



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

de 17 de marzo de 2016*

«Responsabilidad extracontractual — Policía sanitaria — Lucha contra la gripe aviar — Prohibición de importación en la Unión de aves silvestres capturadas — Reglamento (CE) n.º 318/2007 y Reglamento de Ejecución (UE) n.º 139/2013 — Violación suficientemente caracterizada de normas jurídicas que confieren derechos a los particulares — Inobservancia manifiesta y grave de los límites impuestos a la facultad de apreciación — Proporcionalidad — Deber de diligencia — Artículos 15 a 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales»

En el asunto T-817/14,

Zoofachhandel Züpke GmbH, con domicilio social en Wesel (Alemania),

Zoohaus Bürstadt, Helmut Offenloch GmbH & Co. KG, con domicilio social en Bürstadt (Alemania),

Zoofachgeschäft — Vogelgroßhandel Import-Export Heinz Marche, con domicilio social en Heinsberg (Alemania),

Rita Bürgel, con domicilio en Uthleben (Alemania),

Norbert Kass, con domicilio en Altenbeken (Alemania),

representados por la Sra. C. Correll, abogada,

partes demandantes,

contra

Comisión Europea, representada por la Sra. B. Eggers y el Sr. H. Kranenborg, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de indemnización por el que se solicita que se repare el perjuicio supuestamente sufrido por los demandantes, desde el 1 de enero de 2010, debido al establecimiento de una prohibición de importación en la Unión Europea de aves silvestres capturadas recogida, según los demandantes, primero, en el Reglamento (CE) n.º 318/2007 de la Comisión, de 23 de marzo de 2007, por el que se establecen condiciones zoosanitarias para la importación de determinadas aves en la Comunidad y las correspondientes condiciones de cuarentena (DO L 84, p. 7), y, después, en el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013 de la Comisión, de 7 de enero de 2013, por el que se establecen condiciones zoosanitarias para la importación de determinadas aves en la Unión y las correspondientes condiciones de cuarentena (DO L 47, p. 1),

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava),

integrado por el Sr. D. Gratsias, Presidente, y la Sra. M. Kancheva (Ponente) y el Sr. C. Wetter, Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

Presentación de los demandantes

- 1 Los demandantes, Zoofachhandel Züpke GmbH, Zoohaus Bürstadt, Helmut Ofenloch GmbH & Co. KG, Zoofachgeschäft — Vogelgroßhandel Import-Export Heinz Marche, la Sra. Rita Bürgel y el Sr. Norbert Kass, son tratantes de animales con domicilio social o domicilio en Alemania, que ejercen o ejercían, en concreto, una actividad de importación en la Unión Europea de aves silvestres capturadas en su medio natural y destinadas a fines ornamentales en pajareras, como, por ejemplo, los loros.

Sobre las Directivas 91/496/CEE y 92/65/CEE

- 2 El 15 de julio de 1991, el Consejo de las Comunidades Europeas adoptó, sobre la base del artículo 37 CE que regula la política agrícola común, la Directiva 91/496/CEE, por la que se establecen los principios relativos a la organización de controles veterinarios de los animales que se introduzcan en la Comunidad procedentes de países terceros y por la que se modifican las Directivas 89/662/CEE, 90/425/CEE y 90/675/CEE (DO L 268, p. 56). El artículo 10, apartado 3, de la Directiva 91/496 se remite a su anexo B por lo que respecta a las condiciones generales que deberán cumplir las estaciones de cuarentena.
- 3 El 13 de julio de 1992, el Consejo adoptó la Directiva 92/65/CEE, por la que se establecen las condiciones de policía sanitaria aplicables a los intercambios y las importaciones en la Comunidad de animales, espermatozoides, óvulos y embriones no sometidos, con respecto a estas condiciones, a las normativas comunitarias específicas a que se refiere la sección I del anexo A de la Directiva 90/425/CEE (DO L 268, p. 54). La Directiva 92/65 establece las condiciones particulares que el país y el empresario de origen deben cumplir, prevé las normas relativas a los certificados sanitarios que deben acompañar a los animales importados y determina los exámenes a los que deben ser sometidos los animales. El artículo 17, apartados 2 y 3, de la Directiva 92/65 dispone en particular y fundamentalmente que solamente podrán importarse en la Unión los animales que procedan de un tercer país que figure en una lista de terceros países o de partes de terceros países que ofrezcan garantías equivalentes a los requisitos aplicables a los intercambios en el interior de la Unión, y que podrán establecerse requisitos zoonosanitarios específicos, en particular, los encaminados a proteger la Unión contra determinadas enfermedades exóticas.

Sobre el dictamen de la EFSA de 2005

- 4 A raíz de una petición de la Comisión de las Comunidades Europeas de 2004, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) emitió los días 14 y 15 de septiembre de 2005 un dictamen científico sobre los aspectos de la salud y el bienestar de los animales relacionados con la gripe aviar [*The EFSA Journal* (2005) 266, pp. 1 a 21] (en lo sucesivo, «dictamen de la EFSA de 2005»). De conformidad con el mandato que le había sido conferido, la EFSA únicamente se pronunció en dicho dictamen sobre el riesgo de transmisión del virus de la gripe aviar, o influenza aviar, a las aves de corral de la Unión.
- 5 La EFSA señaló en la introducción de su dictamen de 2005 que la gripe aviar se presenta en las aves de corral en dos formas clínicas distintas, la gripe aviar altamente patógena (en lo sucesivo, «GAAP») y la gripe aviar poco patógena (en lo sucesivo, «GAPP»). La GAAP es una enfermedad producida por virus de los subtipos H5 y H7, que presentan determinadas características moleculares que pueden dar lugar a una infección generalizada que no se encuentran en la GAPP. El virus H5N1 es uno de los subtipos de virus que provocan la GAAP.
- 6 Asimismo, la EFSA señaló que poco antes de la adopción de su dictamen, el virus H5N1 había infectado a la población de aves silvestres, tanto sedentarias como migratorias, a raíz de una situación de epidemia excepcional del virus H5N1 entre las aves de corral de determinados países de Asia. Tal situación epidemiológica, que según la EFSA, nunca antes se había producido, podía dar lugar a un virus pandémico para el hombre y tener consecuencias imprevisibles. No obstante, teniendo en cuenta la falta de conocimiento sobre las infecciones de GAAP en aves silvestres, la EFSA consideró que la evaluación de la situación y las previsiones relativas a la evolución futura no podían respaldarse con datos científicos suficientes.
- 7 En cuanto al riesgo que representan para las aves de corral de la Unión las aves enjauladas, que incluyen particularmente a las aves ornamentales y de compañía, la EFSA consideró que estas aves podían estar infectadas por los virus de la gripe aviar, inclusive los de los subtipos H5 y H7 y que, por tanto, en caso de importación, podían representar un riesgo de introducción de estos virus en la Unión.

Sobre la Decisión 2005/760/CE y la prórroga de las medidas adoptadas

- 8 El 27 de octubre de 2005, la Comisión adoptó la Decisión 2005/760/CE, sobre determinadas medidas de protección en relación con la GAAP en determinados terceros países, con vistas a la importación de aves cautivas (DO L 285, p. 60), por la que se suspendía la importación en la Unión de aves vivas distintas de las aves de corral. Esas medidas debían aplicarse hasta el 30 de noviembre de 2005.
- 9 Las medidas adoptadas en la Decisión 2005/760 fueron modificadas y prorrogadas hasta el 30 de junio de 2007 por medio de diversas decisiones de la Comisión, previéndose la última prórroga en la Decisión 2007/183/CE, de 23 de marzo de 2007, por la que se modifica la Decisión 2005/760 (DO L 84, p. 44).

Sobre el dictamen de la EFSA de 2006

- 10 En respuesta a una solicitud de la Comisión de 25 de abril de 2005, el 27 de octubre de 2006 la EFSA emitió un dictamen científico relativo a los riesgos para la salud y el bienestar de los animales derivados de la importación de aves silvestres distintas de las aves de corral en la Unión [*The EFSA Journal* (2006) 410, pp. 1 a 55] (en lo sucesivo, «dictamen de la EFSA de 2006»). En ese dictamen, la EFSA formuló varias recomendaciones para la salud y el bienestar de las aves silvestres capturadas en el medio natural y examinó diversos agentes infecciosos para las aves, entre ellos, la gripe aviar.

- 11 En lo que se refiere a los aspectos relativos a la salud, la EFSA consideró que la probabilidad de que determinados agentes infecciosos hubieran penetrado en la Unión como consecuencia de la salida de la cuarentena de aves silvestres capturadas en el medio natural podía oscilar entre «insignificante» y «muy elevada». Según la EFSA, la probabilidad de que un ave silvestre capturada estuviera infectada al salir de la cuarentena variaba de una especie a otra y dependía de la probabilidad de infección durante la fase preclínica. Estas constataciones le llevaron a recomendar que se examinara con rigor la necesidad de proseguir la importación de aves silvestres capturadas. Asimismo, la EFSA expuso que las aves silvestres podían estar infectadas por una contaminación lateral procedente de otras aves silvestres infectadas por un ambiente contaminado o por aves de corral infectadas.
- 12 Además, la EFSA señaló que el 95 % de las aves importadas en la Unión pertenecían a una de las tres familias, compuestas, respectivamente, por paseriformes (64 %), psitaciformes (17 %) y galliformes (14 %), que, en 2005, el 88 % de las importaciones de aves silvestres procedían de África y el 78 % de cinco Estados africanos y que, en general, las aves capturadas eran menos onerosas que las aves criadas en cautividad.
- 13 Por lo que respecta, en particular, a la gripe aviar, la EFSA consideró, para empezar, que las especies de aves importadas en mayor número, es decir, los paseriformes y los psitaciformes, no desempeñaban un papel significativo en la epidemiología de la gripe aviar. Además, todos los virus causantes de la GAAP presentes en las aves tenían un potencial zoonótico limitado. Sin embargo, según la EFSA, habida cuenta de que el genoma del virus de la gripe aviar, o una parte de éste, había estado implicado anteriormente en importantes pandemias y, durante la elaboración del dictamen, en la del virus H5N1, un programa de control exhaustivo podría evitar que los virus de la gripe aviar penetrasen en la Unión por medio de las aves importadas legalmente.
- 14 Además, la EFSA indicó que, especialmente para los paseriformes y los gallináceos, los virus causantes de la GAAP presentaban unos períodos tanto de incubación como clínico muy cortos, lo que provocaba una elevada mortalidad en pocos días, mientras que para los anseriformes, el período de incubación podía ser mucho más largo. La EFSA también consideró que, habida cuenta del breve período de incubación, un ave que llegaba a la cuarentena infectada por un virus de la gripe aviar, o que se había infectado por este virus durante el período de cuarentena, debería presentar determinados síntomas clínicos durante dicho período de cuarentena. Por tanto, la EFSA estimó que la probabilidad de que un ave de estas características abandonara la cuarentena sin que le fuera detectada dicha infección era escasa o incluso insignificante. No obstante, la EFSA indicó que existía el riesgo de que un ave que hubiera desarrollado una infección infraclínica abandonara la cuarentena estando infectada.
- 15 Finalmente, la EFSA recomendó evaluar rigurosamente la necesidad de proseguir la importación de aves silvestres y de dar preferencia a la importación de huevos, habida cuenta del riesgo de introducir importantes agentes infecciosos en la Unión. Asimismo, recomendó la realización de una evaluación periódica del riesgo de importación de enfermedades infecciosas, con objeto de identificar las zonas y países de alto riesgo y las especies de alto riesgo, dado que estos variaban con el tiempo.

Sobre el Reglamento (CE) n.º 318/2007

- 16 El 23 de marzo de 2007, la Comisión adoptó el Reglamento (CE) n.º 318/2007, por el que se establecen condiciones zoosanitarias para la importación de determinadas aves en la Comunidad y las correspondientes condiciones de cuarentena (DO L 84, p. 7). Este Reglamento tenía, en particular, como bases jurídicas el artículo 10, apartado 3, párrafo segundo, y apartado 4, párrafo primero, de la Directiva 91/496, así como el artículo 17, apartado 2, letra b), y apartado 3, y el artículo 18, apartado 1, guiones primero y cuarto, de la Directiva 92/65. En virtud de su artículo 20, el antedicho Reglamento entró en vigor el 1 de julio de 2007.

17 Los considerandos 4, 5 y 8 a 10 del Reglamento n.º 318/2007 tienen el siguiente tenor:

«(4) A fin de elaborar un inventario de los riesgos que presenta la importación de aves cautivas, la Comisión pidió a la [EFSA], el 13 de abril de 2005, que emitiera un dictamen científico sobre los riesgos que presentan las importaciones de aves capturadas en el medio natural y de aves criadas en cautividad procedentes de terceros países.

(5) En respuesta a esa petición, la Comisión técnica de salud y bienestar de los animales de la EFSA adoptó, en su reunión de los días 26 y 27 de octubre de 2006, un dictamen científico sobre los riesgos para la salud y el bienestar de los animales asociados a la importación en la [Unión] de aves silvestres distintas de las de corral. En ese dictamen científico se determinan posibles herramientas y opciones que pueden reducir cualquier riesgo identificado para la salud animal relacionado con las importaciones de aves distintas de las de corral.

[...]

(8) Una de las recomendaciones contenidas en el dictamen científico de la EFSA se refiere a los controles efectuados en los terceros países que exportan aves, distintas de las de corral, a la [Unión]. Las mejoras en el punto de exportación deberían ser las más eficaces para reducir la probabilidad de que se presenten aves infectadas en los puntos de entrada a la [Unión]. Por esta razón, las condiciones de importación que se establezcan en el presente Reglamento deben hacer que únicamente se permitan las importaciones procedentes de terceros países que estén autorizados a exportar ese tipo de aves a la [Unión].

(9) Otra recomendación de la EFSA atañe a las importaciones de aves capturadas en el entorno natural. El dictamen científico identifica el riesgo que representan aquellas aves que pueden estar infectadas debido a la propagación lateral a partir de otras aves silvestres infectadas y del entorno contaminado, así como a la transmisión a través de aves de corral infectadas. Habida cuenta del papel desempeñado por las aves migratorias silvestres en la propagación de la influenza aviar desde Asia a Europa en 2005 y 2006, conviene limitar las importaciones de aves, distintas de las de corral, a las aves criadas en cautividad.

(10) Raramente es posible distinguir con certeza entre las aves capturadas en el entorno natural y las aves criadas en cautividad. Se pueden aplicar métodos de marcado a ambos tipos de aves sin que sea posible distinguirlas. Por tanto, conviene limitar las importaciones de aves, distintas de las de corral, a los establecimientos de reproducción autorizados por la autoridad competente del tercer país de exportación y establecer determinadas condiciones mínimas para esa autorización.»

18 El artículo 1 del Reglamento n.º 318/2007, titulado «Objeto», dispone:

«El presente Reglamento establece las condiciones zoosanitarias para las importaciones en la [Unión] de determinadas aves procedentes de los terceros países y las partes de los mismos que figuran en el anexo I, así como las condiciones de cuarentena aplicables a dichas importaciones.»

19 El artículo 2 del Reglamento n.º 318/2007, titulado «Ámbito de aplicación», establece que dicho Reglamento se aplicará a los animales de la especie aviaria, con excepción, en particular, de las aves de corral.

20 El artículo 4 del Reglamento n.º 318/2007, titulado «Establecimientos de reproducción autorizados», dispone, en esencia, que las importaciones de aves de establecimientos de reproducción autorizados por la autoridad competente en el país tercero de origen deberán autorizarse si esa autoridad cumple las condiciones de autorización fijadas en el anexo II del referido Reglamento y comunica el número de autorización a la Comisión.

- 21 El artículo 5 del Reglamento n.º 318/2007, titulado «Condiciones impuestas a la importación», en su versión modificada, establece:

«Las importaciones de aves se autorizarán únicamente si los animales cumplen las siguientes condiciones:

- a) las aves habrán sido criadas en cautividad; [según la definición del artículo 3, letra c), del mismo Reglamento, “aves que no han sido capturadas en el entorno natural, sino que han nacido y se han criado en cautividad, y los gametos de cuyos progenitores se transmitieron por cópula o de otra forma en cautividad”];
- b) las aves deberán provenir de los terceros países o las partes de los mismos contemplados en el anexo I;
- b *bis*) las aves provendrán de establecimientos de reproducción autorizados que cumplan las condiciones establecidas en el artículo 4;
- c) las aves se habrán sometido a una prueba de laboratorio para la detección de virus entre 7 y 14 días antes del envío, con resultados negativos por lo que respecta a la influenza aviar y la enfermedad de Newcastle;
- d) las aves no habrán sido vacunadas contra la influenza aviar;
- e) las aves irán acompañadas de un certificado zoosanitario conforme con el modelo del anexo III (en lo sucesivo, “certificado zoosanitario”);
- f) las aves estarán identificadas con un número de identificación individual [...].»

- 22 El artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 318/2007, titulado «Disposiciones relativas a la cuarentena», dispone:

«Las aves deberán permanecer en cuarentena al menos 30 días en una instalación o centro de cuarentena autorizados (en lo sucesivo, “cuarentena”).

- 23 El anexo I del Reglamento n.º 318/2007, titulado «Lista de terceros países que pueden utilizar el certificado zoosanitario del anexo III», establece:

«Terceros países o partes de los mismos enumerados en las columnas 1 y 3 del cuadro que figura en la parte 1 del anexo I de la Decisión 2006/696/CE de la Comisión, en cuya columna 4 se establece un modelo de certificado veterinario para aves de corral de reproducción o explotación distintas de las estacioniformes (BPP).»

- 24 La Decisión 2006/696/CE de la Comisión, de 28 de agosto de 2006, por la que se establece una lista de terceros países desde los cuales pueden importarse a la Comunidad, o transitar por ella, aves de corral, huevos para incubar, pollitos de un día, carne de aves de corral, ráticas y aves silvestres de caza, huevos, ovoproductos y huevos sin gérmenes patógenos específicos, así como las condiciones aplicables a los certificados zoosanitarios, y por la que se modifican las Decisiones 93/342/CEE, 2000/585/CE y 2003/812/CE (DO L 295, p. 1), mencionada en el anexo I del Reglamento n.º 318/2007, fue derogada y sustituida por el Reglamento (CE) n.º 798/2008 de la Comisión, de 8 de agosto de 2008, por el que se establece una lista de terceros países, territorios, zonas o compartimentos desde los cuales están permitidos la importación en la Comunidad o el tránsito por la misma de aves de corral y productos derivados, junto con los requisitos de certificación veterinaria (DO L 226, p. 1), que ha sido modificado en varias ocasiones.

Sobre el dictamen de la EFSA de 2008

- 25 En respuesta a una solicitud de la Comisión de 2007, la EFSA emitió el 7 de mayo de 2008 un dictamen sobre los aspectos de la salud y el bienestar de los animales relacionados con la gripe aviar y el riesgo de su introducción en las explotaciones avícolas de la Unión Europea [*The EFSA Journal* (2008) 715, pp. 1 a 161] (en lo sucesivo, «dictamen de la EFSA de 2008»). La Comisión había encargado a la EFSA que consolidase las principales conclusiones y recomendaciones de sus dictámenes precedentes y reevaluase el riesgo de transmisión de la gripe aviar a las explotaciones avícolas europeas, a la luz de los nuevos conocimientos científicos. Habida cuenta de la adopción del Reglamento n.º 318/2007, el riesgo de introducción de virus causantes de la GAPP o de la GAAP a través de las importaciones, en lo sucesivo prohibidas, de aves silvestres capturadas no fue específicamente reexaminado.
- 26 Para empezar, la EFSA indicó que, según los análisis de cepas en los Estados miembros de la Unión, todos los virus detectados en las aves de corral y las aves silvestres desde 2006 estaban estrechamente vinculados. Por lo que atañe a la patogénesis y a la transmisión, la EFSA consideró que el virus H5N1 seguía siendo capaz de causar una mortalidad significativa en las poblaciones de aves silvestres y señaló que, según los estudios experimentales, algunas especies podían estar infectadas aunque no tuviesen manifestaciones clínicas.
- 27 A continuación, por lo que respecta al riesgo de transmisión de la gripe aviar a través de las aves silvestres, la EFSA recordó que esas aves habían estado implicadas en dicha transmisión en Asia, Oriente Medio, Europa y África. La EFSA señaló que si bien, desde su dictamen de 2006, relativamente pocas especies habían sido objeto de una infección experimental, no obstante, las aves silvestres implicadas en esa transmisión comprendían a más especies que precedentemente, en particular, mediante la diseminación de excrementos infectados, ya sea antes de los síntomas, ya sea incluso sin síntomas. Habida cuenta del número de casos de infección por el virus H5N1 observados en las aves silvestres entre 2006 y 2008, la transmisión de la GAAP a través de las aves silvestres parecía ser un acontecimiento «de carácter regular», más que muy raro o muy frecuente. La presencia constante, desde 2006, de dicho virus en la población de aves silvestres no podía excluirse, ya que el virus podía circular a un nivel indetectable. Según la EFSA, existía, por tanto, un riesgo «continuo» de contaminación de las aves de corral europeas a través de las aves silvestres infectadas.
- 28 Finalmente, por lo que se refiere al riesgo de transmisión de la gripe aviar a través de la importación de aves silvestres de países terceros, la EFSA constató lo siguiente:
- «Las aves silvestres capturadas constituyen un riesgo de transmisión de la GAAP. Las disposiciones sobre la importación y la cuarentena relativas a las aves silvestres fueron revisadas y reforzadas y ahora están limitadas a las aves criadas en cautividad procedentes de establecimientos de reproducción autorizados de una lista limitada de países. Por tanto, sólo las importaciones ilegales suponen un riesgo.»

Sobre el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 139/2013

- 29 El Reglamento de Ejecución (UE) n.º 139/2013 de la Comisión, de 7 de enero de 2013, por el que se establecen condiciones zoosanitarias para la importación de determinadas aves en la Unión y las correspondientes condiciones de cuarentena (DO L 47, p. 1), entró en vigor el 12 de marzo de 2013.
- 30 El Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, que derogó el Reglamento n.º 318/2007, constituye, a tenor de su primer considerando, una «codificación» de este último Reglamento. De este modo, los considerandos 4, 5 y 8 a 10 del Reglamento n.º 318/2007 pasaron a ser los considerandos 3 a 7 del Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, mientras que la numeración de los artículos permaneció

inalterada. El anexo I del Reglamento de Ejecución n.º 139/2013 se remite en lo sucesivo a la lista de países terceros establecida en el Reglamento n.º 798/2008 (véase el apartado 24 *supra*), añadiendo a ella la República Argentina y una región de la República de Filipinas.

Sobre la sentencia ATC y otros/Comisión de 2013

- 31 En la sentencia de 16 de septiembre de 2013, ATC y otros/Comisión (T-333/10, Rec, en lo sucesivo, «sentencia ATC y otros», EU:T:2013:451), el Tribunal (Sala Primera), pronunciándose con carácter interlocutorio, declaró que al adoptar la Decisión 2005/760 y las posteriores decisiones de prórroga de esta primera Decisión, la Comisión había cometido diversas ilegalidades, consistentes en violaciones del principio de proporcionalidad y del deber de diligencia, que generaban la responsabilidad de la Unión a efectos de la indemnización de los daños y perjuicios sufridos por los demandantes en ese asunto por la suspensión de las importaciones de aves silvestres procedentes de terceros países pertenecientes a las comisiones regionales de la Oficina Internacional de Epizootias (OIE, actualmente Organización Mundial de Sanidad Animal) (sentencia ATC y otros, antes citada, EU:T:2013:451, apartado 193).
- 32 El Tribunal desestimó el recurso en todo lo demás, a saber, por lo que respecta al Reglamento n.º 318/2007, concluyendo también que, a la luz de las alegaciones invocadas por esos demandantes, al adoptar dicho Reglamento, la Comisión no había cometido una infracción suficientemente caracterizada de una norma de Derecho que protege a los particulares que pudiese generar la responsabilidad de la Unión (sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra*, EU:T:2013:451, apartado 192). Por lo que atañe a la legalidad del referido Reglamento, el Tribunal observó que las alegaciones invocadas por las mencionadas demandantes no comprendían la violación del principio de proporcionalidad específicamente, debido al alcance geográfico de la prohibición de importación en la Unión de aves silvestres, de forma que el Tribunal no estaba llamado a dilucidar esa cuestión, sobre la cual no procedía pronunciarse, so pena de resolver *ultra petita* (sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra*, EU:T:2013:451, apartados 149 y 165),
- 33 En el auto de 17 de septiembre de 2014, ATC y otros/Comisión (T-333/10, EU:T:2014:842), el Tribunal (Sala Octava), tras tomar nota del acuerdo alcanzado por las partes sobre los importes de indemnización de los daños y perjuicios sufridos por esos demandantes como consecuencia de la ilegalidad de la Decisión 2005/760 y de sus decisiones de prórroga, declaró que procedía sobreseer ese recurso.

Sobre el dictamen de la EFSA de 2014

- 34 El 15 de diciembre de 2014, en respuesta a una nueva solicitud de la Comisión realizada ese mismo año, la EFSA emitió un dictamen sobre el subtipo H5N8 de la gripe aviar altamente patógena [*The EFSA Journal* 2014; 12(12):3941, p. 32] (en lo sucesivo, «dictamen de la EFSA de 2014»).
- 35 En este nuevo dictamen, la EFSA señaló que se habían constatado casos de aves de corral contaminadas por el virus H5N8 en explotaciones avícolas en Asia y Europa desde enero y noviembre de 2014, respectivamente. Al ser todavía desconocida la fuente del virus, la EFSA contemplaba diversas hipótesis de contaminación, entre ellas la transmisión indirecta a través del hombre, vehículos o animales vivos, y consideró que un contacto directo con aves silvestres en las explotaciones no era la más plausible de esas hipótesis. No obstante, la EFSA indicó que, dada la patogenicidad aparentemente débil de dicho virus para determinadas especies de aves silvestres, una mayor vigilancia, activa y pasiva de esas aves, vivas o muertas, mejoraría la comprensión del riesgo de transmisión a las aves de corral y facilitaría la concepción de medidas específicas. La EFSA también informó de que el virus había sido detectado en poblaciones de aves silvestres en Alemania y Países Bajos.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 36 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 18 de diciembre de 2014, los demandantes interpusieron el presente recurso de indemnización.
- 37 Las demandantes solicitan al Tribunal que:
- Condene a la Comisión a reparar el perjuicio que supuestamente han sufrido, desde el 1 de enero de 2010, como consecuencia del establecimiento de una prohibición, prácticamente a escala mundial, de importación en la Unión de aves silvestres capturadas, recogida en el Reglamento n.º 318/2007 y en el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 38 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas a los demandantes.

Fundamentos de Derecho

- 39 En virtud del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, en materia de responsabilidad extracontractual, la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
- 40 Según reiterada jurisprudencia, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión, en el sentido del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, por comportamiento ilícito de sus instituciones o de sus órganos, es necesario que concurran una serie de requisitos de carácter acumulativo: la ilegalidad del comportamiento imputado a la institución o al órgano de la Unión, la realidad del perjuicio y la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento alegado y el perjuicio invocado (véase la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra*, EU:T:2013:451, apartado 61 y jurisprudencia citada).
- 41 Por lo que se refiere, en particular, al primer requisito, relativo a la ilegalidad del comportamiento imputado a la institución o al órgano de que se trate, la jurisprudencia exige que se acredite una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares. El criterio decisivo que permite considerar que una violación está suficientemente caracterizada consiste en la inobservancia manifiesta y grave, por parte de la institución o del órgano de la Unión de que se trate, de los límites impuestos a su facultad de apreciación. Únicamente cuando dicha institución u órgano sólo dispone de un margen de apreciación muy reducido, o incluso inexistente, la mera violación del Derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una infracción suficientemente caracterizada (véase la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra*, EU:T:2013:451, apartado 62 y jurisprudencia citada).
- 42 Respecto a la aplicación del criterio de la violación suficientemente caracterizada en el contexto del presente caso, debe señalarse que una eventual infracción suficientemente caracterizada de las normas jurídicas de que se trate debe basarse en la inobservancia manifiesta y grave de los límites de la amplia facultad de apreciación de que dispone el legislador de la Unión en el ejercicio de las competencias en materia de política agrícola común de conformidad con el artículo 43 TFUE. En efecto, el ejercicio de dicha facultad discrecional implica la necesidad para el legislador de la Unión de anticipar y de evaluar evoluciones ecológicas, científicas, técnicas y económicas complejas e inciertas (véase, en este sentido,

la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra*, EU:T:2013:451, apartado 64 y jurisprudencia citada). A este respecto, si bien los estudios y los dictámenes científicos deben ser tenidos en cuenta por las instituciones de la Unión, la decisión política que constituye la fijación de un nivel de protección adecuado para la sociedad deben tomarla las antedichas instituciones y no los científicos [sentencia de 12 de abril de 2013, Du Pont de Nemours (France) y otros/Comisión, T-31/07, EU:T:2013:167, apartado 270].

- 43 Por otra parte, procede recordar que la exigencia de una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión pretende, cualquiera que sea la naturaleza del acto ilícito de que se trate, evitar que el riesgo de tener que cargar con las indemnizaciones de los daños alegados por las empresas interesadas no menoscabe la capacidad de la institución de que se trate de ejercer plenamente sus competencias en el interés general, tanto en el marco de su actividad normativa o que implique decisiones de política económica como en la esfera de su competencia administrativa, sin que recaigan sobre terceros, no obstante, las consecuencias de incumplimientos flagrantes e inexcusables (véase la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra*, EU:T:2013:451, apartado 65 y jurisprudencia citada).
- 44 En el caso de autos, los demandantes alegan, en esencia, que la Comisión incurrió en un violación suficientemente caracterizada de determinadas reglas de Derecho que tenían por objeto conferirles derechos al instaurar «*de facto*», mediante la adopción del Reglamento n.º 318/2007 y del Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, una prohibición de importación en la Unión de aves silvestres capturadas prácticamente a escala mundial, lo cual les causó un perjuicio real y cierto.
- 45 A este respecto, procede señalar que los demandantes invocan la ilegalidad del Reglamento n.º 318/2007 y del Reglamento de Ejecución n.º 139/2013 en su conjunto, sin precisar las disposiciones específicas de las que se desprende una prohibición de importación en la Unión de aves silvestres capturadas. No obstante, el Tribunal considera que la argumentación de los demandantes es suficientemente clara para que la Comisión y el juez de la Unión puedan identificar las antedichas disposiciones sin dificultad (véase también, por analogía, la sentencia de 10 de mayo de 2006, Galileo International Technology y otros/Comisión, T-279/03, Rec, EU:T:2006:121, apartado 47).
- 46 Para empezar debe examinarse la existencia de un comportamiento ilegal de la Comisión, a la luz de los principios expuestos en los apartados 39 a 43 *supra*.

Sobre la existencia de un comportamiento ilegal

- 47 Para demostrar la existencia de un comportamiento ilegal de la Comisión, los demandantes invocan, en esencia, tres motivos, basados, el primero de ellos, en una violación caracterizada de la libertad de empresa, de la libertad profesional y del derecho de propiedad, tal como están garantizados por los artículos 15 a 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el segundo, en una violación caracterizada del principio de proporcionalidad y, el tercero, en una violación caracterizada del deber de diligencia.
- 48 El Tribunal estima oportuno examinar sucesivamente los motivos segundo, tercero y primero.

Sobre el segundo motivo, basado en una violación caracterizada del principio de proporcionalidad

- 49 Mediante el segundo motivo, los demandantes alegan que, al adoptar y mantener en vigor el Reglamento n.º 318/2007 y el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, la Comisión violó, de manera caracterizada, el principio de proporcionalidad. A este respecto, aducen tres alegaciones fundadas, en primer lugar, en el alcance geográfico demasiado extenso de la prohibición de importación en la Unión de aves silvestres capturadas, la cual, a su entender, vulnera también el principio de cautela, en

segundo lugar, en la inaplicación de una solución de cuarentena como medio menos restrictivo de lucha contra la gripe aviar y, en tercer lugar, en la inaplicación de una vigilancia más intensiva de las aves migratorias como medio más eficaz de dicha lucha.

- 50 A este respecto, procede recordar que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión y está recogido en el artículo 5 TUE, apartado 4, exige que los actos de las instituciones de la Unión no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos. Por lo que se refiere al control judicial de los requisitos para la aplicación de dicho principio, habida cuenta de la amplia facultad de apreciación de que dispone el legislador de la Unión en materia de política agrícola común, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, con relación al objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida. En consecuencia, no se trata de determinar si las medidas adoptadas por el legislador de la Unión eran las únicas o las mejores posibles, sino si eran o no manifiestamente inadecuadas con relación al objetivo previsto (véase la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra*, EU:T:2013:451, apartados 98 y 99 y jurisprudencia citada).
- 51 Debe recordarse también que el principio de cautela constituye un principio general del Derecho de la Unión, derivado del artículo 11 TFUE, del artículo 168 TFUE, apartado 1, del artículo 169 TFUE, apartados 1 y 2, y del artículo 191 TFUE, apartados 1 y 2, que impone a las autoridades competentes la obligación de adoptar, en el marco preciso del ejercicio de las competencias que les atribuye la normativa pertinente, las medidas apropiadas con vistas a prevenir ciertos riesgos potenciales para la salud pública, la seguridad y el medio ambiente, otorgando a las exigencias ligadas a la protección de estos intereses primacía sobre los intereses económicos. De este modo, el principio de cautela permite a las instituciones, en tanto no se despeje la incertidumbre científica sobre la existencia o el alcance de riesgos para la salud humana, adoptar medidas de protección sin necesidad de esperar a que se demuestre plenamente la realidad y la gravedad de tales riesgos o a que los efectos perjudiciales para la salud se hagan realidad. Además, cuando resulta imposible determinar con certeza la existencia o el alcance del riesgo alegado por razón de la naturaleza insuficiente, no concluyente o imprecisa de los resultados de los estudios realizados y, sin embargo, persiste la probabilidad de un perjuicio real para la salud pública en el supuesto de que ocurra el riesgo, el principio de cautela justifica la adopción de medidas restrictivas, siempre y cuando sean objetivas y no discriminatorias (véase, en este sentido, la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra*, EU:T:2013:451, apartados 79 a 81 y jurisprudencia citada).
- 52 En el caso de autos, con carácter preliminar, ha quedado acreditado que, en la medida en que el Reglamento n.º 318/2007 y el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013 establecen condiciones zoosanitarias, la finalidad que persiguen guarda relación con la protección de la salud humana y la salud animal y que ese objetivo es legítimo.

– Sobre la primera alegación, basada en el alcance geográfico demasiado extenso de la prohibición de importación en la Unión de aves silvestres capturadas

- 53 En su primera alegación, los demandantes sostienen que el Reglamento n.º 318/2007 y el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013 tienen un alcance geográfico demasiado extenso, ya que prevén una «prohibición absoluta de comercio», a escala mundial, de aves silvestres capturadas, mientras que, según el estado de los conocimientos científicos consolidados desde 2010, especialmente por la OIE, algunos países terceros, en particular, los de América del Sur y Oceanía, no están afectados por la gripe aviar. Basándose principalmente en la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451), los demandantes alegan que a los antedichos Reglamentos se les debería aplicar la misma apreciación de violación del principio de proporcionalidad que la formulada por el Tribunal en

la referida sentencia con respecto a la Decisión 2005/760 y a la prórroga de las medidas adoptadas (véanse los apartados 8 y 9 *supra*), como consecuencia del alcance geográfico demasiado extenso de la prohibición de importación en la Unión de aves silvestres capturadas.

- 54 Por otra parte, según las demandantes, el Reglamento n.º 318/2007 y el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013 no tienen como finalidad, con arreglo a sus bases jurídicas, a saber, las Directivas 91/496 y 92/65, lograr garantías equivalentes en los países terceros, como sostiene la Comisión, sino el principio de cautela y la protección de la salud humana y de la salud animal contra la contaminación por el virus de la gripe aviar. Pues bien, a su entender, esas finalidades de protección de la salud no permiten renunciar a cualquier conexión territorial y a cualquier riesgo concreto de transmisión desde un país tercero basándose en una propagación mundial indiferenciada. Al contrario, a juicio de los demandantes, sólo una normativa que tenga en cuenta los diferentes grados de riesgos concretos que presentan los países y los continentes se conforma a los principios de proporcionalidad y de cautela.
- 55 La Comisión rebate la argumentación de los demandantes.
- 56 En el caso de autos, procede, en primer lugar, precisar el alcance jurídico de las ilegalidades constatadas en la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451), en segundo lugar, examinar, a la luz de los principios de proporcionalidad y cautela, la legalidad de una normativa que supedita la importación en la Unión de aves a su cría en cautividad y a que provengan de países terceros que puedan proporcionar garantías equivalentes a las existentes en la Unión y, en tercer lugar, pronunciarse sobre el carácter proporcionado, en el caso de autos, del alcance geográfico de la prohibición de importación en la Unión de aves silvestres capturadas, tal como resulta, en particular, del artículo 5 del Reglamento n.º 318/2007 y del Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, en relación con su artículo 3, letra c) (véanse los apartados 21 y 45 *supra*).
- 57 En primer lugar, por lo que atañe al alcance jurídico de las ilegalidades constatadas en la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451), debe recordarse, para empezar, que el Tribunal no se pronunció en esa sentencia, en lo que se refiere a la legalidad del Reglamento n.º 318/2007, sobre una eventual vulneración del principio de proporcionalidad como consecuencia del alcance geográfico demasiado extenso de la prohibición de importación en la Unión de aves silvestres capturadas (véase el apartado 32 *supra*).
- 58 A continuación, procede señalar que las medidas que el Tribunal consideró desproporcionadas en la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451), debido a su alcance geográfico demasiado extenso y que declaró ilegales, es decir, las previstas en la Decisión 2005/760 y prorrogadas posteriormente, consistían en medidas de salvaguardia fundadas en el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 91/496.
- 59 Pues bien, el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 91/496 condiciona su aplicación a que, «en el territorio de un país tercero se declare o propague [...] una zoonosis, una enfermedad o causa que pueda constituir un grave peligro para los animales o para la salud humana». En ese caso, la Comisión adoptará inmediatamente una de las medidas consistentes, en «[o bien] suspender las importaciones procedentes de la totalidad o una parte del país tercero en cuestión, en su caso, del país tercero de tránsito, [o bien] fijar condiciones particulares para los animales procedentes de la totalidad o una parte del país tercero en cuestión». Por tanto, esa disposición hace referencia a un país tercero específico en el que exista un riesgo sanitario demostrado. En la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451), el Tribunal dedujo de ello que las medidas de salvaguardia en cuestión debían guardar un vínculo suficientemente directo con «la totalidad o una parte del país tercero en cuestión» en el sentido de la antedicha disposición (sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra*, EU:T:2013:451, apartado 86).

- ⁶⁰ En cambio, las bases jurídicas en las que se fundan el Reglamento n.º 318/2007 y el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, pertinentes en el caso de autos, no contienen ninguna referencia a un país tercero específico en el que exista un riesgo sanitario demostrado. El artículo 17, apartado 3, letra a) de la Directiva 92/65 faculta más bien a la Comisión a establecer condiciones generales de policía sanitaria que garanticen que las importaciones proceden únicamente de países terceros que «puedan proporcionar a los Estados miembros y a la Comisión garantías equivalentes a las dispuestas en el capítulo II en relación con los animales, el esperma, los óvulos y los embriones». Asimismo, cuando el artículo 17, apartado 3, letra c), de la antedicha Directiva hace alusión a «los requisitos zoosanitarios específicos, en particular los encaminados a proteger a la [Unión] de determinadas enfermedades exóticas, o garantías equivalentes a las previstas en la presente Directiva», contempla también exigencias generales desde un punto de vista geográfico, sin hacer referencia a un país tercero específico. Las otras bases jurídicas de los antedichos Reglamentos, a saber, el artículo 18, apartado 1, guiones primero y cuarto, de la referida Directiva y el artículo 10, apartado 3, párrafo segundo, y apartado 4, párrafo primero, de la Directiva 91/496 tampoco hacen referencia a un país tercero afectado.
- ⁶¹ Por tanto, el Reglamento n.º 318/2007 y el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013 no constituyen medidas de salvaguardia, sino que, conforme a sus bases jurídicas, establecen, para todos los países terceros, condiciones generales zoosanitarias para la importación de animales en la Unión.
- ⁶² De ello se deriva que las constataciones de ilegalidad que el Tribunal hizo en la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451), se enmarcan en el contexto específico de las medidas de salvaguardia y no pueden transponerse directamente al Reglamento n.º 318/2007 y al Reglamento de Ejecución n.º 139/2013.
- ⁶³ En segundo lugar, por lo que atañe a la legalidad, a la luz de los principios de proporcionalidad y de cautela, de una normativa que supedita la importación en la Unión de aves a su cría en cautividad y a que provengan de países terceros que puedan proporcionar garantías equivalentes a las existentes en la Unión, procede señalar, con carácter preliminar, que, según el capítulo 1 del anexo II del Reglamento n.º 318/2007 y del Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, las condiciones para que un país pueda ser incluido en la lista prevista en el artículo 17, apartado 3, letra c), de la Directiva 92/65 consisten, en esencia, en una doble garantía. Por una parte, el país de origen debe tener un sistema veterinario eficaz, dotado de laboratorios competentes. Por otra parte, los animales importados en la Unión deben provenir de un establecimiento de reproducción autorizado en ese país y, en consecuencia, haber sido criados en ese establecimiento en cautividad. Esos dos requisitos tienen como objetivo permitir una estrecha vigilancia de los animales y la rápida ejecución de medidas de lucha contra las enfermedades.
- ⁶⁴ A este respecto, procede recordar que en la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451), el Tribunal declaró que el sistema de condiciones zoosanitarias que rigen el comercio y las importaciones en la Unión de animales, establecido, concretamente, por la Directiva 92/65 y, en particular, su artículo 17, apartados 2 y 3, y su artículo 18, apartado 1, guiones primero y cuarto, en los que se basa el Reglamento n.º 318/2007, se funda en el principio de autorización previa. Según ese principio, debido a razones zoosanitarias y de prevención, toda importación de animales procedentes de terceros países está, en principio, prohibida y únicamente se permite previa autorización expresa ligada al cumplimiento de formalidades y de controles previos obligatorios, que da lugar al establecimiento de una lista de países terceros desde los cuales las importaciones están autorizadas (véase, en este sentido, la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra*, EU:T:2013:451, apartados 140 y 141). Por tanto, la Comisión está facultada en virtud del artículo 17, apartado 2, de la Directiva 92/65 para excluir o eliminar a determinados terceros países de esta lista, lo que tiene como consecuencia que toda importación de animales procedente de dichos países quede automáticamente prohibida (véase, en este sentido, la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra*, EU:T:2013:451, apartados 142 y 143).

- 65 Así pues, la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación para «establecer normas de policía sanitaria que regulen la comercialización de animales», en el sentido del quinto considerando de la Directiva 92/65, que engloba necesariamente la posibilidad de no autorizar la importación en la Unión de determinadas especies de animales procedentes de terceros países que no cumplan las condiciones de importación previstas (véase, en este sentido, la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra*, EU:T:2013:451, apartado 146). Además, de conformidad con el artículo 17, apartado 3, letra c), de la Directiva 92/65, que menciona la autorización de la Comisión para establecer los «requisitos zoonosanitarios específicos, en particular los encaminados a proteger a la [Unión] de determinadas enfermedades exóticas», se da respuesta al objetivo de protección y de prevención inherente al principio de cautela, para cuya aplicación la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación en este contexto (véase, en este sentido, la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra*, EU:T:2013:451, apartado 147).
- 66 En la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451), el Tribunal considero, en esencia, que una normativa que supedita la importación en la Unión de aves a que provengan de países terceros que puedan proporcionar garantías equivalentes a las existentes en la Unión, como la recogida en el Reglamento n.º 318/2007, se conformaba a las finalidades y prescripciones de la Directiva 92/65 y al principio de cautela, sin ser tampoco desproporcionada.
- 67 En las circunstancias del presente asunto, procede considerar que esta conclusión de principio es aplicable tanto al Reglamento n.º 318/2007 como al Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, ya que este último constituye una «codificación» del Reglamento n.º 318/2007 y reproduce, en esencia, su contenido (véase el apartado 30 *supra*).
- 68 Por otra parte, es preciso señalar que la supuesta «prohibición absoluta de importación» por lo que respecta a las aves silvestres capturadas constituye únicamente el corolario de la exigencia de que los animales deban provenir de un establecimiento de reproducción autorizado, en el que sean criados en cautividad, y no del medio natural.
- 69 Pues bien, habida cuenta de las incertidumbres acerca del estado sanitario de las aves silvestres capturadas (véase, en este sentido, la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra*, EU:T:2013:451, apartado 159), debe observarse que la exigencia de que los animales deban provenir de un establecimiento de reproducción autorizado, en el que sean criados en cautividad, junto a la exigencia de un sistema veterinario eficaz, constituye la condición indispensable de una vigilancia sanitaria y de un control preventivo en el país tercero de origen, los cuales condicionan a su vez el respeto por parte de ese país tercero de las garantías equivalentes a las existentes en la Unión y su inclusión en la lista de países terceros a partir de los cuales está autorizada la importación de animales en la Unión.
- 70 Por tanto, el principio de autorización previa, tal como se describe en el apartado 64 *supra*, establecido en virtud de las bases jurídicas del Reglamento n.º 318/2007 y del Reglamento de Ejecución n.º 139/2013 y de conformidad con el principio de cautela, debe aplicarse basándose no en presunciones acerca de la situación sanitaria general en el país tercero de origen, sino en la obtención de garantías por lo que respecta a la vigilancia sanitaria de las aves criadas en un establecimiento autorizado por ese país. Esas garantías permiten, en particular, determinar con suficiente certeza científica si el referido país está libre de enfermedades, con independencia de su localización geográfica y de tales presunciones.
- 71 De lo anterior se desprende que, en la medida en que la supuesta «prohibición absoluta de importación» en la Unión de aves silvestres capturadas constituye el corolario de las garantías requeridas por el principio de autorización previa de los países terceros, la Comisión no incurrió en ningún error manifiesto ni en ninguna violación caracterizada del principio de proporcionalidad o del principio de cautela al exigir tales garantías en el Reglamento n.º 318/2007 y el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, en el marco de su amplia facultad de apreciación (véase el apartado 42 *supra*).

- 72 En tercer lugar, por lo que se refiere al carácter proporcionado en el caso de autos del alcance geográfico de la prohibición de importación en la Unión de aves silvestres capturadas, es preciso considerar que la Comisión sólo habría podido rebasar su facultad de apreciación y vulnerar el principio de proporcionalidad absteniéndose de autorizar la importación de aves procedentes de zonas manifiestamente libres de la gripe aviar.
- 73 Pues bien, debe señalarse que, a la luz de los datos científicos aportados a los autos por las partes, la gripe aviar, ya sea la GAAP o la GAPP, puede estar presente en las aves silvestres en todos los continentes.
- 74 En primer término, ha de observarse que el artículo 10.4.27, párrafo segundo del 23.º Código sanitario para los animales terrestres adoptado por la OIE establece:
- «La presencia de virus de la gripe aviar de tipo A en las aves silvestres constituye un problema específico. En esencia, ningún Estado miembro puede declararse libre de la gripe de tipo A en las aves silvestres [habida cuenta de las limitaciones existentes, por lo que atañe a esas aves, con respecto a la obligación general de notificación y a los intercambios de información como los previstos para las aves de corral].»
- 75 En un comunicado de 19 de mayo de 2015, aportado por la Comisión, la OIE subraya también el papel que desempeñan las aves silvestres como depositarios y vectores de virus en las diferentes epidemias de gripe aviar, insistiendo al mismo tiempo en la existencia de otros factores de transmisión, como la cría de aves de corral cuando no se adoptan las precauciones apropiadas.
- 76 En segundo término, procede señalar que América del Sur y Oceanía ya se han visto afectadas por el virus de la gripe aviar y que aves silvestres de esas regiones han sido infectadas. Las alegaciones contrarias de los demandantes se apoyan en imprecisos mapas de la OIE referidos únicamente a períodos restringidos (2010, 2011 y 2013) y en documentos que atañen exclusivamente al virus H5N1, mientras que la EFSA, en sus dictámenes de 2005, 2006 y 2008, examinó los diferentes virus de los subtipos H5 y H7.
- 77 A este respecto, debe observarse que, según datos científicos aportados por la Comisión y cuya fiabilidad no ha sido puesta en entredicho por las demandantes, para empezar, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en su informe sobre la GAAP en México [«Highly Pathogenic Avian Influenza in Mexico (H7N3)» (Gripe Aviar altamente patógena en México (H7N3)], *Empress Watch*, vol. 26, agosto de 2012, pp. 63 a 71] confirma que el virus H7N3 está presente en aves silvestres en el mundo entero, como fue mostrado por un control llevado a cabo en América del Norte, América del Sur (en particular, Perú), Europa y Asia, e indica que la migración de las aves silvestres y el contacto con las aves de corral es el modo de introducción o propagación del virus más frecuentemente observado. A continuación, ha de señalarse que el virus H5N9 también ha sido descubierto en aves silvestres en Chile entre 2007 y 2009, según un artículo científico aportado por la Comisión [«Avian Influenza in wild birds from Chile, 2007-2009» (Gripe Aviar en las aves silvestres de Chile, 2007-2009)], *Virus Research* 199 (2015) pp. 42 a 45]. Según el sitio Internet de la OIE también fueron detectadas epidemias del virus H7N7 en Australia en 2012 y 2013. Asimismo, se observaron nuevos virus causantes de la GAAP, en particular, el virus H5N8, en Estados Unidos y en México en 2014, los cuales podrían propagarse en América del Sur y recombinarse con virus existentes en las poblaciones de aves silvestres. Finalmente, hay que decir que ha aparecido el virus H7N9, un virus poco patógeno que no manifiesta prácticamente ningún signo clínico en las aves pero que representa un grave peligro para el hombre.
- 78 Por lo que respecta a la alegación de las demandantes según la cual los casos de infecciones detectados en América del Sur sólo afectaron a aves silvestres aisladas, encontradas a lo largo de los itinerarios de migración de la costa del Océano Pacífico, y no eran brotes como en las explotaciones avícolas, procede considerar que esa diferencia puede explicarse por la imposibilidad de vigilar a las aves

silvestres de un modo tan estricto como a las aves de corral de las explotaciones avícolas, de forma que las detecciones de infección entre las aves silvestres siguen siendo forzosamente aisladas y es posible que los datos científicos disponibles no representen el número total de aves silvestres infectadas.

- 79 En efecto, muchos países no cuentan con los recursos necesarios para la detección del virus en las aves silvestres, la cual implica la existencia de un sistema de vigilancia veterinaria en la totalidad del territorio y de diagnóstico por parte de los laboratorios competentes. Pues bien, dado que no corresponde a la Comisión llevar a cabo programas de vigilancia o crear laboratorios de diagnóstico en países terceros, incumbe al país de origen probar que está libre de una enfermedad, proporcionando garantías conformes a las exigencias de la Unión, como las fijadas en el anexo II del Reglamento n.º 318/2007 y del Reglamento de Ejecución n.º 139/2013. A este respecto, procede señalar, como hace la Comisión, que algunos países de América del Sur (el Estado Plurinacional de Bolivia, la Guayana, la República de Paraguay, la República de Surinam y la República Bolivariana de Venezuela) ni siquiera han solicitado su inclusión en la lista de países desde los cuales está autorizada la importación de aves de corral en la Unión, prevista en el Reglamento n.º 798/2008 (véase el apartado 24 *supra*), teniendo en cuenta que, en virtud del anexo I del Reglamento de Ejecución n.º 139/2013 (véase el apartado 30 *supra*), esa lista es también aplicable a las otras aves cuya importación está autorizada, como es el caso de las aves silvestres criadas en cautividad.
- 80 En tercer término, de diversos documentos aportados por las partes a los autos se desprende que la importación, procedente de países terceros, de aves silvestres capturadas sigue siendo una vía de transmisión con un riesgo elevado, sobre todo en el período de migración, y que, en particular, entraña un riesgo de introducción de nuevas cepas virales de GAAP y de GAPP inexistentes hasta hoy en la Unión, las cuales podrían recombinarse en virus altamente patógenos y transmitirse directa o indirectamente a poblaciones europeas de aves silvestres o de aves de corral.
- 81 De este modo, según el dictamen del Friedrich-Loeffler-Institut (Instituto Friedrich Loeffler) de 25 de noviembre de 2014, aportado por los propios demandantes, el riesgo de transmisión del virus GAAP a aves de corral en Alemania por medio de aves silvestres se califica como «elevado», al igual que el resultante de importaciones ilegales de países terceros, mientras que el riesgo resultante de importaciones legales de países terceros —es decir, desde la adopción del Reglamento n.º 318/2007, de aves criadas en cautividad— o del comercio entre Estados miembros se califica como «desdeñable» y el vinculado a la circulación de personas y vehículos en la Unión se califica como «escaso».
- 82 En su siguiente dictamen, de 3 de junio 2015, aportado por la Comisión, el Friedrich-Loeffler-Institut constata para empezar que «la situación mundial de la GAAP, causada por diferentes cepas, ha alcanzado una dimensión hasta ahora sin precedentes». A continuación, señala que «son posibles transmisiones mutuas del [virus H5N8] entre aves silvestres y aves de corral por contacto directo y por contacto con material contaminado por excrementos» y que la «elevada frecuencia de recombinación en el continente americano deja suponer que [dicho virus] ya debía estar ampliamente extendido en la población de aves silvestres de América del Norte desde 2014». El riesgo ligado a las aves silvestres en Alemania se rebaja a «escaso-moderado», pero únicamente hasta agosto de 2015, que es el período de migración de esas aves.
- 83 En particular, del conjunto de datos científicos aportados por la Comisión, cuya fiabilidad no ha sido puesta en entredicho por los demandantes, se desprende, en primer término, que ningún país puede, según las normas de la OIE en vigor en el momento de los hechos, declararse libre o exento de virus GAPP y GAAP en las aves silvestres, en segundo término, que se han señalado casos de infecciones por el virus en América del Sur y en Oceanía, mientras que otros casos eventuales no pueden detectarse en esas regiones con los medios actuales, y, en tercer término, que la importación en la Unión de aves silvestres capturadas sigue siendo una vía de transmisión del virus con un riesgo elevado.

- 84 Pues bien, los demandantes no han aportado ningún documento que acredite claramente y de manera suficientemente convincente que algunos países o continentes y, en particular, América del Sur y Oceanía se encuentran durablemente libres y exentos del virus de la gripe aviar o que, de manera general, las aves silvestres capturadas no representan ningún riesgo de propagación de ese virus.
- 85 Por tanto, es preciso señalar que la incertidumbre científica relativa al riesgo de propagación de la gripe aviar en la Unión por medio de importaciones de aves silvestres capturadas procedentes de países terceros del mundo entero subsiste en un grado elevado.
- 86 De las consideraciones anteriores se desprende que la primera imputación, basada en una violación caracterizada del principio de proporcionalidad como consecuencia del alcance geográfico demasiado extenso de la prohibición de importación en la Unión de aves silvestres capturadas que supuestamente se recoge en el Reglamento n.º 318/2007 y el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, no puede acogerse.
- Sobre la segunda alegación, basada en la inaplicación de una solución de cuarentena como medio menos restrictivo
- 87 En la segunda alegación, los demandantes sostienen que, habida cuenta de la ralentización de la propagación de las infecciones en los países que siguen estando afectados por la gripe aviar, la Comisión debería haber preferido una solución de cuarentena, incluso doble, es decir, a la vez en el país tercero y en el Estado miembro de importación, como medio menos restrictivo de lucha contra la antedicha propagación.
- 88 La Comisión rebate la argumentación de los demandantes.
- 89 Para empezar, procede señalar que la presente alegación es análoga a una alegación examinada por el Tribunal en la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451).
- 90 A este respecto, debe recordarse que en la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451, apartados 158 y 159) el Tribunal declaró lo siguiente:

«En lo relativo a la alternativa que constituye la cuarentena de las aves silvestres, debe señalarse que la EFSA indicó en efecto en su segundo dictamen [de 2006] que la probabilidad de que las aves infectadas de forma subclínica durante la cuarentena fuesen puestas en libertad era escasa. No obstante, reconoció que existía el riesgo de que algunas aves infectadas hubiesen sido puestas en libertad. Además, se desprende del informe DEFRA [del Gobierno del Reino Unido] que dado que los antecedentes sanitarios de las aves silvestres son desconocidos, cuando éstas han sido capturadas poco tiempo antes de su exportación, su estado sanitario es igualmente desconocido.

Por tanto, habida cuenta de este riesgo y de las incertidumbres acerca del estado sanitario de las aves silvestres capturadas, es preciso concluir que, al adoptar el Reglamento n.º 318/2007, la Comisión no adoptó medidas manifiestamente desproporcionadas con respecto a estas aves, ni excedió manifiestamente su amplia facultad de apreciación en virtud del principio de cautela, al descartar la cuarentena de las aves silvestres como medida alternativa menos restrictiva con respecto a la prohibición de las importaciones [en la Unión de aves silvestres capturadas].»

- 91 Por otra parte, el Tribunal subrayó en la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451) que, en relación con la prevención de riesgos, las aves silvestres se diferencian de las aves criadas en cautividad. En efecto, en el caso de estas últimas aves, es posible imponer un control sanitario estricto desde su nacimiento, que puede ir hasta su cría en medio cerrado o incluir su aislamiento con respecto a las aves de corral. Por consiguiente, el Tribunal concluyó que los demandantes en el asunto que dio lugar a esa sentencia no podían reprochar a la Comisión haber

adoptado una medida manifiestamente desproporcionada al realizar una distinción entre las aves silvestres y las aves criadas en cautividad (véase, en este sentido, la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra*, EU:T:2013:451, apartados 162 y 163).

92 En el caso de autos, es preciso señalar que los demandantes no han aportado ningún documento que permita invalidar esas apreciaciones del Tribunal, conformes a los principios de proporcionalidad y de cautela y al dictamen de la EFSA de 2006, así como, además, al dictamen de la EFSA de 2008. Al contrario, la supuesta «ralentización de la propagación de las infecciones» invocada por los demandantes no debe darse por segura, habida cuenta de los datos científicos proporcionados por la Comisión (véanse los apartados 74 a 82 *supra*).

93 Por tanto, en las circunstancias del presente asunto, procede considerar que la conclusión contemplada en el apartado 91 *supra* es aplicable, por identidad de motivos, tanto con respecto al Reglamento n.º 318/2007 como al Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, que constituye una «codificación» del Reglamento n.º 318/2007 y reproduce, en esencia, su contenido (véase el apartado 30 *supra*).

94 De lo anterior se desprende que la segunda alegación, basada en la comisión de una violación caracterizada del principio de proporcionalidad por no haber aplicado una solución de cuarentena como medio menos restrictivo de lucha contra la gripe aviar, no puede prosperar.

– Sobre la tercera alegación, basada en la inaplicación de una vigilancia más intensiva de las aves migratorias como medio más eficaz

95 En la tercera alegación, las demandantes alegan que una vigilancia más intensiva de las aves migratorias, acompañada eventualmente de una obligación de aislamiento preventivo por lo que atañe a las aves de corral criadas a lo largo de los itinerarios de migración, habría sido para la Comisión un medio más eficaz de lucha contra la propagación de la gripe aviar.

96 La Comisión rebate la argumentación de los demandantes.

97 Para empezar, basta señalar que la transmisión del virus de la gripe aviar a través de las aves migratorias constituye una vía de transmisión paralela, que no impide una transmisión del virus a través de las aves silvestres capturadas en su medio natural. Por consiguiente, una vigilancia más intensiva de las aves migratorias, aunque vaya acompañada de medidas de bioseguridad reforzadas, como un aislamiento obligatorio de las aves de corral en los itinerarios de migración en la Unión, no puede constituir una solución de sustitución más eficaz con respecto a la prohibición de importación en la Unión de aves silvestres capturadas.

98 Asimismo, es preciso considerar que la vigilancia de las aves migratorias, acompañada de pruebas de detección realizadas a las aves silvestres, no constituye una medida de sustitución realista, habida cuenta de su complejidad, su elevado coste y su escasa representatividad. Así, la propia Comisión reconoce que las pruebas de detección efectuadas en la Unión a aproximadamente 50 000 aves silvestres en 2008, y que supusieron la utilización de importantes recursos, atañen a un número tan reducido de aves que su resultado no puede considerarse representativo.

99 En cualquier caso, debe observarse que la Unión no puede imponer a los países terceros y, en particular a los de América del Sur y África, que lleven a cabo una vigilancia más intensiva de las aves silvestres.

100 Por tanto, es preciso tener en cuenta que el estado sanitario de las aves silvestres sólo puede seguirse y conocerse con suficiente certeza científica si esas aves son criadas en cautividad y vigiladas permanentemente mediante un sistema veterinario eficaz en establecimientos de reproducción autorizados a tal efecto.

- 101 De ello se deriva que la tercera alegación, basada en la comisión de una violación caracterizada del principio de proporcionalidad por no aplicar una vigilancia más intensiva de las aves migratorias como medio menos restrictivo de lucha contra la gripe aviar, no puede acogerse.
- 102 Del conjunto de consideraciones anteriores se desprende que, al adoptar el Reglamento n.º 318/2007 y el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, la Comisión no incurrió en ningún error manifiesto ni en ninguna violación caracterizada del principio de proporcionalidad en el ejercicio de su amplia facultad de apreciación, en particular, por lo que respecta al alcance geográfico de la prohibición de importación en la Unión de aves silvestres capturadas, o del principio de cautela.
- 103 Por consiguiente, debe desestimarse el segundo motivo.

Sobre el tercer motivo, basado en una violación caracterizada del deber de diligencia

- 104 En su tercer motivo, los demandantes, basándose, en particular, en la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451), alegan que la Comisión violó, de manera caracterizada, su deber de diligencia en el marco del procedimiento legislativo al continuar fundando la prohibición de importación en la Unión de aves silvestres capturadas en los dictámenes de la EFSA de 2005 y de 2006 «sin ningún sentido crítico», sin haber solicitado a la EFSA un dictamen más reciente y sin haber tenido en cuenta el estado actual de los conocimientos científicos, tal como han sido recabados por la OIE y consolidados desde 2010. En particular, alegan que, en el momento de la adopción del Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, al haber sido ya estudiados y observados los modos de propagación y los riesgos de contaminación del virus de la gripe aviar desde hacía aproximadamente diez años, la Comisión debería haber tenido en cuenta los datos de la OIE que demostraban la ausencia total de casos de infección de gripe aviar en las aves silvestres de América del Sur y la ausencia total de contacto entre las aves silvestres de América del Sur o de Oceanía y las de los países asiáticos afectados.
- 105 Según los demandantes, a la luz de esos conocimientos científicos, algunos países libres de infecciones habrían debido quedar exentos de la prohibición de importación en la Unión de aves silvestres capturadas y una solución de cuarentena, asociada a una vigilancia más intensiva de aves silvestres, habría constituido un medio más apropiado. Además, a su entender, el Reglamento n.º 318/2007 y el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013 deberían reflejar fielmente el estado de los conocimientos científicos no sólo en el momento de su adopción, sino también durante todo su período de validez, lo que implicaría adaptarlos a lo largo del tiempo si fuese necesario. Por otra parte, según los demandantes, la Comisión no solicitó a la EFSA que estudiase específicamente los riesgos ligados al comercio internacional de aves de corral.
- 106 La Comisión rebate la argumentación de los demandantes.
- 107 De reiterada jurisprudencia se desprende que, en el caso en el que una institución de la Unión dispone de una amplia facultad de apreciación, reviste sin embargo fundamental importancia el control del respeto de determinadas garantías que el ordenamiento jurídico de la Unión establece para los procedimientos administrativos. Entre estas garantías, figura en particular la obligación de la institución competente de examinar minuciosamente e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trate y de motivar su decisión de modo suficiente. En efecto, la observancia del deber de la Comisión de reunir de manera diligente los hechos indispensables para el ejercicio de su amplia facultad de apreciación así como su control por parte del juez de la Unión revisten aún mayor importancia cuando el ejercicio de dicha facultad de apreciación está únicamente sometido a un control judicial restringido en cuanto al fondo, limitado a la búsqueda de un error manifiesto (véase, en este sentido, la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra*, EU:T:2013:451, apartado 84 y jurisprudencia citada).

- 108 En el caso de autos, procede, en primer lugar, precisar el alcance jurídico de las ilegalidades constatadas en la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451), y, en segundo lugar, pronunciarse sobre la existencia, en el caso de autos, de una violación por parte de la Comisión de su deber de diligencia.
- 109 En primer lugar, por lo que atañe al alcance de las constataciones de ilegalidades por violaciones del deber de diligencia que se hicieron en la sentencia ATC y otros citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451), es preciso comenzar por distinguir el contexto fáctico del caso de autos del asunto que dio lugar a la antedicha sentencia.
- 110 En el asunto ATC y otros, citado en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451), el Tribunal declaró, en particular, de entrada, que la Comisión había basado la Decisión 2005/760 (véase el apartado 8 *supra*) en un error de hecho —a saber, una inversión de muestras, a raíz de la cual un ave infectada por el virus H5N1, detectada en el centro de cuarentena de Essex (Reino Unido), había sido catalogada inicialmente de manera errónea como procedente de Surinam, en América del Sur, descubriéndose más tarde que, en realidad, procedía de Taiwán, en Asia— y había incumplido después su deber de diligencia al adoptar varias decisiones de prórroga de su Decisión inicial (véase el apartado 9 *supra*) sin tener en cuenta los resultados de un informe en el que se ponía de manifiesto ese error. De ese modo, la Comisión no había aclarado los motivos que le habían llevado a considerar necesario mantener la suspensión de la importación de aves silvestres procedentes de América del Sur y determinar las zonas de riesgo en virtud del artículo 18, apartado 1, de la Directiva 91/496 (véase, en este sentido, la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra*, EU:T:2013:451, apartado 114).
- 111 Pues bien, el Reglamento n.º 318/2007 y el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013 pertinentes en el caso de autos se diferencian claramente de la Decisión 2005/760 y de las decisiones que establecen su prórroga, que el Tribunal consideró ilegales en la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451), pues establecen condiciones zoosanitarias en virtud del artículo 17 de la Directiva 92/65. En efecto, por una parte, al contrario que las referidas decisiones, esos Reglamentos no constituyen medidas de salvaguardia relativas a zonas de riesgo en el sentido del artículo 18, apartado 1, de la Directiva 91/496, para las cuales deba examinarse cuidadosamente el riesgo específico en los países terceros afectados. Por otra parte, también al contrario que dichas decisiones, los referidos Reglamentos no están sujetos a una aplicación limitada en el tiempo que exija una revisión una vez que se produzca la expiración de la medida para poder justificar su eventual prórroga.
- 112 Además, en el caso de autos, la Comisión no se ha basado en ningún error que haya sido demostrado y, por tanto, no ha podido incumplir su deber de diligencia por no tener en cuenta algún informe que pudiese de manifiesto tal error.
- 113 De lo anterior se deriva que las constataciones de ilegalidades hechas por el Tribunal en la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451), se enmarcan en un contexto particular, del que forman parte medidas de salvaguardia basadas en un error demostrado, y no pueden extrapolarse automáticamente al Reglamento n.º 318/2007 y al Reglamento de Ejecución n.º 139/2013.
- 114 En segundo lugar, en el caso de autos, debe observarse de entrada que la Comisión cumplió su deber de diligencia relativo a la motivación científica de una prohibición de importación en la Unión de aves silvestres capturadas, habida cuenta, en particular, de la existencia de diferentes subtipos de virus, además del virus H5N1, al basar la adopción del Reglamento n.º 318/2007, en particular, en la incertidumbre científica que se desprendía del dictamen de la EFSA en lo que concierne a los riesgos asociados a la importación de aves silvestres capturadas (véase el apartado 17 *supra*), la cual queda corroborada además por los datos científicos más recientes proporcionados por la Comisión (véanse los apartados 74 a 82 *supra*).

- 115 Asimismo, en 2007, la Comisión solicitó un nuevo dictamen consolidado a la EFSA (véase el apartado 25 *supra*). Pues bien, procede considerar, como hace la Comisión, que el dictamen consolidado de la EFSA de 2008, sobre los aspectos de salud y bienestar animal de la gripe aviar y el riesgo de su introducción en las explotaciones avícolas de la Unión, confirmó la hipótesis fundamental del dictamen de la EFSA de 2006, según el cual las aves silvestres constituían un depósito natural de la gripe aviar y la amplitud de su infección difícilmente podía detectarse, ya que no presentaban o presentaban muy pocos signos clínicos de enfermedad.
- 116 Por lo que respecta al Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, es preciso observar también que la Comisión no incumplió su deber de diligencia al adoptarlo. En efecto, los demandantes no han aportado ningún documento que permita demostrar que los datos científicos más recientes contradigan en aspectos importantes las conclusiones del dictamen de la EFSA de 2006, en el que se basa la adopción del Reglamento n.º 318/2007, del cual el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013 es la «codificación».
- 117 Además, la Comisión solicitó un nuevo dictamen a la EFSA a principios de 2014, antes de la introducción del presente recurso (véase el apartado 34 *supra*). Aunque ese dictamen solo se refería al virus H5N8, debe considerarse que tal mandato sugiere que la Comisión reaccionó adecuadamente ante la evolución de las circunstancias relevantes para la reevaluación de sus medidas de lucha contra la gripe aviar.
- 118 Asimismo, de los autos se desprende que los dictámenes de la EFSA de 2008 y de 2014 confirmaron los riesgos asociados a las aves silvestres y, en particular, a las capturadas, y la incertidumbre científica existente por lo que respecta a la transmisión de la gripe aviar. Del mismo modo, el código sanitario de la OIE establece que, «en esencia, ningún Estado miembro puede declararse libre de la gripe de tipo A en las aves silvestres» (véase el apartado 74 *supra*).
- 119 Así pues, el mantenimiento de la prohibición de importación en la Unión de aves silvestres capturadas no se debe a una violación caracterizada del deber de diligencia, sino que, por el contrario, se basa en los dictámenes científicos de la EFSA, que no han quedado invalidados por el código sanitario de la OIE, y se enmarca dentro de la amplia facultad de apreciación de la Comisión, que se ha ejercido sin haber incurrido en ningún error manifiesto.
- 120 Por otra parte, por lo que respecta a la alegación de que la Comisión no solicitó a la EFSA que estudiase específicamente los riesgos relacionados con el comercio internacional de aves de corral, es preciso señalar, por un lado, que es inoperante, ya que se trata de una vía de transmisión paralela del virus de la gripe aviar que no impide el riesgo asociado a las aves silvestres capturadas y, por otro, es infundada, ya que desde 2000 la Comisión ha solicitado a la EFSA dictámenes científicos detallados sobre los riesgos relacionados con las importaciones de aves de corral y ha adoptado diversos actos consecuentes con esos dictámenes, entre los que se encuentra el Reglamento n.º 798/2008 (véase el apartado 24 *supra*). Además, la vía de transmisión del referido virus para las aves de corral se examinó de nuevo en el dictamen de la EFSA de 2014.
- 121 Finalmente, la Comisión indica, sin que los demandantes la contradigan sobre este particular, que el 31 de marzo de 2015, habida cuenta de las cepas masivas de gripe aviar recientemente constatadas y de la recombinación del virus H5N8 y de otros virus del subtipo H5, solicitó a la EFSA que realizase un nuevo estudio de las vías de transmisión y, en particular, del papel desempeñado por los virus causantes de la GAPP difícilmente detectables en las aves silvestres pero potencialmente peligrosos para el hombre.
- 122 Del conjunto de consideraciones anteriores se desprende que, al adoptar y mantener en vigor el Reglamento n.º 318/2007 y el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, la Comisión no cometió ningún error manifiesto en el ejercicio de su amplia facultad de apreciación ni ninguna violación caracterizada de su deber de diligencia.

123 En consecuencia, debe desestimarse el tercer motivo.

Sobre el primer motivo, basado en una violación caracterizada de la libertad profesional, la libertad de empresa y el derecho de propiedad (artículos 15 a 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales)

124 En el primer motivo los demandantes alegan que la prohibición de importación en la Unión de aves silvestres, tal como está prevista en el Reglamento n.º 318/2007 y el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, violó de manera caracterizada su libertad profesional, su libertad de empresa y su derecho de propiedad, garantizados por los artículos 15 a 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Más concretamente, los demandantes sostienen que esa prohibición hizo imposible el ejercicio de su negocio de importación y de reventa de aves silvestres capturadas y de explotación de las estaciones de cuarentena construidas por ellos a tal efecto antes de 2005. Según afirman, se vieron así abocados al «umbral de la pobreza» o incluso al «borde de la ruina», como consecuencia de la disminución de sus volúmenes de negocios y de la pérdida de sus inversiones en esas estaciones de cuarentena. Asimismo, en el marco de este motivo, reiteran sus alegaciones relativas al carácter desproporcionado de la referida prohibición, debido, en particular, a su alcance geográfico demasiado extenso.

125 La Comisión rebate la argumentación de los demandantes.

126 De reiterada jurisprudencia se desprende que la libertad profesional, la libertad de empresa y el derecho de propiedad constituyen derechos fundamentales reconocidos en los artículos 15 a 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales. No obstante, estos derechos no aparecen como prerrogativas absolutas, sino que deben tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones a su ejercicio, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Unión y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados (véase, en este sentido, la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra*, EU:T:2013:451, apartado 188 y jurisprudencia citada).

127 En el caso de autos procede comenzar señalando que el presente motivo es análogo a uno de los motivos examinado por el Tribunal en la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451).

128 A este respecto, es preciso recordar que, en la sentencia ATC y otros, citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2013:451, apartado 190), el Tribunal declaró lo siguiente:

«Se deduce de la apreciación [anteriormente] expuesta [en relación] con la proporcionalidad de las medidas adoptadas de conformidad con el Reglamento n.º 318/2007 que dichas medidas persiguen una finalidad legítima de interés general, a saber, la protección de la salud humana y de la salud animal frente al riesgo de propagación del virus de la gripe aviar, y que dichas medidas no son manifiestamente desproporcionadas a tal fin. Por consiguiente, no pueden considerarse una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos de propiedad y de libre ejercicio de una actividad económica de las demandantes. A este respecto, debe señalarse que, en la medida en que este Reglamento sigue permitiendo la importación de aves criadas en cautividad, la actividad económica de importación de dichas aves continúa siendo posible.»

129 En el caso de autos, debe considerarse que la conclusión a la que se hace referencia en el apartado 128 *supra* es aplicable, por identidad de motivos, tanto al Reglamento n.º 318/2007 como al Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, el cual constituye una «codificación» del Reglamento n.º 318/2007 y reproduce, en esencia, su contenido (véase el apartado 30 *supra*).

- 130 En efecto, los demandantes en el presente asunto no han demostrado, ni siquiera alegado, que el Reglamento n.º 318/2007 y el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013 menoscabasen la propia sustancia de sus derechos fundamentales.
- 131 Asimismo, los propios demandantes reconocen que aún hoy siguen llevando a cabo su negocio de aves, precisando que éste tiene ahora por objeto las aves criadas en la Unión que o bien son compradas a terceros o bien «producidas con enormes costes» en su propia explotación.
- 132 Pues bien, debe considerarse que una eventual disminución del volumen de negocios o un eventual lucro cesante ligados a un diferencial de precio de coste entre aves criadas en cautividad y aves capturadas en su medio natural no puede, manifiestamente, constituir un menoscabo a la sustancia misma de los derechos fundamentales, la cual excede ampliamente la oportunidad comercial.
- 133 A este respecto, debe señalarse que los demandantes, en tanto que tratantes de animales, conservan plenamente la libertad de importar aves ornamentales criadas en cautividad, de comercializarlas y de utilizar para ese fin sus estaciones de cuarentena. En virtud del artículo 5 del Reglamento n.º 318/2007 y del Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, la importación de aves ornamentales criadas en cautividad, a diferencia de la de aves capturadas en su medio natural, se autorizaba y se sigue autorizando si se cumplen determinadas condiciones zoosanitarias.
- 134 Así pues, las estadísticas de importaciones de aves silvestres en la Unión proporcionadas por la Comisión, y que no han sido contradichas por los demandantes, muestran incluso que, tras una caída entre 2005 y 2006, se produjo un alza entre 2006 y 2010 y un alza más clara aún entre 2010 y 2014. La Comisión aporta también una lista de trece establecimientos, situados en seis países terceros, a saber, la República Argentina, Canadá, la República de Chile, los Estados Unidos de América, el Estado de Israel y la República de Filipinas, y autorizados a exportar a la Unión aves silvestres criadas en cautividad conforme al artículo 4 y al anexo II del Reglamento n.º 318/2007, y luego del Reglamento de Ejecución n.º 139/2013 (véase el apartado 20 *supra*).
- 135 Asimismo, es preciso señalar, como hace la Comisión y en contra de lo que afirman los demandantes, que las estaciones de cuarentena siguen siendo útiles en la Unión. En efecto, tanto para las aves silvestres criadas en cautividad como para determinadas aves silvestres cuya importación está autorizada en virtud de las excepciones previstas en el artículo 2 del Reglamento n.º 318/2007 y del Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, la obligación de cuarentena es doble ya que se aplica tanto en los países exportadores como en la Unión.
- 136 Así pues, según las estadísticas proporcionadas por la Comisión, que no han sido contradichas por los demandantes, el número de estaciones de cuarentena en la Unión no ha disminuido de manera significativa desde 2007, habiéndose incluso autorizado nuevas estaciones. Por ejemplo, en 2014, al igual que en 2007, Alemania contaba con 24 estaciones de cuarentena en activo.
- 137 Del conjunto de consideraciones anteriores se desprende que las medidas contenidas en el Reglamento n.º 318/2007 y el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013 constituyen restricciones legítimas y proporcionadas, en el sentido de jurisprudencia citada en el apartado 126 *supra*, a la libertad profesional, la libertad de empresa y el derecho de propiedad de los demandantes, de conformidad con el artículo 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales, y que, al adoptar y mantener en vigor los referidos Reglamentos, la Comisión no incurrió en ningún error manifiesto ni en ninguna violación caracterizada de esos derechos fundamentales en el ejercicio de su amplia facultad de apreciación.
- 138 Por consiguiente, debe desestimarse el primer motivo.

139 Dado que, al adoptar y mantener en vigor el Reglamento n.º 318/2007 y el Reglamento de Ejecución n.º 139/2013, la Comisión no incurrió en ningún error manifiesto en el ejercicio de su amplia facultad de apreciación y no violó, de forma suficientemente caracterizada, ni el principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta el principio de cautela, ni su deber de diligencia, ni los derechos fundamentales de los demandantes consagrados en los artículos 15 a 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales, procede concluir que, en el caso de autos, los demandantes no han demostrado la existencia de un comportamiento ilegal de la Comisión.

Sobre el recurso de indemnización

140 La constatación de que no ha existido ningún comportamiento ilegal por parte de la Comisión en el caso de autos basta para excluir la responsabilidad extracontractual de esta institución, sin que sea necesario, por una parte, examinar su propias alegaciones de inadmisibilidad y de falta de fundamento por lo que atañe a la relación de causalidad y al perjuicio alegados por los demandantes, ni, por otra parte, acceder a la solicitud de estos últimos de convocar como experto al Director de la OIE, Sr. B.V.

141 Por consiguiente, debe desestimarse el recurso de indemnización en su totalidad.

Costas

142 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

143 Al haber sido desestimadas las pretensiones de los demandantes, procede condenarlos a cargar, además de con sus propias costas, con aquellas en que haya incurrido la Comisión, conforme a lo solicitado por ésta.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar a Zoofachhandel Züpke GmbH, Zoohaus Bürstadt, Helmut Ofenloch GmbH & Co. KG, Zoofachgeschäft — Vogelgroßhandel Import-Export Heinz Marche, la Sra. Rita Bürgel y el Sr. Norbert Kass a cargar, además de con sus propias costas, con aquellas en que haya incurrido la Comisión Europea.

Gratsias

Kancheva

Wetter

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de marzo de 2016.

Firmas

Índice

Antecedentes del litigio	2
Presentación de los demandantes	2
Sobre las Directivas 91/496/CEE y 92/65/CEE	2
Sobre el dictamen de la EFSA de 2005	3
Sobre la Decisión 2005/760/CE y la prórroga de las medidas adoptadas	3
Sobre el dictamen de la EFSA de 2006	3
Sobre el Reglamento (CE) n.º 318/2007	4
Sobre el dictamen de la EFSA de 2008	7
Sobre el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 139/2013	7
Sobre la sentencia ATC y otros/Comisión de 2013	8
Sobre el dictamen de la EFSA de 2014	8
Procedimiento y pretensiones de las partes	9
Fundamentos de Derecho	9
Sobre la existencia de un comportamiento ilegal	10
Sobre el segundo motivo, basado en una violación caracterizada del principio de proporcionalidad .	10
– Sobre la primera alegación, basada en el alcance geográfico demasiado extenso de la prohibición de importación en la Unión de aves silvestres capturadas	11
– Sobre la segunda alegación, basada en la inaplicación de una solución de cuarentena como medio menos restrictivo	17
– Sobre la tercera alegación, basada en la inaplicación de una vigilancia más intensiva de las aves migratorias como medio más eficaz	18
Sobre el tercer motivo, basado en una violación caracterizada del deber de diligencia	19
Sobre el primer motivo, basado en una violación caracterizada de la libertad profesional, la libertad de empresa y el derecho de propiedad (artículos 15 a 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales)	22
Sobre el recurso de indemnización	24
Costas	24