

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)  
de 23 de octubre de 2001 \*

En el asunto T-155/99,

**Dieckmann & Hansen GmbH**, con domicilio social en Hamburgo (Alemania),  
representada por el Sr. H.-J. Rabe, abogado, que designa domicilio en  
Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por los Sres. M. Niejahr y  
G. Berscheid, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto, por un lado, la anulación de la Decisión 1999/244/CE de la Comisión, de 26 de marzo de 1999, que modifica la Decisión 97/296/CE por la que se establece la lista de terceros países a partir de los cuales se autoriza la importación de productos de la pesca destinados a la alimentación humana (DO L 91, p. 37), y, por otro, la indemnización del perjuicio supuestamente sufrido por la demandante,

\* Lengua de procedimiento: alemán.  
Rec

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

integrado por la Sra. P. Lindh, Presidenta, y los Sres. R. García-Valdecasas y J.D. Cooke, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de febrero de 2001;

dicta la siguiente

### Sentencia

#### Marco jurídico

- 1 La Directiva 91/493/CEE del Consejo, de 22 de julio de 1991 (DO L 268, p. 15), establece las normas sanitarias aplicables a la producción y comercialización de los productos pesqueros destinados al consumo humano.
- 2 Los artículos 3 a 9 y el anexo de dicha Directiva recogen los requisitos específicos de higiene a los que están sometidas la producción y la comercialización de los productos pesqueros y que los operadores deben respetar para garantizar a los consumidores comunitarios productos seguros y de calidad.

- 3 Por lo que respecta a las importaciones de productos pesqueros a partir de países terceros, el capítulo II de la Directiva 91/493 (artículos 10 a 12) contiene las normas aplicables en el ámbito del control veterinario. Conforme al artículo 11, apartado 1, de dicha Directiva, se fijan condiciones particulares de importación para cada país tercero o grupo de países terceros, en función de la situación sanitaria del país tercero en cuestión. Con arreglo a su artículo 11, apartado 3 de la misma Directiva, a la hora de fijar las condiciones de importación han de tenerse particularmente en cuenta: «a) la legislación del país tercero; b) la organización de la autoridad competente del país tercero y de sus servicios de inspección, [...] los poderes de dichos servicios y [...] la vigilancia a que estén sometidos, así como [...] las posibilidades de dichos servicios para verificar de manera eficaz la aplicación de su legislación vigente; c) las condiciones sanitarias de producción, almacenamiento y expedición efectivamente aplicadas a los productos pesqueros destinados a la Comunidad, y d) las seguridades que pueda dar el país tercero en cuanto a un cumplimiento de las reglas enunciadas en el capítulo V del anexo».
- 4 A tenor del artículo 11, apartado 7, de la Directiva 91/493, «hasta que se fijen las condiciones de importación previstas en el apartado 1, los Estados miembros procurarán aplicar a las importaciones de productos de la pesca procedentes de países terceros condiciones al menos equivalentes a las aplicables a la producción y a la puesta en el mercado de productos comunitarios».
- 5 La Directiva 91/493 fue completada mediante la Decisión 95/408/CE del Consejo, de 22 de junio de 1995, relativa a las condiciones de elaboración, durante un período transitorio, de las listas provisionales de los establecimientos de terceros países de los que los Estados miembros están autorizados para importar determinados productos de origen animal, productos de la pesca y moluscos bivalvos vivos (DO L 243, p. 17).
- 6 El artículo 2, apartado 2, de dicha Decisión autoriza a la Comisión a confeccionar una lista no de establecimientos, sino de países terceros o partes de países terceros a partir de los cuales se autoriza la importación de productos pesqueros si la autoridad competente del país tercero ha dado a la Comisión garantías como mínimo equivalentes a las previstas en la Directiva 91/493.

- 7 El artículo 2, apartado 3, de la Decisión 95/408 contempla la posibilidad de que la Comisión modifique o complete, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 5 de dicha Decisión, las listas a que se refieren los apartados 1 y 2 para tener en cuenta la nueva información de que se disponga.
- 8 Conforme a la Decisión 95/408, la Comisión adoptó la Decisión 97/296/CE, de 22 de abril de 1997, por la que se establece la lista de terceros países a partir de los cuales se autoriza la importación de productos de la pesca destinados a la alimentación humana (DO L 122, p. 21). Como anexo a esta última Decisión figura la primera lista de países terceros que cumplen las condiciones previstas en el artículo 2, apartado 2, de la Decisión 95/408, es decir, los países a partir de los cuales puede autorizarse la importación de productos pesqueros cuando la autoridad competente del país tercero haya dado a la Comisión, como mínimo, garantías equivalentes a las previstas en la Directiva 91/493.

### Hechos que dieron lugar al litigio

- 9 La demandante, Dieckmann & Hansen GmbH, era una sociedad alemana que se dedicaba a la importación de caviar desde hacía 130 años. Importaba el caviar fresco en cajas de gran tamaño (1,8 kg) y lo envasaba en pequeñas porciones que revendía a sus clientes dentro y fuera de la Comunidad. La demandante compraba principalmente el caviar al único productor de caviar de Kazajstán, la sociedad Atyraubalyk, establecida en Atyrau.
- 10 En 1997, las autoridades de Kazajstán pidieron a la Comisión que incluyera a su país en la lista de países a partir de los cuales puede autorizarse la importación de productos pesqueros en la Comunidad. La petición se refería al caviar fresco y a los filetes de lucioperca, como precisó la Comisión durante la vista.

- 11 La Comisión respondió a las autoridades kazakas enviándoles un cuestionario para determinar si la legislación, las prácticas administrativas y los procedimientos de control existentes en dicho país respondían a las garantías exigidas por la Directiva 91/493. A la vista de las respuestas de las autoridades kazakas, la Comisión consideró que, en el caso del caviar, dichas autoridades habían dado garantías al menos equivalentes a las previstas por la Directiva 91/493. Por el contrario, por lo que se refería a los filetes de lucioperca, la Comisión consideró, habida cuenta de la mayor complejidad de la preparación de dicho producto para hacerlo apto para la exportación, que no se habían aportado tales garantías. En consecuencia, la Comisión adoptó, el 30 de junio de 1998, la Decisión 98/419/CE, que modifica la Decisión 97/296 (DO L 190, p. 55). Estimó, en el tercer considerando, que Kazajstán había demostrado que cumplía condiciones equivalentes a las mencionadas en el artículo 2, apartado 2, de la Decisión 95/408 y lo incluyó en la lista que figura en la Decisión 98/419 con el título «Países y territorios que cumplen las condiciones establecidas en el apartado 2 del artículo 2 de la Decisión 95/408/CE del Consejo». Una nota relativa a la mención de Kazajstán en dicha lista precisaba: «únicamente para las importaciones de caviar».
  
- 12 Con anterioridad a la inclusión expresa de Kazajstán, por lo que respecta al caviar, en la lista de países autorizados, la demandante importaba el caviar kazako en la Comunidad con arreglo al régimen transitorio previsto en el artículo 11, apartado 7, de la Directiva 91/493, es decir, bajo el control de los Estados miembros —en este caso, la República Federal de Alemania—, que debían «aplicar a las importaciones de productos de la pesca procedentes de países terceros condiciones al menos equivalentes a las aplicables a la producción y a la puesta en el mercado de productos comunitarios».
  
- 13 Como consecuencia de la presentación por las autoridades kazakas de una solicitud destinada a obtener la inclusión de la carne de caballo y los filetes de lucioperca entre los productos autorizados para su importación en la Comunidad, la Comisión decidió efectuar una visita a Kazajstán para comprobar si las condiciones sanitarias vigentes en el país permitían contemplar la posibilidad de autorizar las importaciones de los mencionados productos.

14 Así pues, entre el 19 de noviembre y el 2 de diciembre de 1998, tres expertos veterinarios nombrados por la Comisión efectuaron una visita de inspección en Kazajstán. Durante esta visita, los expertos de la Comisión analizaron la estructura, la organización y los métodos de trabajo de las autoridades sanitarias y veterinarias competentes en Kazajstán y mantuvieron, a tal efecto, diversos contactos con la administración nacional, visitaron una serie de laboratorios públicos y procedieron a la inspección de dos fábricas de transformación de filetes de lucioperca y un matadero de caballos. En el transcurso de su visita, los expertos no inspeccionaron las instalaciones de producción de caviar de la sociedad Atyraubalyk, dado que la visita se produjo durante el período de cierre estacional de tales instalaciones, período durante el cual los buques factoría se encuentran amarrados.

15 Como resultado de esta visita, los expertos comunitarios redactaron un informe final en el que afirmaban que las autoridades competentes de Kazajstán no estaban en condiciones de respetar las exigencias comunitarias en materia de producción y comercialización de la carne de caballo y de los productos pesqueros y recomendaban a la Comisión «no contemplar la posibilidad de incluir a Kazajstán en la lista de países autorizados para exportar carne y productos pesqueros hasta que se hayan tratado adecuadamente las deficiencias detectadas». Indicaban también lo siguiente:

«Ello implica que tampoco se autoricen las importaciones de caviar. Los servicios de la Comisión deben contemplar la posibilidad de excluir a Kazajstán de la lista que figura en la parte II del anexo de la Decisión 97/296/CE de la Comisión».

16 El 28 de enero de 1999, la Comisión adoptó la Decisión 1999/136/CE, que modifica la Decisión 97/296 (DO L 44, p. 61), al objeto de incluir en la lista de terceros países a partir de los cuales se autoriza la importación de productos de la pesca destinados a la alimentación humana una serie de países terceros que habían demostrado que reunían los requisitos equivalentes a que se refiere el artículo 2, apartado 2, de la Decisión 95/408. La Decisión 97/296, en su versión modificada, seguía incluyendo a Kazajstán en la lista de los países y territorios a partir de los cuales se autorizaba la importación de los productos pesqueros. Esta Decisión se publicó el 18 de febrero de 1999 en el Diario Oficial.

- 17 El 23 de febrero de 1999, el Comité veterinario permanente analizó una propuesta de decisión de modificación de la Decisión 97/296 para excluir a Kazajstán de la lista de países terceros a partir de los cuales está autorizada la importación de productos pesqueros.
- 18 El 5 de marzo de 1999, la demandante celebró con un intermediario, la sociedad Dostree Trading Limited, establecida en Chipre, un contrato de suministro de 9.500 kg de caviar fresco de Kazajstán y suscribió una opción para un suministro posterior de 6.000 kg, en el marco de la producción de caviar de la sociedad Atyraubalyk para la primavera de 1999, con el fin de cubrir sus necesidades durante el período comprendido entre la primavera de 1999 y la primavera de 2000.
- 19 El 26 de marzo de 1999, la Comisión adoptó la Decisión 1999/244/CE, que modifica la Decisión 97/296 (DO L 91, p. 37; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). La Decisión impugnada prohíbe las importaciones de caviar procedentes de Kazajstán «considerando [...] la gravedad de las deficiencias observadas durante una visita de inspección» y suprime la mención de dicho país de la parte II de la lista de países terceros a partir de los cuales se autoriza la importación de productos pesqueros destinados a la alimentación humana. Esta Decisión se publicó el 7 de abril de 1999 en el Diario Oficial.
- 20 Como consecuencia de esta prohibición, la demandante se vio en la imposibilidad de ejecutar el contrato de suministro de 9,5 toneladas de caviar kazako.
- 21 El 24 de junio de 1999, los accionistas de la demandante decidieron que esta última abandonaría definitivamente sus actividades comerciales el 31 de diciembre de 1999. El 21 de julio de 1999, la demandante envió a cada uno de sus empleados una carta de despido con efecto a 31 de diciembre de 1999, fecha de la liquidación efectiva de la sociedad.

## Procedimiento y pretensiones de las partes

- 22 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 25 de junio de 1999, la demandante interpuso el presente recurso.
- 23 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) decidió abrir la fase oral y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 del Reglamento del Procedimiento, formular una serie de preguntas a la demandante y a la Comisión. Mediante escritos de 29 de enero y 1 de febrero de 2001, la demandante y la Comisión respondieron a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia.
- 24 En la vista de 20 de febrero de 2001 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas planteadas por el Tribunal de Primera Instancia.
- 25 Durante la vista, la demandante desistió de las pretensiones de anulación contenidas en su demanda, debido a la liquidación de la empresa, producida el 31 de diciembre de 1999. Por consiguiente, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Condene a la Comisión a reparar el daño consistente en el lucro cesante sufrido como consecuencia de la prohibición de importar caviar procedente de Kazajstán, daño estimado en 8.725.320,45 de marcos alemanes (DEM), (en lugar de los 8.371.794 DEM inicialmente solicitados en la demanda), más los intereses correspondientes calculados al 8 % anual, a partir de la fecha de interposición del recurso.

- Condene a la Comisión a reparar el perjuicio sufrido por haber tenido que despedir a su personal y abandonar sus actividades, habida cuenta de la imposibilidad de importar el caviar kazako.
  
- Condene en costas a la Comisión.

26 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Desestime por infundadas las pretensiones de reparación de los supuestos daños.
  
- Declare la inadmisibilidad de la petición de aumento de la indemnización correspondiente al lucro cesante formulada por la demandante en el escrito de réplica.
  
- Condene en costas a la demandante.

### **Sobre las pretensiones de indemnización**

- 27 Según jurisprudencia reiterada, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad es preciso que la demandante pruebe la ilegalidad del comportamiento imputado a la institución de que se trate, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre dicho comportamiento y el perjuicio invocado (véanse la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 1982, *Oleifici Mediterranei/CEE*, 26/81, Rec. p. 3057, apar-

tado 16, y las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 11 de julio de 1996, International Procurement Services/Comisión, T-175/94, Rec. p. II-729, apartado 44, y de 29 de enero de 1998, Dubois et Fils/Consejo y Comisión, T-113/96, Rec. p. II-125, apartado 54).

- 28 Es necesario comprobar si la demandante ha demostrado que en el caso de autos se cumplían estos requisitos.

*Sobre la ilegalidad del comportamiento imputado a la Comisión*

Alegaciones de las partes

- 29 La demandante alega, con carácter principal, que, dado que la Decisión impugnada era un acto individual y, por lo tanto, un acto administrativo ilegal de la Comunidad, para que se genere la responsabilidad de esta última no se exige, en el caso de autos, que se haya producido una violación suficientemente caracterizada de una norma superior de Derecho que proteja a los particulares en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de diciembre de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consejo, 5/71, Rec. p. 975, apartado 15). En efecto, esta exigencia adicional sólo se aplica respecto a los actos normativos que impliquen decisiones de política económica, cosa que no sucede en el presente asunto.

- 30 Con carácter subsidiario, y para el caso de que se considerara que, en el caso de autos, la responsabilidad extracontractual de la Comunidad sólo puede generarse en caso de «violación suficientemente caracterizada de una norma superior de Derecho que proteja a los particulares», la demandante alega que su petición es igualmente fundada. Así, afirma que la Comisión cometió una violación suficientemente caracterizada de los principios de buena administración y de

confianza legítima y recuerda que tales principios constituyen normas superiores de Derecho que protegen a los particulares, en el sentido de la jurisprudencia iniciada con la sentencia Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consejo, antes citada. Además, según la demandante, al adoptar dicha Decisión, la Comisión incumplió su deber de asistencia y protección e incurrió en un vicio sustancial de forma, así como en un incumplimiento de las exigencias de motivación impuestas en Derecho comunitario.

- 31 La demandante alega que la Comisión realizó una apreciación errónea de los hechos constatados en el informe de inspección redactado por los expertos veterinarios encargados de elaborarlo, en el que no se mencionaba que durante la visita a Kazajstán no se había efectuado ningún control de la producción de caviar.
- 32 En su opinión, la Comisión vulneró el principio de buena administración al asumir las conclusiones relativas a las importaciones de caviar a las que llegaron los expertos veterinarios en su informe y que la demandante no considera aceptables. Dicho error condujo posteriormente al tratamiento incompleto del expediente durante la reunión del Comité veterinario de 23 de febrero de 1999 y continuó hasta la adopción de la Decisión impugnada, cuya motivación deficiente y engañosa constituye también una manifestación de tal error.
- 33 La demandante afirma que la Comisión le hizo creer legítimamente que Kazajstán seguiría figurando en la lista de países de los que se autorizaba la importación de productos pesqueros al adoptar, el 28 de enero de 1999, la Decisión 1999/136 sin cuestionar la presencia de Kazajstán en dicha lista. Dado que en la fecha en que se celebró el contrato de suministro no tenía conocimiento de la existencia de la visita de inspección realizada, la demandante alega que no estaba obligada a conocer en detalle la situación administrativa del expediente y había conservado una confianza legítima en el mantenimiento de la posibilidad de importar caviar de Kazajstán. Pues bien, basándose en dicha confianza, celebró, el 5 de marzo de 1999, el contrato de suministro de 9,5 toneladas de caviar de Kazajstán, pagando poco después un anticipo de 614.000 dólares estadounidenses. Por

último, la demandante aduce que la Comisión no podía adoptar una decisión *ad hoc* para modificar la situación jurídica existente sin tener en cuenta la situación de los operadores económicos que —confiando en el mantenimiento de esta situación jurídica existente— habían celebrado ya contratos de suministro y tenía que informar al respecto a dichos operadores con la suficiente antelación.

- 34 La demandante añade que la Comisión no puede afirmar que la Decisión impugnada tiene por objeto proteger la salud de los consumidores y que esta protección prevalece sobre las «consideraciones de carácter económico». La Comisión no podía invocar un interés público imperativo para modificar la situación jurídica en la forma en que lo hizo, puesto que el caviar de Kazajstán nunca ha puesto en peligro la salud de los consumidores. Dado que tal riesgo para la salud no ha sido demostrado ni siquiera mediante indicios, no puede prevalecer, por sí solo, sobre la confianza legítima de los operadores económicos. Por último, la demandante observa que los principios de buena administración y de asistencia y protección imponían a la Comisión una obligación caracterizada de examinar minuciosa e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trata que justifiquen la exclusión de un país tercero (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec. p. I-5469, apartado 14, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1995, Nölle/Consejo y Comisión, T-167/94, Rec. p. II-2589, apartado 73). Siempre según la demandante, la obligación de control que incumbe a la Comisión existe también en interés de los operadores económicos, que pueden sufrir graves perjuicios económicos como consecuencia de las decisiones discrecionales adoptadas en el ámbito de la legislación económica.
- 35 La Comisión considera que en el presente asunto no se cumple el requisito de la existencia de una ilegalidad en su comportamiento que pueda generar su responsabilidad.
- 36 En primer lugar, niega la tesis de la demandante según la cual, en el caso de autos, para que se genere la responsabilidad de la Comunidad no se exige una infracción suficientemente caracterizada de una norma superior de Derecho que proteja a los particulares. La Comisión alega que la Decisión impugnada constituye una «regulación general de carácter normativo», adoptada por ella en el marco de la amplia facultad de apreciación que le confieren la Directiva 91/493 y la Decisión

95/408. Admite que los principios de buena administración y de protección de la confianza legítima constituyen normas superiores de Derecho que protegen a los particulares, pero niega haber cometido en el presente caso una «violación suficientemente caracterizada» de tales principios, como exige la jurisprudencia para que se genere la responsabilidad de la Comunidad. La Comisión recuerda a este respecto que, de acuerdo con la jurisprudencia, dicha violación sólo puede invocarse si, mediante la adopción de la Decisión impugnada, la Comisión ha sobrepasado de forma manifiesta y grave los límites impuestos al ejercicio de sus facultades, cosa que la demandante ni siquiera insinúa. Por último, recuerda que cuenta con un amplio margen de discrecionalidad cuando actúa por razones de urgencia relativas a la protección de la salud de los consumidores y alega que, según la jurisprudencia, debe atribuirse a dicha protección una importancia preponderante frente a las consideraciones económicas (sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de julio de 1997, Affish, C-183/95, Rec. p. I-4315, apartados 43 y 57).

- 37 En segundo lugar, la Comisión invoca, en cualquier caso, la legalidad de su comportamiento al adoptar la Decisión impugnada.
- 38 La Comisión niega haber actuado vulnerando el principio de buena administración y de asistencia y protección al prohibir las importaciones de caviar de Kazajstán. A este respecto, recuerda que el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 91/493 establece que, para adoptar una decisión de concesión o de retirada de la autorización de importación, son determinantes, además de las condiciones sanitarias reales, la legislación aplicable del país tercero y la capacidad de sus autoridades para verificar de manera eficaz la aplicación de dicha legislación. Pues bien, según la Comisión, del contenido del informe de los expertos resultaba que en el presente asunto no se reunía ninguna de estas dos condiciones, ya que las autoridades competentes de Kazajstán no habían demostrado su capacidad, ni siquiera su voluntad, de hacer respetar la legislación vigente. Habida cuenta de las afirmaciones de los expertos, la Comisión no tuvo más opción que prohibir totalmente la importación de los productos pesqueros procedentes de Kazajstán, so pena, en caso contrario, de incumplir las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/493 y de poner en peligro la salud de los consumidores en la Comunidad. La Comisión afirma, además, que, para adoptar una decisión sobre la concesión o la retirada de una autorización, es determinante el riesgo abstracto que representan las importaciones procedentes del país de que se trata y no la prueba de la existencia de un riesgo concreto en el caso de determinados productos o suministros.

39 Por lo que respecta a la supuesta vulneración del principio de protección de la confianza legítima, la Comisión alega que no es posible invocar dicho principio en el caso de autos, porque ella no ha creado una situación que pueda generar una confianza legítima, y recuerda que no existe justificación alguna para que los operadores económicos confíen legítimamente en que se mantenga una situación existente que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias. Añade que, aun suponiendo que hubiera creado, en el caso de autos, una situación que pudiera dar origen a una confianza legítima, no habría vulnerado, sin embargo, dicho principio al adoptar la Decisión impugnada, ya que la prohibición de importar caviar procedente de Kazajstán estaba justificada por razones de protección de la salud de los consumidores y, por consiguiente, por un interés público imperativo en el sentido de la jurisprudencia (sentencia *Affish*, antes citada, apartado 57).

## Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

### 1) Observaciones preliminares

40 El artículo 215, párrafo segundo, del Tratado CE (actualmente artículo 288 CE, párrafo segundo), establece que, en materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad 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.

41 El régimen establecido por el Tribunal de Justicia sobre la base de esta disposición tiene en cuenta, entre otros aspectos, la complejidad de las situaciones que deben ser reguladas, las dificultades de aplicación o de interpretación de los textos y, más particularmente, el margen de apreciación de que dispone el autor del acto controvertido (sentencias del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du pêcheur* y *Factortame*, asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029, apartado 43, y de 4 de julio de 2000, *Bergaderm* y *Goupil/Comisión*, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, apartado 40).

- 42 El Tribunal de Justicia ha declarado que, cuando las instituciones comunitarias disponen de una amplia facultad de apreciación para la aplicación de sus políticas, el requisito relativo a la ilegalidad del comportamiento reprochado a la institución se cumple si se demuestra que la norma jurídica violada tiene por objeto conferir derechos a los particulares y que la violación es suficientemente caracterizada (véanse en este sentido las sentencias *Brasserie du pêcheur* y *Factortame*, antes citada, apartados 44, 47 y 51, y *Bergadem y Goupil/Comisión*, antes citada, apartado 42).
- 43 Por lo que respecta al requisito que exige que la violación sea suficientemente caracterizada, el Tribunal de Justicia ha declarado que el criterio decisivo para considerar que se cumple es el de la inobservancia manifiesta y grave, por parte de una institución comunitaria, de los límites impuestos a su facultad de apreciación (sentencia *Brasserie du pêcheur* y *Factortame*, antes citada, apartado 55; sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de octubre de 1996, *Dillenkofer* y otros, asuntos acumulados C-178/94, C-179/94 y C-188/94 a C-190/94, Rec. p. I-4845, apartado 25, y sentencia *Bergaderm y Goupil/Comisión*, antes citada, apartado 43).
- 44 No obstante, en el supuesto de que la institución de que se trate sólo disponga de un margen de apreciación considerablemente reducido, incluso inexistente, la mera infracción del Derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada (véanse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de mayo de 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94, Rec. p. I-2553, apartado 28, y la sentencia *Bergaderm y Goupil/Comisión*, antes citada, apartado 44).
- 45 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el carácter general o particular del acto de una institución no constituye un criterio determinante para fijar los límites de la facultad de apreciación de que dispone la institución de que se trate (sentencia *Bergaderm y Goupil/Comisión*, antes citada, apartado 46).
- 46 En este contexto, el examen de la responsabilidad de la Comunidad debe centrarse, en el presente asunto, en la determinación del alcance de la facultad de

apreciación de que disponía la Comisión al adoptar la Decisión impugnada, sin que sea preciso pronunciarse sobre la naturaleza normativa o administrativa de dicha Decisión.

2) Sobre el alcance de la facultad de apreciación de que disponía la Comisión en el presente asunto

47 La Comisión afirma haber actuado para garantizar la protección de la salud de los consumidores europeos y reivindica, por consiguiente, una amplia facultad de apreciación.

48 De la jurisprudencia resulta que el legislador comunitario dispone en materia de política agrícola común de una facultad discrecional que corresponde a las responsabilidades políticas que le atribuyen los artículos artículos 40 y 43 del Tratado CE (actualmente artículo 34 CE a 37 CE, tras su modificación) (véanse la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1998, Reino Unido/ Comisión, C-180/96, Rec. p. I-2265, apartado 97, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 1995, Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión, asuntos acumulados T-481/93 y T-484/93, Rec. p. II-2941, apartados 91 y 120).

49 Procede destacar que de los artículos 3, letra p), del Tratado CE [actualmente artículo 3 CE, letra p), tras su modificación], 129, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 152 CE, apartado 1, tras su modificación) y 129 A del Tratado CE (actualmente 153 CE, tras su modificación) resulta que, a la hora de ejecutar todas las políticas y acciones de la Comunidad, las instituciones deben garantizar un alto nivel de protección de la salud humana y, en particular, de la salud de los consumidores.

- 50 Además, a este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que la consecución de los objetivos de la política agraria común no puede hacer abstracción de las exigencias de interés general, como son la protección de los consumidores o de la salud y la vida de las personas y de los animales, exigencias que las instituciones comunitarias deben tener en cuenta al ejercer sus competencias (sentencias del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo, 68/86, Rec. p. 855, apartado 12, y Reino Unido/Comisión, antes citada, apartado 120). El Tribunal de Justicia ha declarado también que es necesario atribuir una importancia preponderante a la protección de la salud pública frente a las consideraciones económicas (véanse, en este sentido, el auto del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1996, Reino Unido/Comisión, C-180/96 R, Rec. p. I-3903, apartado 93, y la sentencia *Affish*, antes citada, apartado 43).
- 51 La Directiva 91/493 tiene por objeto establecer las normas sanitarias aplicables a la producción y comercialización de los productos pesqueros destinados al consumo humano. Mediante su Decisión 95/408, el Consejo completó dicha Directiva, fijando el procedimiento para elaborar durante un período transitorio listas provisionales de los establecimientos de países terceros a partir de los cuales los Estados miembros están autorizados a importar determinados productos de origen animal, productos pesqueros y moluscos bivalvos vivos. Tanto del tenor literal y el espíritu de estos dos actos como de la base jurídica que les sirve de fundamento, a saber, el artículo 43 del Tratado, resulta que dichos actos pertenecen al ámbito de la política agrícola común y tienen por objeto garantizar la protección de la salud pública y animal (véase también, en este sentido, la sentencia *Affish*, antes citada, apartado 43). De ello se deduce que, cuando el legislador comunitario adopta medidas para establecer el régimen de control de las importaciones de los productos pesqueros procedentes de países terceros, como la Directiva 91/493 y la Decisión 95/408, dispone de una amplia facultad de apreciación.
- 52 En tales circunstancias, debe reconocerse también a la Comisión un margen de apreciación amplio cuando adopta medidas de aplicación del régimen de control de las importaciones de los productos pesqueros, tales como la inscripción o la eliminación de un país tercero de la lista de países terceros autorizados a exportar productos pesqueros a la Comunidad. En ambos supuestos, el examen que ha de efectuar la Comisión consiste en determinar si el país tercero de que se trata ofrece, por lo que respecta a los productos pesqueros que quiere exportar o que exporta, garantías de salubridad equivalentes a las exigidas en la Comunidad de conformidad con la Directiva 91/493. Corresponde a la Comisión analizar la

situación existente en el país de que se trata tomando como base los datos disponibles y a la luz de los parámetros enumerados en el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 91/493, es decir, la legislación vigente en dicho país tercero, la organización de sus autoridades competentes y sus servicios de inspección, los poderes de estos servicios y la vigilancia a que estén sometidos, las posibilidades de tales servicios para garantizar de manera eficaz la aplicación de la legislación vigente, las condiciones sanitarias de producción, almacenamiento y expedición efectivamente aplicadas a los productos pesqueros destinados a la Comunidad y, por último, las seguridades que pueda dar el país tercero en cuanto al cumplimiento de las reglas enunciadas en el capítulo V del anexo de la Directiva 91/493.

- 53 Además, procede señalar que la medida de retirada de la autorización está expresamente prevista por el legislador, en el artículo 2, apartado 3, de la Decisión 95/408, en los siguientes términos: «De conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 5, la Comisión podrá modificar o completar las listas a que se refieren los apartados 1 y 2 para tener en cuenta la nueva información de que se llegue a disponer». Pues bien, la palabra «podrá» revela claramente que la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación para adoptar una decisión de retirada basada en dicho artículo (véase, en este sentido, la sentencia *Exporteurs in Levende Varkens* y otros/Comisión, antes citada, apartado 92).
- 54 Por último, ha de reconocerse a la Comisión esta amplia facultad de apreciación particularmente cuando debe apreciar la incidencia de la información obtenida como resultado de una visita de investigación realizada en el país tercero interesado en relación con los datos enunciados en el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 91/493 y, en consecuencia, decidir si los nuevos datos contradicen o modifican la información anteriormente obtenida por la institución respecto a la capacidad del país de que se trata de respetar, en la práctica, las exigencias de dicha Directiva.
- 55 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, debe declararse que la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación cuando adopta, como en el presente asunto, una decisión de retirada de un país de la lista de los países terceros a partir de los cuales se autoriza la importación de los productos pesqueros.

56 De ello resulta que, en las circunstancias del caso de autos, la responsabilidad de la Comunidad sólo puede generarse si la demandante demuestra que la Comisión ha sobrepasado de forma manifiesta y grave los límites impuestos a su facultad de apreciación y que ha incurrido, por consiguiente, en una violación del Derecho comunitario suficientemente caracterizada.

### 3) Sobre el respeto por la Comisión de los límites de su facultad de apreciación

57 Procede recordar las circunstancias de hecho en las que se enmarcan, en primer lugar, la autorización concedida en junio de 1998 para importar caviar procedente de Kazajstán y, en segundo lugar, la prohibición de las importaciones de dicho producto adoptada en marzo de 1999.

58 Por lo que respecta a la autorización de las importaciones de caviar procedentes de Kazajstán concedida en junio de 1998, ha de precisarse, en primer lugar, que la Decisión impugnada se adoptó en el marco de la aplicación por la Comisión de la Decisión 95/408 del Consejo, mediante la cual se estableció, de conformidad con la Directiva 91/493, un sistema provisional de control de las importaciones de los productos pesqueros procedentes de países terceros. En efecto, del tercer considerando de la Decisión 95/408 resulta que el Consejo consideró «que, con el fin de disponer del plazo preciso para llevar a cabo las inspecciones comunitarias en terceros países necesarias para cerciorarse de que sus establecimientos cumplen las disposiciones comunitarias y evitar cualquier desorganización del comercio con terceros países, debe aplicarse un régimen simplificado de autorización durante un período transitorio».

59 En segundo lugar, de las explicaciones dadas por la demandada durante la vista resulta que, en el marco del sistema provisional de control de las importaciones, la Comisión ha de tomar postura basándose en documentos, y no en los

resultados de un control previo realizado en el país tercero que ha solicitado una autorización conforme al artículo 2, apartado 2, de la Decisión 95/408 para determinar si dicho país ofrece garantías al menos equivalentes a las previstas por la Directiva 91/493. A este respecto, la Comisión se basa en las respuestas dadas por las autoridades del país tercero a un cuestionario preparado por ella para poder determinar si, *prima facie*, los productos pesqueros de que se trata ofrecen garantías de salubridad suficientes para poder ser importados en la Comunidad, sin tener que ser objeto de un control previo *in situ* o a su llegada a la Comunidad.

60 En el presente asunto, las autoridades kazakas habían solicitado, en 1997, la autorización para exportar a la Comunidad filetes de lucioperca y caviar. Ante las respuestas de dichas autoridades al cuestionario de la Comisión, se concedió la autorización para las importaciones de caviar, habida cuenta de la simplicidad del proceso de producción de este producto, por oposición al elevado grado de complejidad que caracteriza la preparación de los filetes de lucioperca destinados a la exportación. En tales circunstancias, la Comisión había estimado que Kazajstán ofrecía garantías sanitarias al menos equivalentes a las previstas por la Directiva 91/493 únicamente en el caso del caviar.

61 Por lo que respecta a la Decisión impugnada, procede recordar que se adoptó a la vista del informe final redactado por los tres expertos comunitarios, que efectuaron una visita de inspección a Kazajstán entre el 19 de noviembre y el 2 de diciembre de 1998 para comprobar si las condiciones sanitarias vigentes en dicho país permitían contemplar la posibilidad de autorizar las importaciones de carne de caballo y de filetes de lucioperca en la Comunidad.

62 Deben recordarse los puntos esenciales de las conclusiones de dicho informe.

- 63 Por lo que a la situación sanitaria se refiere, los expertos señalan que «no es completamente clara por lo que respecta a las principales enfermedades que sufren los animales en Kazajstán» y añaden:

«[...] parece no existir ninguna obligación de notificar las principales enfermedades, salvo si el animal se desplaza (transporte). No obstante, junto con el cuestionario se entregó una lista de enfermedades equinas que debían ser notificadas».

- 64 En relación con la legislación veterinaria nacional, los expertos indican que «es limitada». El informe contiene también el siguiente párrafo:

«En general, parece que continúa vigente la legislación veterinaria soviética. Esta legislación no puede considerarse equivalente a la legislación comunitaria. No existe una legislación específica en materia de producción y comercialización de los productos pesqueros».

- 65 Por lo que respecta al comportamiento de la autoridad competente, los expertos observan que ésta «no conoce el sistema de autorización comunitaria ni la legislación y las exigencias comunitarias» y afirman lo siguiente:

«la exportación de los productos pesqueros (distintos del caviar) destinados a algunos Estados miembros de la Comunidad sigue realizándose con el permiso de la autoridad competente. La legislación comunitaria no lo autoriza». En el informe de que se trata también se señala que «antes de la inspección comunitaria, las autoridades centrales habían prestado una ayuda muy reducida (si es que la habían prestado)».

66 Por lo que respecta a los laboratorios, los expertos afirman que estos últimos «disponían de instalaciones mediocres y de un número limitado de equipos modernos, pero parecían funcionar de manera satisfactoria habida cuenta de las pruebas que realizaban». El informe indica también:

«El personal parecía responsable y competente. Existen registros completos, pero en algunos casos se han detectado deficiencias».

67 En relación con las instalaciones productivas visitadas, el informe incluye la siguiente constatación: «los problemas detectados en el matadero inspeccionado consistían principalmente en deficiencias estructurales, prácticas incorrectas en materia de higiene y un control veterinario insuficiente». Igualmente, en el informe se señala: «los problemas detectados en la fábrica de tratamiento de pescado visitada consistían esencialmente en una serie de deficiencias estructurales y, en un caso, en deficiencias en materia de mantenimiento. El papel de los servicios veterinarios en el control de las fábricas de tratamiento de pescado no está claro».

68 Los expertos consideran que «habida cuenta de los elementos que se han mencionado, procede afirmar que las autoridades competentes de Kazajstán no están en condiciones de respetar las exigencias comunitarias en materia de producción y comercialización de carne de caballo y de productos pesqueros».

69 Los expertos recomiendan también a la Comisión «no contemplar la posibilidad de incluir a Kazajstán en la lista de países autorizados para exportar carne y productos pesqueros hasta que se hayan tratado adecuadamente las deficiencias detectadas.» Añaden: «Ello implica que tampoco se autorizarán las importaciones de caviar. Los servicios de la Comisión deben contemplar la posibilidad de excluir a Kazajstán de la lista que figura en la parte II del anexo de la Decisión 97/296/CE de la Comisión» y que «en cualquier caso, no debería pensarse en

incluir a dicho Estado en la lista antes de que una nueva visita confirmara la actuación emprendida». A este respecto, los expertos aconsejan prever un programa de asistencia técnica en materia veterinaria en favor de Kazajstán principalmente en relación con la legislación que debe adoptarse y con las autoridades y laboratorios encargados de su aplicación.

- 70 Por último, los expertos recomiendan a las autoridades competentes de Kazajstán que adopten medidas para crear un sistema coherente de control y erradicación de las enfermedades animales, que controlen las importaciones procedentes de países terceros, que se familiaricen, junto con las fábricas afectadas, con la legislación y las exigencias actuales de la Comunidad, que adopten una legislación veterinaria correcta que tome en cuenta la legislación comunitaria en la materia y que utilicen la asistencia técnica ofrecida por los servicios de la Comisión o de otros organismos internacionales.
- 71 Del informe resulta que la situación general de Kazajstán por lo que respecta a la legislación veterinaria vigente, la política sanitaria y el control veterinario establecido, las prácticas de fabricación y tratamiento de los productos alimentarios existentes, las condiciones sanitarias efectivas, la capacidad de las autoridades kazakas de verificar de manera eficaz la aplicación de legislación vigente y su voluntad de hacer que se respete no se ajusta a las exigencias de la Directiva 91/493.
- 72 En tales circunstancias, la Comisión tenía razones fundadas para afirmar, reconsiderando su decisión de junio de 1998, que Kazajstán no ofrecía, por lo que respecta a los productos destinados a la exportación, garantías de seguridad y salubridad equivalentes a las exigidas en la Comunidad y para prohibir, en aras de la protección de la salud de los consumidores europeos, las importaciones de caviar procedentes de dicho país.

73 No puede reprocharse a la Comisión haber considerado necesario actuar rápidamente, habida cuenta de las potenciales amenazas para la salud de los consumidores, ni haber estimado necesario prohibir totalmente la importación de los productos pesqueros procedentes de Kazajstán, puesto que, en caso contrario, la institución afectada se habría arriesgado a incumplir las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/493 y a poner en peligro la salud de los consumidores en la Comunidad. La demandante tampoco puede reprochar a la Comisión haber considerado que el elemento determinante para decidir sobre la concesión o la retirada de una autorización de importación es el riesgo abstracto que representan las importaciones procedentes del país de que se trata, no la prueba de la existencia de un riesgo concreto en el caso de determinados productos o suministros. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que ha de admitirse que, cuando subsisten dudas sobre la existencia o el alcance de riesgos para la salud de las personas, las instituciones pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos (sentencia Reino Unido/Comisión, antes citada, apartado 99).

74 En tales circunstancias, debe llegarse a la conclusión de que la Comisión no se excedió en el ejercicio de la facultad de apreciación de que disponía en el presente asunto cuando reconsideró su evaluación, efectuada en junio de 1998, de la capacidad de Kazajstán para asegurar que, en el caso del caviar, se reunían condiciones sanitarias al menos equivalentes a las previstas por la Directiva 91/493 y cuando decidió retirar su decisión de autorización de las importaciones de dichos productos en la Comunidad.

75 El hecho de que los expertos comunitarios no hayan visitado ninguno de los buques factoría de producción de caviar y, por lo tanto, no hayan facilitado ninguna información nueva acerca de las condiciones sanitarias efectivas de las instalaciones de producción de caviar, circunstancia que la Comisión no niega, no puede enervar las conclusiones que acaban de exponerse. En efecto, ni esta circunstancia ni la falta de cualquier indicio de eventuales deficiencias o de problemas sanitarios en las instalaciones de producción de caviar, como las detectadas en las fábricas de producción de filetes de lucioperca, permiten a la demandante afirmar eficazmente que la Comisión sobrepasó su margen de

apreciación al aplicar al caviar la valoración negativa derivada de las deficiencias detectadas en las inspecciones de las instalaciones de producción de carne de caballo y de filetes de lucioperca. Como destaca la Comisión, habida cuenta de los objetivos perseguidos por la Directiva 91/493 y la Decisión 95/408, que regulan el control de las importaciones de los productos pesqueros procedentes de países terceros, y tomando en consideración el hecho de que los problemas graves identificados durante la visita de inspección no consistían tanto en dificultades específicas observadas en las instalaciones productivas afectadas como en deficiencias del sistema general de control sanitario existente en Kazajstán, las cuales, teniendo en cuenta su carácter estructural, debían afectar también al control de la producción de caviar, podía estimar que tenía que prohibir las importaciones de caviar sin esperar a que se visitaran las instalaciones de producción de caviar en período de funcionamiento, es decir, en primavera.

- 76 Al actuar de esta manera, la Comisión no vulneró el principio de buena administración, en la medida en que, a diferencia de lo que afirma la demandante, las conclusiones a las que llegó la Comisión son aceptables y no se basan en una apreciación errónea de los hechos, como se ha indicado anteriormente. Finalmente, al adoptar la Decisión impugnada, la Comisión cumplió plenamente sus obligaciones de tener en cuenta las exigencias de interés general, como son la protección de los consumidores o de la salud y la vida de las personas y de los animales, al perseguir los objetivos de la política agrícola común (sentencia Reino Unido/Consejo, 68/86, antes citada, apartado 12) y de atribuir una importancia preponderante a la protección de la salud pública frente a las consideraciones económicas (auto Reino Unido/Comisión, antes citado, apartado 93, y sentencia Affish, antes citada, apartado 43).

- 77 Por lo que respecta al principio de protección de la confianza legítima, de la jurisprudencia se deduce que, aunque cualquier operador económico en quien una institución haya generado esperanzas fundadas puede ampararse en dicho principio, los operadores económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias (véanse, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión, C-350/88, Rec. p. I-395, apartado 33, y la sentencia Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión, antes citada, apartado 148). En el presente

asunto, la amplia facultad de apreciación de que disponía la Comisión en la materia le facultaba para modificar, en la medida en que fuera necesario, la situación existente, de forma que la demandante no podía confiar legítimamente en que fuera a mantenerse dicha situación.

78 Procede recordar, seguidamente, que la Decisión impugnada se adoptó en el marco de la aplicación, por parte de la Comisión, de un sistema provisional de control de las importaciones de los productos pesqueros procedentes de países terceros. En efecto, del tercer considerando de la Decisión 95/408 resulta que el Consejo consideró «que, con el fin de disponer del plazo preciso para llevar a cabo las inspecciones comunitarias en terceros países necesarias para cerciorarse de que sus establecimientos cumplen las disposiciones comunitarias y evitar cualquier desorganización del comercio con terceros países, debe aplicarse un régimen simplificado de autorización durante un período transitorio». Por lo tanto, la posibilidad de que los inspectores comunitarios efectuaran una visita de control *in situ* de la situación real en Kazajstán estaba expresamente prevista por la normativa.

79 Por otra parte, el hecho de que, tras la redacción del informe de inspección y poco antes de la celebración del contrato de importación de las 9,5 toneladas de caviar por la demandante, la Comisión adoptara, el 28 de enero de 1999, la Decisión 1999/136, que modifica la Decisión 97/296, que mantenía a Kazajstán en la lista de los países terceros y territorios a partir de los cuales se autorizaba la importación de los productos pesqueros (en el caso de autos, exclusivamente caviar), no constituye un elemento que demuestre que la Comisión suscitara en la demandante esperanzas fundadas sobre el hecho de que la Institución no iba a adoptar medidas de exclusión de Kazajstán de la lista si así lo justificaba la nueva información disponible. En el presente asunto, basta recordar que, en la fecha en que se publicó la Decisión 1999/136, no se conocían públicamente los resultados ni la existencia de la visita de control a Kazajstán y que la demandante admitió que, en la fecha en que se celebró el contrato de suministro, no tenía conocimiento de la existencia de dicha visita. Por lo tanto, no podía tener conocimiento de los hechos en los que ahora afirma haberse basado para celebrar el citado contrato.

80 La demandante tampoco puede invocar el principio de protección de la confianza legítima para afirmar que, en el marco de la ejecución del sistema de control de

las importaciones de los productos pesqueros procedentes de países terceros, la Comisión no puede modificar la situación jurídica existente sin tener en cuenta la situación de los operadores. No puede reprocharse a la Comisión no haber acompañado de medidas transitorias una decisión de retirada de un país de la lista de los países terceros autorizados a importar en la Comunidad los productos antes mencionados, basada en un interés público imperativo relativo a la protección de los consumidores, so pena de poner en peligro la realización del objetivo de la normativa aplicable, que tiene por finalidad proteger eficazmente la salud de los consumidores en la Comunidad. En efecto, de la jurisprudencia resulta que un interés público imperativo puede oponerse a la adopción de medidas transitorias para situaciones nacidas antes de la entrada en vigor de la nueva normativa, pero cuya evolución no hubiera llegado a su término (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de mayo de 1975, CNTA/Comisión, 74/74, Rec. p. 533, apartado 44; de 16 de mayo de 1979, Tomadini, 84/78, Rec. p. 1801, apartado 20, y de 26 de junio de 1990, Sofrimport/Comisión, C-152/88, Rec. p. I-2477, apartados 16 y 19; auto del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1997, Unifruit Hellas/Comisión, C-51/95 P, Rec. p. I-727, apartado 27). Pues bien, por un lado, la protección de la salud pública constituye un interés público imperativo (sentencia Affish, antes citada, apartado 57) y, por otro, conforme a lo que se ha afirmado anteriormente, la prohibición de importar caviar procedente de Kazajstán estaba justificada por razones de protección de la salud de los consumidores y, por lo tanto, por un interés público imperativo en el sentido de la jurisprudencia.

- 81 Por último, debe señalarse que, en cualquier caso, la demandante no puede reprochar a la Comisión haber adoptado, en marzo de 1999, una decisión de prohibición de las importaciones de forma precipitada y no haber pospuesto la adopción de dicha decisión, por razones de prudencia, hasta el momento en que hubiese dispuesto de datos más precisos sobre los procedimientos efectivamente utilizados en las instalaciones de tratamiento de caviar en Kazajstán y el carácter sano del caviar así producido. Si la Comisión lo hubiera hecho, ciertamente habría podido evaluar de manera más precisa el grado de peligro potencial que las importaciones de dicho producto podían representar para la salud de los consumidores europeos. No obstante, teniendo en cuenta la naturaleza estructural de las deficiencias detectadas en Kazajstán por los expertos comunitarios, incluso en el caso de que los resultados de una visita a las instalaciones de producción de caviar hubieran sido positivos, la Comisión habría podido legítimamente adoptar, dentro de los límites de su amplia facultad de apreciación,

una decisión de prohibición de las importaciones de caviar, como la Decisión impugnada, a la espera de que se produjera una mejora general de la legislación aplicable y de las condiciones de control veterinario y de las exportaciones existentes en dicho país.

- 82 De las consideraciones anteriores resulta que la demandante no ha demostrado que la Comisión haya sobrepasado los límites que se imponen a su facultad de apreciación en el presente asunto ni, por consiguiente, que haya cometido una infracción del Derecho comunitario suficientemente caracterizada.

## Conclusión

- 83 Puesto que no se cumple el primer requisito para que se genere la responsabilidad de la Comunidad, a saber, la ilegalidad del comportamiento imputado a la institución afectada, procede desestimar las pretensiones de indemnización de la demandante, sin que sea necesario examinar si se reúnen los demás requisitos.

## Costas

- 84 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la parte demandante y al haber solicitado la Comisión su condena en costas, procede condenarla a soportar sus propias costas y las de la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.
  
- 2) La parte demandante cargará con sus propias costas y con las de la Comisión.

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de octubre de 2001.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

J.D. Cooke