

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)
de 11 de enero de 2002 *

En el asunto T-174/00,

Biret International SA, en liquidación judicial, con domicilio social en París (Francia), representada en este procedimiento por la Sra. M. de Thoré, liquidadora, y por M^c S. Rodrigues, abogado, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. J. Carbery y F.P. Ruggeri Laderchi, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

apoyado por

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. T. Christoforou y A. Bordes, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso de indemnización, con arreglo a los artículos 178 del Tratado CE (actualmente artículo 235 CE) y 215, párrafo segundo, del Tratado CE (actualmente artículo 288 CE, párrafo segundo), destinado a obtener que se repare el perjuicio que la demandante afirma haber sufrido como consecuencia de la prohibición de importar a la Comunidad carne bovina tratada con determinadas hormonas,

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

integrado por los Sres. B. Vesterdorf, Presidente, y N.J. Forwood y H. Legal, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de noviembre de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco normativo

- 1 La Directiva 81/602/CEE del Consejo, de 31 de julio de 1981, referente a la prohibición de determinadas sustancias de efecto hormonal y de sustancias de efecto tireostático (DO L 222, p. 32; EE 03/23, p. 38), establece en su artículo 2 que los Estados miembros prohibirán la administración a los animales de explotación de sustancias con efecto tireostático y de sustancias con efecto estrógeno, andrógeno o gestágeno, así como la comercialización de los animales y de las carnes de los animales de explotación a los que se hayan administrado las sustancias citadas. No obstante lo anterior, el artículo 5 de esta Directiva prevé que, mientras el Consejo no haya tomado una decisión sobre la administración a los animales de explotación de estradiol 17/ β , progesterona, testosterona, trembolona y ceranol, para el engorde, seguirán siendo aplicables las regulaciones nacionales vigentes, así como los acuerdos celebrados por los Estados miembros relativos a dichas sustancias, respetando las disposiciones generales del Tratado. En el cuarto considerando de la Directiva se justificaba esta excepción por el hecho de que la utilización de estas cinco sustancias debía aún someterse a estudios profundos sobre su inocuidad o su nocividad.
- 2 El 31 de diciembre de 1985, el Consejo adoptó la Directiva 85/649/CEE, por la que se prohíbe la utilización de ciertas sustancias de efecto hormonal en el sector animal (DO L 382, p. 228; EE 03/40, p. 159). Esta Directiva fue anulada por vicios sustanciales de forma mediante la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo (68/86, Rec. p. 855), y sustituida por la Directiva 88/146/CEE del Consejo, de 7 de marzo de 1988, por la que se prohíbe la utilización de ciertas sustancias de efecto hormonal en el sector animal (DO L 70, p. 16). Sin perjuicio de que pueda seguir autorizada la utilización con

finés de tratamiento terapéutico de estradiol 17/ β , de testosterona y de progesterona, esta Directiva suprime la excepción prevista en el artículo 5 de la Directiva 81/602 para las cinco sustancias citadas en el apartado 1 *supra*. A tenor de su artículo 6, los Estados miembros prohibirán la importación procedente de terceros países de animales de explotación a los que se hayan administrado por cualquier medio sustancias de efecto tireostático, estrógeno, andrógeno o gestágeno, así como de las carnes procedentes de dichos animales.

- 3 La adaptación del Derecho interno a la Directiva 88/146 debía realizarse a más tardar el 1 de enero de 1988, pero su entrada en vigor se aplazó hasta el 1 de enero de 1989. A partir de esta fecha, quedó prohibido importar a la Comunidad carne y productos cárnicos tratados con determinadas hormonas procedentes de terceros países, sobre la base de la Directiva 72/462/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1972, relativa a problemas sanitarios y de policía sanitaria en las importaciones de animales de las especies bovina y porcina y de carnes frescas procedentes de terceros países (DO L 302, p. 28; EE 03/06, p. 171).
- 4 El 15 de abril de 1994, en la reunión celebrada en Marrakech (Marruecos), el Presidente del Consejo y el Comisario encargado de las relaciones exteriores procedieron a la firma, en nombre de la Unión Europea y condicionada a su aprobación posterior, del Acta Final por la que se cierran las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (en lo sucesivo, «OMC»), así como del conjunto de Acuerdos y de Entendimientos que figuran en los anexos 1 a 4 del Acuerdo por el que se establece la OMC (en lo sucesivo, «Acuerdos OMC»).
- 5 Como consecuencia de dicha firma, el Consejo adoptó la Decisión 94/800/CE, de 22 de diciembre de 1994, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994) (DO L 336, p. 1).

- 6 Los Acuerdos OMC, entre los cuales figura, en el anexo 1 A, el Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (DO 1994, L 336, p. 40; en lo sucesivo, «Acuerdo SPS»), entraron en vigor el 1 de enero de 1995.
- 7 En virtud del artículo 3, apartado 3, del Acuerdo SPS, «los Miembros podrán establecer o mantener medidas sanitarias o fitosanitarias que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria más elevado que el que se lograría mediante medidas basadas en las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, si existe una justificación científica o si ello es consecuencia del nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que el Miembro de que se trate determine adecuado de conformidad con las disposiciones pertinentes de los párrafos 1 a 8 del artículo 5».
- 8 A tenor del artículo 5, apartado 1, del Acuerdo SPS, «los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias o fitosanitarias se basen en una evaluación, adecuada a las circunstancias, de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales, teniendo en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes».
- 9 El 29 de abril de 1996, el Consejo adoptó la Directiva 96/22/CE, por la que se prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático y sustancias β -agonistas en la cría de ganado y por la que se derogan las Directivas 81/602/CEE, 88/146/CEE y 88/299/CEE (DO L 125, p. 3). Esta Directiva confirma el régimen de prohibición resultante de la aplicación de la Directiva 81/602 en relación con la Directiva 88/146 y añade el acetato de melengestrol a las cinco sustancias prohibidas a las que se hace referencia en los apartados 1 y 2 *supra*.
- 10 En mayo y en noviembre de 1996, respectivamente, Estados Unidos y Canadá iniciaron por separado sendos procedimientos de solución de diferencias ante los órganos competentes de la OMC, al considerar que la legislación comunitaria

restringía sus exportaciones de carne bovina tratada con determinadas hormonas a la Comunidad, incumpliendo las obligaciones contraídas por ésta en el marco de la OMC.

- 11 Cada uno de los dos Grupos Especiales constituidos en dichos procedimientos emitió el 18 de agosto de 1997 un informe (nº WT/DS26/R/USA y nº WT/DS48/R/CAN, respectivamente) en el que se concluía que la Comunidad había infringido varias disposiciones del Acuerdo SPS.

- 12 En el marco del recurso de apelación interpuesto por la Comunidad, el Órgano de Apelación emitió el 16 de enero de 1998 un informe (nº WT/DS26/AB/R WT/DS48/AB/R) que modificaba en parte los de los dos Grupos Especiales pero concluía, no obstante, que la Comunidad había infringido los artículos 3, apartado 3, y 5, apartado 1, del Acuerdo SPS, fundamentalmente porque no se había realizado un análisis científico suficientemente específico de los riesgos de cáncer derivados de la utilización de ciertas hormonas como estimulantes del crecimiento. El Órgano de Apelación recomendaba que «el Órgano de Solución de Diferencias pida a las Comunidades Europeas que pongan las medidas [...] que [...] se declaran incompatibles con el Acuerdo [SPS] en conformidad con las obligaciones que corresponden a las Comunidades Europeas en virtud de ese Acuerdo».

- 13 El 13 de febrero de 1998, el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (en lo sucesivo, «OSD») adoptó el informe del Órgano de Apelación y los informes de los Grupos Especiales, en su versión modificada por el Órgano de Apelación.

- 14 La Comunidad informó de su intención de respetar sus obligaciones resultantes de la OMC pero indicó que, para ello, debía disponer de un plazo prudencial, de acuerdo con el artículo 21, apartado 3, del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (DO 1994, L 336, p. 234), que constituye el anexo 2 del Acuerdo por el que se establece la OMC. En consecuencia, se le concedió un plazo de quince meses, que expiraba el 13 de mayo de 1999.

- 15 Sobre la base de los resultados de un nuevo análisis de los riesgos derivados de la utilización de las sustancias de que se trata, la Comisión adoptó el 24 de mayo de 2000 y sometió el 3 de julio de 2000 al Parlamento y al Consejo la Propuesta de Directiva 2000/C 337 E/25 del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 96/22 (DO C 337 E, p. 163), que tiene por objeto que se mantenga, con carácter definitivo, la prohibición de utilizar estradiol 17 β y, con carácter temporal y a la espera de nuevos informes científicos, la prohibición de utilizar las otras cinco sustancias prohibidas por la Directiva 96/22.

Hechos que originaron el recurso, procedimiento y pretensiones de las partes

- 16 La sociedad demandante se constituyó el 26 de julio de 1990 y se inscribió en el Registre du commerce et des sociétés (Registro Mercantil y de Sociedades) del Tribunal de commerce de Paris [Tribunal de Comercio de París (Francia)] el 9 de agosto de 1990. Su objeto social consistía en el comercio de diversos productos agroalimentarios, en particular la carne.
- 17 Mediante resolución de 7 de diciembre de 1995, el Tribunal de commerce de Paris inició un procedimiento de liquidación judicial contra la demandante y fijó provisionalmente como fecha de la suspensión de pagos el 28 de febrero de 1995.
- 18 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 28 de junio de 2000, la demandante interpuso el presente recurso, en el cual solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la responsabilidad de la Comunidad Europea en su liquidación judicial.

- Condene a la parte demandada a pagarle una indemnización de daños y perjuicios por importe de 87.006.000 francos franceses (FRF).

 - Condene en costas a la parte demandada.
- 19 Sin proponer formalmente una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, el Consejo solicita al Tribunal de Primera Instancia, en su escrito de contestación a la demanda, que:
- Declare la inadmisibilidad del recurso, en su caso mediante auto motivado y, con carácter subsidiario, lo desestime por manifiestamente infundado.

 - Condene en costas a la demandante.
- 20 La Comisión, cuya intervención se admitió mediante auto del Presidente de la Sala Primera del Tribunal de Primera Instancia de 15 de enero de 2001, solicita que se estimen las pretensiones de la parte demandada.
- 21 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera) decidió iniciar la fase oral y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, pidió a la demandante que respondiera a varias preguntas escritas. La demandante lo hizo dentro del plazo establecido.

- 22 En la vista de 7 de noviembre de 2001 se oyeron los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

- 23 La demandante solicita que se repare el perjuicio que afirma haber sufrido como consecuencia de la prohibición de importar a la Comunidad carne bovina, en particular de origen americano, decidida y aplicada por el Consejo sobre la base de las Directivas 81/602 y 88/146 y confirmada con la adopción de la Directiva 96/22 (en lo sucesivo, «embargo»).
- 24 El Consejo y la Comisión niegan la admisibilidad de este recurso.
- 25 En primer lugar, el Consejo sostiene que la demanda no cumple los requisitos que establecen el artículo 19 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia y el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.
- 26 En segundo lugar, el Consejo considera que la demandante se abstuvo de utilizar los recursos ante los órganos jurisdiccionales nacionales que tenía a su disposición y que, según la institución, le ofrecían una protección jurisdiccional completa y eficaz (sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de abril de 1984,

Unifrex/Comisión y Consejo, 281/82, Rec. p. 1969, apartado 11). El Consejo expone que, al contrario que un reglamento o una decisión, una directiva no puede ser causa directa de un perjuicio, puesto que se dirige a los Estados miembros y en ningún caso puede ser fuente de obligaciones para los particulares (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1994, Faccini Dori, C-91/92, Rec. p. I-3325). Por tanto, la demandante debería, a su juicio, haber impugnado las medidas adoptadas por las autoridades francesas para adaptar su Derecho a las Directivas controvertidas, invocando la ilegalidad de dichas Directivas, para que, en su caso, el Tribunal de Justicia se pronunciase con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE). De este modo, habría podido lograr, en su caso, que se declarase la invalidez de las Directivas de que se trata y de las medidas nacionales de adaptación del Derecho interno e impedir así que se materializase el perjuicio alegado.

- 27 El Consejo, apoyado por la Comisión, alega en tercer lugar que la acción ha prescrito, ya que el recurso se interpuso después de que hubiera vencido el plazo de cinco años previsto en el artículo 43 del Estatuto del Tribunal de Justicia, contado desde que se produjo el perjuicio alegado. En efecto, en opinión de estas instituciones, los operadores sufrieron el supuesto daño a partir del momento en que se adaptó el Derecho interno a las Directivas controvertidas y, en el caso de la demandante, a más tardar el 28 de febrero de 1995, fecha de la suspensión de pagos fijada por el Tribunal de commerce de Paris en la resolución antes citada. En efecto, a partir de esa fecha la demandante era insolvente y no habría podido importar carne, por lo que su perjuicio no podía aumentar.
- 28 En respuesta a estas alegaciones, la demandante afirma en primer lugar que, según la jurisprudencia, procede declarar la admisibilidad de un recurso de indemnización en cuanto la causa del perjuicio sea cierta, aunque dicho perjuicio no sea todavía evaluable (sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de enero de 1985, Binderer/Comisión, 147/83, Rec. p. 257, y de 14 de enero de 1987, Zuckerfabrik Bedburg y otros/Consejo y Comisión, 281/84, Rec. p. 49). Esta circunstancia se da en el caso de autos.
- 29 En segundo lugar, la demandante alega que los recursos internos que tiene a su disposición para impugnar la legalidad de las medidas adoptadas por las

autoridades nacionales como consecuencia del embargo no pueden dar lugar a la reparación del daño alegado (sentencias del Tribunal de Justicia Unifrex/ Comisión y Consejo, antes citada, apartado 12, y de 26 de febrero de 1986, Krohn/Comisión, 175/84, Rec. p. 753, apartado 27).

- 30 En tercer lugar, la demandante sostiene que el plazo de prescripción de cinco años previsto en el artículo 43 del Estatuto del Tribunal de Justicia empezó a correr en el caso de autos el día en el que cesaron las actividades de la demandante como consecuencia de la resolución del Tribunal de commerce de Paris de 7 de diciembre de 1995, ya que esta resolución era «constitutiva de una situación nueva, oponible *erga omnes*». Respecto a la fecha de suspensión de pagos fijada en esta resolución, el 28 de febrero de 1995, la demandante responde al Consejo que su única finalidad es identificar el período sospechoso anterior a la quiebra, durante el cual los actos realizados pueden declararse nulos si se cumplen ciertos requisitos. En el caso de autos, las actividades de la demandante continuaron durante los meses de marzo a diciembre de 1995.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 31 En virtud del artículo 19 del Estatuto del Tribunal de Justicia, aplicable al procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia con arreglo al artículo 46 del mismo Estatuto, y del artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, toda demanda deberá contener la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados. Según jurisprudencia reiterada, esta información debe ser suficientemente clara y precisa para permitir que la parte demandada prepare su defensa y que el Tribunal de Primera Instancia resuelva el recurso, en su caso, sin apoyarse en otras informaciones. Con el fin de garantizar la seguridad jurídica y la buena administración de la justicia, para declarar la admisibilidad de un recurso es preciso que los elementos esenciales de hecho y de Derecho sobre los que esté basado consten, al menos sucintamente, pero de manera coherente y comprensible, en el propio tenor de la demanda. Para atenerse a estos requisitos, toda

demanda que tenga por objeto la reparación de los daños causados por una institución comunitaria deberá contener los elementos que permitan identificar el comportamiento que el demandante reprocha a la institución, las razones por las que estima que existe una relación de causalidad entre dicho comportamiento y el perjuicio que alega haber sufrido, así como el carácter y el alcance de dicho perjuicio (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1996, *Asia Motor France y otros/Comisión*, T-387/94, Rec. p. II-961, apartados 106 y 107, y de 6 de mayo de 1997, *Guérin automobiles/Comisión*, T-195/95, Rec. p. II-679, apartados 20 y 21).

- 32 En el caso de autos, la demanda cumple dichos requisitos, ya que ha permitido que tanto la institución demandada como el Tribunal de Primera Instancia identifiquen el comportamiento que la demandante reprocha al Consejo, el perjuicio supuestamente sufrido y la relación de causalidad que alega entre dicho comportamiento y dicho perjuicio (véanse, en especial, los apartados 18 y 23 *supra* y 46 *infra*). Por tanto, debe desestimarse la alegación basada en la irregularidad formal de la demanda.
- 33 Respecto a la alegación del Consejo basada en que la demandante no agotó los recursos nacionales, procede señalar que el comportamiento culposo que se reprocha en el caso de autos no emana de un organismo nacional, sino de una institución comunitaria. Por tanto, los perjuicios que podrían derivar de la ejecución de la normativa comunitaria por las autoridades francesas, que no tenían ningún margen de apreciación en relación con el embargo en sí, serían imputables a la Comunidad (véanse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1977, *Dietz/Comisión*, 126/76, Rec. p. 2431, apartado 5, y de 19 de mayo de 1992, *Mulder y otros/Consejo y Comisión*, asuntos acumulados C-104/89 y C-37/90, Rec. p. I-3061, apartado 9, y 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, apartado 71, y de 20 de marzo de 2001, *Bocchi Food Trade International/Comisión*, T-30/99, Rec. p. II-943, apartado 31).
- 34 Como el juez comunitario, en virtud del artículo 215 del Tratado CE (actualmente artículo 288 CE), tiene competencia exclusiva para conocer de los litigios sobre indemnización de un daño imputable a la Comunidad (sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 1988, *Asteris y otros/Grecia y*

CEE, asuntos acumulados 106/87 a 120/87, Rec. p. 5515, apartado 14, y de 13 de marzo de 1992, Vreugdenhil/Comisión, C-282/90, Rec. p. I-1937, apartado 14), los recursos nacionales no podrían garantizar *ipso facto* a la demandante una protección eficaz de sus derechos (sentencias *Exporteurs in Levende Varkens* y otros/Comisión, antes citada, apartado 72, y *Bocchi Food Trade International/Comisión*, antes citada, apartado 32).

- 35 A este respecto, aunque el Tribunal de Justicia considerase en el marco de un procedimiento prejudicial que la normativa aplicable podía causar un perjuicio, el tribunal nacional no tendría competencia para adoptar él mismo las medidas necesarias para que se repare la totalidad del daño alegado por la demandante en el caso de autos, por lo que en dicho supuesto sería necesario interponer además un recurso directo ante el Tribunal de Primera Instancia con arreglo al artículo 215 del Tratado (véase, en este sentido, la sentencia *Dietz/Comisión*, antes citada, apartado 5).
- 36 Por tanto, debe desestimarse la alegación basada en que no se agotaron los recursos nacionales.
- 37 Por último, en cuanto a la alegación basada en la prescripción del recurso, procede recordar que, según el artículo 43 del Estatuto del Tribunal de Justicia, aplicable al procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia en virtud del artículo 46 de dicho Estatuto, las acciones contra la Comunidad en materia de responsabilidad extracontractual prescribirán a los cinco años a partir de que se produzca el hecho que las motivó.
- 38 Según jurisprudencia reiterada, el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad extracontractual de la Comunidad no puede empezar a contar, sin embargo, antes de que se cumplan todos los requisitos a los que está supeditada la obligación de resarcimiento y, en especial, en los casos en que la responsabilidad resulte, como en el presente asunto, de un acto normativo, antes de que se hayan producido los efectos dañosos de dicho acto (sentencia del

Tribunal de Justicia de 27 de enero de 1982, Birra Wührer y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 y 5/81, Rec. p. 85, apartado 10, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 16 de abril de 1997, Hartmann/Consejo y Comisión, T-20/94, Rec. p. II-595, apartado 107).

- 39 En el caso de autos, los efectos dañosos supuestamente causados a la demandante por la adopción y el mantenimiento en vigor del embargo se produjeron desde el inicio de sus actividades comerciales y, por tanto, inmediatamente después de su constitución, el 26 de julio de 1990, ya que desde el principio, como consecuencia de dicho embargo, le fue legalmente imposible ejercer una de las actividades para las que afirma que se constituyó, a saber, la importación de carne bovina de origen americano tratada con ciertas hormonas.
- 40 Así pues, en el supuesto de que estimase que este embargo era ilegal, la demandante podía exigir la responsabilidad extracontractual de la Comunidad desde el inicio de sus actividades, en 1990. Por consiguiente, fue en esa época cuando se cumplían los requisitos para poder ejercitar una acción de indemnización contra la Comunidad y, por tanto, cuando empezó a correr el plazo de prescripción de cinco años.
- 41 No obstante, en los asuntos llamados de las «cuotas lecheras», el Tribunal de Primera Instancia precisó que, cuando el daño no se ha causado de manera instantánea sino que prosiguió día a día durante cierto período por el hecho de que se mantuviera en vigor un acto ilegal, la prescripción prevista en el artículo 43 del Estatuto del Tribunal de Justicia se aplica, en función de la fecha del acto que la interrumpió, al período anterior en más de cinco años a la referida fecha y no afecta a los derechos nacidos durante los períodos posteriores (véase, por ejemplo, la sentencia Hartmann/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 132; véanse también, en el mismo sentido, las conclusiones del Abogado General Sr. Capotorti en el asunto en el que recayó la sentencia Birra Wührer y otros/Consejo y Comisión, antes citada, Rec. p. 108, punto 6).
- 42 Con arreglo a esta jurisprudencia, que debe aplicarse al caso de autos según afirmó la propia demandante en su escrito de réplica, procede considerar

prescrita la acción de responsabilidad en la medida en que pretende que se resarza el daño supuestamente sufrido durante el período anterior en más de cinco años a la fecha en que se interpuso el recurso, es decir, antes del 28 de junio de 1995.

- 43 Dado que es un requisito de admisibilidad del recurso que la acción no haya prescrito (véase, en este sentido, el auto del Tribunal de Primera Instancia de 4 de agosto de 1999, Fratelli Murri/Comisión, T-106/98, Rec. p. II-2553), procede declarar la inadmisibilidad del recurso en dicha medida.
- 44 Por lo demás, en este momento de la apreciación sobre la admisibilidad del recurso no se puede excluir que la demandante sufriese un daño derivado del mantenimiento del embargo durante el período comprendido entre el 28 de junio de 1995 y el 7 de diciembre de 1995. En efecto, el hecho de que, en su resolución de 7 de diciembre de 1995, el Tribunal de commerce de Paris fijase provisionalmente como fecha de la suspensión de pagos el 28 de febrero de 1995 no implica necesariamente que la demandante no pudiese ejercer cualquier actividad comercial durante dicho período. Por tanto, no procede desde un principio declarar la inadmisibilidad del recurso en su totalidad por considerarlo prescrito.

Sobre el fondo

- 45 Por lo que respecta a la procedencia del recurso en relación con el período comprendido entre el 28 de junio de 1995 y el 7 de diciembre de 1995 y el período posterior, es necesario recordar que, como se desprende del artículo 215 del Tratado y según jurisprudencia reiterada, para que se exija la responsabilidad extracontractual de la Comunidad es necesario que se cumplan varios requisitos relativos a la ilegalidad del comportamiento que se imputa a las instituciones, a la realidad del daño y a la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento imputado y el perjuicio invocado. En cuanto al primer requisito, la jurisprudencia exige que se acredite una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los

particulares (sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, apartado 42).

- 46 En cuanto al requisito relativo a la ilegalidad del comportamiento que se imputa al Consejo, la demandante alega en su demanda que, al adoptar y mantener en vigor las Directivas 81/602, 88/146 y 96/22, dicha institución violó dos normas jurídicas que tienen por objeto conferir derechos a los particulares, a saber, por una parte, el principio de protección de la confianza legítima y, por otra parte, el Acuerdo SPS.

Sobre la violación del principio de protección de la confianza legítima

Alegaciones de la demandante

- 47 La demandante sostiene que se vulneró su confianza legítima. En efecto, afirma que podía esperar legítimamente, por un lado, que la prohibición de utilizar las hormonas de que se trata sería sólo temporal, a la espera de que se realizase una evaluación científica adecuada de su carácter peligroso o no para la salud humana, y, por otro lado, que el ámbito de las excepciones previstas en el artículo 7 de la Directiva 88/146 se ampliaría progresivamente e incluiría las categorías de animales procedentes de Estados Unidos que había previsto importar a la Comunidad.
- 48 En respuesta a la alegación según la cual unas directivas adoptadas respectivamente en 1981 y en 1988 no pudieron vulnerar la confianza legítima de una sociedad que se constituyó en 1990, la demandante aduce en su escrito de réplica que las autoridades nacionales no aplicaron efectivamente el embargo hasta

1991, lo que dio lugar, a finales de ese año, a una disminución drástica de las importaciones de carne bovina americana, después de que hubiesen aumentado sensiblemente entre 1989 y 1990. Así pues, en el momento de su constitución, en 1990, la demandante podía creer con total buena fe que las actividades de importación de carne bovina americana realizadas hasta entonces por sus socios fundadores y que iban a serle transmitidas seguirían desarrollándose al amparo de la normativa comunitaria.

- 49 Además, a juicio de la demandante, las negociaciones que se llevaron a cabo en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) durante los años 1991 a 1994 para crear la OMC podían dar a entender que se impondría una interpretación de la normativa comunitaria acorde con las nuevas normas internacionales que estaban tramitándose.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 50 Procede recordar que en la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros (C-331/88, Rec. p. I-4023), apartado 10, se declaró que la Directiva 88/146 no vulneró la confianza legítima de los operadores económicos afectados por la prohibición de utilizar las hormonas de que se trataba. El Tribunal de Justicia señaló en particular que, habida cuenta de las diferencias de apreciación que se habían manifestado, estos operadores no podían esperar legítimamente que una prohibición de administrar a los animales las sustancias de que se trataba sólo pudiera basarse en datos científicos.

- 51 Estas consideraciones se aplican *a fortiori* a los operadores económicos que, como la demandante, no iniciaron su actividad hasta después de la adopción y entrada en vigor de la Directiva 88/146. En el caso de autos, la demandante podía tanto menos esperar que se levantase o se flexibilizase el embargo cuanto que, dos

años antes de su constitución, la Directiva 88/146 había reforzado los efectos de la Directiva 81/602 (véase el apartado 2 *supra*) y, el 13 de noviembre de 1990, el Tribunal de Justicia había confirmado la legalidad del embargo mediante su sentencia Fedesa y otros, antes citada.

- 52 Por otro lado, la excepción prevista en el artículo 7 de la Directiva 88/146 para los intercambios de animales destinados a la reproducción y de animales reproductores al final de su período reproductor que, en el curso de su existencia, hayan sido tratados en el marco de las disposiciones del artículo 4 de la Directiva 81/602, y para la carne procedente de dichos animales, resulta demasiado limitada, por su ámbito de aplicación tanto material como temporal, para que la demandante pudiera esperar que se ampliase posteriormente de alguna manera.
- 53 Por lo que respecta a la nueva alegación, contenida en el escrito de réplica, según la cual el embargo no se aplicó efectivamente hasta 1991, es necesario señalar que contradice la afirmación incluida en el apartado 18 de la demanda a tenor de la cual el embargo «fue efectivo y operativo [...] a partir del 1 de enero de 1989». Esta alegación, que las instituciones desmienten categóricamente, no va acompañada por ninguna prueba que permita acreditar su veracidad. Por el contrario, de los documentos adjuntos a la respuesta escrita de la demandante a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia resulta que el embargo, aplicado progresivamente por los Estados miembros a partir de 1981, se puso en práctica, a más tardar, en Francia mediante una Ley de 16 de julio de 1984, en Alemania mediante una Ley de 11 de marzo de 1988, en España mediante un Real Decreto de 22 de noviembre de 1987, en el Reino Unido mediante un Reglamento de 1988, en Bélgica mediante un Real Decreto de 10 de enero de 1990 y en Luxemburgo mediante un Reglamento de 13 de abril de 1989. En tales circunstancias, debe desestimarse la citada alegación de la demandante.
- 54 En cualquier caso, no cabe asimilar el hecho de que los Estados miembros posiblemente no aplicaran la Directiva 88/146 entre 1989 y 1991 a un

comportamiento del Consejo capaz de crear una confianza legítima en los operadores económicos. Además, esta no aplicación habría sido manifiestamente contraria a las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del Tratado y, en particular, a las obligaciones que les imponía la citada Directiva. Pues bien, según jurisprudencia reiterada (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 12 de diciembre de 1985, Sideradria/Comisión, 67/84, Rec. p. 3983, apartado 21, y de 16 de mayo de 1991, Comisión/Países Bajos, C-96/89, Rec. p. I-2461, apartado 30), nadie puede confiar legítimamente en que se mantenga una situación ilegal ni, por tanto, basar tal confianza en una eventual omisión de los Estados miembros en la adaptación de su Derecho y la ejecución efectiva de una directiva del Consejo.

- 55 Por último, por lo que respecta a las consecuencias de las negociaciones celebradas en el marco del GATT entre 1991 y 1994, es necesario recordar que nadie puede invocar una violación del principio de protección de la confianza legítima si la Administración no le ha dado unas seguridades concretas (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 11 de diciembre de 1996, Atlanta y otros/CE, T-521/93, Rec. p. II-1707, apartado 57, y de 17 de febrero de 1998, Pharos/Comisión, T-105/96, Rec. p. II-285, apartado 64). Pues bien, la demandante ni siquiera alega que las autoridades comunitarias le hubieran dado alguna seguridad sobre el resultado que tendrían dichas negociaciones. Por lo demás, según jurisprudencia reiterada, 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 15 de julio de 1982, Edeka Zentrale, 245/81, Rec. p. 2745, apartado 27, y la sentencia *Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión*, antes citada, apartado 148). De ello se deriva *a fortiori* que dichos operadores no pueden confiar legítimamente en una modificación futura e hipotética de la legislación, en especial en un ámbito como el de la política agrícola común, en el que, por sus repercusiones potenciales en la salud pública, cualquier modificación legislativa depende del imprevisible desarrollo de los conocimientos científicos y de las complejas evaluaciones que debe realizar el legislador.

- 56 Por tanto, debe desestimarse por infundado el motivo basado en la violación del principio de protección de la confianza legítima.

Sobre la infracción del Acuerdo SPS

Alegaciones de la demandante

- 57 La demandante sostiene que, desde el 1 de enero de 1995, las Directivas de que se trata infringen los Acuerdos OMC y, en particular, el Acuerdo SPS, como reconoció además el OSD. A su juicio, en el marco de un recurso de indemnización, el juez comunitario debe estar facultado para extraer las consecuencias de tal incumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por la Comunidad.
- 58 La demandante añade que el presente asunto se diferencia en dos elementos del que dio lugar a la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de noviembre de 1999, Portugal/Consejo (C-149/96, Rec. p. I-8395). Por un lado, la normativa comunitaria de que se trata en el caso de autos ha sido objeto de una condena expresa del OSD. Por otro lado, el incumplimiento de sus obligaciones por parte de la Comunidad no es temporal y negociable, sino que tiene carácter permanente, ya que la Comunidad ha expresado su intención de mantener el embargo a pesar del estado actual de las investigaciones científicas (véase el apartado 15 *supra*), por lo que la alegación basada en la flexibilidad del mecanismo de solución de diferencias (sentencia Portugal/Consejo, antes citada, apartado 40) no es válida en el caso de autos.
- 59 Con carácter más fundamental, la demandante sostiene que la sentencia Portugal/Consejo, antes citada, infringe el tenor inequívoco del artículo 228, apartado 7, del Tratado CE (actualmente artículo 300 CE, apartado 7, tras su modificación) y que contradice una jurisprudencia consolidada según la cual, a partir de su entrada en vigor, los convenios internacionales forman parte integrante del ordenamiento jurídico comunitario (sentencias del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1974, Haegeman, 181/73, Rec. p. 449, apartado 5, y de 30 de septiembre de 1987, Demirel, 12/86, Rec. p. 3719, apartado 7; véanse también las conclusiones del Abogado General Sr. Saggio en el asunto en el que recayó la sentencia Portugal/Consejo, antes citada, Rec. p. I-8397). La demandante afirma igualmente que esta sentencia, al basarse en una concepción «dualista» de las relaciones entre el ordenamiento jurídico comunitario y el Derecho de la OMC, contradice también la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1998,

Hermès Internacional (C-53/96, Rec. p. I-3603), que trata de forma «monista» la cuestión de la interpretación de dicho Derecho.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 60 Si bien es cierto que, en virtud del artículo 228, apartado 7, del Tratado, los acuerdos celebrados entre la Comunidad y los Estados terceros son vinculantes para las instituciones de la Comunidad y para los Estados miembros y que, como declaró el Tribunal de Justicia en particular en las sentencias Haegeman y Demirel, antes citadas, las disposiciones de dichos acuerdos forman parte integrante del ordenamiento jurídico comunitario a partir de su entrada en vigor, el Tribunal de Justicia ha subrayado reiteradamente que los efectos de tales acuerdos en el ordenamiento jurídico comunitario deben determinarse a la luz de la naturaleza y de los objetivos del acuerdo de que se trate. De este modo, en su sentencia de 26 de octubre de 1982, Kupferberg (104/81, Rec. p. 3641), apartado 17, el Tribunal de Justicia destacó que los efectos en la Comunidad de las disposiciones de un acuerdo internacional no pueden determinarse sin tener en cuenta el origen internacional de las disposiciones de que se trate y que, conforme a los principios del Derecho internacional, las partes contratantes pueden convenir los efectos que las disposiciones del acuerdo deban desplegar en sus ordenamientos internos (véanse también las conclusiones del Abogado General Sr. Gulmann en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/93, Rec. pp. I-4973 y ss., especialmente p. I-4980, punto 127). En particular, en la sentencia Demirel, antes citada, apartado 14, el Tribunal de Justicia consideró que una disposición de un acuerdo celebrado por la Comunidad con países terceros debe considerarse de aplicación directa cuando, habida cuenta de sus términos y del objeto y la naturaleza del acuerdo, contiene una obligación clara y precisa, que no esté supeditada en su ejecución ni en sus efectos a la realización de ningún acto posterior. La cuestión de si tal estipulación es incondicional y suficientemente precisa para producir un efecto directo debe apreciarse en el marco del acuerdo del que forma parte (sentencia Kupferberg, antes citada, apartado 23).

- 61 Pues bien, es jurisprudencia hoy en día consolidada que, teniendo en cuenta su naturaleza y su espíritu, ni el Acuerdo OMC y sus anexos ni tampoco las normas del GATT de 1947 forman parte en principio de las normas respecto a las cuales

el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia controlan los actos de las instituciones comunitarias en virtud del artículo 173, párrafo primero, del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, párrafo primero, tras su modificación), que no otorgan a los particulares derechos que estos puedan invocar ante los tribunales y que, por tanto, su eventual infracción no permite exigir la responsabilidad extracontractual de la Comunidad (sentencias del Tribunal de Justicia Portugal/Consejo, antes citada; de 14 de diciembre de 2000, Dior y otros, asuntos acumulados C-300/98 y C-392/98, Rec. p. I-11307, y de 9 de octubre de 2001, Países Bajos/Parlamento y Consejo, C-377/98, Rec. p. I-7079; auto del Tribunal de Justicia de 2 de mayo de 2001, OGT Fruchthandelsgesellschaft, C-307/99, Rec. p. I-3159; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 20 de marzo de 2001, Cordis/Comisión, T-18/99, Rec. p. II-913; Bocchi Food Trade International/Comisión, antes citada, y T. Port/Comisión, T-52/99, Rec. p. II-981, y de 12 de julio de 2001, T. Port/Consejo, T-2/99, Rec. p. II-2093, y Bananatrading/Consejo, T-3/99, Rec. p. II-2123).

62 En efecto, los Acuerdos OMC tienen por objeto regular y gestionar las relaciones entre Estados u organizaciones regionales de integración económica, y no proteger a los particulares. Como subrayó el Tribunal de Justicia en la sentencia Portugal/Consejo, antes citada, el origen de dichos Acuerdos son las negociaciones llevadas a cabo sobre la base de la reciprocidad y de mutuas ventajas, y por este motivo se diferencian de los acuerdos celebrados por la Comunidad con países terceros, que establecen cierta asimetría en las obligaciones. Admitir que la tarea de garantizar la conformidad del Derecho comunitario con estas normas corresponde directamente al juez comunitario supondría privar a los órganos legislativos o ejecutivos de la Comunidad del margen de maniobra del que disponen los órganos similares de los países con los cuales la Comunidad mantiene relaciones comerciales.

63 Según esta jurisprudencia (sentencia Portugal/Consejo, antes citada, apartado 49), corresponde al juez comunitario controlar la legalidad del acto comunitario de que se trate en relación con las normas de la OMC únicamente en el supuesto de que la Comunidad pretendiese ejecutar una obligación particular asumida en el marco de la OMC o cuando el acto comunitario remita expresamente a alguna disposición precisa de los Acuerdos OMC (véanse, respecto al GATT de 1947, las sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 1989, Fediol/Comisión, 70/87, Rec. p. 1781, apartados 19 a 22, y de 7 de mayo de 1991, Nakajima/Consejo, C-69/89, Rec. p. I-2069, apartado 31).

- 64 Es necesario señalar que, manifiestamente, las circunstancias del caso de autos no corresponden a ninguno de los dos supuestos descritos en el apartado anterior. En efecto, dado que las Directivas 81/602 y 88/146 se adoptaron varios años antes de la entrada en vigor del Acuerdo SPS, el 1 de enero de 1995, no pueden lógicamente dar cumplimiento a una obligación particular asumida en el marco de dicho Acuerdo ni remitir expresamente a alguna de sus disposiciones.
- 65 Por tanto, en el caso de autos la demandante no está facultada para invocar una infracción del Acuerdo SPS.
- 66 La resolución del OSD de 13 de febrero de 1998, antes citada, no pone en entredicho esta apreciación.
- 67 En efecto, dicha resolución está necesaria y directamente relacionada con el motivo basado en la infracción del Acuerdo SPS y por tanto sólo podría tomarse en consideración en el supuesto de que el juez comunitario hubiera hecho constar el efecto directo de este Acuerdo en el marco de un motivo basado en la invalidez de las Directivas de que se trata (véase, respecto a una resolución del OSD en la que se declara la incompatibilidad de ciertas disposiciones del Derecho comunitario con el GATT de 1994, la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de octubre de 1999, Atlanta/Comunidad Europea, C-104/97 P, Rec. p. I-6983, apartados 19 y 20).
- 68 Por tanto, debe desestimarse por infundado el motivo basado en la infracción del Acuerdo SPS.
- 69 Como la demandante no ha logrado probar la ilegalidad del comportamiento que imputa a la institución demandada, debe desestimarse en cualquier caso el recurso por infundado, sin que sea necesario examinar los demás requisitos de la

responsabilidad extracontractual de la Comunidad (véase, por ejemplo, la sentencia Atlanta/Comunidad Europea, antes citada, apartado 65).

- 70 Sin embargo, en su escrito de réplica, la demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia, con carácter subsidiario, que «haga que su jurisprudencia evolucione» hacia un régimen de responsabilidad objetiva de la Comunidad por sus actos normativos. En apoyo de su solicitud invoca, en particular, la «defensa del Estado de Derecho», el carácter autónomo del recurso de indemnización, los principios generales comunes de los Derechos de los Estados miembros y algunas consideraciones de equidad relacionadas con la aplicación del «principio de cautela».
- 71 Procede estimar que esta alegación, que modifica el propio fundamento de la responsabilidad de la Comunidad, constituye un motivo nuevo que no puede invocarse en el curso del procedimiento, con arreglo al artículo 48 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia (sentencia Atlanta/Comunidad Europea, antes citada, apartados 27 a 29).
- 72 De todo lo anterior resulta que, en la medida en que no procede declarar la inadmisibilidad del recurso, éste carece en cualquier caso de fundamento.

Costas

- 73 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la demandante, procede condenarla en costas, de acuerdo con lo solicitado por el Consejo. Sin embargo, la Comisión cargará con sus propias costas, con arreglo al artículo 87, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, en virtud del cual las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

decide:

- 1) Acordar la inadmisión parcial del recurso y, en todo lo demás, desestimarlos por infundado.
- 2) Condenar a la demandante a soportar, además de sus propias costas, las del Consejo. La Comisión cargará con sus propias costas.

Vesterdorf

Forwood

Legal

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de enero de 2002.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

B. Vesterdorf