones de la Directiva 89/662, así como la adopción de la Decisión 98/256, que levantó la prohibición de exportación impuesta al Reino Unido. En lo que atañe a la Comisión, se le reprocha especialmente no haber ejercido las competencias de ejecución, vigilancia y control previstas en las Directivas 89/662 y 90/425.

- 62 Las instituciones demandadas manifiestan haber actuado siempre con determinación y escrupuloso respeto de la legalidad, dentro de los límites de sus respectivas competencias y basando su acción en los conocimientos científicos disponibles sobre la epizootia y sus consecuencias para la salud pública y animal. Añaden que gozan de una amplia facultad de apreciación, tanto en materia de política agrícola

común como en la aplicación del artículo 152 CE. En lo que atañe, más concretamente, a la lucha contra la EEB, las partes demandadas afirman que la jurisprudencia ha reconocido que las instituciones disponen de una amplia facultad discrecional en materia de adopción de medidas de salvaguardia (sentencias del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1998, *National Farmers' Union* y otros, C-157/96, Rec. p. I-2211, apartados 61 y siguientes, y Reino Unido/Comisión, C-180/96, Rec. p. I-2265, apartado 37).

63 Las instituciones demandadas alegan también que sus «omisiones» sólo pueden generar la responsabilidad de la Comunidad en la medida en que hayan incumplido una obligación legal de actuar derivada de una disposición comunitaria (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de diciembre de 2001, *Area Cova* y otros/ Consejo y Comisión, T-196/99, Rec. p. II-3597, apartado 84). Ahora bien, añaden, el artículo 152 CE, apartado 4, letras b) y c), se limita a fijar los objetivos de la Comunidad en materia de salud pública, sin imponerle una obligación legal de actuar. Del mismo modo, las Directivas 89/662 y 90/425 atribuyen, en principio, a los Estados miembros la responsabilidad en cuanto a los controles de policía sanitaria y a la inspección de los productos animales (auto Reino Unido/Comisión, antes citado, apartados 53 y 54), confiriendo únicamente a la Comisión facultades de vigilancia. En realidad, la responsabilidad del control efectivo de la aplicación de la legislación comunitaria corresponde a los Estados miembros y el papel de la Comisión consiste esencialmente en verificar que las autoridades nacionales cumplan dicha obligación, como subrayó el Informe final consolidado presentado a la comisión temporal de investigación del Parlamento de 20 de octubre de 1997 [COM(97) 509 final, p. 5].

64 Los demandantes centran sus críticas en la actuación de las instituciones distinguiendo en ésta tres grandes periodos. El primero es el que transcurre entre el descubrimiento de la EEB, a mediados de los años ochenta, hasta que en 1994 la Comisión hace frente por primera vez a las causas de la enfermedad mediante la prohibición del uso de harinas de origen animal. Este periodo se caracteriza por la omisión negligente de las instituciones comunitarias, tanto desde el punto de vista normativo como en cuanto a sus obligaciones de vigilancia y control. El segundo período es el comprendido entre 1994 y 1998 y está marcado por una actuación claramente insuficiente, tardía e incoherente de la Comisión y del Consejo para erradicar la enfermedad, con la adopción por parte de estas instituciones de medidas

a menudo contradictorias y que no respondían a la información científica disponible. Por último, concluyen los demandantes, el tercer período va desde 1998 hasta 2000 y se caracteriza por la pasividad de las instituciones y por una relajación de los controles e inspecciones, que hicieron posible la aparición masiva de nuevos casos en el mes de noviembre de 2000.

65 Más concretamente, los demandantes sostienen que, a pesar de que la Comisión estaba informada desde 1989 de la existencia de numerosos focos de EEB en el Reino Unido y de los importantes riesgos de transmisión de esta enfermedad, las instituciones comunitarias se abstuvieron durante varios años de tomar las precauciones necesarias para evitar su propagación. Así, los demandantes señalan que, entre 1990 y 1994, toda actividad normativa comunitaria en relación con la EEB estuvo prácticamente suspendida, sin que hubiera ningún debate en el Consejo sobre la enfermedad. Los demandantes también reprochan a la Comisión que no ejercitase las facultades de vigilancia que legalmente le correspondían y, concretamente, que no adoptara las medidas de salvaguardia y control contempladas en las Directivas 89/662 y 90/425. Según se desprende del informe de la comisión de investigación, la Comisión incluso suspendió en la práctica, durante ese período, el envío de misiones de inspección veterinaria al Reino Unido. Por último, afirman los demandantes, distintas notas internas redactadas en el seno de la Comisión en 1990 demuestran que, en aquella época, sólo se contemplaba una política de desinformación.

66 La Comisión alega que no puede achacarse a las instituciones comunitarias una *culpa in vigilando* ni un incumplimiento de las obligaciones legales de actuar que supuestamente les correspondían. La Comisión recuerda que la legalidad de un acto debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en el momento de su adopción (sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión, 15/76 y 16/76, Rec. p. 321, apartado 7). En consecuencia, el carácter adecuado de las medidas aprobadas debe examinarse a la luz de los conocimientos científicos disponibles en el momento en que se tomaron. Pues bien, desde que, en febrero de 1989, se publicó el «Informe Southwood», que recogía los primeros casos de EEB en el Reino Unido, las instituciones comunitarias solicitaron al CCV y a los medios científicos que manifestaran su opinión sobre los diferentes problemas relacionados con la enfermedad y financiaron la investigación en este

campo. No obstante, los científicos consideraron durante mucho tiempo que la transmisión de la enfermedad al hombre era bastante improbable. Fueron las informaciones recogidas en el comunicado del SEAC de 20 de marzo de 1996 las que hicieron necesario adoptar las medidas urgentes objeto de la Decisión 96/239.

67 La Comisión observa que, mientras la posibilidad de transmisión de la EEB al hombre no fue sino una mera hipótesis científica, estimó que la prohibición de exportar del Reino Unido bovinos vivos de más de 6 meses de edad y toda una serie de productos susceptibles de transmitir la enfermedad conciliaba adecuadamente los intereses de los operadores del sector y los de los consumidores. Por lo demás, según la Comisión, aunque estaba facultada, bajo ciertas condiciones, para llevar a cabo inspecciones, no estaba obligada a hacerlo. En cualquier caso, desde 1990 se realizaron numerosas visitas de inspección al Reino Unido.

68 Los demandantes critican de un modo especial la tardanza de las instituciones comunitarias en prohibir el uso de harinas de carne y huesos en la alimentación de los animales de granja, al considerar que tales harinas constituían el principal vector de transmisión de la enfermedad. Los demandantes observan que, en 1989, el Reino Unido prohibió el uso de dichas harinas en la alimentación animal, aunque sin prohibir su producción o exportación. Y así, las ventas de harinas británicas a otros Estados miembros pasaron de 12.500 toneladas en 1988 a 25.000 toneladas en 1989. Sin embargo, prosiguen los demandantes, la Comisión no prohibió el uso de proteínas de mamíferos en la alimentación de los rumiantes hasta julio de 1994, mediante la Decisión 94/381. Este retraso explica que los casos de EEB disminuyeran en el Reino Unido pero aumentaran en los restantes Estados miembros. Además, esa Decisión se limitó a prohibir el uso de proteínas derivadas de tejidos de mamíferos únicamente en la alimentación de los rumiantes. Esta prohibición parcial de las harinas resultó posteriormente ser un foco de contaminación cruzada y, por tanto, de propagación de la enfermedad. Los demandantes concluyen que tan sólo con la Decisión 2000/766 llegó la prohibición absoluta del uso de proteínas animales en la alimentación de los animales de granja.

- 69 Por otra parte, los demandantes indican que, a pesar de que el Parlamento venía solicitando desde 1993 la aplicación de un procedimiento determinado para la transformación de los despojos animales procedentes de mamíferos que garantizase la inactivación de los agentes de la EEB, nada se hizo al respecto hasta la adopción de la Decisión 96/449, que entró en vigor el 1 de abril de 1997. Por último, los demandantes reprochan a las instituciones comunitarias haber tardado mucho en reaccionar a las recomendaciones del grupo de expertos reunidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en abril de 1996 y a las conclusiones del CCV de octubre de 1996, relativas a la necesidad de retirar los MER de todas las cadenas alimentarias. Los demandantes señalan que, de hecho, la entrada en vigor de la prohibición de utilizar cualquier tipo de MER, establecida inicialmente mediante la Decisión 97/534, fue aplazada por la Comisión y por el Consejo en sucesivas ocasiones durante casi tres años, de forma que dicha prohibición sólo comenzó a aplicarse a partir del 1 de octubre de 2000, con la Decisión 2000/418.
- 70 La Comisión sostiene que los demandantes no han aportado ningún informe científico anterior a la fecha de adopción de las medidas en cuestión que demuestre que éstas fueran inadecuadas o insuficientes. La Comisión precisa que la Decisión 94/381 fue adoptada de conformidad con un dictamen del Comité Veterinario Permanente, indicando que, en aquel momento, se consideraba que las proteínas derivadas de los tejidos de rumiantes eran la única fuente potencial de agentes de la EEB y que, por tanto, su exclusión de los piensos para rumiantes reduciría al mínimo el riesgo de infección. La Comisión añade que la Decisión 94/474 prohibió exportar del Reino Unido harina de carne y huesos que contuviera proteínas de rumiantes y no hubiese sido elaborada de conformidad con las nuevas normas comunitarias. La Comisión admite que al principio la aplicación de la normativa relativa a la elaboración de harinas de carne y huesos en los Estados miembros no se llevó a cabo de manera satisfactoria, pero observa que por esa razón incoó en 1997 procedimientos de infracción contra diez Estados miembros, entre ellos España.
- 71 Los demandantes observan asimismo que la actuación de las instituciones comunitarias fue incoherente y contradictoria. En particular, la prohibición de exportar desde el Reino Unido animales de la especie bovina y harinas de carne y huesos, impuesta en virtud de la Decisión 96/239, que había sido considerada necesaria, adecuada y proporcionada por el Tribunal de Justicia (auto Reino Unido/Comisión, antes citado), fue inmediatamente suavizada, puesto que se admitieron

excepciones y fue sustituida por medidas mucho menos rigurosas. Los demandantes señalan que la Decisión 96/362 comenzó por levantar la prohibición de exportar algunos productos, tales como el esperma, la gelatina, el sebo y los productos derivados de éste. A continuación, la Decisión 98/256 procedió de forma muy sutil a levantar la prohibición de exportación de productos bovinos desde el Reino Unido, mediante la sustitución en el precepto aplicable de los términos «el Reino Unido no enviará fuera de su territorio» por otros de carácter poco vinculante: «el Reino Unido se cerciorará de que no se envíen desde su territorio». De esta forma, la responsabilidad de vigilar la exportación de productos bovinos se trasladó en 1998 de la Comisión al Reino Unido, lo que según los demandantes constituye una «dejación de responsabilidades». Por último, concluyen éstos, la aprobación de la Decisión 98/692 supuso la última etapa del proceso de levantamiento progresivo y condicionado de la prohibición de exportar desde el Reino Unido.

72 La Comisión mantiene que la adopción de la Decisión 96/362 estaba plenamente justificada a la luz especialmente de los dictámenes del CCV de 9 y 18 de abril de 1996. En cuanto a la Decisión 98/256, las instituciones demandadas alegan que esta medida no levantó la prohibición de exportar productos bovinos desde el Reino Unido, sino que se limitó a permitir la exportación de determinados productos procedentes de Irlanda del Norte bajo una serie de estrictas condiciones. La modificación que señalan los demandantes suponía solamente una mejora en la redacción, puesto que no era el Reino Unido el que «enviaba» sino que quienes lo hacían eran personas allí establecidas, por lo que el alcance de la prohibición continuó siendo el mismo. Las autoridades encargadas de aplicar esta Decisión y la obligación de la Comisión de efectuar inspecciones tampoco sufrieron cambios. La Comisión añade que la Decisión 96/239 era una medida de salvaguardia de carácter transitorio que preveía su modificación posterior. Por último, la Comisión recuerda que el Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de examinar el carácter adecuado del levantamiento de la prohibición de exportar desde la perspectiva de la protección de la salud humana en la sentencia de 13 de diciembre de 2001, Comisión/Francia (C-1/00, Rec. p. I-9989), en la que declaró que la República Francesa había incumplido las obligaciones que le incumbían, al no haber adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a las Decisiones 98/256 y 1999/514.

73 Los demandantes sostienen que la pasividad del Consejo y de la Comisión hizo posible la aparición masiva, en noviembre de 2000, de nuevos casos de EEB. A este respecto, indican que la EEB se propagó debido a que, en varios Estados miembros (España, Portugal, Francia), los animales habían consumido harinas animales procedentes del Reino Unido. La fuerte crisis de confianza de los consumidores, que

se inició en los meses de noviembre y diciembre de 2000 en varios Estados miembros, entre ellos España, fue lo que en último término incitó a la Comisión y al Consejo a reaccionar y a adoptar las medidas apropiadas, entre las que se incluye, en particular, la Decisión 2000/766. Así pues, concluyen los demandantes, la Comisión y el Consejo tardaron doce años, contados desde la prohibición por parte del Reino Unido de la utilización de harinas cárnicas para la alimentación de rumiantes, en reaccionar ante la gravedad de la crisis y sus consecuencias.

- 74 La Comisión considera que, habida cuenta del gran número de disposiciones específicas adoptadas, no puede reprocharse a las instituciones el haber permanecido pasivas frente a la enfermedad. Tales medidas lograron, de hecho, reducir y paliar la crisis.

— Sobre la vulneración de los principios de buena administración, de confianza legítima y de cautela

- 75 En primer lugar, los demandantes alegan que la Comisión vulneró el principio de buena administración. En efecto, añaden, la Comisión incumplió su deber de vigilancia al mostrar una falta de diligencia inexplicable y, además, ignoró los imperativos de la salud pública en beneficio de la protección de los intereses económicos del Reino Unido, de forma incompatible con su obligación de ponderar adecuadamente los intereses en juego. Según los demandantes, el principio de buena administración obligaba a las instituciones comunitarias a tener en cuenta las posibles repercusiones para el sector ganadero de la relajación de las medidas de control de la EEB anteriormente establecidas (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de marzo de 1997, Oliveira/Comisión, T-73/95, Rec. p. II-381, apartado 32), cosa que dichas instituciones no hicieron.

- 76 Las instituciones demandadas sostienen que en el presente asunto se respetó escrupulosamente el principio de buena administración. Cuando el legislador comunitario se ve obligado a valorar los efectos futuros de una normativa que haya

de adoptar y dichos efectos no puedan preverse con exactitud, su valoración únicamente puede ser censurada si se revela como manifiestamente errónea, a la vista de los elementos de que disponía al adoptar dicha normativa (sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 1990, Wuidart y otros, C-267/88 a C-285/88, Rec. p. I-435, apartado 14, y de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/96, Rec. p. I-4973, apartado 90). Pues bien, en el presente caso, según los demandados, los demandantes se limitan a expresar, de manera general, su desacuerdo con la ponderación de los intereses en juego realizada por las instituciones comunitarias, sin haber demostrado que las disposiciones correspondientes fueran, en el momento de su adopción, manifiestamente erróneas (en este sentido, véase la sentencia KYDEP/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 47).

En segundo lugar, los demandantes sostienen que la Comisión vulneró el principio de confianza legítima al derogar, en 1998, la prohibición de exportar los productos procedentes del Reino Unido establecida en 1996. Los demandantes añaden que la referida prohibición creó en el sector ganadero una confianza legítima en que el nivel de control se mantendría estable. Así pues, si los agentes económicos no hubieran confiado en que las instituciones comunitarias controlarían la situación, habrían puesto en marcha una serie de medidas particulares para evitar que la crisis les afectara directamente.

Las instituciones demandadas recuerdan que los agentes económicos no pueden confiar legítimamente en el mantenimiento de una situación existente que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión, C-350/88, Rec. p. I-395, apartado 33). Del mismo modo, el concepto de confianza legítima presupone que el interesado albergue esperanzas fundadas en seguridades concretas dadas por la Administración comunitaria (auto del Tribunal de Primera Instancia de 11 de marzo de 1996, Guérin automobiles/Comisión, T-195/95, Rec. p. II-171, apartado 20). Ahora bien, los demandantes no presentaron ninguna prueba de que las instituciones les hubieran proporcionado tales seguridades, y, por otro lado, la Decisión 96/239 indicaba claramente su carácter temporal y transitorio. En cualquier caso, concluyen las partes demandadas, resulta evidente que las instituciones no podían asegurar que la enfermedad no alcanzaría el territorio español y menos aún aportar seguridades concretas al respecto.

- 79 En tercer lugar, los demandantes sostienen que la Comisión y el Consejo incumplieron el principio de cautela, en particular al no establecer controles más rigurosos. En efecto, añaden que en el caso presente no se tomaron las medidas adecuadas hasta el año 2000, a pesar de que los riesgos asociados a la EEB relativos a la salud animal estaban científicamente acreditados desde finales de los años ochenta y los relativos a la salud humana desde 1996. De cualquier modo, según los demandantes, aunque la Comisión y el Consejo considerasen que el riesgo no estaba plenamente demostrado, deberían haber adoptado medidas de protección mucho más intensas, tras realizar una evaluación adecuada de los riesgos concurrentes que fuese incluso más allá de la información científica disponible.
- 80 Las instituciones demandadas sostienen que su gestión de la crisis de la EEB nunca vulneró el principio de cautela. Mantienen que las medidas basadas en dicho principio deben ser proporcionales al nivel de protección elegido, sin que ello implique la «búsqueda de un nivel cero de riesgo», y también deben ser no discriminatorias, coherentes y basadas en el examen de los posibles beneficios y los costes de la acción o de la falta de acción. Según el Consejo y la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, al pronunciarse sobre la aplicación de este principio en asuntos relativos a la validez de la Decisión 96/239, han declarado que, cuando subsisten dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas, las instituciones pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos (sentencia Reino Unido/Comisión, antes citada, apartado 99; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 16 de julio de 1998, Bergaderm y Goupil/Comisión, T-199/96, Rec. p. II-2805, apartado 66). Sin embargo, añaden, el principio de cautela no obliga a las instituciones comunitarias a seguir todo dictamen científico sin ninguna facultad de apreciación. Pues bien, concluyen las instituciones demandadas, las medidas tomadas para gestionar la crisis de la EEB se adaptaron en todo momento a los riesgos existentes, de conformidad con la apreciación efectuada por las instituciones comunitarias.

2. Sobre la existencia de un perjuicio

- 81 Los demandantes invocan la existencia, por un lado, de un perjuicio económico y, por otro, de un daño moral.

82 Así, en primer término, alegan haber soportado un perjuicio real y cierto causado directamente en su esfera patrimonial como consecuencia de la aparición de la crisis de la EEB en España, tanto por el aumento de sus gastos (*damnum emergens*) como por la pérdida de los beneficios que sin duda habrían obtenido de no mediar la crisis (*lucrum cessans*). Según los demandantes, el daño sufrido constituye un perjuicio totalmente imprevisible que rebasa los límites de los riesgos económicos normales inherentes al ejercicio de actividades en el sector de que se trata (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de junio de 1990, *Sofrimport/Comisión*, C-152/88, Rec. p. I-2477, apartado 28). Los demandantes basan el cálculo de la cuantía de dicho daño en tres criterios. En primer lugar, ponen de relieve que la aparición del primer caso de EEB en España provocó una caída del consumo de carne de vacuno en ese país que osciló entre un 25 % y un 47 % y que trajo como consecuencia una disminución de hasta un 70 % del número de sacrificios en mataderos. En segundo lugar, los demandantes afirman que dicha disminución del consumo provocó un importante descenso del precio de la carne de vacuno en España, que pasó de 484 pesetas/kilo en el año 2000 a 331 pesetas/kilo durante los cinco primeros meses de 2001. En tercer lugar, los demandantes identifican una serie de daños «colaterales», entre los que se incluyen los siguientes: la prolongación de la estancia del ganado en las granjas más allá del ciclo normal de engorde; el incremento del precio del pienso (a raíz de la prohibición del uso de harinas de origen animal); los gastos de extracción de los MER y las pérdidas vinculadas a la devaluación en el mercado de las canales a las que se había extraído la columna vertebral, así como, por último, la recogida, traslado y destrucción de los cadáveres, como consecuencia de las medidas adoptadas por la Comisión. Los demandantes concluyen que el perjuicio económico total que han sufrido asciende, sin tener en cuenta los daños «colaterales» antes citados, a la cantidad de 19.438.372,69 euros.

83 El Consejo recuerda que la responsabilidad de la Comunidad implica que el daño alegado supere los límites de los riesgos económicos normales inherentes a las actividades del sector de que se trate (sentencia *Ireks-Arkady/Consejo y Comisión*, antes citada, apartado 11). El Consejo estima que el método de cálculo propuesto no permite acreditar que los demandantes hayan sufrido algún perjuicio ni apreciar la magnitud de tales daños con respecto a cada uno de los agentes económicos. El Consejo añade que la Comunidad y los Estados miembros adoptaron medidas importantes para paliar la pérdida de ingresos de los ganaderos y que dichas ventajas deben ser tomadas en consideración en el momento de calcular el daño que se alegue (sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 1993, *Comisión/Stahlwerke Peine-Salzgitter*, C-220/91 P, Rec. p. I-2393, apartado 57). La Comisión,

por su parte, pone de relieve que, dada la complejidad que presenta el cálculo del perjuicio económico invocado, su determinación debería ser objeto, llegado el caso, de un análisis posterior en el marco de una nueva fase del procedimiento. En cualquier caso, la Comisión sostiene que una buena parte de los denominados «perjuicios colaterales» no pueden ser objeto de indemnización, ya que fueron ocasionados precisamente por las medidas destinadas a erradicar la enfermedad que propugnan los demandantes.

84 En segundo término, los demandantes alegan que la crisis de la EEB les causó un daño moral. En primer lugar, la conducta ilícita de las instituciones y la inquietud social provocada por la crisis llevaron a los consumidores a perder su confianza en los ganaderos y en los demás operadores económicos del sector, lo que tuvo consecuencias negativas para el prestigio de la profesión. En segundo lugar, la mencionada situación se tradujo en una incertidumbre en cuanto al futuro profesional de los ganaderos. Además, la omisión o la actuación insuficiente de las instituciones supuso un menoscabo de la confianza de los demandantes en los organismos que los representan y amparan. En tercer lugar, los demandantes alegan haber sufrido perturbaciones relacionadas con sensaciones de impotencia, ansiedad, angustia e incertidumbre. Los demandantes cuantifican los daños morales en un 15 % del importe individualmente reclamado por razón del descenso de los precios, lo que supone un total de 2.915.755,80 euros.

85 El Consejo sostiene que los demandantes no han concretado en absoluto el daño moral supuestamente sufrido y que han cuantificado el mismo de una manera arbitraria y desprovista de justificación. La Comisión observa que la ganadería es una actividad económica como cualquier otra, en la que los operadores pueden sufrir pérdidas, y que no se han acreditado en modo alguno ni los supuestos ataques al prestigio profesional de los demandantes ni los sufrimientos psíquicos padecidos por éstos.

3. Sobre la existencia de una relación de causalidad

86 Los demandantes alegan que en este caso también se cumple el requisito de que exista una relación de causalidad entre el comportamiento antijurídico y el perjuicio

alegado. Mantienen que, si la Comisión y el Consejo hubieran tomado las medidas necesarias para impedir la aparición de nuevos focos de la enfermedad se habrían evitado los daños que sufrieron los ganaderos. La mala gestión de la crisis por parte de las instituciones impidió un mayor control de los agentes causantes de la propagación de la enfermedad fuera del ámbito geográfico donde se generó, por lo que constituye la causa directa de la crisis.

87 Los demandantes observan que está científicamente demostrado que las harinas de carne y huesos fueron el vehículo de transmisión de la EEB. Ahora bien, la Comisión y el Consejo no adoptaron medidas adecuadas al respecto hasta diciembre de 2000, cuando aprobaron la Decisión 2000/766, prohibiendo con carácter absoluto el uso de proteínas animales elaboradas en la alimentación de los animales de granja. Los demandantes aseguran que, tras la adopción de tales medidas, la crisis no se reprodujo.

88 Por otra parte, los demandantes alegan que la aparición de la enfermedad en España a finales del año 2000 puede hallar su causa directa en la Decisión 98/256, que levantó la prohibición, establecida en 1996, de exportar del Reino Unido ganado, carne y harinas de origen animal. Este prematuro levantamiento de la prohibición de exportar hizo posible la propagación de la EEB en los países importadores. A este respecto, los demandantes observan que, si bien el período medio de incubación de la enfermedad es de 4 a 5 años, estudios científicos han demostrado que el período mínimo de incubación es de alrededor de 22 meses. Pues bien, los demandantes señalan que el descubrimiento de los primeros casos en España se produjo dos años después del levantamiento de la prohibición de exportar.

89 Los demandantes alegan asimismo que los hechos del presente asunto difieren de los que dieron lugar a la sentencia Coldiretti y otros/Consejo y Comisión, antes citada, en la que el Tribunal de Primera Instancia desestimó el recurso argumentando que la caída del consumo de carne de vacuno en 1996 debía atribuirse a la publicación de información sobre la transmisibilidad de la EEB al hombre. En el presente caso, el consumo de carne de vacuno en España se hundió en el año 2000 sin que hubiera ninguna publicación científica divulgativa que lo justificase. La causa de la crisis fue la aparición masiva de nuevos casos de EEB y, en particular, el descubrimiento del

primer caso en España en noviembre de 2000. En realidad, el consumidor español no habría dejado de comer carne de vacuno si hubiera sabido que la enfermedad estaba limitada al territorio del Reino Unido. No puede hacerse a la prensa responsable de la crisis en España por el único motivo de haberse hecho eco de ella. Por lo demás, añaden los demandantes, en la sentencia dictada en el asunto Coldiretti y otros/ Consejo y Comisión, antes citada, el Tribunal de Primera Instancia señaló que no se había demostrado que, si se hubieran adoptado las medidas solicitadas, los ganaderos no habrían sufrido igualmente un perjuicio como consecuencia del hundimiento del mercado. Pues bien, en este caso, las medidas cuya falta de adopción se critica son precisamente las que el Consejo adoptó el 4 de diciembre de 2000, sólo quince días después de que aparecieran los primeros casos de EEB en España, a saber, la prohibición absoluta de harinas de carne y huesos en la alimentación de los animales de granja.

- 90 Por último, los demandantes alegan que el informe de la comisión de investigación confirma que la Comisión y el Consejo son responsables de la crisis generada por la propagación de la EEB en los Estados miembros. Aunque el citado informe fue elaborado en 1997, añaden los demandantes, las conclusiones del mismo son extrapolables a la presente situación, en la medida en que la normativa dictada por las instituciones demandadas con posterioridad a 1997 no siguió, al menos hasta diciembre de 2000, las recomendaciones formuladas en el referido informe.
- 91 Las instituciones demandadas sostienen que los demandantes no han demostrado en este caso la existencia de una relación de causalidad directa entre las ilegalidades reprochadas y el perjuicio alegado.
- 92 El Consejo admite que los conocimientos científicos sobre la EEB indican que la transmisión de la enfermedad se produjo principalmente por la ingestión de harinas de carne y huesos que contenían el agente patógeno. Pero hace hincapié en que, desde julio de 1994, los Estados miembros estaban obligados, en virtud de la Decisión 94/381, a prohibir la utilización de proteínas derivadas de tejidos de mamíferos en la alimentación de los rumiantes.

- 93 La Comisión observa que, tal como se desprende su informe de 20 de octubre de 1997 (véase el apartado 64 *supra*), varios Estados miembros, entre los que figura España, cometieron irregularidades en la aplicación de las medidas adoptadas en materia de EEB y que, por esa razón, el 26 de junio de 1997 decidió incoar procedimientos por incumplimiento contra diez Estados. Por lo demás, añade la Comisión, hay que tener en cuenta también la cuestión de la eventual responsabilidad de los productores británicos de harinas y del Reino Unido en la llegada de la enfermedad al continente.
- 94 Las partes demandadas alegan que los demandantes tampoco han demostrado que una actuación más temprana por parte de las instituciones o la adopción de otras medidas habrían podido evitar la aparición del primer caso de EEB en España. Teniendo en cuenta el largo período de incubación de la EEB y las infracciones de los Estados miembros, llegan a la conclusión de que incluso una actuación más temprana y drástica por parte de las instituciones comunitarias no hubiera evitado necesariamente la propagación de la enfermedad. Por otra parte, concluyen las instituciones demandadas, nada indica que, si se hubieran adoptado medidas diferentes, los precios no habrían caído a causa de los datos y de la información procedente de otros países.
- 95 Las instituciones demandadas estiman, por otro lado, que el factor desencadenante de las reacciones de los consumidores españoles fue la percepción del riesgo por parte de éstos. De esta forma, la campaña mediática alarmista desatada cuando apareció el primer caso de EEB en España provocó cierto pánico de los consumidores. No consiguieron paliar esta crisis de confianza del consumidor español ni la adopción de nuevas medidas de prohibición en diciembre de 2000, ni el hecho de que no se hubiera registrado ningún caso de personas afectas por la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob en España ni el reducido impacto de la EEB en este país en comparación con otros Estados miembros.
- 96 Finalmente, el Consejo rechaza el supuesto valor probatorio en el presente caso del informe de la comisión de investigación. En primer lugar, dicho informe se presentó más de un año antes de la adopción de la Decisión 98/256. En segundo lugar, el Consejo considera que este documento no se pronuncia sobre las posibles responsabilidades legales, sino que se limita a formular una serie de recomendaciones y valoraciones de carácter político.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 97 Según reiterada jurisprudencia, para que la Comunidad incurra en responsabilidad extracontractual por el comportamiento antijurídico de sus órganos a efectos del artículo 288 CE, párrafo segundo, deben concurrir una serie de requisitos, a saber: la ilegalidad del comportamiento imputado a las instituciones, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento imputado y el perjuicio que se alega (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 1982, *Oleifici Mediterranei/CEE*, 26/81, Rec. p. 3057, apartado 16; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 11 de julio de 1996, *International Procurement Services/Comisión*, T-175/94, Rec. p. II-729, apartado 44; de 16 de octubre de 1996, *Efisol/Comisión*, T-336/94, Rec. p. II-1343, apartado 30, y de 11 de julio de 1997, *Oleifici Italiani/Comisión*, T-267/94, Rec. p. II-1239, apartado 20).
- 98 En lo que atañe al primero de los requisitos, la jurisprudencia exige que se demuestre una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares (sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2000, *Bergaderm y Goupil/Comisión*, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, apartado 42). En cuanto a la exigencia de que la violación sea suficientemente caracterizada, el criterio decisivo para considerar que se cumple es la inobservancia manifiesta y grave, por parte de la institución comunitaria de que se trate, de los límites impuestos a su facultad de apreciación. Cuando dicha institución sólo dispone de un margen de apreciación considerablemente reducido, o incluso inexistente, la mera infracción del Derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada (sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 2002, *Comisión/Camar y Tico*, C-312/00 P, Rec. p. I-11355, apartado 54; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de julio de 2001, *Comafrika y Dole Fresh Fruit Europe/Comisión*, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 y T-225/99, Rec. p. II-1975, apartado 134).
- 99 En el supuesto de que no se cumpla uno de esos requisitos, deberá desestimarse el recurso en su totalidad, sin que sea necesario examinar los demás requisitos (sentencia *KYDEP/Consejo y Comisión*, antes citada, apartados 19 y 81, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 20 de febrero de 2002, *Förde-Reederei/Consejo y Comisión*, T-170/00, Rec. p. II-515, apartado 37).

100 En el caso de autos, debe examinarse en primer lugar la cuestión de la existencia de una relación de causalidad entre la actuación supuestamente antijurídica de las instituciones demandadas y el perjuicio invocado por los demandantes.

101 Según reiterada jurisprudencia, se admite la existencia de una relación de causalidad en el sentido del artículo 288 CE, párrafo segundo, cuando existe una relación directa de causa a efecto entre la falta cometida por la institución de que se trate y el perjuicio alegado, nexo que incumbe probar a los demandantes (sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de enero de 1992, Finsider y otros/Comisión, C-363/88 y C-364/88, Rec. p. I-359, apartado 25; sentencia Coldiretti y otros/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 101).

102 En el caso de autos, las ilegalidades alegadas por los demandantes consisten esencialmente en la adopción de normas y medidas insuficientes, erróneas, inadecuadas o tardías para hacer frente a la enfermedad de la EEB. De este modo, los demandantes reprochan a las instituciones demandadas haber incumplido sus obligaciones de vigilancia y de control en el ámbito de la salud animal y de la salud pública, y especialmente: en primer lugar, no haber desarrollado las disposiciones del artículo 152 CE, apartado 4, letras b) y c); en segundo lugar, no haber adoptado las medidas de salvaguardia previstas por las Directivas 89/662 y 90/425, y, en tercer lugar, no haber controlado la observancia de la normativa comunitaria por parte de las autoridades de los Estados miembros, especialmente por las del Reino Unido. Más concretamente, los demandantes reprochan a las instituciones comunitarias lo siguiente: en primer lugar, no haber prohibido hasta muy tarde el uso de las harinas de carne y huesos en la alimentación de los animales de granja, así como no haber establecido a tiempo procedimientos adecuados de transformación de los despojos animales a fin de garantizar la inactivación de los agentes de la EEB; en segundo lugar, no haber prohibido hasta muy tarde el uso de los MER, y, en tercer lugar, haber levantado prematuramente la prohibición impuesta en 1996 de exportar bovinos, carne de vacuno y harinas de carne y huesos procedentes del Reino Unido.

103 Los demandantes sostienen que esta supuesta mala gestión de la crisis de la EEB por parte del Consejo y de la Comisión impidió confinar dicha enfermedad en el territorio del Reino Unido, en donde había aparecido por primera vez, haciendo

posible que la misma se propagara a varios países de Europa continental, entre ellos España. Los demandantes añaden que la aparición de la EEB en este último país les ocasionó cuantiosos daños económicos, debido fundamentalmente a la caída del consumo de carne de vacuno y a la disminución de los precios de ésta, ocasionándoles también daños morales. Según los demandantes, las acciones y omisiones supuestamente culpables de las instituciones demandadas constituyen la causa directa de los perjuicios invocados en el presente caso.

- 104 El Consejo y la Comisión mantienen, en cambio, que los demandantes no han demostrado la existencia de una relación de causalidad directa entre esos supuestos comportamientos ilegales y los daños invocados. Dichas instituciones niegan, en particular, que pueda considerarse que sus acciones y omisiones provocaran la aparición de la EEB en España. Sostienen que no se ha demostrado que una acción más temprana por su parte o la adopción de medidas diferentes habría podido evitar la aparición del primer caso de EEB en ese país. Por otro lado, las instituciones demandadas alegan que, en cualquier caso, la crisis de confianza de los consumidores, causa según ellas de la caída de los precios y del consumo de carne de vacuno en el mercado español, fue provocada, en realidad, por la cobertura mediática alarmista de la aparición de los primeros casos de EEB en España.
- 105 Procede hacer constar, de entrada, que en el caso presente la caída del consumo y de los precios en el mercado de la carne de vacuno en España se produjo a raíz de la aparición, el 22 de noviembre de 2000, del primer caso de EEB en dicho país, a la que siguió la detección de más de 70 casos de EEB en el territorio español entre noviembre de 2000 y noviembre de 2001.
- 106 Consta que, en aquellos momentos, el consumidor español estaba ya al corriente desde hacía varios años tanto de la existencia de la enfermedad de las vacas locas en las cabañas ganaderas del Reino Unido y de otros Estados europeos –entre ellos Francia y Portugal, países vecinos–, como del riesgo de transmisión de dicha enfermedad al hombre y del carácter mortal de la misma. Por lo tanto, contrariamente a la situación existente en el asunto que dio lugar a la sentencia Coldiretti y otros/Consejo y Comisión, antes citada, en la que el hundimiento del

mercado se produjo como consecuencia de la publicación del comunicado del SEAC de 20 de marzo de 1996, que hacía referencia a la posible transmisibilidad al hombre de la enfermedad de la EEB (véase el apartado 113 de la sentencia Coldiretti y otros/ Consejo y Comisión, antes citada), en el caso presente el hundimiento de la demanda que originó los perjuicios invocados no fue consecuencia de los efectos sobre la opinión pública de la difusión de información científica o de vulgarización relacionada con los riesgos que la EEB representaba para la salud humana.

107 En el caso de autos, la crisis de confianza del consumidor, que provocó la caída del consumo de carne de vacuno en España, fue causada directamente por la detección en este país de vacas infectadas por la enfermedad de la EEB. De este modo, contrariamente a lo que al parecer sostienen las instituciones demandadas, lo que provocó la inquietud en el consumidor español no fue el tratamiento supuestamente «alarmista» que los medios de comunicación españoles dieron a la información, sino el hecho mismo de la aparición de la EEB en España. En efecto, no es posible disociar en el caso presente, a efectos de determinar la relación de causalidad, el hecho de la aparición de la enfermedad en España y la difusión mediática del mismo, por alarmista que hubiera sido.

108 Por lo tanto, si el hundimiento del mercado español de carne de vacuno fue provocado por la llegada a España de la enfermedad de la EEB, la Comunidad únicamente podría incurrir en responsabilidad por los daños sufridos por los demandantes por esta causa si las acciones y omisiones supuestamente contrarias a Derecho del Consejo y de la Comisión hubieran originado directamente la aparición en ese país de la referida enfermedad y, por tanto, siempre que ésta no hubiera probablemente llegado a España de haberse tomado las medidas cuya no adopción reprochan los demandantes a aquellas instituciones.

109 En consecuencia, procede analizar a continuación si los demandantes han aportado pruebas o indicios idóneos para demostrar que cabe considerar que las acciones y omisiones supuestamente culpables reprochadas a las instituciones demandadas constituyen una causa cierta y directa de la llegada de la EEB a España.

1. Sobre el supuesto retraso en la prohibición del uso de harinas de carne y huesos, así como en la implantación de procedimientos adecuados para la transformación de los despojos animales

- 110 Los demandantes sostienen que la crisis de EEB que aquejó a España no se habría producido si las instituciones demandadas hubieran impuesto a partir de 1990 la prohibición absoluta de utilizar harinas de origen animal en la alimentación de los animales de granja. Ahora bien, añaden los demandantes, tal prohibición tan sólo se estableció en virtud de la Decisión 2000/766, que entró en vigor el 1 de enero de 2001. Los demandantes reprochan también a las instituciones demandadas haber instaurado muy tarde procedimientos adecuados para la transformación de los despojos animales procedentes de mamíferos. No se establecieron procedimientos apropiados sino mediante la adopción de la Decisión 96/449, que entró en vigor el 1 de abril de 1997.
- 111 Procede hacer constar, de entrada, que si bien la causa exacta de la EEB no se conoce con seguridad, los trabajos científicos llevados a cabo en relación con esta enfermedad indican que —al margen de un reducido número de casos (menos del 10 %) que tienen su origen en la transmisión materna— la EEB resulta muy probablemente de la ingestión de harinas de carne y huesos que contienen el agente patógeno. En efecto, tal como se indica en la Decisión 94/381, el origen de la EEB en el ganado se atribuye a las proteínas de rumiantes que contienen el agente causante de la tembladera y, posteriormente, el agente de la EEB, y que no han sido suficientemente procesadas para inactivar los agentes infecciosos. De ello se deduce que, para luchar contra la propagación de esa enfermedad, era necesario, en particular, impedir que los tejidos que pudieran contener el agente de la EEB se introdujeran en la cadena alimentaria animal.
- 112 Es preciso, pues, analizar las medidas adoptadas por las instituciones demandadas al respecto, a saber, las medidas sobre el uso de harinas de carne y huesos y la regulación de los procedimientos para la transformación de los despojos animales. A este respecto, cabe distinguir dos fases en la acción de dichas instituciones: una primera fase, que va desde la detección de la enfermedad de la EEB en el Reino Unido en 1986 hasta el 27 de junio de 1994, fecha en que la Comisión adoptó la

Decisión 94/381, por la que prohibió el uso en toda la Comunidad de proteínas procedentes de mamíferos en la alimentación de los rumiantes, y una segunda fase, que va desde la adopción de dicha Decisión hasta el 4 de diciembre de 2000, momento en que se impuso, en virtud de la Decisión 2000/766, la prohibición absoluta de utilizar proteínas animales elaboradas en la alimentación de los animales de granja.

— La acción de las instituciones demandadas con anterioridad a junio de 1994

113 Las instituciones demandadas consideraron inicialmente, al parecer, que la EEB constituía un problema de salud animal circunscrito esencialmente al territorio del Reino Unido, en donde se había detectado dicha enfermedad por primera vez en 1986. De este modo, a partir de 1989, adoptaron una serie de medidas destinadas a impedir la propagación de la EEB a otros Estados miembros, imponiendo, en particular, algunas restricciones a los intercambios intracomunitarios de bovinos procedentes del Reino Unido (véanse, en particular, las Decisiones 89/469, 90/59 y 90/261). Posteriormente, la Decisión 90/200 introdujo una serie de medidas destinadas a limitar los intercambios intracomunitarios entre el Reino Unido y el resto de Estados miembros de determinados tejidos y órganos (sesos, médula espinal, amígdalas, timo, bazo e intestinos) procedentes de animales de la especie bovina cuya edad fuera superior a 6 meses en el momento de su sacrificio, prohibiendo al mismo tiempo la expedición de otros tejidos y órganos no destinados al consumo humano. La Decisión 92/290 dispuso que los Estados miembros no debían expedir embriones de la especie bovina de hembras de las que se sospechara o se hubiese confirmado que padecían la EEB. Con relación al Reino Unido, esta Decisión prohibió la exportación de embriones procedentes de animales nacidos antes de julio de 1988.

114 Por consiguiente, procede declarar que, a pesar de que las autoridades del Reino Unido habían prohibido en su territorio, a partir de 1988, alimentar a los rumiantes con harinas de carne y huesos que contuvieran proteínas de rumiantes, las instituciones demandadas, en un primer momento, no adoptaron medidas similares a nivel comunitario. En efecto, tal como se ha recordado, hasta junio de 1994, con la

adopción de la Decisión 94/381, dichas instituciones no prohibieron en toda la Comunidad la utilización de proteínas derivadas de mamíferos en la alimentación de los rumiantes. Del mismo modo, hasta 1996 no se prohibió expresamente la exportación de harinas de carne y huesos del Reino Unido a otros Estados miembros, lo que se hizo en virtud de la Decisión 96/239.

- 115 Es verdad que en aquella época aún no se conocían con certeza las características de la enfermedad ni, más concretamente, las causas de su transmisión. Del mismo modo, antes de 1994 la incidencia de la EEB en países distintos del Reino Unido –y, en menor medida, de Irlanda– era muy limitada. En efecto, dentro del período comprendido entre 1988 y 1994 y en el ámbito de Europa continental, la EEB únicamente había sido detectada en Alemania (4 casos), en Dinamarca (1 caso), en Francia (10 casos), en Italia (2 casos) y en Portugal (18 casos). Además, varios de esos casos correspondían a vacas importadas en los mencionados países.
- 116 Pero no es menos cierto que, ya en 1989, la Comisión había considerado la EEB como una «nueva enfermedad grave y contagiosa cuya presencia [podía] constituir un peligro para los animales de la especie bovina de los [...] Estados miembros» (véase el segundo considerando de la Decisión 89/469). Cabe señalar asimismo que las medidas comunitarias adoptadas entre 1989 y 1992 mediante las que se imponían restricciones a los intercambios de productos procedentes del Reino Unido se referían especialmente a los animales nacidos en ese país antes de julio de 1988, es decir, a los nacidos antes de que se impusiera en el Reino Unido la prohibición de alimentar a los rumiantes con harinas de carne y huesos que contuvieran proteínas de rumiantes (véanse, en particular, el artículo 1 de la Decisión 89/469, el artículo 2, apartado 2, de la Decisión 90/200 y el artículo 2, apartados 1 y 2, de la Decisión 92/290). De este modo, la Decisión 90/59 subraya que «los animales [de la especie bovina] nacidos fuera del Reino Unido e importados en este país después del 18 de julio de 1988 no han estado expuestos a gérmenes patógenos a través de piensos contaminados».
- 117 Parece, pues, que en 1990 las instituciones demandadas eran ya conscientes, al menos en cierta medida, tanto del riesgo que la EEB representaba para las cabañas ganaderas de los Estados miembros como de la posible existencia de una relación de causa a efecto entre el consumo de harinas de carne y huesos de rumiantes

contaminadas y la transmisión de dicha enfermedad. Así pues, es legítimo considerar que habría sido prudente, por parte de las instituciones demandadas, adoptar antes de junio de 1994 medidas específicas sobre la utilización de tales harinas, basándose especialmente en el artículo 9, apartados 3 y 4, de la Directiva 89/662 y en el artículo 10, apartados 3 y 4, de la Directiva 90/425.

118 En cualquier caso, no es posible llegar a la conclusión de que la adopción de tales medidas, incluso en esta fase inicial, habría servido necesariamente para evitar la propagación de la EEB en el continente, y, más concretamente, la llegada de dicha enfermedad a España en 2000. En efecto, procede declarar que siete Estados miembros adoptaron, entre 1989 y 1990, medidas de prohibición del uso de proteínas derivadas de tejidos de mamíferos en la alimentación de los rumiantes. Sin embargo, en varios de esos Estados miembros, tales disposiciones no impidieron la llegada de la EEB a sus respectivos territorios. Así, por ejemplo, en la República Francesa, que prohibió en julio de 1990 el uso de proteínas de mamíferos en la alimentación de los bovinos, se registraron 328 casos de EEB entre 1991 y mayo de 2001, correspondiendo todos los casos menos uno a bovinos nacidos en dicho país. Del mismo modo, en Irlanda, que prohibió en agosto de 1989 alimentar a los rumiantes con proteínas de estos animales, se registraron 651 casos entre 1989 y mayo de 2001; en la mayor parte de estos casos antes de 1996 y en la totalidad de ellos después de aquel año tampoco se trataba de animales importados. Por último, el Reino de los Países Bajos prohibió también en agosto de 1989 el uso de proteínas de rumiantes en la alimentación de estos animales; ahora bien, se produjeron 16 casos de EEB en ese país entre 1997 y mayo de 2001, afectando todos ellos a bovinos no importados.

119 A mayor abundamiento, procede declarar que, al no existir normas comunitarias al respecto, el Reino de España habría podido adoptar medidas nacionales que prohibieran en su territorio la alimentación de los rumiantes con harinas de carne y huesos que contuvieran proteínas de estos animales, tal como habían hecho, según se acaba de indicar, varios Estados miembros. Es verdad que, como la enfermedad no apareció en dicho país hasta el año 2000, las autoridades españolas podían considerar, antes de ese momento, que tales medidas no eran estrictamente necesarias. Pero no es menos cierto que la EEB llegó relativamente pronto a los países vecinos de España (a saber, en 1990 a Portugal y en 1991 a Francia) y que, por consiguiente, las autoridades españolas habrían podido considerar, antes de 1994, que era prudente adoptar medidas específicas sobre la utilización de harinas de carne y huesos en su territorio.

— La acción de las instituciones demandadas entre junio de 1994 y diciembre de 2000

- 120 A partir de 1994, las instituciones demandadas desarrollaron progresivamente una estrategia destinada específicamente a evitar en toda la Comunidad la introducción en la cadena alimentaria animal de tejidos que pudieran contener el agente de la EEB. Esta estrategia preveía, por un lado, normas destinadas a minimizar el riesgo de contagio en el tratamiento de los despojos animales y, por otro, una prohibición alimentaria destinada a garantizar que, en caso de deficiencias en dichos sistemas de tratamiento de desechos, el ganado no quedara expuesto al agente patógeno de la EEB a través de su alimentación.
- 121 Entre las medidas en cuestión, conviene hacer hincapié en la Decisión 94/381, por la que se prohibió en toda la Comunidad el uso de proteínas procedentes de mamíferos en la alimentación de los rumiantes. Según se desprende de dicha Decisión (cuarto considerando), la Comisión, tras haber realizado un estudio detallado de la situación con el CCV, llegó a la conclusión de que las proteínas derivadas de los tejidos de rumiantes constituían la única fuente potencial significativa de agentes de la encefalopatía esponjiforme a que estaban expuestas las especies sensibles, y de que, por tanto, su exclusión de los piensos de estas especies reduciría la posibilidad de infección. En cualquier caso, teniendo en cuenta el hecho de que era difícil diferenciar las proteínas elaboradas derivadas de rumiantes de las de otras especies de mamíferos, la Comisión decidió prohibir la utilización de proteínas derivadas de todas las especies de mamíferos en la alimentación de los rumiantes –con la posibilidad, no obstante, de autorizar caso por caso la aplicación de sistemas que permitan distinguir las proteínas de rumiantes de las de especies no rumiantes–.
- 122 Los demandantes sostienen que las citadas disposiciones resultaban insuficientes, especialmente debido a que la Decisión 94/381 únicamente prohibió las proteínas procedentes de mamíferos en la alimentación de los rumiantes y, por ende, no así en la alimentación de los demás animales de granja –cerdos y aves de corral, en particular–. Según los demandantes, posteriormente pudo comprobarse que esa prohibición parcial fue la causa de contaminaciones cruzadas y, por lo tanto, de la propagación de la EEB.

- 123 A este respecto, procede señalar que, según se indica tanto en un informe del Comité científico director de fechas 27 y 28 de noviembre de 2000 (tercer considerando de la Decisión 200/766) como en el Informe especial nº 14/2001 del Tribunal de Cuentas (apartados 29, 30, 32 y 33), posteriormente pudo comprobarse que el uso de harinas de carne y huesos derivadas de mamíferos en la alimentación de animales de granja distintos de los rumiantes presentaba efectivamente un riesgo de contaminación en relación con la alimentación de los rumiantes. Este riesgo de «contaminación cruzada» se producía tanto en las fábricas de harinas como en la explotaciones ganaderas.
- 124 Pues bien, tal como sostienen los demandantes, la prohibición absoluta de utilizar proteínas animales en la alimentación de todos los animales de granja no se impuso en toda la Comunidad hasta la Decisión 2000/766, que entró en vigor el 1 de enero de 2001. En cualquier caso, es importante señalar que la adopción de la citada Decisión 2000/766 se hizo necesaria debido a los casos de incumplimiento sistemático en varios Estados miembros de la normativa comunitaria relativa a las harinas de carne y huesos (considerandos cuarto a sexto de la Decisión 2000/766).
- 125 En efecto, según consta en el Informe especial nº 14/2001 del Tribunal de Cuentas (apartado 31), la mayoría de los Estados miembros (incluido el Reino de España) toleraron cierto grado de contaminación, a pesar de que la normativa comunitaria no permitía ninguna tolerancia. Del mismo modo, en las inspecciones efectuadas entre 1998 y 2000 por la Oficina Alimentaria y Veterinaria de la Comisión (OAV) pudieron observarse lagunas en el control de los intercambios comerciales de las harinas de que se trata en la mayoría de los Estados miembros.
- 126 Aparte de que los Estados miembros no aplicaban correctamente la mencionada prohibición relativa a los piensos, las inspecciones de la OAV pusieron asimismo de manifiesto que el sector productor de alimentos para animales –incluidas las plantas de extracción de grasas y las fábricas de piensos– no dedicó suficientes esfuerzos para evitar la contaminación del ganado alimentado con harinas de carne y huesos, y que los piensos que contenían este tipo de harinas no siempre estaban etiquetados correctamente (en España, por ejemplo). Estas irregularidades contribuyeron a que

los agricultores utilizaran de forma involuntaria alimentos potencialmente infecciosos para sus reses (Informe especial nº 14/2001 del Tribunal de Cuentas, apartado 33).

- 127 Por otro lado, es importante señalar que, a partir de 1994, la Comisión ha venido estableciendo los métodos de extracción que debían utilizarse al objeto de reducir el carácter infeccioso de los agentes de la EEB presentes en los despojos de animales contaminados, transformados en harinas de carne y huesos para su utilización como pienso destinado a los animales de granja distintos de los rumiantes. Además, la Comisión ha implantado medidas destinadas a garantizar la inspección y homologación de las plantas de extracción y los productores de piensos.
- 128 Así, la Decisión 94/382 prohibió determinados procedimientos de transformación de los despojos de rumiantes porque se había podido comprobar, en virtud de un estudio científico, que resultaban ineficaces para inactivar los agentes patógenos de la EEB (séptimo considerando de la Decisión). No obstante, los valores mínimos establecidos por dicha Decisión se calificaban expresamente de provisionales, previéndose ya su modificación posterior en función de futuros conocimientos científicos, con objeto de que todos los procesos autorizados permitieran inactivar los agentes de manera satisfactoria. En efecto, tras la realización de nuevos estudios, la Comisión llegó a la conclusión de que sólo uno de los sistemas sometidos a prueba era capaz de conseguir la plena inactivación del agente patógeno de la tembladera de los ovinos en la harina de carne y de huesos — a saber, la aplicación de calor por un sistema de fundido por lotes en el que se alcancen al menos 133 °C a una presión de 3 bar durante un período mínimo de 20 minutos, pudiendo aplicarse dicho método como única transformación o como fase de esterilización previa o posterior a la transformación (considerandos quinto y séptimo de la Decisión 96/449). Sobre esta base, la Decisión 96/449 estableció, con efectos desde el 1 de abril de 1997, parámetros mínimos para la transformación de desechos animales con vistas a la inactivación de los agentes de la EEB, imponiendo a los Estados miembros la obligación de abstenerse de autorizar procedimientos no conformes con los referidos parámetros. Ahora bien, aunque los demandantes reprochan a las instituciones demandadas no haber adoptado con mayor prontitud el procedimiento para el tratamiento de los desechos animales que estableció la Decisión 96/449, recordando que el Parlamento había solicitado en 1993 la aplicación del mismo, no

aportan dato alguno que pueda demostrar, a la luz de los conocimientos científicos de la época, que en la fecha en que se adoptaron las disposiciones anteriores, concretamente las de la Decisión 94/382, debía considerarse que las mismas eran notoriamente insuficientes o erróneas.

129 Por otra parte, procede señalar que la Decisión 94/474 prohibió exportar desde el Reino Unido todas las materias y productos enumerados en la Decisión 94/382 y producidos antes del 1 de enero de 1995. Más tarde, la Decisión 96/239 prohibió con carácter absoluto enviar desde el territorio del Reino Unido harinas de carne y huesos de mamíferos, así como productos obtenidos de animales de la especie bovina sacrificados en el Reino Unido y que pudieran entrar en la cadena alimentaria animal. Por último, mediante la Decisión 97/735 la Comisión prohibió en toda la Comunidad enviar a otros Estados miembros o a países terceros desperdicios de mamíferos que no hubieran sido transformados de conformidad con los parámetros establecidos en la Decisión 96/449. Además, impuso a los Estados miembros la obligación de garantizar que los referidos desperdicios no pudieran entrar en la cadena alimentaria animal.

130 Finalmente, también es importante señalar que, según ha hecho constar el Tribunal de Cuentas en el Informe especial nº 14/2001 (apartado 28), en las inspecciones de la OAV se han detectado problemas en la mayoría de los Estados miembros –entre ellos España– en relación con la tardía adaptación de las leyes nacionales a la normativa comunitaria en materia de métodos de extracción de grasas y de alimentación animal, así como dificultades en los procedimientos de homologación de plantas de extracción de grasas animales y en la verificación del cumplimiento de las normas de transformación.

— Conclusión

131 Habida cuenta de lo que antecede, procede declarar que no cabe considerar como causa cierta y directa de la aparición de la EEB en España la gestión por parte de las

instituciones demandadas de los problemas relacionados con el uso de harinas de carne y huesos en la alimentación de los animales de granja, entre los que se incluyen, en particular, los rumiantes, y con la transformación de los desechos animales. En efecto, no se ha acreditado que, si las mencionadas instituciones hubieran adoptado con mayor prontitud las medidas que adoptaron más tarde, la enfermedad de la EEB no habría llegado a dicho país. A este respecto, también procede declarar que la supuesta ineficacia de varias de las medidas adoptadas por las instituciones demandadas obedeció en gran parte a su aplicación incorrecta y deficiente por las autoridades de los Estados miembros y por los operadores privados.

2. Sobre la supuesta prohibición tardía del uso de los MER

- ¹³² Los demandantes reprochan a las instituciones comunitarias haber reaccionado demasiado tarde a las recomendaciones del grupo de expertos de la OMS de abril de 1996 y a las conclusiones del CCV de octubre de 1996 sobre la necesidad de eliminar los MER de todas las cadenas alimentarias. Observan también que la entrada en vigor de la prohibición de utilizar todo tipo de MER –prohibición que, según la Decisión 97/534, debía producirse el 1 de enero de 1998– fue sucesivamente aplazada por la Comisión y el Consejo casi tres años, hasta el 1 de octubre de 2000.
- ¹³³ Procede declarar que, tal como sostienen los demandantes, se tardó mucho tiempo en adoptar y aplicar las propuestas de la Comisión destinadas precisamente a excluir los MER de las cadenas alimentarias humana y animal.
- ¹³⁴ En cualquier caso, es importante observar que, antes de adoptar la Decisión 97/534, las instituciones demandadas ya habían adoptado medidas en este campo. Así, en particular, la Decisión 90/200 prohibió expedir desde el Reino Unido materias tales como sesos, médula espinal, timo, amígdalas, bazo o intestinos procedentes de animales de la especie bovina cuya edad fuera superior a los 6 meses en el momento

de su sacrificio. Deben tenerse en cuenta asimismo las disposiciones adoptadas por las instituciones demandadas en lo que respecta al uso de harinas de carne y huesos en la alimentación de los rumiantes, así como las relativas al tratamiento de los desechos de origen animal, antes mencionadas.

- 135 Por otro lado, procede señalar que, antes de la entrada en vigor de la Decisión 2000/418, que reguló finalmente el uso de los MER en toda la Comunidad, varios Estados miembros ya habían adoptado normas nacionales que excluían los MER de las cadenas alimentarias. Se trataba, en particular, del Reino de Bélgica, la República Francesa, Irlanda, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República Portuguesa y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. El Reino de España y la República Italiana, por su parte, excluyeron los MER procedentes de animales originarios de países afectados por la EEB.
- 136 En particular, es importante señalar que, el 4 de julio de 1996, el Reino de España prohibió que entrasen en su territorio determinados órganos y materias de riesgo extraídos de bovinos procedentes de Francia, Irlanda, Portugal y Suiza, e impuso la obligatoriedad de su destrucción en el caso de los bovinos sacrificados en España procedentes de esos países. Entre los productos incluidos en aquella prohibición figuraban materias tales como sesos, médula espinal, ojos, timo, amígdalas, bazo e intestinos. El 9 de octubre de 1996, la medida en cuestión se amplió a ciertos órganos de animales de las especies ovina y caprina procedentes de los mencionados países y también del Reino Unido, dado que este último no había sido incluido en la lista inicial en razón de las medidas previstas en la Decisión 96/239.
- 137 En tales circunstancias, procede declarar que no cabe considerar una causa determinante de la aparición de la EEB en España en el año 2000 la tardanza que los demandantes reprochan a las instituciones demandadas en cuanto a la prohibición de los MER en toda la Comunidad. No se ha acreditado que, si las mencionadas instituciones hubieran adoptado con mayor prontitud las medidas que adoptaron más tarde, la EEB no habría llegado a dicho país.

3. Sobre el levantamiento, supuestamente prematuro, de la prohibición de exportar bovinos, carne de vacuno y harinas de carne y huesos procedentes del Reino Unido

138 Los demandantes alegan que la prohibición de exportar bovinos, productos bovinos y harinas del Reino Unido, impuesta por la Decisión 96/239, era necesaria e idónea para impedir la propagación de la EEB y sostienen que las instituciones demandadas procedieron, equivocadamente y de manera prematura, a suavizar inmediatamente dicha prohibición. Así, en primer lugar, la Decisión 96/362 levantó la prohibición de expedir productos tales como esperma, gelatina y sebo. En segundo lugar, la Decisión 98/256 supuso el levantamiento, a partir del 1 de junio de 1998, de la prohibición de exportar del Reino Unido ganado, carnes y harinas de origen animal. Finalmente, en tercer lugar, la adopción de la Decisión 98/692 supuso la última fase de este proceso de levantamiento gradual de la prohibición de exportar impuesta a dicho país. Según los demandantes, este levantamiento prematuro de la prohibición de exportar, en particular mediante la adopción de la Decisión 98/256, constituye la causa directa de que la enfermedad se propagara en España a finales del año 2000.

139 Procede recordar que la Comisión adoptó el 27 de marzo de 1996 la Decisión 96/239, mediante la que, con carácter transitorio, se prohibió al Reino Unido enviar fuera de su territorio, a otros Estados miembros o a países terceros, bovinos, carne de vacuno y productos obtenidos a partir de la misma, su esperma y embriones, así como harinas de huesos y carnes procedentes de mamíferos. Tal prohibición se justificaba principalmente por la incertidumbre que reinaba en cuanto al riesgo de transmisión de la EEB al hombre, incertidumbre que había causado una gran preocupación entre los consumidores, y se adoptó tras la decisión de varios Estados miembros y países terceros de prohibir la introducción en su territorio de bovinos vivos y de carne de vacuno procedentes del Reino Unido.

140 Posteriormente, según señalan los demandantes, la Decisión 96/362 levantó la prohibición de exportar del Reino Unido esperma de bovino y otros productos, tales como la gelatina, el fosfato dicálcico, los aminoácidos y los péptidos, el sebo y los productos de sebo, con sujeción al requisito de que hubieran sido producidos, según los métodos descritos en el anexo de la citada Decisión, en establecimientos sujetos

a control veterinario oficial. Tal y como se indica en la exposición de motivos de la citada Decisión, la Comisión había consultado previamente a los comités científicos competentes a fin de asegurarse de que tales productos se consideraban seguros para la salud de los animales. Pues bien, los demandantes no han demostrado de ninguna manera sus alegaciones ni han aportado indicio alguno que pueda explicar por qué razón la expedición de tales productos desde el Reino Unido pudo haber tenido algún tipo de incidencia en la aparición de la EEB en España.

- 141 En cuanto a la adopción de la Decisión 98/256, por la que se deroga la Decisión 96/239, procede declarar de entrada que, contrariamente a lo que alegan los demandantes, dicha Decisión ni supuso el levantamiento de las restricciones a la expedición desde el Reino Unido de ganado, harinas de origen animal y carnes, ni introdujo modificación alguna en las respectivas competencias de control de las autoridades del Reino Unido y de las instituciones demandadas. La mencionada Decisión se limitó a suavizar la prohibición de exportar de Irlanda del Norte carnes frescas deshuesadas, carne picada y preparados de carne y productos a base de carne, procedentes de animales nacidos y criados en Irlanda del Norte, que pertenecieran a rebaños certificados exentos de la EEB y que hubieran sido sacrificados en Irlanda del Norte en mataderos reservados única y exclusivamente a tal fin. Al margen de esta dispensa, de muy limitado alcance, la Decisión 98/256 mantuvo la prohibición de exportar del Reino Unido animales de la especie bovina vivos y embriones de bovino, harina de carne, harina de huesos y harina de carne y huesos procedentes de mamíferos, así como carne y productos que pudieran entrar en la cadena de la alimentación humana o animal, cuando procedieran de animales de la especie bovina sacrificados en el Reino Unido. Del mismo modo, las harinas de carne y huesos producidas en Irlanda del Norte quedaron excluidas de la referida dispensa parcial de la prohibición de exportar productos desde el Reino Unido [véase el artículo 6, apartado 1, letra c), de la Decisión 98/256, en relación con el artículo 2, apartado 1, letra a), inciso ii), de la Directiva 77/99/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios intracomunitarios de productos a base de carne (DO L 26, p. 85; EE 03/11, p. 174)].

- 142 De lo anterior se deduce que las medidas introducidas por la Decisión 98/256 no pudieron provocar la aparición de casos de EEB en España, habida cuenta de que no autorizaban a expedir desde el Reino Unido ni harinas de carne y huesos ni bovinos vivos. En particular, la posibilidad que confiere la Decisión 98/256 de comercializar carne fresca deshuesada, carne picada y productos a base de carne procedentes de

Irlanda del Norte no puede constituir la causa de la aparición de la EEB en la cabaña ganadera española, puesto que esos productos se destinan específicamente al consumo humano y no son ingeridos por los rumiantes.

- 143 Por último, en lo que atañe a la Decisión 98/692, procede recordar que la misma suavizó la prohibición de exportar, desde el Reino Unido, carnes frescas deshuesadas, carne picada y preparados de carne, productos a base de carne y alimentos destinados a carnívoros domésticos, procedentes de animales de la especie bovina nacidos y criados en el Reino Unido y sacrificados en ese país en mataderos que no se utilizaran para el sacrificio de animales bovinos no admisibles. Ahora bien, en primer lugar, habida cuenta del tipo de productos cuya expedición se autorizaba, la flexibilización de la prohibición de exportar que introdujo dicha Decisión tampoco podía provocar la propagación de la EEB fuera del Reino Unido. En segundo lugar, es importante señalar que el período medio de incubación de la EEB es de 4 a 5 años. Los demandantes no cuestionan este extremo, pero aducen que el período mínimo de incubación de la enfermedad es de 22 meses. Ahora bien, aun admitiendo tal período mínimo de 22 meses, ha de llegarse a la conclusión de que, en cualquier caso, al haberse fijado el 1 de agosto de 1999 como fecha de inicio de las expediciones autorizadas por la Decisión 98/692, el mencionado levantamiento parcial de la prohibición de exportar no podía provocar la aparición de la enfermedad en la cabaña ganadera española en noviembre de 2000.

- 144 Habida cuenta de lo anterior, procede declarar que no cabe considerar una causa determinante de la llegada de la EEB a España las ilegalidades que los demandantes reprochan a las instituciones demandadas en lo relativo al levantamiento gradual de la prohibición impuesta en 1996 de exportar productos procedentes del Reino Unido.

4. Sobre el supuesto incumplimiento por parte de las instituciones demandadas de sus obligaciones de vigilancia y control en materia de salud animal y de salud pública

- 145 Además de las supuestas ilegalidades analizadas en las secciones precedentes, los demandantes formulan una crítica general contra la acción de las instituciones

demandadas a lo largo de todo el período comprendido entre 1990 y 2000, por considerar que dichas instituciones incumplieron sus obligaciones de vigilancia y control. Los demandantes reprochan concretamente a las instituciones demandadas no haber desarrollado las disposiciones del artículo 152 CE, apartado 4, letras b) y c) –las cuales prevén la posibilidad de adoptar medidas en los ámbitos veterinario y fitosanitario, así como medidas de fomento destinadas a garantizar un elevado nivel de protección de la salud humana–, no haber adoptado las medidas de salvaguardia previstas en las Directiva 89/662 y 90/425 y no haber controlado la observancia de la normativa comunitaria por parte de las autoridades de los Estados miembros, especialmente las del Reino Unido.

146 Ahora bien, procede declarar que los demandantes no han identificado con precisión qué acciones y omisiones, además de las anteriormente analizadas, son constitutivas de un comportamiento de las instituciones demandadas contrario a Derecho. *A fortiori*, los demandantes no han fundamentado en modo alguno sus alegaciones en lo que atañe al extremo de determinar cuál es la relación concreta de causa a efecto existente entre esas supuestas irregularidades y la aparición en el año 2000 de la enfermedad de la EEB en España.

147 En efecto, los demandantes se limitan a remitirse al informe de la comisión de investigación, informe que confirma, según ellos, que el Consejo y la Comisión son responsables de la crisis provocada por la propagación de la EEB en los Estados miembros. Procede señalar que el referido informe, en efecto, llegó a la conclusión de que había habido una mala gestión de la crisis de la EEB por parte de las instituciones demandadas en el período comprendido entre 1990 y 1994, y les imputó responsabilidades a este respecto. Al Consejo se le reprocha, en particular, su pasividad durante todo ese período. En cuanto a la Comisión, la comisión de investigación le reprocha concretamente haber privilegiado la gestión del mercado a expensas de la salud pública; haber suspendido las inspecciones veterinarias en el Reino Unido entre junio de 1990 y mayo de 1994; haber intentado minimizar el problema, llegando incluso a aplicar una política de desinformación, y haber regulado de modo tardío e ineficaz el problema de las harinas de carne y huesos. El mismo informe señala también la existencia de deficiencias en el funcionamiento y la coordinación de los servicios de la Comisión. Por último, el informe critica el funcionamiento del CCV y del Comité Veterinario Permanente.

- 148 En cualquier caso, procede señalar que el informe de la comisión de investigación llegó a la conclusión de que la mayor responsabilidad en la crisis de la EEB correspondía al Gobierno del Reino Unido, al que se le imputaba haber autorizado la modificación del sistema de fabricación de harinas de carne y huesos que dio lugar a la contaminación de la cabaña ganadera inglesa y no haber garantizado después de 1988 la eficacia de la prohibición de alimentar a los rumiantes con tales harinas ni, posteriormente, la aplicación correcta de la normativa veterinaria comunitaria relativa a la EEB. El informe también critica con dureza la actuación de los productores de harinas y de los transformadores de desechos animales en el Reino Unido, quienes fabricaron un producto defectuoso y pasaron por alto los riesgos de contaminación existentes.
- 149 Por último, procede observar que el informe de la comisión de investigación se redactó durante el año 1996 y se adoptó en febrero de 1997, casi cuatro años antes de la aparición de la EEB en España. Ahora bien, contrariamente a lo que pretenden los demandantes, no es fácil extrapolar las conclusiones de dicho informe a la situación del caso de autos. En efecto, aunque los demandantes afirman que hasta el año 2000 las instituciones demandadas no siguieron las recomendaciones formuladas en el referido informe, es preciso señalar que, en un informe de 14 de noviembre de 1997, la comisión temporal del Parlamento encargada del seguimiento de las recomendaciones en materia de EEB constató que «la Comisión [había] aplicado parcial o totalmente la mayor parte de las recomendaciones de la Comisión temporal de investigación sobre la EEB o bien [había] establecido plazos concretos para dicha aplicación».
- 150 Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia estima que invocar las conclusiones de dicho informe no basta para demostrar, a efectos del presente asunto, que existe una relación de causalidad directa entre las acciones y omisiones reprochadas a las instituciones demandadas y la llegada de la EEB a España en el año 2000.
- 151 Por otra parte, en lo que atañe a la tesis de los demandantes según la cual las instituciones demandadas no controlaron suficientemente la observancia de la normativa veterinaria comunitaria, este Tribunal de Primera Instancia estima que,

aun suponiendo acreditada tal tesis, no cabe considerar aquel comportamiento como una causa determinante de la aparición de la EEB en España. En efecto, la responsabilidad del control efectivo de la aplicación de la legislación veterinaria de la Comunidad incumbe principalmente a los Estados miembros. Por lo que se refiere concretamente a los controles veterinarios aplicables a los intercambios intracomunitarios, de las Directivas 89/662 y 90/425 se desprende que tales controles corresponden con carácter prioritario a las autoridades del Estado miembro de expedición de las mercancías y, en menor medida, a las del Estado de destino. Así pues, incumbe a las autoridades del Estado miembro de expedición el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento, por parte de los agentes, de las condiciones veterinarias en todas las fases de la producción, almacenamiento, comercialización y transporte de los productos (artículo 4 de la Directiva 89/662; artículo 4 de la Directiva 90/425). Del mismo modo, los Estados miembros, en caso de aparición en su territorio de cualquier zoonosis o enfermedad que pueda suponer un peligro grave para los animales o para la salud humana, aplicarán inmediatamente las medidas de lucha o prevención previstas en la normativa comunitaria y adoptarán cualquier otra medida que consideren pertinente (artículo 9, apartado 1, párrafos primero y segundo, de la Directiva 89/662; artículo 10, apartado 1, párrafos primero y segundo, de la Directiva 90/425). Por otro lado, en espera de que la Comunidad adopte medidas, el Estado miembro de destino podrá, por motivos graves de protección de la salud pública o de la salud animal, adoptar medidas cautelares (artículo 9, apartado 1, párrafos tercero y cuarto, de la Directiva 89/662; artículo 10, apartado 1, párrafos tercero y cuarto, de la Directiva 90/425).

152 Por lo demás, el Tribunal de Primera Instancia estima que no se ha demostrado que, si las instituciones demandadas hubieran adoptado –o lo hubieran hecho con mayor prontitud– medidas más rigurosas, como aquellas que los demandantes les reprochan no haber adoptado, la enfermedad de que se trata no habría afectado a la cabaña ganadera española. En particular, consta en autos que las normas comunitarias fueron ignoradas con frecuencia tanto por las autoridades nacionales como por los agentes económicos. Por ello, las acciones y omisiones de éstos se oponen a que en el caso presente pueda apreciarse la relación de causalidad directa que ha de existir entre las supuestas ilegalidades de las instituciones comunitarias y los perjuicios invocados.

153 Tal como se indica en el Informe especial nº 14/2001 del Tribunal de Cuentas, las inspecciones de la OAV realizadas a partir de 1996 han puesto de relieve que la

mayoría de los Estados miembros (incluido el Reino de España) no fueron lo suficientemente rigurosos en la tarea de velar por la correcta aplicación en sus territorios de las medidas destinadas a combatir la EEB. Según el Tribunal de Cuentas, la segunda crisis de la EEB, surgida en el año 2000, debe verse desde la perspectiva de esta insuficiente aplicación de la normativa comunitaria por los Estados miembros, debido, en particular, a la escasa vigilancia y a la deficiente aplicación de la prohibición de utilizar piensos a base de harinas de origen animal en la alimentación de los rumiantes, así como a los insuficientes controles sobre el comercio de dichas harinas y de los piensos para animales. Esta deficiente aplicación por los Estados miembros de la normativa comunitaria vigente ha contribuido sin duda a impedir la erradicación de la EEB y a favorecer su propagación.

- 154 Por último, debe tenerse asimismo en cuenta la responsabilidad de ciertos agentes económicos privados en la propagación de la enfermedad. Así, en el mencionado Informe especial nº 14/2001 del Tribunal de Cuentas se hace constar que el sector productor de alimentos para animales no fue lo suficientemente riguroso a la hora de aplicar la normativa comunitaria sobre la EEB, especialmente en lo que atañe a la prohibición del uso de harinas y a la obligación de etiquetado.
- 155 De lo anterior se deduce que no se ha demostrado que los supuestos incumplimientos por la Comisión y el Consejo de sus obligaciones de vigilancia y de control en el ámbito de la salud pública hayan sido determinantes en la llegada de la EEB a España.

5. Conclusión

- 156 Habida cuenta de todo lo que antecede, el Tribunal de Primera Instancia estima que no se ha acreditado que las acciones y omisiones supuestamente ilegales del Consejo y de la Comisión puedan considerarse una causa cierta y directa de la aparición de la

enfermedad de la EEB en España en el año 2000 y de la subsiguiente caída del consumo y de los precios de la carne de vacuno en dicho país, origen de los perjuicios invocados por los demandantes en el presente asunto. Por otra parte, no se ha demostrado que, si las instituciones demandadas hubieran adoptado –o lo hubieran hecho con mayor prontitud– las medidas que los demandantes les reprochan no haber adoptado, la enfermedad de que se trata no habría afectado a la cabaña ganadera española.

157 Por consiguiente, procede declarar que no se ha demostrado que exista una relación de causalidad entre el comportamiento supuestamente culpable de las instituciones comunitarias y el perjuicio alegado.

158 Por lo tanto, procede desestimar por infundado el recurso, sin que sea necesario pronunciarse sobre si en el caso de autos concurren los demás requisitos para que la Comunidad incurra en responsabilidad extracontractual, a saber, la ilegalidad de los comportamientos imputados a las instituciones demandadas y la realidad del daño.

Costas

159 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, 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 condenarlos a cargar con sus propias costas, así como con las del Consejo y la Comisión, de acuerdo con lo solicitado por dichas instituciones.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA

decide:

- 1) Declarar la inadmisibilidad del recurso respecto de la Unión de Pagesos y de la Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos.**

- 2) Desestimar el recurso por infundado en todo lo demás.**

- 3) Los demandantes cargarán con sus propias costas, así como con las costas en que han incurrido el Consejo y la Comisión.**

García-Valdecasas

Cooke

Labucka

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de diciembre de 2006.

El Secretario

El Presidente

E. Coulon

J.D. Cooke

Índice

Hechos que originaron el litigio	II - 4863
Procedimiento y pretensiones de las partes	II - 4872
Sobre la admisibilidad	II - 4874
Sobre el primer motivo de inadmisibilidad, basado en la existencia de defectos de forma en cuanto a la identificación de los demandantes	II - 4874
Alegaciones de las partes	II - 4874
Apreciación del Tribunal de Primera Instancia	II - 4876
Sobre el segundo motivo de inadmisibilidad, basado en que no se especifican con precisión los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se fundamenta el recurso	II - 4877
Alegaciones de las partes	II - 4877
Apreciación del Tribunal de Primera Instancia	II - 4878
Sobre el tercer motivo de inadmisibilidad, basado en la falta de interés en ejercitar la acción por parte de la Unió de Pagesos y de la COAG	II - 4879
Sobre el fondo	II - 4881
Alegaciones de las partes	II - 4881
1. Sobre la existencia de un comportamiento antijurídico del Consejo y de la Comisión	II - 4882
— Sobre la infracción de la normativa comunitaria en materia de protección de la salud animal y de la salud pública	II - 4883
— Sobre la vulneración de los principios de buena administración, de confianza legítima y de cautela	II - 4890
2. Sobre la existencia de un perjuicio	II - 4892
3. Sobre la existencia de una relación de causalidad	II - 4894
	II - 4921

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia	II - 4898
1. Sobre el supuesto retraso en la prohibición del uso de harinas de carne y huesos, así como en la implantación de procedimientos adecuados para la transformación de los despojos animales	II - 4902
— La acción de las instituciones demandadas con anterioridad a junio de 1994	II - 4903
— La acción de las instituciones demandadas entre junio de 1994 y diciembre de 2000	II - 4906
— Conclusión	II - 4909
2. Sobre la supuesta prohibición tardía del uso de los MER	II - 4910
3. Sobre el levantamiento, supuestamente prematuro, de la prohibición de exportar bovinos, carne de vacuno y harinas de carne y huesos procedentes del Reino Unido	II - 4912
4. Sobre el supuesto incumplimiento por parte de las instituciones demandadas de sus obligaciones de vigilancia y control en materia de salud animal y de salud pública	II - 4914
5. Conclusión	II - 4918
Costas	II - 4919