



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 22 de mayo de 2014*

«Directivas 92/40/CEE y 2005/94/CE — Decisiones 2006/105/CE y 2006/115/CE — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículos 16, 17 y 47 — Medidas contra la gripe aviar — Indemnización de los daños»

En el asunto C-56/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Szegedi Ítéltábla (Hungría), mediante resolución de 28 de enero de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de febrero de 2013, en el procedimiento entre

Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt.

y

Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. A. Borg Barthet, Presidente de Sala, y el Sr. E. Levits (Ponente) y la Sra. M. Berger, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, por la Sra. I. Olasz y el Sr. J. Kerényi, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno húngaro, por el Sr. M.Z. Fehér y la Sra. K. Szíjjártó, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. V. Bottka, H. Krämer y B. Burggraaf, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: húngaro.

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de las Directivas 92/40/CEE del Consejo, de 19 de mayo de 1992, por la que se establecen medidas comunitarias para la lucha contra la influenza aviar (DO L 167, p. 1), y 2005/94/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2005, relativa a medidas comunitarias de lucha contra la influenza aviar y por la que se deroga la Directiva 92/40/CEE (DO L 10, p. 16); de las Decisiones 2006/105/CE de la Comisión, de 15 de febrero de 2006, sobre determinadas medidas provisionales de protección en relación con la sospecha de casos de gripe aviar altamente patógena en aves silvestres en Hungría (DO L 46, p. 59), y 2006/115/CE de la Comisión, de 17 de febrero de 2006, relativa a determinadas medidas de protección frente a la gripe aviar altamente patógena en aves silvestres en la Comunidad y por la que se derogan las Decisiones 2006/86/CE, 2006/90/CE, 2006/91/CE, 2006/94/CE, 2006/104/CE y 2006/105/CE (DO L 48, p. 28); así como de los artículos 16, 17 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Dicha petición se ha presentado dentro de un litigio entre Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt., una empresa ganadera, y la Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal (Delegación del Gobierno en la Provincia de Bács-Kiskun), relativo a la negativa de la segunda de conceder a la primera una compensación por el lucro cesante sufrido por ésta, en el marco de una indemnización de daños ocasionados en el ejercicio de la función pública.

Marco jurídico

Normativa de la Unión

- 3 El artículo 1, párrafo primero, de la Directiva 92/40 establece:
«La presente Directiva establece las medidas comunitarias para la lucha contra la influenza aviar aplicables en caso de que esta enfermedad se declare en aves de corral, sin perjuicio de las disposiciones comunitarias que regulan el comercio intracomunitario.»
- 4 El artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2005/94 dispone:
«En la presente Directiva se establecen:
 - a) algunas medidas preventivas relacionadas con la vigilancia y la detección temprana de la influenza aviar, así como para aumentar el nivel de concienciación y preparación de las autoridades competentes y de los avicultores en cuanto a los riesgos de esta enfermedad;
 - b) las medidas mínimas de lucha que deben aplicarse frente a un foco de influenza aviar en aves de corral u otras aves cautivas y para la detección temprana de la posible propagación de los virus de la influenza aviar a los mamíferos;
 - c) otras medidas subsidiarias tendentes a evitar la propagación del virus de la influenza aviar a otras especies.»
- 5 El artículo 67, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2005/94 regula:
«Los Estados miembros pondrán en vigor, a más tardar el 1 de julio de 2007, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.»

- 6 El artículo 2 de la Decisión 2006/105, titulado «Establecimiento de zonas de protección y vigilancia», dispone en su apartado 1:

«Hungria establecerá alrededor del área en la que se haya confirmado la presencia de gripe aviar altamente patógena causada por el virus A del subtipo H5 en aves silvestres y se sospeche o se haya confirmado la presencia de neuraminidasa del tipo N1:

- a) una zona de protección con un radio mínimo de tres kilómetros, y
- b) una zona de vigilancia con un radio mínimo de diez kilómetros que englobe la zona de protección.»

- 7 El artículo 3, apartado 2, letras a) y c), de esta Decisión establece:

«Hungria se asegurará de que en la zona de protección se prohíba lo siguiente:

- a) el traslado de aves de corral y otras aves cautivas desde la explotación en la que se mantienen;
[...]
- c) el transporte de aves de corral y otras aves cautivas por la zona, excepto el tránsito por carreteras principales o vías férreas y el transporte a un matadero para su sacrificio inmediato;
[...]

- 8 A tenor del artículo 6, apartado 1, de la citada Decisión:

«No obstante lo dispuesto en el artículo 3, apartado 2, letra a), Hungria podrá autorizar el transporte de pollitas maduras para la puesta y pavos de engorde a explotaciones sometidas a control oficial situadas en la zona de protección o en la de vigilancia.»

- 9 El artículo 11 de la misma Decisión 2006/105 establece:

«Hungria tomará inmediatamente las medidas necesarias para cumplir con la presente Decisión y las hará públicas. Informará inmediatamente de ello a la Comisión.»

- 10 El artículo 2 de la Decisión 2006/115, titulado «Establecimiento de zonas de protección y vigilancia», dispone en su apartado 1:

«El Estado miembro afectado establecerá alrededor de la zona en la que se haya confirmado la presencia de gripe aviar altamente patógena causada por el virus A del subtipo H5 en aves silvestres y se sospeche o se haya confirmado la presencia de neuraminidasa del tipo N1:

- a) una zona de protección con un radio mínimo de tres kilómetros, y
- b) una zona de vigilancia con un radio mínimo de diez kilómetros que englobe la zona de protección.»

- 11 A tenor del artículo 3, apartado 2, de dicha Decisión, relativo a las medidas en la zona de protección:

«El Estado miembro afectado se asegurará de que en la zona de protección se prohíba lo siguiente:

- a) el traslado de aves de corral y otras aves cautivas desde la explotación en la que se mantienen;

[...]

- c) el transporte de aves de corral y otras aves cautivas por la zona, excepto el tránsito por carreteras principales o vías férreas y el transporte a un matadero para su sacrificio inmediato;

[...]»

- 12 En virtud del artículo 6, apartado 1, de la referida Decisión:

«No obstante lo dispuesto en el artículo 3, apartado 2, letra a), el Estado miembro afectado podrá autorizar el transporte de pollitas maduras para la puesta, pavos de engorde y otras aves de corral y de caza a explotaciones sometidas a control oficial situadas en la zona de protección o en la de vigilancia.»

- 13 El artículo 11, párrafo primero, de la misma Decisión 2006/115 establece:

«Todos los Estados miembros tomarán inmediatamente las medidas necesarias para cumplir con la presente Decisión y las harán públicas. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión.»

Normativa húngara

- 14 La Ley CLXXVI de 2005, de sanidad animal (az állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. törvény), en su versión vigente cuando se produjeron los hechos del litigio principal, contiene disposiciones relativas a las medidas epidemiológicas.

- 15 A tenor del artículo 7, apartado 4, de dicha Ley:

«Con el fin de prevenir, constatar y evitar la propagación de las enfermedades animales que han de ser notificadas, de disminuir los daños que producen y de erradicarlas, las autoridades competentes en materia de sanidad animal podrán adoptar, en función de la naturaleza y de la difusión de la enfermedad, las siguientes medidas epidemiológicas en los casos previstos en la normativa especial:

[...]

- f) establecimiento de zonas de protección (zonas de vigilancia),

[...]

- q) la obligación de colaboración de los operadores económicos (por ejemplo, mataderos, fábricas que se dediquen a la transformación de subproductos de origen animal) con el fin de aplicar eficazmente las medidas epidemiológicas, en la medida y tanto tiempo como sea necesario para eliminar el riesgo y contra una compensación posterior en función del grado de colaboración.»

- 16 El artículo 8, apartado 1, de dicha Ley regula:

«Asimismo se podrán adoptar simultáneamente varias medidas epidemiológicas. La disposición mediante la que se adopten deberá ejecutarse inmediatamente, sin que los eventuales recursos contra ella tengan efecto suspensivo.»

17 Por su parte, el artículo 10 de la citada Ley establece:

«1. En el caso de que se adopten las medidas epidemiológicas contempladas en el artículo 7, apartado 4, letras i) a q), y sin perjuicio de las excepciones previstas en el apartado 4, tendrán derecho a una compensación de los daños a cargo del Estado:

[...]

c) los operadores económicos mencionados en el artículo 7, apartado 4, letra q).

[...]

3. El importe de la compensación será el valor comercial de los animales, materiales, herramientas u objetos, y en los casos contemplados en el artículo 7, apartado 4, letras p) y q), se calculará atendiendo a los daños (sin incluir el lucro cesante) ocasionados por la utilización de los bienes o por la colaboración. Una norma especial regulará pormenorizadamente la evaluación y el abono de los daños. El modo de pago de la compensación se determinará en la decisión que la conceda.

[...]»

18 En virtud del artículo 14 de la Orden 44/2002 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de 17 de mayo, relativa a la protección contra la gripe aviar y la enfermedad de Newcastle, en su versión vigente cuando se produjeron los hechos del litigio principal:

«1. Cuando el veterinario jefe del distrito constate, en una empresa u otra explotación agrícola, casos de gripe aviar o de la enfermedad de Newcastle, la autoridad ordenará el establecimiento de una zona de protección en el territorio delimitado por una circunferencia de un radio mínimo de tres kilómetros alrededor de la empresa o de la explotación afectada. A efectos de la zona de protección habrá de prestarse atención a las granjas locales de aves de corral, a la ubicación de los mataderos, a la demarcación geográfica natural así como a las posibilidades de vigilancia.

[...]»

19 El Código Civil aprobado mediante la Ley IV de 1959 (a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény) dispone en su artículo 339, apartado 1, que se refiere a la indemnización de daños:

«Todo aquel que ocasione ilegalmente un daño a otro estará obligado a repararlo. Quedará exento de responsabilidad si prueba que actuó de la manera que, en general, cabe esperar en las mismas circunstancias.»

20 El artículo 349, apartado 1, del mismo Código Civil establece:

«Únicamente se incurrirá en responsabilidad por los daños causados en el ejercicio de la función pública si el daño no hubiera podido evitarse mediante recursos ordinarios o si el perjudicado hizo uso de las posibilidades de interponer los recursos ordinarios adecuados para evitar el daño.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

21 La demandante en el litigio principal, una empresa que se dedica a actividades de ganadería, entre otras al engorde de pavos, celebró un contrato de arrendamiento con una cooperativa agrícola por el período comprendido entre el 6 de febrero y el 31 de diciembre de 2006, relativo a una granja de pavos situada en la periferia de Nagybaracska (Hungría). Su intención era organizar en la granja dos turnos de engorde de pavos previamente criados.

- 22 El 10 de febrero de 2006, se halló en el término municipal de Nagybaracska, aproximadamente a 50 metros de la granja arrendada, un cisne vulgar muerto, infectado con el virus H5N1.
- 23 A raíz de ello y con el fin de adoptar medidas contra la gripe aviar altamente patógena, la Comisión promulgó los días 15 y 17 de febrero de 2006, respectivamente, las Decisiones 2006/105 y 2006/115.
- 24 Mediante las decisiones administrativas 945-0/BACSK/2006 y 945-1/BACSK/2006, respectivamente de 15 y de 21 de febrero de 2006, y con arreglo al marco normativa nacional en vigor, la demandada en el litigio principal ordenó el establecimiento de una zona de protección que abarcaba los términos municipales de Csátalja y de Nagybaracska y adoptó otras medidas, entre ellas la prohibición del tránsito de aves de corral a través de esa zona de protección. El 21 de abril de 2006 se abrió la zona de protección.
- 25 El 23 de febrero de 2006, mediante el dictamen administrativo 1011-5/BACSK/2006, contra el que no cabía recurso, la demandada en el litigio principal denegó el permiso que había solicitado la demandante en el litigio principal para el traslado de pavos a la granja sita en Nagybaracska, habida cuenta de las normas aplicables en la zona de protección establecida y de la circunstancia de que la demandante y sus socios eran propietarios de otras granjas ganaderas en las que, en su opinión, podían albergar los pavos en función de las capacidades disponibles.
- 26 El 16 de marzo de 2006, la demandante en el litigio principal presentó ante la demandada en el litigio principal una reclamación de indemnización de todos los daños sufridos a consecuencia del establecimiento de la zona de protección y de la denegación del permiso para trasladar los pavos en cuestión a dicha zona.
- 27 Mediante resoluciones administrativas, sometidas a control jurisdiccional, se declaró el derecho de la demandante en el litigio principal a obtener la cantidad total de 3 509 879 HUF (aproximadamente 12 000 euros) en concepto de indemnización, ordenándose su pago, al tiempo que se desestimaron sus pretensiones relativas al lucro cesante.
- 28 Habida cuenta de lo anterior, la demandante en el litigio principal presentó una demanda contra la Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, alegando que la demandada en el litigio principal no podía prohibir el traslado de los pavos a la granja arrendada, por lo que la demandada estaba obligada a conceder una indemnización de daños que incluyera el lucro cesante, que no había sido resarcido en el procedimiento administrativo de indemnización.
- 29 El 13 de mayo de 2012, el Kecskeméti Törvényszék (Tribunal de Kecskemét) desestimó la demanda de la demandante en el litigio principal, señalando que las decisiones adoptadas por la demandada en el litigio principal en ejercicio de sus facultades de apreciación no eran contrarias a Derecho y que, en todo caso, no concurren los requisitos de la responsabilidad por daños causados en el ejercicio de la función pública. La demandante en el litigio principal recurrió en apelación contra dicha sentencia ante el Szegedi Ítéltábla (Tribunal de Apelación de Szeged).
- 30 En estas circunstancias, el Szegedi Ítéltábla decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Era compatible con el Derecho de la Unión —Directivas [92/40] y [2005/94] y Decisión [2006/105]— la decisión adoptada por las autoridades administrativas húngaras en el marco de las medidas provisionales de protección contra la gripe aviar altamente patógena, mediante la que se estableció una zona de protección respecto de la cual se prohibía, entre otros, el transporte de aves de corral?

¿Eran compatibles con el Derecho de la Unión —Directivas [92/40] y [2005/94] y Decisión [2006/115]— la decisión adoptada por las autoridades administrativas húngaras en el marco de las medidas provisionales de protección contra la gripe aviar altamente patógena, mediante la que se modificaban parcialmente las normas relativas a la zona de protección y se prohibía en ese marco, entre otros, el tránsito de aves de corral a través de esa zona, así como la medida adoptada respecto a la demandante mediante dictamen de la autoridad técnica (y no mediante una decisión recurrible), por la que se le denegó el transporte (a efectos de ganadería) de pavos a un granja situada, dentro de la zona de protección, inmediatamente en el centro de la infección detectada?

- 2) ¿Uno de los objetivos de las Directivas [92/40] y [2005/94], como fuentes de Derecho de la Unión, consistía en adoptar una normativa de la Unión destinada a subsanar los eventuales daños ocasionados a los particulares a consecuencia de las medidas provisionales adoptadas en aras de la protección frente a la gripe aviar altamente patógena en la Unión? ¿El fundamento jurídico del Derecho de la Unión indicado en las Directivas [92/40] y [2005/94] y en las Decisiones [2006/105] y [2006/115] confiere competencia suficiente para adoptar una normativa de la Unión destinada a subsanar los eventuales daños ocasionados a los particulares a consecuencia de las medidas provisionales de protección frente a la gripe aviar altamente patógena?
- 3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, ¿es conforme a Derecho y compatible con el Derecho de la Unión la limitación del derecho a indemnización de los daños resultantes de las medidas nacionales provisionales adoptadas en cumplimiento de las citadas fuentes de Derecho? ¿Puede considerarse que constituye una limitación necesaria y proporcional del derecho a la indemnización de los daños causados a particulares una norma nacional que limita la compensación de los daños a cargo del Estado a los daños y gastos efectivamente sufridos y excluye la posibilidad de indemnización del lucro cesante?
- 4) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión, ¿puede basar la demandante su derecho a obtener la indemnización del lucro cesante directamente en la infracción de las disposiciones de la [Carta] (artículo 16, relativo a la libertad de empresa; artículo 17, relativo al derecho de propiedad, y artículo 47, relativo al derecho a la tutela judicial efectiva) si las medidas provisionales adoptadas por el Estado miembro en cumplimiento del Derecho de la Unión, en el marco de la protección frente a la gripe aviar altamente patógena, ocasionaron daños a la demandante pero, en relación con la indemnización de los daños ocasionados, la normativa nacional limita la reclamación de tal indemnización, excluyendo la posibilidad de reclamar la indemnización del lucro cesante?
- 5) Si pudiera hacerse valer el derecho a la indemnización de la totalidad de los daños sobre la base de algún fundamento del Derecho de la Unión, ¿puede hacerse valer tal derecho exclusivamente frente al Estado o, empleando una interpretación amplia del concepto de Estado, tal derecho también puede hacerse valer frente a la administración pública en un procedimiento destinado a la indemnización de los daños causados en el ejercicio de la función pública? Si tal derecho también puede hacerse valer frente a los órganos administrativos, ¿puede exigir el Derecho nacional, respecto a la reclamación de indemnización de daños, que se acredite la concurrencia de requisitos adicionales para que nazca el derecho a indemnización?
- 6) Si el Derecho de la Unión no confiriera a la demandante la posibilidad de obtener directamente sobre la base del Derecho de la Unión la compensación total de los daños que se le hubieran causado, ¿obliga el requisito de equivalencia procesal a aplicar las mismas normas para dirimir pretensiones que han de ser apreciadas sobre la base del Derecho de la Unión y pretensiones similares que han de ser apreciadas sobre la base del Derecho húngaro?
- 7) En circunstancias de hecho similares a las del caso de autos —dado que las medidas legislativas y administrativas adoptadas por los Estados miembros en el marco de la protección frente a la gripe aviar altamente patógena en aves silvestres en la Unión afectan necesariamente al funcionamiento

del mercado interior— ¿es posible, en un procedimiento judicial relativo a las medidas de ejecución del Derecho de la Unión, dirigirse a la Comisión Europea para recabar un dictamen como *amicus curiae*, especialmente en aquellos supuestos en los que se tenga conocimiento de que la Comisión Europea ha iniciado un procedimiento por incumplimiento contra el Estado miembro relativo a cuestiones jurídicas relevantes para el caso de que se trate?

- 8) Si existe la posibilidad de dirigirse a la Comisión Europea para recabar un dictamen como *amicus curiae* o para solicitar una simple información, ¿está la Comisión Europea obligada a proporcionar el dictamen como *amicus curiae* o la información solicitada acerca de los datos, documentos o declaraciones obtenidos durante el procedimiento por incumplimiento y de la práctica seguida en esta materia por la Comisión Europea, especialmente si se trata de datos no públicos que se hayan obtenido en fases anteriores al procedimiento por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia? ¿Pueden utilizarse públicamente tales datos en un litigio concreto pendiente ante un tribunal de un Estado miembro?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Observaciones preliminares

- 31 Es preciso destacar que, según los hechos detallados en la resolución de remisión, el foco de gripe aviar controvertido en el litigio principal se detectó en un ave silvestre. El caso de autos trae causa de un cisne hallado muerto como consecuencia de una infección de gripe aviar.
- 32 Sin embargo, respecto de las Directivas 92/40 y 2005/94, del artículo 1 de ambas se desprende que su ámbito de aplicación se extiende únicamente al establecimiento de medidas preventivas y correctivas en caso de sospecha o aparición efectiva, dentro de una explotación, de un foco de gripe aviar en aves de corral u otras aves cautivas.
- 33 Por lo tanto, dichas Directivas no resultan aplicables al caso de autos, dado que su ámbito de aplicación no incluye la aparición de un foco de gripe aviar en un ave silvestre, cuyo carácter aislado requiere medidas menos restrictivas.
- 34 Por consiguiente, procede examinar a la luz de estas observaciones las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

Cuestiones prejudiciales séptima y octava

- 35 Mediante sus cuestiones prejudiciales séptima y octava, que procede examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en qué medida tiene el juez nacional la posibilidad de solicitar a la Comisión que le proporcione aclaraciones en el marco de un litigio relativo a medidas destinadas a aplicar el Derecho de la Unión, en particular cuando la Comisión ha incoado un procedimiento por incumplimiento relativo a la transposición de la Directiva 2005/94, y de qué manera puede utilizarse la información que se obtenga.
- 36 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia se puede negar a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (véase la sentencia *PreussenElektra*, C-379/98, EU:C:2001:160, apartado 39 y jurisprudencia citada).

- 37 En el caso de autos, dado que la Directiva 2005/94 no resulta aplicable al mismo, la interpretación solicitada del Derecho de la Unión para saber si la Comisión debería proporcionar aclaraciones con respecto a un recurso por incumplimiento incoado contra Hungría en relación con la transposición de dicha Directiva carece de pertinencia para la resolución que ha de adoptar el órgano jurisdiccional remitente.
- 38 De lo anterior se desprende que procede declarar inadmisibles las cuestiones séptima y octava planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

Primera cuestión prejudicial

- 39 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente plantea, en esencia, si las Decisiones 2006/105 y 2006/115 deben interpretarse en el sentido de que se oponen, por un lado, a medidas nacionales como los actos administrativos de 15 y 21 de febrero de 2006, por los que se ordenaba el establecimiento de una zona de protección en los términos municipales de Csátalja y de Nagybaracska y se prohibía el tránsito de aves de corral a través de esa zona, y, por otro, a un dictamen administrativo como el de 23 de febrero de 2006, por el que se denegaba a una empresa como la demandante en el litigio principal el permiso para trasladar pavos a su granja sita en Nagybaracska.
- 40 En primer lugar, los artículos 2, apartado 1, letra a), y 3, apartado 2, letra c), de la Decisión 2006/105, al igual que las disposiciones idénticas de la Decisión 2006/115, por un lado, obligan al Estado miembro afectado a establecer alrededor de la zona en la que se haya confirmado la presencia de gripe aviar altamente patógena en aves silvestres una zona de protección con un radio mínimo de tres kilómetros y, por otro, prohíben el transporte de aves de corral y otras aves cautivas por dicha zona, excepto el tránsito por carreteras principales o vías férreas y el transporte a un matadero para su sacrificio inmediato.
- 41 En el caso de autos, del tenor de dichas disposiciones se desprende que las medidas nacionales controvertidas en el litigio principal, a saber, el establecimiento de una zona de protección y la prohibición del tránsito de aves de corral a través de esa zona, adoptadas por las autoridades húngaras mediante sendos actos administrativos de 15 y 21 de febrero de 2006, son conformes con dichas disposiciones, extremo que no ha contestado ninguna de las partes del litigio principal.
- 42 En segundo lugar, en la medida en que el artículo 3, apartado 2, letra c), de la Decisión 2006/105 prohíbe el transporte de aves de corral por la zona de protección, es decir, un tránsito que no incluye ningún tipo de carga o descarga de los animales, resulta que, *a fortiori*, también está prohibido el transporte de aves de corral destinadas a una granja sita dentro de dicha zona, como se pretendía hacer en el litigio principal. Por su parte, tal y como alega la Comisión, las excepciones que establece el artículo 6 de esa Decisión se aplican exclusivamente a los transportes realizados dentro de la zona de protección o a partir de ésta. Por lo tanto, dichas excepciones no son aplicables a los transportes efectuados desde el exterior de dicha zona con destino al interior de ésta, como es el caso del litigio principal.
- 43 De ello se desprende que la negativa de las autoridades húngaras, mediante el dictamen administrativo de 23 de febrero de 2006, a permitir el transporte de aves de corral con destino a la zona de protección es conforme con el artículo 3, apartado 2, letra c), de las Decisiones 2006/105 y 2006/115. Esta conclusión no se desvirtúa por el hecho de que se optara formalmente por resolver mediante dictamen administrativo, dado que las citadas Decisiones no regulan de qué modo ha de llevarse a cabo su aplicación.

44 A la vista de las anteriores consideraciones, procede responder a la primera cuestión prejudicial que las Decisiones 2006/105 y 2006/115 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen, por un lado, a medidas nacionales como los actos administrativos de 15 y 21 de febrero de 2006, por los que se ordenaba el establecimiento de una zona de protección en los términos municipales de Csátalja y de Nagybaracska y se prohibía el tránsito de aves de corral a través de esa zona, y, por otro, a un dictamen administrativo como el de 23 de febrero de 2006, por el que se denegaba a una empresa como la demandante en el litigio principal el permiso para trasladar pavos a su granja sita en Nagybaracska.

Cuestiones prejudiciales segunda y cuarta

45 Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda y cuarta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente plantea, en esencia, si las Decisiones 2006/105 y 2006/115, que regulan medidas contra la gripe aviar, deben interpretarse en el sentido de que contienen o se remiten a disposiciones que establezcan un régimen de indemnización de los daños causados por las medidas previstas en dichas Decisiones y, en caso negativo, si el hecho de que la normativa nacional excluya el lucro cesante de la indemnización de los daños causados por medidas nacionales de protección como las controvertidas en el litigio principal, adoptadas de conformidad con las Decisiones 2006/105 y 2006/115, vulnera la libertad de empresa, el derecho de propiedad y el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrados respectivamente en los artículos 16, 17 y 47 de la Carta.

46 En primer lugar, procede señalar, tal y como observan igualmente la demandada en el litigio principal, el Gobierno húngaro y la Comisión, que las Decisiones 2006/105 y 2006/115 no contienen ninguna disposición que establezca un régimen de indemnización de los daños causados a particulares por la aplicación de las medidas contra la gripe aviar previstas en dichas Decisiones.

47 Además, en la medida en que dichas Decisiones constituyen actos de ejecución adoptados en virtud del artículo 9, apartados 3 y 4, de la Directiva 89/662/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior (DO L 395, p. 13), y del artículo 10, apartados 3 y 4, de la Directiva 90/425/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior (DO L 224, p. 29), no se desprende ni del tenor ni de la finalidad de estas Directivas, que han servido de base para la adopción de aquellas Decisiones, competencia alguna que atribuya a la Comisión la facultad de establecer un régimen de indemnización.

48 En todo caso, procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el legislador de la Unión puede considerar, en el marco de la amplia facultad de apreciación de que dispone en materia de política agrícola, que procede indemnizar, parcial o totalmente, a los propietarios de las explotaciones en las que se destruyan o sacrifiquen animales. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha llegado a la conclusión de que de esta apreciación no cabe deducir que exista en el Derecho de la Unión un principio general que obligue a conceder una indemnización en todas las circunstancias (véase la sentencia Booker Aquaculture e Hydro Seafood, C-20/00 y C-64/00, EU:C:2003:397, apartado 85).

49 Dicha jurisprudencia resulta igualmente aplicable en el litigio principal, especialmente habida cuenta de que las medidas nacionales controvertidas en el litigio principal son menos graves que las medidas de destrucción y sacrificio consideradas en el asunto que dio lugar a la sentencia Booker Aquaculture et Hydro Seafood (EU:C:2003:397).

- 50 De ello se deduce que las Decisiones 2006/105 y 2006/115, que regulan medidas contra la gripe aviar, no contienen ni se remiten a disposiciones que establezcan un régimen de indemnización de los daños causados por las medidas previstas en dichas Decisiones. Por consiguiente, dichas Decisiones no establecen ninguna obligación de indemnización a cargo de los Estados miembros.
- 51 En segundo lugar, en lo relativo a la pregunta planteada por el órgano jurisdiccional remitente acerca de si el sistema establecido por el legislador nacional para la indemnización de los daños causados por la adopción de las medidas controvertidas en el litigio principal es compatible con la libertad de empresa, el derecho de propiedad y el derecho a la tutela judicial efectiva garantizados por la Carta, ha de señalarse, para comenzar, que, según la normativa nacional controvertida en el litigio principal, un operador económico obligado a colaborar en el marco de una medida epidemiológica tiene derecho a una compensación de los daños ocasionados por dicha colaboración, a excepción del lucro cesante.
- 52 Pues bien, es preciso observar que, dado que del Derecho de la Unión no se desprende ninguna obligación de indemnización, una medida nacional como la controvertida en el litigio principal, que prevé que el Estado en cuestión abone una indemnización correspondiente a los daños y gastos efectivos, excluyendo el lucro cesante, no está incluida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, sino que depende exclusivamente de la voluntad del legislador nacional.
- 53 A este respecto, procede recordar que el procedimiento de remisión prejudicial previsto en el artículo 267 TFUE se basa, según reiterada jurisprudencia, en una clara separación de las funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, conforme a la cual sólo éste es competente para pronunciarse sobre la interpretación o la validez de los actos de la Unión contemplados en dicho artículo. En este contexto, no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la interpretación de disposiciones nacionales ni juzgar si la interpretación que el órgano jurisdiccional remitente hace de ellas es correcta (sentencia *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 54 Asimismo, a tenor del artículo 51, apartado 1, de la Carta, que define el ámbito de aplicación de ésta, las disposiciones de la Carta están dirigidas a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Dicha disposición confirma la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia según la cual los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, pero no fuera de ellas. Cuando una situación jurídica no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia no tiene competencia para conocer de ella y las disposiciones de la Carta eventualmente invocadas no pueden fundar por sí solas tal competencia (véanse, en este sentido, la sentencia *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, apartados 17, 19 y 22, y el auto *Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio*, C-258/13, EU:C:2013:810, apartados 18 a 20).
- 55 Por consiguiente, la apreciación de la legalidad de una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que no prevé una indemnización total, incluido el lucro cesante, de los daños sufridos como consecuencia de la adopción, de conformidad con el Derecho de la Unión, de medidas nacionales de protección contra la gripe aviar, con respecto a los derechos a la tutela judicial efectiva, de propiedad y de libertad de empresa, no es competencia del Tribunal de Justicia.
- 56 En efecto, tal y como se desprende de los apartados 48 y 49 de la presente sentencia, no existe en el Derecho de la Unión ningún principio general que imponga a los Estados miembros la obligación de indemnizar los daños ocasionados por tales medidas.
- 57 A la vista de las anteriores consideraciones, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y cuarta que, por un lado, las Decisiones 2006/105 y 2006/115, que regulan medidas contra la gripe aviar, deben interpretarse en el sentido de que no contienen ni se remiten a disposiciones que establezcan un régimen de indemnización de los daños causados por las medidas previstas en dichas Decisiones y, por

otro lado, la apreciación de la legalidad de una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que no prevé una indemnización total, incluido el lucro cesante, de los daños sufridos como consecuencia de la adopción, de conformidad con el Derecho de la Unión, de medidas nacionales de protección contra la gripe aviar, con respecto a los derechos a la tutela judicial efectiva, de propiedad y de libertad de empresa, no es competencia del Tribunal de Justicia.

Cuestiones prejudiciales tercera y quinta

- 58 Según la resolución de remisión, sólo es preciso responder a las cuestiones tercera y quinta en caso de respuesta afirmativa a las cuestiones segunda y cuarta.
- 59 Pues bien, a la vista de la respuesta que se ha dado a las cuestiones prejudiciales segunda y cuarta, no ha lugar a responder a las cuestiones prejudiciales tercera y quinta.

Sexta cuestión prejudicial

- 60 Mediante su sexta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el principio de equivalencia debe interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que del Derecho de la Unión no se desprenda un derecho a la indemnización de los daños sufridos por una empresa como la demandante en el litigio principal, puede entrar en juego dicho principio a efectos de aplicar las mismas normas procesales para dirimir pretensiones que han de ser apreciadas sobre la base del Derecho de la Unión y pretensiones similares que han de ser apreciadas sobre la base del Derecho húngaro.
- 61 Por lo que se refiere al principio de equivalencia, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce que el respeto de ese principio exige que la norma nacional de que se trate se aplique indistintamente a los recursos basados en derechos que el Derecho de la Unión confiere al justiciable y a los recursos que se fundamentan en el incumplimiento del Derecho interno y que tengan un objeto y una causa semejantes. Corresponde al juez nacional, que conoce directamente la regulación procesal aplicable, verificar la similitud de estos recursos desde el punto de vista de su objeto, de su causa y de sus elementos esenciales (véase la sentencia Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 62 Ahora bien, a la vista de la respuesta que se ha dado a las cuestiones prejudiciales segunda y cuarta, ninguna disposición del Derecho de la Unión impone a los Estados miembros la obligación de establecer un régimen de indemnización de los daños ocasionados por medidas nacionales de protección como las controvertidas en el litigio principal. Bien al contrario, la posibilidad de establecer tal régimen depende exclusivamente de la voluntad del legislador nacional.
- 63 De ello se desprende que, aun cuando el respeto del principio de equivalencia supone la aplicación indistinta de una norma nacional a situaciones que se deriven, por un lado, de la aplicación del Derecho de la Unión y, por otra, del Derecho interno, dicho principio no resulta aplicable a una situación que, como la del litigio principal, no está sometida al Derecho de la Unión.
- 64 En todo caso, en relación con las reclamaciones de indemnización de los daños ocasionados por las medidas nacionales de protección controvertidas en el litigio principal, de la resolución de remisión no se desprende ningún elemento que apunte a una aplicación diferenciada de las normas procesales nacionales respecto a los derechos garantizados por el Derecho de la Unión y respecto a los consagrados por el Derecho nacional.
- 65 A la vista de las anteriores consideraciones, el principio de equivalencia no resulta aplicable en una situación como la controvertida en el litigio principal.

Costas

- ⁶⁶ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Sexta) declara:

- 1) **Las Decisiones 2006/105/CE de la Comisión, de 15 de febrero de 2006, sobre determinadas medidas provisionales de protección en relación con la sospecha de casos de gripe aviar altamente patógena en aves silvestres en Hungría, y 2006/115/CE de la Comisión, de 17 de febrero de 2006, relativa a determinadas medidas de protección frente a la gripe aviar altamente patógena en aves silvestres en la Comunidad y por la que se derogan las Decisiones 2006/86/CE, 2006/90/CE, 2006/91/CE, 2006/94/CE, 2006/104/CE y 2006/105/CE, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen, por un lado, a medidas nacionales como los actos administrativos de 15 y 21 de febrero de 2006, por los que se ordenaba el establecimiento de una zona de protección en los términos municipales de Csátalja y de Nagybaracska (Hungría) y se prohibía el tránsito de aves de corral a través de esa zona, y, por otro, a un dictamen administrativo como el de 23 de febrero de 2006, por el que se denegaba a una empresa como la demandante en el litigio principal el permiso para trasladar pavos a su granja sita en Nagybaracska.**
- 2) **Por un lado, las Decisiones 2006/105 y 2006/115 deben interpretarse en el sentido de que no contienen ni se remiten a disposiciones que establezcan un régimen de indemnización de los daños causados por las medidas previstas en dichas Decisiones y, por otro lado, la apreciación de la legalidad de una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que no prevé una indemnización total, incluido el lucro cesante, de los daños sufridos como consecuencia de la adopción, de conformidad con el Derecho de la Unión, de medidas nacionales de protección contra la gripe aviar, con respecto a los derechos a la tutela judicial efectiva, de propiedad y de libertad de empresa, no es competencia del Tribunal de Justicia.**

Firmas