

AUTO DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
de 13 de julio de 1996 *

En el asunto T-76/96 R,

The National Farmers' Union, asociación inglesa, con sede social en Londres,

International Traders Ferry Ltd, sociedad inglesa, con domicilio social en Tortola
(Islas Vírgenes británicas),

UK Genetics, sociedad inglesa, con domicilio social en Narrowcombe, Islington,
Newton Abbott (Reino Unido),

RS and EM Wright Ltd, sociedad inglesa, con domicilio social en Mount Farm,
Ashby de Launde, Lincoln (Reino Unido), y

Prosper De Mulder Ltd, sociedad inglesa, con domicilio social en Doncaster (Rei-
no Unido),

representadas por los Sres. Stuart Isaacs, QC, y Clive Lewis, Barrister en Inglaterra
y País de Gales, nombrados por el Sr. Burges Salmon, Solicitor, que designan como
domicilio en Luxemburgo el bufete de M^{es} Elvinger, Hoss y Prussen, 15, Côte
d'Eich,

partes demandantes,

* Lengua de procedimiento: inglés.

apoyadas por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. Lindsey Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, y el Sr. Karel Paul Lasok, Barrister en Inglaterra y País de Gales, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

parte coadyuvante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Dierk Boos, Consejero Jurídico principal, Xavier Lewis y James Macdonald Flett, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto una demanda de suspensión de la ejecución de la Decisión 96/239/CE de la Comisión, de 27 de marzo de 1996, por la que se adoptan determinadas medidas de emergencia en materia de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina (DO L 78, p. 47),

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

dicta el siguiente

Auto

Hechos y procedimiento

- 1 Según se desprende de los diferentes informes y artículos científicos aportados a autos [véanse, en particular, el informe del Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (Comité consultivo sobre la encefalopatía espongiforme bovina; en lo sucesivo, «SEAC»), «*Transmissible Spongiform Encephalopathies: A summary of Present Knowledge and Research*», septiembre de 1994 (en lo sucesivo, «informe del SEAC de 1994»), y los extractos de las revistas *Nature*, n° 380, de 28 de marzo de 1996, pp. 272 a 274, y *The Lancet*, n° 347, de 6 de abril de 1996, pp. 921 a 925], las encefalopatías espongiformes transmisibles son un grupo de enfermedades degenerativas del cerebro, caracterizadas por la aparición de alteraciones que presentan un aspecto esponjoso al examinarse con el microscopio, en el caso de los tejidos cerebrales, y por la existencia, en estos tejidos y, a veces, en otros, de una forma anormal de una proteína —la proteína del prión, según la hipótesis dominante (*The Lancet*, p. 916, *Nature*, pp. 273 y 274)— denominada PrP (Protease-resistant Protein). La naturaleza exacta de los agentes infecciosos que originan las encefalopatías espongiformes transmisibles aún se desconoce (*Nature*, p. 273). Estas enfermedades afectan a varias especies animales, en particular a los ovinos (tembladera de la oveja), los bovinos, los gatos domésticos y los visones.
- 2 Por lo que se refiere a los seres humanos, se han observado, según las mismas fuentes, varias formas de encefalopatías espongiformes transmisibles. Una de ellas, la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, una enfermedad rara, que está extendida en el

mundo entero y se presenta principalmente en sujetos de edad superior a cincuenta o sesenta años. En el 85 % de los casos, se trata de una enfermedad esporádica. En el 14 % de los casos tiene carácter hereditario. Menos del 1 % de los casos resulta de una transmisión accidental de una persona a otra durante tratamientos médicos o quirúrgicos. Como las demás encefalopatías espongiformes transmisibles, la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob es causada por un «agente no convencional» que no provoca ninguna respuesta inmunitaria por parte del receptor y que es extremadamente resistente a tratamientos físicos y químicos que, sin embargo bastan para destruir las bacterias, las esporas, los hongos y los virus más resistentes. Se caracteriza por un estado de demencia de rápida progresión y entraña la muerte del paciente, generalmente entre tres y seis meses después de la aparición de los primeros síntomas clínicos. Diez casos de una nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob han sido identificados en el Reino Unido en pacientes más jóvenes y que presentaban síntomas clínicos y neurológicos atípicos (*The Lancet*, p. 921; véase el apartado 9 *infra*).

- 3 La encefalopatía espongiforme bovina (en lo sucesivo, «EEB»), enfermedad denominada «de las vacas locas», fue identificada por primera vez en el Reino Unido en 1986. Desde 1988, se han identificado en el ganado británico más de 160.000 casos confirmados de EEB, según cifras facilitadas por el Reino Unido en el cuarto informe, de fecha 24 de mayo de 1996, que envió a la Comisión conforme al artículo 3 de la Decisión 96/239/CE de la Comisión, de 27 de marzo de 1996, por la que se adoptan determinadas medidas de emergencia en materia de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina (DO L 78, p. 47; en lo sucesivo, «Decisión») (anexo 9 de las observaciones de la Comisión). Asimismo se han declarado casos esporádicos de EEB en Francia, Irlanda, Portugal y Suiza. Como las demás enfermedades de este grupo, la EEB se caracteriza por un período de incubación muy largo, que abarca varios años, durante el cual no es posible detectarla, en el estado actual de los conocimientos.

- 4 Al parecer, la EEB tiene su origen en la utilización, para la alimentación de los bovinos, de harina de carne y de huesos de ovinos o de bovinos que contenía el agente infeccioso y que no había sido sometida a un tratamiento adecuado. Al parecer, las modificaciones introducidas por razones comerciales en los procedimientos de fabricación, al final de los años setenta y durante los años ochenta, son responsables de esta situación (*The Lancet*, p. 915; informe del SEAC de 1994,

p. 27). Se discute la posible existencia de otras vías de transmisión de la enfermedad. En la actualidad, la transmisibilidad vertical, a través de la madre, u horizontal, en particular mediante el contacto, sólo se ha comprobado respecto a ciertos tipos de encefalopatías espongiformes transmisibles, como la tembladera de la oveja (informe del SEAC de 1994, pp. 24, 29 y 30).

- 5 Por lo que se refiere a la cuestión de la transmisibilidad entre las especies, parece que numerosos indicios permiten pensar que estos agentes proceden de cepas genéticamente diferentes que pueden afectar a diferentes especies (informe del SEAC de 1994, p. 24).
- 6 La realización de ensayos ha permitido establecer la transmisibilidad de ciertas encefalopatías espongiformes transmisibles de una especie animal a otra en casos determinados (véase, en particular, el informe del SEAC de 1994). Sin embargo, no se ha probado la transmisibilidad de la EEB al hombre y, según los expertos, habrán de transcurrir varios meses e incluso, posiblemente, varios años antes de que, en su caso, se obtenga confirmación científica de dicha transmisibilidad.
- 7 Sin embargo, la hipótesis de la transmisibilidad del agente de la enfermedad bovina a la especie humana se tomó en consideración a raíz de la identificación de la EEB en el Reino Unido. A partir de entonces se instauraron en este país numerosas medidas preventivas. En particular, la «Ruminant Feed Ban», contenida en la «Bovine Spongiforme Encephalopathy Order 1988» (SI 1988, n° 1039, modificada por SI 1991, n° 2246, y SI 1996, n° 962), prohíbe la utilización en la alimentación de los rumiantes, desde el mes de julio de 1988, de las proteínas de rumiantes sospechosas de ser la fuente de la contaminación. A partir de dicho período, esta normativa impone también la obligación de notificar cualquier caso sospechoso y de sacrificar cualquier bovino sospechoso. Instaura restricciones a la circulación de tales bovinos y prevé controles de la destrucción de las canales de dichos animales y la obligación de desinfectar las salas de despiece. Por otra parte, las «Bovine Offal (Prohibition) Regulations 1989» (SI 1989, n° 2061) prohíben, desde noviembre de 1989, la venta o utilización en los alimentos destinados al consumo humano de ciertos despojos de bovino especificados (sesos, médula espinal, bazo, timo, amígdalas e intestinos) que podían contener el agente infeccioso. La «Specified Bovine Material Order 1996» (SI 1996, n° 963) extendió la prohibición a la cabeza de los bovinos (excepto la lengua).

8 La Comunidad también adoptó contra la EEB diversas medidas preventivas. Entre otras, la Decisión 94/474/CE de la Comisión, de 27 de julio de 1994, por la que se establecen medidas de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina y se derogan las Decisiones 89/469/CEE y 90/200/CEE (DO L 194, p. 96; en lo sucesivo, «Decisión 94/474»), modificada últimamente por la Decisión 95/287/CE de la Comisión, de 18 de julio de 1995 (DO L 181, p. 40), impone en particular las medidas siguientes

- la prohibición de exportar del Reino Unido a los demás Estados miembros bovinos vivos de más de seis meses de edad y bovinos vivos procedentes de vacas en las que se sospeche o se confirme la EEB;
- la prohibición de exportar del Reino Unido a los demás Estados miembros carne de vacuno fresca, a menos que proceda de bovinos de menos de dos años y medio de edad en la fecha del sacrificio o de bovinos que hayan vivido exclusivamente en explotaciones en las que no se haya registrado ningún caso de EEB durante los seis últimos años o que se trate de carne fresca de vacuno deshuesada en forma de músculo de la que se hayan retirado los tejidos adheridos, incluidos los tejidos nerviosos y linfáticos visibles;
- el establecimiento de un sistema de identificación adecuado (marcado en frío o tatuaje) y de un sistema de certificados que garanticen la conformidad de los animales con las anteriores exigencias.

Además, 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 encefalopatía espongiforme bovina en el Reino Unido (DO L 152, p. 37; en lo sucesivo, «Decisión 92/290»), prohíbe, en particular, exportar del Reino Unido a otros Estados miembros embriones de bovinos procedentes de hembras que hayan nacido antes de 1988 o que desciendan de hembras de las que se sospeche que han padecido la EEB.

9 Ante esta situación, el 20 de marzo de 1996, el Reino Unido informó a la Comisión de la adopción de medidas nacionales suplementarias —que preveían, por una parte, el deshuesado de las canales de bovinos de más de treinta meses de edad en

establecimientos autorizados y la prohibición de vender o utilizar para el consumo humano los desperdicios de recorte y, por otra parte, la prohibición de utilizar la harina de huesos con carne procedente de mamíferos para la alimentación de todo el ganado—, a raíz del dictamen emitido, ese mismo día, por el organismo independiente encargado de asesorar al Gobierno del Reino Unido. Este dictamen mencionaba diez casos de una variante, hasta entonces desconocida, de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, identificados por la Unidad de Vigilancia de la Enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, de Edimburgo, en personas menores de cuarenta y dos años.

- 10 Otros Estados miembros decidieron, en aquellas fechas, prohibir la importación de bovinos vivos y de carne de vacuno procedente del Reino Unido. Diversos Estados terceros también impusieron tal prohibición para los productos bovinos procedentes, según los casos, del Reino Unido, de la Unión Europea o, en algún supuesto, de uno o varios Estados miembros distintos del Reino Unido (véase el anexo 17 de las observaciones de la Comisión).
- 11 Según el citado dictamen del SEAC de 20 de marzo de 1996, «aunque no existe ninguna prueba directa de que exista alguna relación, habida cuenta de los datos actuales y a falta de cualquier otra alternativa verosímil, actualmente la explicación más probable es que dichos casos están relacionados con una exposición a la encefalopatía espongiforme bovina antes de que, en 1989, se impusiera la prohibición de ciertos despojos de bovino especificados, lo cual es muy inquietante». En opinión del SEAC, es demasiado pronto para prever cuántos casos pueden llegar a declararse en el futuro. Subraya que es indispensable que las actuales medidas de protección de la salud pública se apliquen correctamente y recomienda un control constante que garantice la total extracción de la médula espinal. Recomendaba, además, en particular, que las canales de bovinos de más de treinta meses de edad sean deshuesadas en los establecimientos autorizados controlados por el «Meat Hygiene Service», que los desperdicios de recorte se clasifiquen como despojos de bovino especificados y que se prohíba en la alimentación de todos los animales de explotación la utilización de harina de carne y de huesos de mamíferos. Deduce que, si se siguen las citadas recomendaciones, ahora es probable que el riesgo derivado del consumo de carne de vacuno sea extremadamente escaso. El SEAC confirma estas primeras recomendaciones en un segundo dictamen de fecha 24 de marzo de 1996.

En él indica que no es posible emitir una estimación precisa del riesgo, debido a la «interacción de numerosas incertidumbres relativas, en particular, a la barrera inter-específica existente entre los bovinos y el hombre; a la inexistencia de datos sobre el grado de infecciosidad en toda una serie de tejidos bovinos importantes, que están por debajo del nivel de detección mediante las pruebas actuales; a la desigual distribución de la infecciosidad en los tejidos; al tiempo transcurrido antes de la aparición de la infecciosidad durante el período de incubación, y a la cuestión de si existe una dosis por debajo de la cual no exista ningún riesgo de infección». Reitera la recomendación respecto a la prohibición de utilizar harina de huesos o de carne de rumiantes en la alimentación destinada a los animales de explotación, incluidos, según precisa el dictamen, los peces y los caballos. Recomendando, por otra parte, no utilizar esta harina como abono en tierras a las que los rumiantes puedan tener acceso.

12

A raíz de estas informaciones, la Comisión consultó al Comité Científico Veterinario de la Unión Europea. Tras analizar un informe presentado por el Dr. Will, jefe de la Unidad de Vigilancia de la Enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, de Edimburgo, este Comité emitió el 22 de marzo de 1996 un dictamen en el que llega a la conclusión de que en la actualidad no existe ninguna prueba de la transmisibilidad de la EEB al hombre. Sin embargo, el Comité, recordando que siempre ha tomado en consideración la posibilidad de tal transmisibilidad, reconoce la necesidad de verificar si las medidas comunitarias actuales son apropiadas, a la vista de las nuevas informaciones. Estima que las medidas adoptadas por la Comisión desde 1990, a raíz de sus dictámenes, son importantes para reducir el riesgo de exposición humana al agente de la EEB. Recomendando, además, la adopción, por parte de la Unión Europea, de medidas apropiadas que tengan en cuenta las disposiciones adoptadas por el Reino Unido tras el citado dictamen del SEAC de 20 de marzo de 1996. Reconoce que el riesgo de difusión del agente de la EEB puede aún reducirse excluyendo de la cadena alimentaria los animales con mayores probabilidades de haber estado expuestos a la infección y, por consiguiente, de transmitir ésta. Añade que, habida cuenta de la importancia de la enfermedad, cualquier medida práctica adoptada por la Comunidad Europea para combatir los efectos de la enfermedad y los riesgos de transmisión debe acogerse favorablemente. En anexo a este dictamen, figura la siguiente declaración del Dr. Ring, uno de los miembros del Comité: «Apoyándonos en datos científicos limitados que se basan sólo en la evaluación realizada con material procedente de nueve bovinos, no podemos afirmar con seguridad que la carne de vacuno en forma de músculo no constituya un peligro para la transmisión de la infección de la EEB.»

- 13 El 27 de marzo de 1996, la Comisión adoptó la Decisión 96/239, que prohíbe, en su artículo 1, «a la espera de un examen global de la situación», exportar del Reino Unido a los demás Estados miembros y a terceros países

- bovinos vivos, su esperma y embriones;
- carne de animales de la especie bovina sacrificados en el Reino Unido;
- productos obtenidos de animales de la especie bovina sacrificados en el Reino Unido que puedan entrar en la cadena alimentaria humana o animal, así como productos destinados a usos médicos, cosméticos o farmacéuticos, y
- harina de huesos y de carne de mamíferos.

- 14 La Decisión se basa en la Directiva 90/425/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior (DO L 224, p. 29; en lo sucesivo, «Directiva 90/425»), tal como fue modificada, y en particular en su artículo 10, y en 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; en lo sucesivo, «Directiva 89/662»), tal como fue modificada, y en particular en su artículo 9. Los citados artículos de una y otra Directiva habilitan a la Comisión, ante «cualquier zoonosis, enfermedad o causa que pueda suponer un peligro grave para los animales o para la salud humana», para adoptar las medidas necesarias, según el procedimiento del Comité Veterinario Permanente. Estas mismas disposiciones obligan a la Comisión a seguir la evolución de la situación y, con arreglo al mismo procedimiento, a modificar o derogar, en función de dicha evolución, las decisiones tomadas.

- 15 La motivación de esta Decisión es la siguiente. La Comisión alude en primer lugar a las medidas suplementarias adoptadas por el Reino Unido el 20 de marzo de 1996, a raíz de la publicación de nuevas informaciones relativas a la reciente aparición en este Estado miembro de ciertos casos atípicos de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob y de la decisión de otros Estados miembros de prohibir la entrada en su territorio de bovinos vivos y de carne de vacuno procedente del Reino Unido. Comprueba que, en la situación actual, no se puede excluir la existencia del riesgo de la transmisibilidad de la EEB al hombre y que la consiguiente incertidumbre ha causado una gran preocupación entre los consumidores. Por último, según la Decisión, también deben prohibirse las exportaciones a terceros países, con objeto de evitar distorsiones comerciales.
- 16 Paralelamente, la Comisión o el Consejo adoptaron un conjunto de medidas de apoyo, relacionadas con la EEB, en favor del mercado de la carne de vacuno en la Comunidad. Además, las condiciones de la intervención se ampliaron de manera significativa. Algunas de las medidas de apoyo instituidas se refieren particularmente a la situación del Reino Unido. Así, el Reglamento (CE) n° 716/96 de la Comisión, de 19 de abril de 1996, por el que se adoptan medidas excepcionales de apoyo al mercado de carne de vacuno del Reino Unido (DO L 99, p. 14), prevé un programa de sacrificio y destrucción de bovinos de más de treinta meses de edad, financiado en su mayor parte por la Comunidad.
- 17 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 21 de mayo de 1996, una asociación profesional, The National Farmers' Union, y cuatro sociedades que operan en el sector de la industria bovina, International Traders Ferry Ltd (en lo sucesivo, «International Traders Ferry»), UK Genetics, RS and EM Wright Ltd (en lo sucesivo, «RS and EM Wright») y Prosper De Mulder Ltd (en lo sucesivo, «Prosper De Mulder»), solicitaron la anulación de la Decisión de la Comisión. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 25 de mayo de 1996, las demandantes solicitaron la suspensión de la ejecución de dicha Decisión, con arreglo al artículo 185 del Tratado CE. Debe señalarse que, excepto Prosper De Mulder, todas las demandantes también ejercitaron, junto con otras empresas, una acción ante la High Court of Justice, Queen's Bench Division, impugnando las medidas nacionales adoptadas en ejecución de la citada Decisión de la Comisión. Mediante resolución presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 8 de mayo de 1996, este órgano

jurisdiccional planteó al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en virtud del artículo 177 del Tratado, una cuestión prejudicial de apreciación de la validez del artículo 1 de la citada Decisión de la Comisión (asunto C-157/96).

- 18 Mediante demandas presentadas en la Secretaría del Tribunal de Justicia los días 23 y 24 de mayo de 1996, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicitó, respectivamente, la suspensión de la ejecución del artículo 1 de la Decisión (asunto C-180/96 R) y la anulación de esta Decisión (asunto C-180/96).
- 19 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 29 de mayo de 1996, la Comisión solicitó, con arreglo al párrafo tercero del artículo 47 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia, la suspensión del procedimiento principal en el asunto T-76/96 hasta que el Tribunal de Justicia dictara sentencia en el asunto C-180/96, y la suspensión del procedimiento sobre medidas provisionales en el asunto T-76/96 R hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciara sobre las medidas provisionales en el asunto C-180/96 R. Con carácter subsidiario, la Comisión solicitó al Tribunal de Primera Instancia que declinara su competencia en los asuntos T-76/96 y T-76/96 R, para que el Tribunal de Justicia pudiera pronunciarse sobre estas pretensiones. Mediante escrito presentado en el Tribunal de Primera Instancia el 4 de junio de 1996, las partes demandantes presentaron sus observaciones sobre las mencionadas pretensiones de la Comisión.
- 20 En el ínterin, las medidas preventivas impuestas por la Decisión fueron suavizadas mediante la Decisión 96/362/CE de la Comisión, de 11 de junio de 1996, que modifica la Decisión 96/239/CE por la que se adoptan determinadas medidas de emergencia en materia de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina (DO L 139, p. 17; en lo sucesivo, «Decisión 96/362»). Esta nueva Decisión también fue adoptada «a la espera de un examen global de la situación». Previamente, la Comisión había consultado al Comité Científico Veterinario, al Comité Científico de Cosmetología, al Comité Científico de Alimentación Humana y al Comité de Especialidades Farmacéuticas. Según las informaciones suplementarias que se han presentado, la Decisión 96/362 levanta, esencialmente, la prohibición de exportar para el esperma de bovinos, respecto al que el Comité Científico Veterinario había considerado, en su dictamen de 26 de abril de 1996, que no presentaba «ningún riesgo de transmisión de la EEB». Para otros productos (esencialmente la gelatina y el sebo), subordina el levantamiento de la prohibición de exportar a la aplicación

de ciertos métodos de fabricación y a la realización de controles oficiales por parte del Reino Unido. Obliga, además, a la Comisión a efectuar inspecciones comunitarias, en particular respecto a la ejecución de estos controles oficiales, antes de que las exportaciones de sebo o de gelatina puedan reanudarse. Corresponde a la Comisión, después de consultar a los Estados miembros en el marco del Comité Veterinario Permanente, fijar la fecha en que podrán reanudarse los envíos.

- 21 Mediante escrito registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 18 de junio de 1996, el Reino Unido solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones de las demandantes en el marco del asunto T-76/96 R.
- 22 En el asunto T-76/96 R, el Presidente del Tribunal de Primera Instancia decidió oír las explicaciones orales de las partes y sus respuestas a diversas cuestiones, el 21 de junio de 1996. Durante esta comparecencia, acordó admitir la intervención del Reino Unido en el marco del procedimiento sobre medidas provisionales.
- 23 Durante la comparecencia, una de las demandantes, Prosper De Mulder, productora de sebo, desistió de su demanda de medidas provisionales, a raíz de la adopción de la citada Decisión 96/362.

Pretensiones de las partes

- 24 En sus demandas de medidas provisionales, las demandantes solicitan
- La suspensión de la ejecución de la Decisión hasta que el Tribunal de Primera Instancia se haya pronunciado sobre el recurso principal, o hasta que el Tribunal de Justicia se haya pronunciado sobre la cuestión prejudicial que le ha sido sometida, con arreglo al artículo 177 del Tratado, por la High Court of Justice, Queen's Bench Division, el 8 de mayo de 1996.

- Cualquier medida distinta o suplementaria que el Juez de medidas provisionales considere apropiada.
- La condena de la Comisión al pago de las costas del procedimiento sobre medidas provisionales.

Con carácter subsidiario, las partes demandantes solicitan la suspensión parcial de la ejecución de la Decisión en lo que se refiere:

- A las exportaciones con destino a terceros países;
- y/o a todos los productos siguientes o a algunos de ellos: el esperma de bovino, los embriones de bovino, los terneros vivos de menos de seis meses, la carne de vacuno fresca procedente de animales de menos de dos años y medio de edad en la fecha del sacrificio, el sebo y la gelatina.

Durante la comparecencia de las partes, las demandantes declararon renunciar a su demanda en lo que se refiere a las exportaciones de esperma, a raíz de la adopción de la Decisión 96/362.

La Comisión solicita que:

- Se desestime la demanda de medidas provisionales.
- Se condene en costas a las demandantes.

Fundamentos de Derecho

- 25 Conforme a los artículos 185 y 186 del Tratado, en relación con el artículo 4 de la Decisión 88/591/CECA, CEE, Euratom del Consejo, de 24 de octubre de 1988, por la que se crea un Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (DO L 319, p. 1), tal como fue modificada por la Decisión 93/350/Euratom, CECA, CEE del Consejo, de 8 de junio de 1993 (DO L 144, p. 21), y por la Decisión 94/149/CECA, CE del Consejo, de 7 de marzo de 1994 (DO L 66, p. 29), el Tribunal de Primera Instancia podrá, si estima que las circunstancias así lo exigen, ordenar la suspensión de la ejecución del acto impugnado u ordenar las medidas provisionales necesarias.
- 26 El apartado 1 del artículo 104 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia precisa que una demanda de suspensión de la ejecución sólo será admisible si el demandante hubiera impugnado dicho acto mediante recurso ante el Tribunal de Primera Instancia. El apartado 2 del mismo artículo prevé que las demandas relativas a las medidas provisionales previstas en los artículos 185 y 186 del Tratado deberán especificar las circunstancias que den lugar a la urgencia, así como los antecedentes de hecho y los fundamentos de Derecho que justifiquen a primera vista la concesión de la medida provisional solicitada. Las medidas solicitadas deberán tener carácter provisional, en el sentido de que no deberán prejuzgar la decisión sobre el fondo (véase, como más reciente, el auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 3 de junio de 1996, Bayer/Comisión, T-41/96 R, Rec. p. II-381, apartado 13).
- 27 En el presente asunto, antes de abordar el examen de la pretensión de que se suspenda la ejecución de la Decisión, procede pronunciarse, previamente, sobre la pretensión de la Comisión de que se suspenda el procedimiento sobre medidas provisionales o de que el Tribunal de Primera Instancia decline su competencia para conocer de la presente demanda de medidas provisionales.

Sobre la pretensión relativa a la suspensión del procedimiento o a la declinación de competencia del Tribunal de Primera Instancia

Alegaciones de las partes

- 28 La Comisión ha solicitado al Tribunal de Primera Instancia que suspenda el procedimiento principal y el presente procedimiento sobre medidas provisionales (asuntos T-76/96 y T-76/96 R), con arreglo al párrafo tercero del artículo 47 del

Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia y a los artículos 77 y 78 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, respectivamente, hasta que el Tribunal de Justicia se haya pronunciado sobre el recurso principal (asunto C-180/96) y la demanda de medidas provisionales (asunto C-180/96 R) interpuestos por el Reino Unido y destinados, respectivamente, a la anulación y a la suspensión, total o parcial, del mismo acto que las citadas demandas presentadas ante el Tribunal de Primera Instancia. Con carácter subsidiario, la Comisión ha pedido a este Tribunal que decline su competencia en los asuntos T-76/96 y T-76/96 R, en virtud de la citada disposición del artículo 47 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia y del artículo 80 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.

- 29 En sus observaciones escritas sobre estas pretensiones de la Comisión, las demandantes han recalcado la necesidad de pronunciarse urgentemente sobre su demanda de medidas provisionales, habida cuenta del riesgo que corren de sufrir un perjuicio grave e irreparable. Las demandantes alegan, por otra parte, que justifican un interés legítimo en que sus motivos y alegaciones relativos a la incidencia de la Decisión sobre su propia situación se examinen y sean tomados en consideración independientemente de la posición del Reino Unido. Por estimar que el Tribunal de Primera Instancia es el órgano apropiado para proceder a este examen, solicitan que se desestime la pretensión de que se suspenda el procedimiento o de que este órgano jurisdiccional decline su competencia.
- 30 Con carácter subsidiario, las demandantes señalan que, si el Tribunal de Primera Instancia decidiera no pronunciarse inmediatamente sobre la presente demanda de medidas provisionales, sería apropiado que declinara su competencia y remitiera los autos al Tribunal de Justicia para que éste pueda examinar sus alegaciones y pronunciarse sobre su demanda de medidas provisionales.

Apreciación del Juez de medidas provisionales

- 31 Procede señalar, de forma preliminar, que el Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia y el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia no contienen ninguna disposición específica que prevea la posibilidad de que el Tribunal de Primera Instancia suspenda un procedimiento sobre medidas provisionales o decline su competencia para conocer de una demanda de suspensión de la ejecución de un acto cuando se haya presentado ante el Tribunal de Justicia una demanda paralela por la que se solicite la suspensión de la ejecución del mismo acto.

- 32 En estas circunstancias, este Juez de medidas provisionales no puede estimar la pretensión de suspensión presentada por la Comisión. La adopción de tal medida es, en principio, incompatible con la propia naturaleza y la finalidad del cauce procesal que supone un procedimiento de urgencia. En este caso, puesto que la Comisión no ha invocado ninguna justificación particular, la suspensión del presente procedimiento vulneraría el principio de buena administración de la Justicia. A este respecto, debe señalarse que, en todo caso, las partes disponen de la posibilidad de recurrir contra el auto de medidas provisionales del Presidente del Tribunal de Primera Instancia. Además, al posponer el examen de la demanda de medidas provisionales presentada por las demandantes, la suspensión del presente procedimiento amenazaría con mermar la salvaguardia de sus derechos procesales y de sus intereses legítimos. En efecto, en virtud de los artículos 185 y 186 del Tratado y del artículo 104 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, las demandantes disponen del derecho a pedir, mediante el procedimiento sobre medidas provisionales y siempre que concurren ciertos requisitos, la suspensión de la ejecución de un acto cuya validez impugnan ante el Tribunal de Primera Instancia. Pues bien, en el presente caso, las demandantes han alegado que sus derechos e intereses pueden ser lesionados de manera grave e irreversible si no se suspende rápidamente la ejecución de la Decisión que, además, es objeto de un recurso de anulación presentado ante el Tribunal de Primera Instancia.
- 33 Por lo que se refiere a la pretensión de la Comisión de que el Tribunal de Primera Instancia decline su competencia para conocer de la presente demanda de medidas provisionales, el Presidente de este Tribunal tampoco puede estimarla, por no existir ninguna disposición específica que habilite al Juez de medidas provisionales para declinar su competencia para conocer de una demanda de suspensión de la ejecución de un acto cuando se ha presentado ante el Tribunal de Justicia una demanda paralela con objeto de que se suspenda la ejecución del mismo acto. En efecto, en virtud del principio de atribución de competencias, el Tribunal de Primera Instancia no puede inhibirse, excepto en los casos expresamente previstos por el Estatuto, cuando es competente para conocer de un litigio con arreglo a las disposiciones pertinentes de la citada Decisión 88/591, de 24 de octubre de 1988, tal como ha sido posteriormente modificada. Pues bien, el párrafo tercero del artículo 47 del Estatuto sólo prevé la posibilidad de que el Tribunal de Primera Instancia decline su competencia en relación con recursos de anulación. No menciona las demandas de medidas provisionales.
- 34 En el presente caso, puesto que el Tribunal de Primera Instancia no ha decidido previamente declinar su competencia con el fin de que el Tribunal de Justicia pueda pronunciarse sobre el recurso principal, interpuesto por las demandantes, tendente a la anulación de la Decisión, no procede examinar la incidencia de tal declinación de competencia sobre la determinación del Juez competente para conocer de la correspondiente demanda de suspensión de la ejecución de la Decisión.

- 35 Por todas estas razones, este Juez de medidas provisionales debe desestimar la pretensión de que se suspenda el procedimiento o de que el Tribunal de Primera Instancia decline su competencia, por lo que se refiere a la presente demanda de medidas provisionales.

Sobre la pretensión de que se suspenda la ejecución de la Decisión

Alegaciones de las partes

— Sobre la admisibilidad del recurso principal

- 36 Las demandantes sostienen que todas ellas tienen legitimación activa, en la medida en que la Decisión las afecta directa e individualmente debido a las características que les son propias y a circunstancias que las distinguen de cualquier otra persona. Invocan, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 1991, Extramet Industrie/Consejo (C-358/89, Rec. p. I-2501), apartado 17. En este caso, International Traders Ferry y UK Genetics son las únicas empresas que operan, respectivamente, en el sector del transporte de terneros con destino a otros Estados miembros y en el de la exportación de esperma y de embriones de bovino desde el Reino Unido. Además, afirman que cuando se adoptó la Decisión ya habían contraído obligaciones contractuales. Además, UK Genetics participó en la negociación de protocolos sanitarios en materia veterinaria con algunos países terceros, para obtener la autorización de importar en éstos material genético de bovinos procedente del Reino Unido. Por su parte, la sociedad RS and EM Wright, cuya actividad consiste en exportar novillas de grasa blanca, resulta individualmente afectada por la Decisión debido al carácter especializado de su producto, destinado exclusivamente al mercado italiano y para el que no existe mercado en el Reino Unido.
- 37 La National Farmers' Union, asociación profesional que representa a la mayoría de los titulares de explotaciones agrícolas de Inglaterra y el País de Gales, alega que la Decisión la afecta individualmente por dos motivos. Por una parte, esta asociación actúa por cuenta de algunos de sus miembros, los cuales resultan individualmente afectados por la Decisión. Por otra parte, justifica tener ella misma un interés para

ejercitar la acción, en la medida en que la Decisión vulnera su posición como órgano representativo reconocido, por las autoridades competentes, para ser consultado y para negociar la preparación de propuestas relativas a la prevención de la EEB.

- 38 Por su parte, la Comisión sostiene que el recurso principal es manifiestamente inadmisibile. Alega que la Decisión es un acto de alcance general que se aplica a situaciones determinadas de manera objetiva y que produce sus efectos frente a categorías de personas consideradas de manera general y abstracta. Así, ninguna de las demandantes ha visto afectada su posición jurídica debido a una situación de hecho que la caracterice en relación con cualquier otra persona y la individualice de manera análoga a la de un destinatario.

— Sobre el *fumus boni iuris*

- 39 En opinión de las demandantes, de los motivos de la Decisión resulta claramente que ésta no pretende garantizar una protección frente a un peligro grave para la salud animal o humana, sino mitigar la «gran preocupación entre los consumidores» derivada de la incertidumbre sobre el riesgo de transmisión de la EEB al hombre. Añaden que el análisis del contexto en que se adoptó la Decisión confirma esta interpretación de su contenido.

- 40 En efecto, señalan que las nuevas informaciones que motivaron la adopción de la Decisión y que fueron comunicadas por el Reino Unido el 20 de marzo de 1996 se refieren a la aparición de diez casos de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, cuya explicación más probable, en opinión del SEAC, reside en la exposición al agente de la EEB antes de que las citadas Bovine Offal (Prohibition) Regulations impusieran, en 1989, la prohibición relativa a los despojos de bovino especificados. Ahora bien, las medidas necesarias para garantizar la protección de la salud pública contra este riesgo ya habían sido adoptadas, en particular mediante las Decisiones 94/474 y 92/290 y mediante la Decisión 94/381/CE de la Comisión, de 27 de junio de 1994, sobre medidas de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina y la utilización como alimento de proteínas derivadas de mamíferos (DO L 172, p. 23), que obliga a los Estados miembros a prohibir la utilización de proteínas

derivadas de fibras de mamíferos en la alimentación de los rumiantes. A diferencia de las Decisiones anteriores, la Decisión 96/239 representa, según el comunicado de prensa difundido por la Comisión ese mismo día (anexo 14 del escrito de interposición del recurso), una primera medida destinada a estabilizar la situación y a tranquilizar a los consumidores sobre la inocuidad de la carne de vacuno, con el fin de proteger este sector de la industria europea tanto en el ámbito interno como en el internacional. Este comunicado de prensa se refería, además, a las declaraciones del Comisario competente en materia de agricultura y desarrollo rural según las cuales, suponiendo que exista un vínculo entre la EEB y la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, parece probado que el riesgo para la salud humana fue eliminado o, en el peor de los casos, fue reducido a un nivel mínimo tras la prohibición relativa a los despojos de bovino especificados impuesta en 1989.

- 41 Por consiguiente, las demandantes alegan, en primer lugar, que la Institución demandada no era competente para adoptar la Decisión, ya que las Directivas 90/425 y 89/662 sólo la habilitan para adoptar medidas que, por una parte, estén destinadas a garantizar una protección frente a un riesgo grave para los animales o la salud humana y que, por otra parte, sean necesarias para este fin. Además, afirman, en ningún caso le atribuyen la facultad de imponer una prohibición de exportar de un Estado miembro a países terceros.
- 42 En segundo lugar, aducen que la Decisión adolece de desviación de poder, puesto que, contrariamente a los objetivos perseguidos por las dos Directivas antes citadas, base jurídica de su adopción, el objeto principal de la Decisión no es garantizar una protección contra un riesgo grave para la salud pública, sino tranquilizar a los consumidores por razones económicas.
- 43 En tercer lugar, señalan que la Decisión vulnera el principio de proporcionalidad, ya que no es ni necesaria ni apropiada para calmar las inquietudes de los consumidores o proteger la salud humana, suponiendo que el acto impugnado persiguiera efectivamente este objetivo, lo cual niegan las demandantes.

- 44 En efecto, consideran que, desde este punto de vista, las medidas preventivas de protección de la salud animal y humana anteriormente adoptadas tanto por el Reino Unido como por la Comisión eran, efectivamente, suficientes. Las nuevas informaciones transmitidas por el Reino Unido el 20 de marzo de 1996 no revelaban la existencia de ningún riesgo acrecentado relacionado con el consumo de carne de vacuno o de productos bovinos que no hubiera sido ya tomado en consideración cuando se adoptaron las medidas preventivas anteriores, basadas en la hipótesis de la existencia de un riesgo de transmisibilidad de la EEB al hombre. A este respecto, el Comité Científico Veterinario afirmó, en el citado dictamen de 22 de marzo de 1996, que no existe ninguna certeza respecto a la cuestión de la transmisibilidad de la EEB al hombre. Insistió en la importancia de las medidas ya vigentes para reducir el riesgo de exposición humana al agente de esta enfermedad, y recomendó una breve lista de mejoras. Por consiguiente, la Decisión carece de cualquier base científica. En particular, las demandantes señalaron, durante la comparecencia, que, independientemente de la posible eficacia de las medidas preventivas establecidas antes de adoptarse la Decisión, el paso dado por ésta, al imponer medidas tan radicales en comparación con las medidas preventivas anteriores, no se apoya en ninguna justificación lógica. Este análisis, continúan, se ve confirmado asimismo por el hecho de que la Comisión no considerara necesario ni adoptar medidas respecto a los productos exportados del Reino Unido antes de entrar en vigor la Decisión ni extender la prohibición de exportar a los demás Estados miembros en los que se han identificado algunos casos de EEB, como Francia.
- 45 Además, teniendo en cuenta, por una parte, que la Decisión vulnera gravemente el principio de libre circulación y de unidad de mercado y, por otra parte, que sus consecuencias económicas y sociales en el sector de la carne de vacuno del Reino Unido son catastróficas, dicha Decisión presenta un carácter manifiestamente desproporcionado, siendo así que la Comisión disponía de soluciones alternativas apropiadas, menos restrictivas, como el establecimiento de un sistema de certificados y/o de obligación de etiquetado que permitiera garantizar que la carne o los terneros proceden de rebaños no afectados por la EEB y que los animales han recibido una alimentación que no incluye proteínas animales.
- 46 Por lo que se refiere, en especial, a la prohibición de las exportaciones con destino a países terceros, señalan que la Comisión no ha presentado ningún elemento de prueba que permita demostrar que las distorsiones comerciales por ella alegadas

fueran de tal magnitud que justificaran la adopción de la medida impugnada. Así, los riesgos de fraude invocados por la Institución demandada podrían eliminarse utilizando una medida más apropiada y menos restrictiva, consistente en una prohibición de reimportar en la Unión Europea asociada a un sistema de certificados adecuado.

- 47 Habida cuenta de todas estas consideraciones, las demandantes alegan, con carácter subsidiario, que la Decisión tiene un carácter desproporcionado, al menos por lo que se refiere, por un lado, a la prohibición de exportar dichos productos a países terceros y, por otro lado, a la prohibición de exportar a otros Estados miembros algunos de estos productos, como los embriones de bovino, los bovinos vivos de menos de seis meses, la carne fresca procedente de bovinos de menos de dos años y medio en la fecha del sacrificio, el sebo y la gelatina.
- 48 En estas circunstancias, las demandantes han alegado, en respuesta a una cuestión planteada durante la comparecencia de las partes, que, en contra de la tesis de la Comisión, la concesión de la suspensión de la ejecución solicitada no prejuzga la decisión del Tribunal de Primera Instancia sobre el recurso principal. En efecto, señalan que el levantamiento del embargo durante el procedimiento principal no implicaría ningún riesgo de perjuicio grave e irreparable.
- 49 En sus observaciones orales presentadas durante la comparecencia de las partes, el Reino Unido asumió como propios los motivos y alegaciones expuestos por las demandantes. Insistió en el carácter apropiado y suficiente de las medidas, tanto nacionales como comunitarias, ya vigentes antes de adoptarse la Decisión. Su aplicación, indica, ha supuesto una reducción significativa de los casos de EEB en el Reino Unido. Estas medidas fueron aprobadas por el foro veterinario internacional de la Organización Mundial de la Salud y por la Oficina Internacional de Epizootias, que, en sus respectivos dictámenes de 3 de abril y 12 de mayo de 1996, no aconsejaron la adopción de medidas suplementarias. La Decisión, que carece de cualquier justificación científica, persigue un objetivo puramente económico, consistente en restablecer la confianza de los consumidores.

- 50 En particular, el Gobierno del Reino Unido rechazó el argumento de la Comisión según el cual la Decisión no tiene como objetivo principal imponer una prohibición de exportar, sino instaurar una medida de confinamiento. Afirma que tal medida no está justificada, dado que la EEB se transmite a los bovinos por la ingestión de alimentos infectados. No existe ninguna prueba científica de la transmisibilidad de esta enfermedad de un animal a otro. Por el contrario, la hipótesis según la cual no existe transmisibilidad vertical u horizontal se ve corroborada por el descenso espectacular de los casos de EEB aparecidos tras la prohibición de utilizar proteínas animales en el alimentación destinada a los bovinos, impuesta a partir de 1988.
- 51 El problema de la protección contra la EEB presenta, pues, un carácter puramente histórico, puesto que la fuente de infección ha sido eliminada. Más de quinientos controles oficiales efectuados cada mes y las recientes inspecciones *in situ* en relación con los alimentos destinados a los animales de explotación y con los lugares de su almacenamiento no han puesto de manifiesto ninguna infracción, salvo un único caso particular. Además, desde 1990, el Reino Unido aplica medidas destinadas a identificar los bovinos y a determinar si han nacido de una hembra sospechosa de haber padecido una infección de EEB o si han estado en contacto con un rebaño en el que se hayan declarado casos de EEB. En estas circunstancias, los animales o los productos cuya exportación prohíbe la Decisión no presentan ningún riesgo inaceptable para la salud pública. El Reino Unido recuerda, a este respecto, que un producto debe considerarse seguro si el riesgo es escaso o aceptado, como ocurre con la leche fresca.
- 52 Por su parte, la Comisión señala, en primer lugar, que, en contra de lo alegado por las demandantes, las prohibiciones de exportar impuestas por la Decisión están claramente definidas como medidas de emergencia de carácter temporal y que deben someterse a reexamen, en particular a la vista de las medidas ulteriores que adopte el Reino Unido. Por consiguiente, la suspensión de la ejecución solicitada prejuzga la decisión del Tribunal de Primera Instancia sobre el recurso principal.
- 53 Además, la Decisión impugnada no excede las competencias de la Comisión, no adolece de desviación de poder y es conforme con el principio de proporcionalidad. La Comisión explica de modo preliminar que la Decisión aplica una política

de confinamiento mundialmente considerada por la comunidad científica como una respuesta a las enfermedades peligrosas legítima y necesaria, con el fin de permitir su erradicación. Este objetivo de protección de la salud pública se inscribe en la perspectiva del establecimiento del mercado único, conforme a los objetivos definidos en las Directivas que constituyen la base jurídica de la Decisión.

54 En el presente caso, las nuevas informaciones comunicadas por el Reino Unido el 20 de marzo de 1996 revelan la existencia de un riesgo grave para la salud humana, en el sentido de las citadas Directivas. Mientras las medidas adoptadas anteriormente por el Reino Unido y por la Comunidad se basaban en la mera hipótesis de la transmisibilidad de la EEB al hombre, el dictamen del SEAC indicó, por primera vez, que los diez casos de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob identificados estaban relacionados, muy probablemente, con una exposición al agente de la EEB antes de que se impusiera la prohibición relativa a los despojos especificados, en 1989.

55 Durante la comparecencia, la Comisión señaló la dificultad para identificar los bovinos, debido al largo período de incubación de la enfermedad y a los desplazamientos de animales de una explotación a otra, frecuentes en la práctica. En efecto, indicó, un caso de EEB detectado en una explotación puede haber sido contraído en otra explotación, por ingestión de alimentos infectados, lo que significa que todos los animales de esta segunda explotación han estado sometidos al riesgo de infección. Además, si bien los 160.000 casos de EEB identificados desde 1988 en el Reino Unido se explican, en gran parte, por la utilización de proteínas animales en los alimentos destinados a los bovinos, en el estado actual de los conocimientos científicos no es posible excluir otras vías de transmisión. En particular, queda abierta la cuestión de la transmisión a través de la madre y de la transmisión horizontal de la EEB. Es objeto de un examen y de un estudio científico permanentes por parte de las autoridades competentes. La posibilidad de levantar la prohibición para ciertos productos, como los terneros vivos de menos de seis meses de edad, los embriones o ciertas carnes de vacuno frescas, sólo puede considerarse seriamente a la vista de los resultados de este examen y después de que los mecanismos creados al respecto hayan tenido ocasión de funcionar.

- 56 Por lo que se refiere a la prohibición de exportar a países terceros, afirma que es indispensable en el marco de la política de confinamiento perseguida por la Decisión. Se justifica por el riesgo de fraude y por la imposibilidad de garantizar el respeto de métodos de fabricación apropiados en el caso de los productos derivados importados en la Comunidad.
- 57 Por consiguiente, teniendo en cuenta, por un lado, el riesgo de exposición a la EEB, que muy probablemente es transmisible al hombre, y, por otro, la gravedad de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, afirma que la Decisión es conforme con el principio de proporcionalidad.

— Sobre la urgencia

- 58 Las demandantes señalan que se trata de una Decisión sin precedentes. Aunque se presenta como una medida de emergencia, es ilimitada en el tiempo, afecta a todos los productos del sector de la industria bovina e implica la suspensión de todas las exportaciones de estos productos procedentes del Reino Unido.
- 59 Si no se suspendiera la ejecución de la Decisión, algunas de las demandantes desaparecerían del mercado. Sería el caso de International Traders Ferry, cuyo volumen de negocios está representado en un 80 % por la actividad de exportación de terneros. Afirman que esta empresa no ha percibido ningún ingreso desde que se adoptó la Decisión, por culpa de la cual sus banqueros le han denegado cualquier apoyo financiero suplementario. Se ha visto obligada a suspender el pago de retribuciones a sus trabajadores y ya sólo podrá hacer frente a sus gastos generales durante un período limitado de entre tres y seis meses. La empresa RS and EM Wright, cuya actividad consiste en un 94 % en exportar novillas de grasa blanca a Italia, también ha perdido el 94 % de sus ingresos a raíz de la aplicación de la Decisión.

- 60 Respecto a UK Genetics, alegan que se ha visto obligada a abandonar una parte significativa de sus actividades y perderá irremediabilmente sus cuotas de mercado. Ahora bien, ha desarrollado un comercio de exportación de esperma y de embriones de bovino con destino a los Estados Unidos de América, Brasil, Chile, Africa del Sur, Nueva Zelanda, Tailandia y Corea, el cual representó el 38 % de su volumen de negocios durante el año anterior al mes de abril de 1995 y el 24 % durante el año siguiente.
- 61 La National Farmers' Union, aducen las demandantes, sufrirá un perjuicio grave e irreparable debido a la amenaza que la Decisión hace recaer sobre el empleo y los medios de vida de sus miembros.
- 62 Durante la comparecencia de las partes, las demandantes precisaron que, para evaluar su perjuicio, habían tenido en cuenta las medidas de apoyo comunitarias o nacionales aplicadas en el sector de la industria bovina. Por lo demás, indicaron que algunas de ellas, como International Traders Ferry, no se han beneficiado de ninguna de estas medidas.
- 63 Según la Comisión, las demandantes no han demostrado la existencia de un riesgo de perjuicio grave e irreparable derivado de la Decisión, en caso de que se desestime su demanda de suspensión de la ejecución. En primer lugar, afirma que no han tomado en consideración toda la gama de medidas de apoyo al mercado y otras medidas de apoyo decididas por la Comisión o por el Consejo para hacer frente a la situación de crisis provocada por el dictamen del SEAC. Durante la comparecencia de las partes, la Comisión precisó que estas medidas representarán para el Presupuesto comunitario un esfuerzo suplementario de, aproximadamente, 1.500 millones de ECU en 1996 y 1.000 millones de ECU en 1997. En segundo lugar, señala que las medidas provisionales solicitadas no restablecerían la confianza de los consumidores, deteriorada por los dictámenes del SEAC, y no por la Decisión. Por consiguiente, tendrían pocos efectos prácticos sobre el perjuicio alegado por las demandantes. En tercer lugar, aduce que el perjuicio invocado no es grave e irreparable. Tiene carácter económico y refleja un riesgo comercial aceptado por los operadores, que ya estaban al corriente del problema de la EEB.

— Sobre la ponderación de intereses

64 Las demandantes, apoyadas por el Reino Unido, alegan que la suspensión de la ejecución total o parcial de la Decisión no entrañaría ningún riesgo para los animales o la salud pública, ya protegidos por las medidas aplicadas por el Reino Unido y por la Comunidad antes de que se adoptara la Decisión. A la inversa, algunas de las demandantes correrían el riesgo de ser eliminadas del mercado en caso de que se desestime la presente demanda de medidas provisionales.

65 La Comisión señala que, aun suponiendo que exista el riesgo de que las demandantes sufran un perjuicio grave e irreparable, lo cual niega, debe tenerse en cuenta la naturaleza del perjuicio que amenaza no sólo a cada parte, sino también a terceros, y la probabilidad de que se realice. La protección de la salud pública es intrínsecamente más importante que los intereses comerciales invocados por las demandantes. Además, habida cuenta de la gravedad de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, cuyos casos más recientes probablemente están relacionados con una exposición a la EEB, y de la numerosa población de la Comunidad que está expuesta al riesgo de contraer esta enfermedad, la Comisión considera que la ponderación de los intereses se inclina manifiestamente en favor de mantener las medidas de emergencia impugnadas.

Apreciación del Juez de medidas provisionales

— Sobre el objeto de la pretensión de que se suspenda la ejecución

66 Considerando, por un lado, el contexto normativo en el que se inscribe la Decisión (véase el apartado 8 *supra*) y, por otro, la modificación de ésta mediante la Decisión 96/362 (véase el apartado 20 *supra*), procede precisar cuál es, en la práctica, el objeto exacto de la presente demanda de medidas provisionales, antes de examinar si se cumplen los requisitos necesarios para la adopción de éstas.

67 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la incidencia de la Decisión de 11 de junio de 1996, ésta sólo ha tenido como efecto, hasta ahora, levantar la prohibición de exportar respecto a uno de los productos objeto de la Decisión, es decir el esperma de bovino. En respuesta a una pregunta, la Comisión confirmó, durante la comparecencia de las partes, que la prohibición de exportar continúa aplicándose, en la actualidad, al sebo y la gelatina, en la medida en que los controles a los que se subordina la supresión de esta prohibición aún no se efectúan. Las demandantes declararon durante la comparecencia, además, que la adopción de esta Decisión modificativa no tenía ninguna incidencia sobre sus pretensiones, en el marco del procedimiento sobre medidas provisionales, en relación con todos los productos, salvo el esperma de bovino, que son objeto de la Decisión impugnada.

68 Por consiguiente, en contra de la tesis defendida por la Comisión en sus observaciones escritas, la presente pretensión de que se suspenda la ejecución no carece de objeto por lo que se refiere a la prohibición de exportar sebo y gelatina, por no haberse adoptado medidas que condicionen el levantamiento de esta prohibición.

69 Por lo que se refiere, a continuación, a la delimitación del objeto de la presente pretensión, en el contexto jurídico de las medidas comunitarias preventivas establecidas por la Comunidad para hacer frente a los riesgos derivados de la EEB antes de adoptarse la Decisión, de la demanda de medidas provisionales resulta claramente que las demandantes se limitan a solicitar la suspensión de la ejecución de las nuevas medidas de prohibición de las exportaciones establecidas por la Decisión. En cualquier caso, no podrían impugnar, en el presente caso, el régimen comunitario instaurado con anterioridad (véase el apartado 8 *supra*).

— Sobre los requisitos necesarios para que se conceda la suspensión de la ejecución

70 En el presente caso, corresponde al Juez de medidas provisionales verificar si se cumplen los tres requisitos de fondo necesarios para conceder la suspensión de la ejecución, sin que sea preciso, previamente, examinar la cuestión de la admisibilidad del recurso principal. Según reiterada jurisprudencia, esta cuestión no debe

examinarse, en principio, en el marco de un procedimiento sobre medidas provisionales, sino que debe quedar reservada para el análisis del recurso principal, salvo en el supuesto de que la inadmisibilidad de este último resulte a primera vista manifiesta. Pronunciarse sobre la admisibilidad en la fase de medidas provisionales, cuando *prima facie* no quede totalmente excluida, equivaldría, en efecto, a prejuzgar la decisión del Tribunal de Primera Instancia sobre el fondo del asunto (véase el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 10 de agosto de 1987, EISA/Comisión, 209/87 R, Rec. p. 3453, apartado 10, y los autos del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 7 de noviembre de 1995, Eridania y otros/Consejo, T-168/95 R, Rec. p. II-2817, apartado 27, y de 22 de diciembre de 1995, Danielsson y otros/Comisión, T-219/95 R, Rec. p. II-3051, apartado 58).

- 71 En el presente caso, habida cuenta de las circunstancias concurrentes y de los argumentos expuestos por las demandantes, la apreciación de la admisibilidad del recurso de anulación precisa un examen más exhaustivo, que corresponde al Tribunal de Primera Instancia al pronunciarse sobre el fondo y que este Juez de medidas provisionales no puede efectuar en el marco de su apreciación sumaria sin prejuzgar la decisión sobre el fondo.

— Sobre el *fumus boni iuris*

- 72 Después de estas observaciones preliminares, procede examinar, en primer lugar, si los tres motivos invocados por las demandantes, basados, respectivamente, en la incompetencia de la Comisión, en la desviación de poder y en la violación del principio de proporcionalidad, justifican, a primera vista, que se conceda la suspensión de la ejecución solicitada.
- 73 Los dos primeros motivos, antes citados, se basan, fundamentalmente, en la premisa según la cual la Decisión persigue una finalidad puramente económica, es decir, el restablecimiento de la confianza de los consumidores en el sector de la industria bovina de la Unión Europea. Tal finalidad no figura entre los objetivos definidos por las Directivas 90/425 y 89/662, que habilitan a la Comisión sólo para adoptar medidas destinadas a proteger la salud pública, en el ámbito de los intercambios intracomunitarios.

- 74 Esta argumentación se apoya en una interpretación a primera vista errónea o demasiado restrictiva de, por una parte, los objetivos de la Decisión y, por otra, la finalidad y alcance de las citadas Directivas 90/425 y 89/662.
- 75 Las citadas Directivas, que representan la base jurídica de la Decisión, fueron adoptadas por el Consejo en virtud del artículo 43 del Tratado, que, en su apartado 3, habilita a esta Institución para adoptar Reglamentos o Directivas y para tomar Decisiones respecto a la elaboración y la ejecución de la Política Agrícola Común. Prevén diversas disposiciones, relativas a los controles veterinarios destinados a garantizar la protección de la salud pública y animal, con vistas a la realización del mercado único. Estas Directivas ilustran el hecho de que las preocupaciones vinculadas a la protección de la salud pública forman parte de la Política Agrícola Común. En este sentido, es verdad que la instauración efectiva de un mercado único presupone el establecimiento de garantías suficientes en materia de protección de la salud pública y animal, como señaló la Comisión durante la comparecencia, basándose en los considerandos de las citadas Directivas (véanse, en particular, los considerandos tercero y sexto de la Directiva 90/425). Sin embargo, la toma en consideración de los aspectos relativos a la protección de la salud pública no sólo está vinculada a la necesidad concreta de aumentar o, en el presente caso, restablecer la confianza de los consumidores, para permitir un funcionamiento normal del mercado. Se basa, fundamentalmente, en exigencias superiores inherentes a la protección de los derechos de la persona, que subyacen en todo el ordenamiento jurídico comunitario. Por lo demás, la protección de la salud pública figura expresamente entre los objetivos definidos por el Tratado, que, en particular, indica, en el apartado 1 de su artículo 129, que la Comunidad contribuirá a la consecución de un alto nivel de protección de la salud humana y que las exigencias en materia de protección de la salud constituirán un componente de las demás políticas de la Comunidad. Así, en el marco de la aplicación del principio de libre circulación de mercancías, las Instituciones deben tener en cuenta las exigencias inherentes en particular a la protección de la salud y la vida humanas, lo que puede implicar, en su caso, la adopción de medidas apropiadas con el fin de garantizar una protección adecuada de la salud pública.
- 76 Desde esta perspectiva, el artículo 10 de la Directiva 90/425 y el artículo 9 de la Directiva 89/662 imponen a cada Estado miembro la obligación de notificar inmediatamente a los demás Estados miembros y a la Comisión la aparición de

cualquier zoonosis, enfermedad o causa que pueda suponer un peligro grave para los animales o para la salud humana, y autorizan a los Estados miembros y a la Comisión para adoptar, en espera de las medidas que deban tomarse, medidas cautelares. En su apartado 4, uno y otro artículo prevén, en todos los casos, que la Comisión proceda, con la mayor brevedad, a un examen de la situación. Facultan a esta Institución para adoptar, según el procedimiento del Comité Veterinario Permanente, «las medidas necesarias para los animales y los productos contemplados [por las Directivas] y, si la situación lo requiere, para los productos derivados de dichos animales». A falta de mayores precisiones, estos artículos confieren, pues, a la Comisión un margen de apreciación muy amplio para elegir las medidas destinadas a combatir un peligro grave para la salud pública.

- 77 En particular, la cuestión de determinar si la Comisión es competente, en virtud de los citados artículos, para adoptar medidas provisionales que prohíben la exportación de ciertos productos a países terceros debe examinarse a la luz de los principios y objetivos antes expuestos. Desde este punto de vista, no parece que nada se oponga, *prima facie*, al reconocimiento de tal competencia ante una enfermedad que representa «un peligro grave para los animales o para la salud humana» y que precisa medidas de confinamiento destinadas a evitar la difusión de la enfermedad y a permitir su erradicación, en el caso de que la Comisión considere que la naturaleza y la gravedad del riesgo justifican aislar el territorio afectado no sólo respecto a los demás Estados miembros, sino también en relación con los Estados terceros con el fin, precisamente, de garantizar el efecto útil de las medidas de protección dentro de la Comunidad. A primera vista, las Directivas de que se trata no imponen a este respecto a las facultades de la Comisión, en el marco del procedimiento del Comité Veterinario Permanente, ninguna restricción o límite explícitos o implícitos, aparte de los relativos al carácter «necesario» de las medidas adoptadas, con el fin de garantizar la protección de la salud pública en un mercado unificado. La circunstancia, invocada por las demandantes, de que el título de las Directivas se refiera a los «controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios» no debería, en principio, llevar a una interpretación restrictiva de las competencias así conferidas a la Comisión, con el fin de garantizar la protección de la salud pública en este mercado. Tal circunstancia se explica, *a priori*, únicamente por el hecho de que las Directivas persiguen la realización del mercado interior por lo que se refiere a los animales y los productos de origen animal, lo que implica la supresión progresiva de los controles veterinarios en las fronteras internas de la Comunidad en beneficio de controles en el lugar de partida y, por tanto, una armonización de las exigencias esenciales de la protección de la sanidad animal, así como la atribución a la Comisión de competencias en materia de medidas de salvaguardia (véanse, en particular, los considerandos cuarto y décimo de la Directiva 90/425).

78 En este marco jurídico, el análisis de la motivación de la Decisión revela, a primera vista, que las medidas de emergencia instauradas tienen por objeto garantizar la protección de la salud pública frente al riesgo de transmisibilidad de la EEB al hombre, debido a que, en la situación actual, «no se puede excluir la existencia de dicho riesgo». La circunstancia de que las citadas medidas también pretendan aplacar las preocupaciones suscitadas, entre los consumidores, por las recientes informaciones procedentes del SEAC y relativas al citado riesgo no modifica en nada el hecho de que el objeto primero de la Decisión claramente es proteger la salud pública en la Comunidad, como, por lo demás, confirman los antecedentes de la Decisión, expuestos en sus considerandos. En efecto, la Comisión indica, en primer lugar, que, «para proteger la salud animal y pública en la Comunidad», adoptó diversas Decisiones, que enumera, por las que se establecen medidas de protección contra la EEB. Alude, a continuación, a las informaciones facilitadas por el Gobierno del Reino Unido el 20 de marzo de 1996 en relación con las medidas suplementarias adoptadas por éste «a raíz de la publicación de nuevos datos relativos a la aparición de determinados casos de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob en ese Estado miembro». Por otra parte, en el mismo orden de cosas, la Comisión motiva, en su Decisión, la extensión de la prohibición a las exportaciones con destino a terceros países por el deseo de evitar distorsiones comerciales. Durante la comparecencia precisó, a este respecto, que la prohibición de exportar a terceros países se justificaba, en este caso, por la necesidad de aislar totalmente el territorio afectado por la EEB. Por todas estas razones, la tesis de las demandantes según la cual la Decisión persigue una finalidad puramente económica parece incompatible no sólo con el propio contenido de la Decisión, sino también con el contexto y las circunstancias de su adopción.

79 En contra de lo alegado por las demandantes, este análisis no es incompatible con el comunicado de prensa difundido por la Comisión el 27 de marzo de 1996, según el cual esta Institución «ha adoptado, el día de hoy, una serie de medidas *provisoriales* en materia de protección contra la EEB», lo que, por otra parte, parece más bien confirmar que la Decisión tiene por objeto proteger la salud animal y pública. Sea como fuere, tal comunicado carece de cualquier valor jurídico y en ningún caso puede incidir en la interpretación de los motivos claros y explícitos de la Decisión. Además, la Comisión pudo legítimamente decidir hacer un mayor hincapié, en su comunicado, en los aspectos vinculados al restablecimiento de la confianza de los consumidores, que interesan más especialmente a los operadores económicos afectados por la crisis del sector de la industria bovina.

- 80 Por su objeto y su finalidad, la Decisión parece pues conforme con las Directivas de que se trata. En el presente procedimiento no procede verificar si, *prima facie*, la Comisión se ha excedido en sus competencias debido a que la Decisión no tenga un carácter necesario para hacer frente al riesgo que representa la EEB. Basta observar que la Decisión tiene por objeto garantizar la protección de la salud pública frente a un peligro grave para los animales o la salud humana, como exigen las disposiciones pertinentes de las citadas Directivas. Habida cuenta de la gran difusión de la EEB entre la cabaña bovina del Reino Unido y considerando la «probabilidad» de que sea transmisible al hombre, la gravedad del riesgo vinculado a esta enfermedad parece manifiesta y, por lo demás, no ha sido negada por las demandantes. Estas sólo ponen en duda la competencia de la Comisión, por estimar que tal riesgo no presenta un carácter nuevo y que ya dio lugar a la adopción, en particular por parte de la Comisión, de medidas preventivas anteriores que eran apropiadas. Esta argumentación, relativa más bien a la apreciación del fundamento de la Decisión, no parece apenas pertinente para examinar la competencia de la Institución demandada.
- 81 A primera vista, los dos primeros motivos invocados por las demandantes, basados en la incompetencia de la Comisión y en la desviación de poder, parecen, por consiguiente, carentes de fundamento por lo que se refiere tanto a las medidas de prohibición relativas a las exportaciones con destino a otros Estados miembros, como a las referentes a las exportaciones con destino a terceros países.
- 82 En el marco de su tercer motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad, las demandantes se apoyan básicamente en la idea de que la adopción de la Decisión no se justificaba por la aparición de ningún nuevo riesgo relacionado con la EEB que no hubiera dado ya lugar, con anterioridad, a la adopción de medidas de protección apropiadas, con arreglo a las disposiciones pertinentes de las Directivas 90/425 y 89/662.
- 83 Este argumento resulta, a primera vista, desvirtuado por las circunstancias que originaron la Decisión y, en particular, por el propio contenido de las informaciones, relativas a la adopción, por parte del Reino Unido, de medidas de protección suplementarias a raíz de la comunicación del dictamen del SEAC de 20 de marzo

de 1996 (véanse los apartados 9 a 11 *supra*), transmitidas a la Comisión por el Gobierno del Reino Unido. En particular, el hecho de que la Unidad de Vigilancia de la Enfermedad de Creutzfeldt-Jakob de Edimburgo identificara diez casos de una variante de dicha enfermedad hasta entonces desconocida, para los cuales la explicación «actualmente más probable» reside en una exposición a la EEB, constituía un elemento nuevo que justificaba que la Comisión reexaminara la situación, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la Directiva 90/425 y en el artículo 9 de la Directiva 89/662.

84 En efecto, si bien es cierto que el régimen comunitario preventivo instituido antes de que se adoptara la Decisión se basaba en la hipótesis de la transmisibilidad de la EEB al hombre, esta hipótesis no se apoyaba, hasta entonces, en ninguna comprobación médica o experimental. El citado dictamen del SEAC alude, por primera vez, a diez casos atípicos de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob que, según la explicación más verosímil, podrían resultar de una exposición al agente de la EEB, según los órganos técnicos competentes. Por lo demás, la importancia y la gravedad de este nuevo elemento fueron tenidos en cuenta por el Reino Unido, que adoptó medidas preventivas suplementarias frente al posible riesgo de transmisibilidad de la EEB al ser humano.

85 Sin embargo, las demandantes alegan que estas comprobaciones médicas inéditas, que refuerzan la hipótesis de la transmisibilidad de la EEB al hombre, no modifican sensiblemente los términos del problema por lo que se refiere a la prevención de los riesgos derivados de la EEB. En efecto, la explicación más probable de los diez casos mencionados, ofrecida por el SEAC en su dictamen, es, según las demandantes, «una exposición a la EEB antes de que el Reino Unido impusiera, en 1989, la prohibición relativa a los desechos de bovino especificados».

86 A este respecto, procede señalar que la tesis defendida por las demandantes y el Gobierno del Reino Unido, según la cual el posible riesgo de transmisión de la enfermedad a la población se circunscribió al período anterior a la instauración de medidas preventivas por parte del Reino Unido, no se ve sustentada, *prima facie*, por ninguna comprobación científica. En efecto, aun suponiendo que los diez casos de enfermedad de Creutzfeldt-Jakob antes citados se expliquen, según la hipótesis más probable, por una exposición a la EEB antes de 1989, teniendo en cuenta especialmente el largo período de incubación de la enfermedad, no hay ninguna certeza

de que después de esta fecha no exista un riesgo de infección relacionado con la EEB. Desde este punto de vista, resulta en particular del artículo publicado por el Dr. Will en la revista *The Lancet* (antes citada, pp. 924 y 925) que es probable que la mayor exposición de la población al agente de la EEB se produjera en los años ochenta y, especialmente, hacia finales de este decenio, antes de que se impusiera la prohibición relativa a los despojos de bovino especificados. Ello sería coherente con un período de incubación de entre cinco y diez años en estos casos. Los autores añaden sin embargo que, si existe una relación causal entre la aparición de estos casos y la EEB, es probable que se declaren otros casos de esta nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, habida cuenta de la duración y de la expansión de la posible exposición al agente de la EEB. Además, en su dictamen de 20 de marzo de 1996, el SEAC alude a la incertidumbre sobre el número de casos que pueden declararse en el futuro. En su dictamen de 24 de marzo de 1996, insiste especialmente en la imposibilidad de efectuar una estimación precisa del riesgo (véase el apartado 11 *supra*). Por su parte, el Comité Científico Veterinario recomienda, en su dictamen de 22 de marzo de 1996 (véase el apartado 12 *supra*), la adopción de medidas comunitarias apropiadas que tengan en cuenta las disposiciones adoptadas por el Reino Unido y se declara favorable a cualquier medida destinada a combatir los efectos de la EEB y los riesgos de transmisión.

87 Por consiguiente, después de que el Reino Unido le comunicara las citadas informaciones, la Comisión se vio frente a una situación de emergencia provocada por la confirmación, basada en comprobaciones médicas, de la probable existencia de una relación entre la EEB y la aparición de una nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, aun cuando, según los científicos, los diez casos identificados no aportaran la prueba directa de la transmisibilidad de la EEB al hombre, para la cual se necesitan comprobaciones clínicas y neuropatológicas suplementarias (véase *The Lancet*, antes citada, pp. 921 y 925, así como el dictamen del SEAC de 20 de marzo de 1996 y el dictamen del Comité Científico Veterinario de la Unión Europea de 22 de marzo de 1996, antes citados).

88 En este contexto, habida cuenta de las circunstancias del presente caso, que se caracterizan por la gravedad y amplitud del riesgo «probable», la urgencia de la situación y la complejidad de la evaluación de sus múltiples aspectos, tanto sanita-

rios como económicos y sociales, la Comisión disponía, en el marco del ejercicio de las responsabilidades que en materia de protección de la salud pública le han confiado las disposiciones pertinentes de las citadas Directivas, de una amplia facultad de apreciación para adoptar las medidas apropiadas y necesarias, según el procedimiento del Comité Veterinario Permanente y tras consultar a los órganos técnicos competentes (véase, aunque en un contexto diferente, la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de febrero de 1996, Francia e Irlanda/Comisión, asuntos acumulados C-296/93 y C-307/93, Rec. p. I-795, apartados 30 y 31).

⁸⁹ Pues bien, a primera vista, las medidas instauradas por la Decisión no parecen manifiestamente inapropiadas o desproporcionadas, considerando, por un lado, la dificultad de controlar la ejecución efectiva de las medidas preventivas adoptadas anteriormente tanto por la Comunidad como por el Reino Unido y, por otro lado, la escasez de conocimientos, en la actualidad, sobre los diversos modos de transmisión de la EEB de un animal a otro.

⁹⁰ En particular, no parece, *prima facie*, que la prohibición impuesta por el «Ruminant Feed Ban» de utilizar, a partir de 1988, proteínas de rumiantes en la alimentación destinada a los bovinos haya permitido eliminar los riesgos de infección. Si bien consta que esta medida supuso un descenso significativo de los casos de EEB aparecidos en el Reino Unido, también es cierto que, por ejemplo, hasta el 15 de septiembre de 1994, se identificaron en dicho país más de 12.000 casos de EEB en animales nacidos después de entrar en vigor esta medida (informe del SEAC de 1994, p. 39).

⁹¹ Además, a primera vista, parece que las dificultades relativas a la identificación de los bovinos y al control de sus movimientos de un rebaño a otro (véanse, en particular, las conclusiones del Consejo de los días 29 y 30 de abril de 1996, anexo 2 de las observaciones de la Comisión) no permiten llevar un registro de los animales directamente sometidos al riesgo de infección, bien porque han sido alimentados

con productos contaminados o bien, suponiendo que exista una transmisibilidad horizontal de la enfermedad —lo que, según los órganos técnicos competentes, no puede excluirse en el estado actual de los conocimientos—, porque han estado en contacto con animales afectados por la EEB. Ahora bien, habida cuenta del largo período de incubación, tales animales pueden haber contraído la enfermedad sin presentar síntomas clínicos (véase, en particular, el informe del Comité Científico Veterinario de 20 de noviembre de 1995, relativo a la confirmación de un caso de EEB en un animal nacido en junio de 1993, anexo 12 de las observaciones de la Comisión). Por otra parte, en el caso de los embriones, en el presente procedimiento se observa que, en particular, el dictamen del Comité Científico Veterinario de 26 de abril de 1996, sobre los riesgos de EEB relacionados con los intercambios de esperma y de embriones (anexo 18 de las observaciones de la Comisión), que alude a pruebas de la transmisión vertical de la tembladera de la oveja, pone de manifiesto que la existencia de un riesgo de transmisión vertical de la EEB no puede excluirse, en el estado actual de los conocimientos, y necesita un estudio suplementario. Por último, la cuestión del riesgo relacionado con el consumo de carne procedente de un bovino infectado continúa siendo controvertida (véase la declaración del Dr. Ring anexa al dictamen del Comité Científico Veterinario de 22 de marzo de 1994, antes reproducida en el apartado 12).

92 En estas circunstancias, no parece, *prima facie*, que la Comisión haya incurrido en un error de apreciación manifiesto en la evaluación de la situación y en la elección de las medidas apropiadas al decidir añadir, a las prohibiciones de exportar ya impuestas en Decisiones anteriores, la prohibición de exportar del Reino Unido a los demás Estados miembros terneros vivos de menos de seis meses de edad procedentes de vacas de las que no se sospeche que han padecido la EEB; embriones de bovino procedentes de hembras que hayan nacido después de 1988 y que desciendan de hembras de las que no se sospeche que han padecido la EEB; carne de vacuno fresca procedente de bovinos de menos de dos años y medio de edad en la fecha del sacrificio o de bovinos que, encontrándose en el Reino Unido, hayan vivido sólo en explotaciones en las que, durante los últimos seis años, no se haya confirmado ningún caso de EEB, y carne de vacuno fresca deshuesada en forma de músculo de la que se hayan extraído los tejidos adheridos, incluidos los tejidos nerviosos y linfáticos visibles.

93 En efecto, las citadas prohibiciones de exportar constituyen medidas de salvaguardia provisionales. Tienen por objeto prevenir, respecto a los bovinos y los productos mencionados, los riesgos relacionados con la EEB, habida cuenta de la existen-

cia de numerosas incertidumbres y de la necesidad de continuar las investigaciones y de profundizar el alcance científico de los nuevos datos, en espera de que se adopten medidas destinadas a eliminar el riesgo de infección y, de forma más general, a permitir la erradicación de la EEB (véanse los considerandos sexto y séptimo de la Decisión). A este respecto, no parece, a primera vista, que las soluciones alternativas propuestas por las demandantes, basadas en un sistema de certificados que prueben que la carne o los terneros proceden de rebaños no afectados por la EEB y que no han recibido una alimentación que contenga proteínas animales, puedan ofrecer garantías suficientes, teniendo en cuenta, en particular, las dificultades relacionadas con la identificación y el control de los movimientos de los animales y las incertidumbres que subsisten sobre los modos de transmitirse la EEB.

94 Por otra parte, el argumento expuesto por las demandantes durante la comparecencia, según el cual el carácter manifiestamente desproporcionado de la Decisión se ve confirmado por la inexistencia de medidas similares respecto a los demás Estados miembros en los que se han detectado casos de EEB, se basa, a primera vista, en una apreciación inexacta de la situación en estos países, en los que la EEB sólo se ha declarado de manera esporádica y ha dado lugar inmediatamente a medidas preventivas extremadamente rigurosas, como el sacrificio de todo el rebaño al detectarse un caso de EEB, conforme precisó la Comisión durante la comparecencia sin ser contradicha por las demás partes.

95 Por lo que se refiere, en particular, a la extensión de la prohibición a todas las exportaciones de estos productos con destino a terceros países, no parece, en este procedimiento, que tal actuación sea manifiestamente desproporcionada en relación con el objetivo de protección de la salud pública perseguido por la Decisión, en la medida en que está destinada a garantizar el efecto útil de las medidas de protección instauradas. A este respecto, las soluciones alternativas menos restrictivas propuestas por las demandantes, es decir, una prohibición de reimportar acompañada de un sistema de certificados adecuado, no permiten, *prima facie*, evitar ni el riesgo en absoluto insignificante de fraude (véase el extracto del informe de 1995 sobre la protección de los intereses financieros de la Comunidad, anexo 15 de las observaciones de la Comisión), ni la posible reimportación, en la Comunidad, de productos derivados o transformados.

- 96 Por último, respecto al sebo y la gelatina, basta señalar, en el presente procedimiento, que la citada Decisión de 11 de junio de 1996 ha previsto el levantamiento de la prohibición, siempre que concurran determinados requisitos destinados a garantizar la inocuidad de estos productos, conforme a los dictámenes emitidos por los órganos técnicos competentes y basándose en informaciones suplementarias que faciliten una evaluación del riesgo más completa.
- 97 Por todas estas razones, los motivos y alegaciones invocados por las demandantes y por el Gobierno del Reino Unido no justifican, a primera vista, que se suspenda la ejecución de la Decisión.

— Sobre la urgencia y la ponderación de intereses

- 98 Según jurisprudencia consolidada, la urgencia debe apreciarse en relación con la necesidad de pronunciarse provisionalmente para evitar que se ocasione un perjuicio grave e irreversible a la persona que solicita la suspensión de la ejecución de una Decisión. En el marco de esta apreciación, corresponde al Juez de medidas provisionales examinar si la anulación, en su caso, de la Decisión por el Tribunal de Primera Instancia permitiría invertir la situación que provocaría la ejecución inmediata de la Decisión y, al contrario, si la suspensión de la ejecución solicitada podría entorpecer la plena eficacia de la Decisión en el supuesto de que se desestimara el recurso en el procedimiento principal (véase, en particular, el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 11 de mayo de 1989, RTE y otros/Comisión, asuntos acumulados 76/89 R, 77/89 R y 91/89 R, Rec. p. 1141, apartado 15).
- 99 Respecto a la gravedad del perjuicio que la Decisión podría ocasionarles, las sociedades demandantes invocan, básicamente, el riesgo de ser eliminadas del mercado, o el de perder cuotas de mercado. La National Farmers' Union alega que sus miembros corren el riesgo de perder su medio de vida. Sin embargo, las demandantes no especifican cuál es la incidencia exacta de la Decisión sobre tales riesgos. Omiten indicar qué parte de estos riesgos no es imputable a la propia Decisión, sino a la crisis provocada, en el sector de la industria bovina, por las recientes

informaciones relativas a la aparición de diversos casos atípicos de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, contenidas en el dictamen del SEAC, antes citado, y que originó la adopción de medidas preventivas suplementarias por parte del Reino Unido y la prohibición, impuesta por otros Estados miembros o por países terceros, de importar productos bovinos procedentes del Reino Unido, antes incluso de que se adoptara la Decisión, el 27 de marzo de 1996.

100 Por consiguiente, el Juez de medidas provisionales no dispone de indicaciones suficientes para evaluar los riesgos imputables a la Decisión propiamente dicha ni, por lo demás, para determinar, en estas circunstancias, en qué medida la concesión de la suspensión de la ejecución de esta Decisión permitiría evitar los riesgos alegados por las demandantes.

101 Por otra parte, por lo que se refiere al carácter supuestamente irreparable de los perjuicios alegados y, en particular, a la incidencia de las medidas de apoyo adoptadas tanto por el Reino Unido como por la Comisión en la apreciación de la urgencia, las demandantes se limitaron a afirmar de forma general, durante la comparecencia, que habían tenido en cuenta estas medidas al evaluar los riesgos alegados y, en particular, que International Traders Ferry no se había beneficiado de tales medidas. No facilitaron ningún dato que permita presumir que no se beneficiarán, directa o indirectamente, en particular de las repercusiones de las medidas comunitarias de apoyo, cuyo importe ascenderá, según precisó la Comisión durante la comparecencia, a 1.500 millones de ECU durante el ejercicio de 1996 y a 1.000 millones de ECU durante el ejercicio de 1997. Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia no dispone de elementos suficientes para afirmar que los perjuicios alegados por las demandantes puedan presentar un carácter irreversible, habida cuenta de las medidas de apoyo rápidamente adoptadas en respuesta a la situación de crisis del sector de la industria bovina, a raíz de los citados dictámenes del SEAC.

102 Sea como fuere, suponiendo incluso que, para algunas de las demandantes, los perjuicios alegados sean, en gran parte, imputables a la Decisión y presenten un carácter difícilmente reparable, estos perjuicios deben ser ponderados junto con los perjuicios que, en su caso, puede provocar en el ámbito de la salud pública una posible suspensión de la ejecución de la Decisión.

- 103 Desde esta perspectiva, procede señalar que es innegable que debe atribuirse a las exigencias relativas a la protección de la salud pública un carácter preponderante frente a los intereses de naturaleza económica o comercial, conforme a los objetivos destinados a garantizar un nivel elevado de protección de la salud humana, definidos por el Tratado, y a los principios fundamentales del Derecho comunitario en la materia.
- 104 En el presente caso, la preponderancia de las consideraciones relativas a la protección de la salud humana se impone con mayor fuerza, puesto que la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, de la que se ha identificado recientemente una nueva variante que, según la explicación actualmente más probable, está relacionada con la EEB, es una enfermedad mortal. Aún subsisten numerosas incertidumbres sobre la naturaleza exacta del agente que origina esta enfermedad (véanse, en particular, el informe del SEAC de 1994, p. 30, y *The Lancet*, p. 917), para la que no existe, hoy en día, ninguna terapia eficaz.
- 105 Por consiguiente, considerando, por una parte, la gravedad del riesgo que representa para la población la posible transmisibilidad de la EEB al ser humano y, por otra parte, la propia naturaleza y el objeto de la Decisión, que impone medidas de emergencia para hacer frente a este riesgo y a las numerosas incertidumbres relacionadas con él, procede, en todo caso, hacer prevalecer las exigencias relativas a la protección de la salud pública sobre los intereses de naturaleza económica de las sociedades demandantes y de los miembros de la National Farmers' Union, independientemente de la gravedad del perjuicio que, en su caso, puedan llegar a sufrir y de la legitimidad de los intereses de orden económico o social cuya protección solicitan.
- 106 Del conjunto de consideraciones anteriores resulta que, en el presente caso, no concurren los requisitos necesarios para conceder la suspensión de la ejecución de una Decisión. Por consiguiente, procede desestimar la presente demanda.

En virtud de todo lo expuesto,

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA

resuelve:

- 1) Excluir de la lista de demandantes del procedimiento sobre medidas provisionales a la sociedad Prosper De Mulder Ltd.
- 2) Admitir la intervención del Reino Unido en apoyo de las pretensiones de las demandantes en el procedimiento sobre medidas provisionales.
- 3) Desestimar la demanda de medidas provisionales.
- 4) Reservar la decisión sobre las costas.

Dictado en Luxemburgo, a 13 de julio de 1996.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

A. Saggio