SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)
de 13 de diciembre de 2006 *

En el asunto T-138/03,

É.R., O.O., J.R., A.R., B.P.R., con domicilio en Vaulx-en-Velin (Francia),

T.D., J.D., D.D., V.D., con domicilio en Palaiseau (Francia),

D.E., É.E., con domicilio en Ozoir-la-Ferrière (Francia),

C.R., con domicilio en Vichy (Francia), **H.R., M.S.R., I.R., B.R., M.R.,** con domicilio en Pau (Francia),

C.S., con domicilio en París (Francia),

representados por el Sr. F. Honnorat, abogado,

partes demandantes,

* Lengua de procedimiento: francés.

contra

Consejo de la Unión Europea, representado inicialmente por la Sra. M. Balta y el Sr. F. Ruggeri Laderchi, y posteriormente por la Sra. Balta y el Sr. F. Florindo Gijón, en calidad de agentes,

y

Comisión de las Comunidades Europeas, representada inicialmente por los Sres. D. Booss y G. Berscheid, y posteriormente por el Sr. Berscheid y el Sr. T. van Rijn, en calidad de agentes,

partes demandadas,

que tiene por objeto unas demandas de indemnización al amparo del artículo 235 CE y del artículo 288 CE, párrafo segundo, en las que se solicita reparación de los perjuicios supuestamente sufridos por los demandantes a raíz de la contaminación y posterior fallecimiento de familiares que padecían una nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, aparentemente vinculada a la aparición y propagación en Europa de la encefalopatía espongiforme bovina, de la que consideran responsables al Consejo y a la Comisión,

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

integrado por el Sr. R. García-Valdecasas, Presidente, y el Sr. J.D. Cooke y la Sra. I. Labucka, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de febrero de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos que dieron origen al litigio

I. *Aparición de la encefalopatía espongiforme bovina y de la nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob y medidas comunitarias y nacionales para combatir estas enfermedades*

1 La encefalopatía espongiforme bovina (en lo sucesivo, «EEB»), enfermedad denominada «de las vacas locas», pertenece a un grupo de enfermedades designadas

como encefalopatías espongiformes transmisibles, que se caracterizan por una degeneración del cerebro y por el aspecto esponjoso que presentan sus células nerviosas en el análisis microscópico. Estas enfermedades son precedidas por un período de incubación silenciosa, durante el cual los sujetos contaminados, aparentemente sanos, no presentan ningún signo clínico detectable. El origen probable de la EEB parece ser una modificación de la preparación de los alimentos destinados a los bovinos y que contienen proteínas procedentes de ovejas aquejadas por la enfermedad denominada «tembladera de la oveja» (scrapie). Aparentemente, la causa principal de transmisión de la enfermedad es la ingestión de alimentos, en particular harinas de carne y de huesos, de los que no se ha eliminado el agente infeccioso.

2 La EEB fue detectada por primera vez en el Reino Unido en 1986. Esta epizootia se desarrolló rápidamente en el país, pasando de 442 casos a finales de 1987 a una incidencia máxima anual de unos 37.000 casos en 1992. Desde principios de los años 90 se han descubierto casos de EEB en otros Estados miembros.

3 En julio de 1988, el Reino Unido decidió, por una parte, prohibir la venta de alimentos destinados a rumiantes que contuvieran proteínas de rumiantes y, por otra parte, prohibir a los ganaderos que alimentasen a los rumiantes con tales alimentos [«Ruminant Feed Ban», prohibición recogida en la Bovine Spongiform Encephalopathy Order (Decreto sobre la encefalopatía espongiforme bovina) (1988, SI 1988/1039), posteriormente modificado].

4 A partir de julio de 1989, las instituciones comunitarias adoptaron también medidas para combatir la EEB. La mayoría de dichas medidas se basaban en la Directiva 89/662/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior (DO L 395, p. 13), y en la Directiva 90/425/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior (DO L 224, p. 29), normas que permiten que la Comisión adopte medidas de salvaguardia cuando exista un riesgo para los animales o para la salud humana.

5 Así, la Decisión 89/469/CEE de la Comisión, de 28 de julio de 1989, por la que se establecen determinadas medidas de protección contra la EEB en el Reino Unido (DO L 225, p. 51), introdujo cierto número de restricciones a los intercambios intracomunitarios de bovinos nacidos en el Reino Unido antes del mes de julio de 1988. Dicha Decisión fue modificada por la Decisión 90/59/CEE de la Comisión, de 7 de febrero de 1990 (DO L 41, p. 23), que generalizó la prohibición de exportar bovinos desde el Reino Unido, haciéndola extensiva a todos los bovinos de más de seis meses de edad. La Decisión 90/261/CEE de la Comisión, de 8 de junio de 1990, por la que se modifica la Decisión 89/469/CEE y la Decisión 90/200/CEE, por la que se establecen requisitos suplementarios para determinados tejidos y órganos en relación con la EEB (DO L 146, p. 29), exigió un marcaje especial en los animales y la utilización de un sistema de registros informáticos que permitiera identificarlos, a fin de garantizar el respeto de dicha prohibición. Además, la Decisión 90/134/CEE de la Comisión, de 6 de marzo de 1990 (DO L 76, p. 23), añadió la EEB a la lista de enfermedades de notificación obligatoria con arreglo a la Directiva 82/894/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1982, relativa a la notificación de las enfermedades de los animales en la Comunidad (DO L 378, p. 58).

6 La Decisión 90/200/CEE de la Comisión, de 9 de abril de 1990, por la que se establecen requisitos suplementarios para determinados tejidos y órganos en relación con la EEB (DO L 105, p. 24), estableció una serie de medidas destinadas a limitar el comercio intracomunitario, entre el Reino Unido y los demás Estados miembros, de ciertos tejidos y órganos –sesos, médula espinal, amígdalas, timo, bazo e intestinos– procedentes de bovinos cuya edad fuera superior a los seis meses en el momento de su sacrificio. También se prohibió el envío de otros tejidos y órganos no destinados al consumo humano y se dispuso que todo bovino que presentara síntomas clínicos de EEB debía ser abatido por separado y su cerebro examinado para detectar la existencia de la enfermedad. Si se confirmaba la EEB, la Decisión obligaba a destruir la canal y los despojos del animal. La Decisión 92/290/CEE de la Comisión, de 14 de mayo de 1992, relativa a determinadas medidas de protección de embriones de bovino contra la EEB en el Reino Unido (DO L 152, p. 37), impuso a todos los Estados miembros la obligación de velar por que no se expidieran a otros Estados miembros embriones de especies bovinas procedentes de hembras de las que se sospechase o se hubiese confirmado que padecían EEB. En lo que respecta al Reino Unido, esta última Decisión prohibía exportar embriones procedentes de animales nacidos antes del 18 de julio de 1988 y ordenaba la adopción de las medidas necesarias para identificar a los animales de los que procedían.

7 La Decisión 94/381/CE de la Comisión, de 27 de junio de 1994, sobre medidas de protección contra la EEB y la utilización como alimento de proteínas derivadas de mamíferos (DO L 172, p. 23), prohibió en todo el territorio de la Comunidad la utilización en la alimentación de los rumiantes de proteínas procedentes de mamíferos. No obstante, los Estados miembros que estuvieran en condiciones de establecer un sistema que permitiera distinguir las proteínas animales procedentes de rumiantes y las que no procedían de rumiantes podían ser autorizados por la Comisión a permitir que se alimentase a los rumiantes con proteínas de mamíferos de otras especies.

8 En 1995, la Unidad de vigilancia de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob (en lo sucesivo, «ECJ») de Edimburgo (Reino Unido) identificó 10 casos de ECJ. Esta enfermedad neurológica incurable y mortal ataca al ser humano y pertenece a la familia de las encefalopatías espongiformes humanas. Los casos identificados presentaban un aspecto lo bastante diferente de la ECJ clásica como para ser calificados de nueva variante de la ECJ (en lo sucesivo, «nvECJ»). Todos los pacientes eran jóvenes (entre 19 y 41 años, con 29 años de media) y presentaban una duración de la enfermedad relativamente larga (13 meses de media), un modelo clínico diferente del de la ECJ clásica y características histológicas totalmente nuevas, como se descubrió en las autopsias.

9 Mediante un comunicado de 20 de marzo de 1996, el Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (Comité asesor sobre la encefalopatía espongiforme; en lo sucesivo, «SEAC»), organismo científico independiente encargado de asesorar al Gobierno del Reino Unido en lo relativo a la EEB, informó sobre estos 10 casos de nvECJ y precisó que «aunque no hay ninguna prueba directa de que exista alguna relación [...], actualmente la explicación más probable es que dichos casos están relacionados con una exposición a la EEB antes de que, en 1989, se impusiera la prohibición de ciertos despojos especificados de bovinos».

10 El 27 de marzo de 1996, la Comisión aprobó la Decisión 96/239/CE, por la que se adoptan determinadas medidas de emergencia en materia de protección contra la EEB (DO L 78, p. 47), que prohibió totalmente el envío de bovinos, de carne de bovino y de cualquier producto obtenido a partir de ella desde el territorio del Reino

Unido a los demás Estados miembros y a países terceros. Esta Decisión se refería, en primer lugar, a los bovinos vivos y al esperma y embriones de bovinos; en segundo lugar, a la carne de bovinos sacrificados en el Reino Unido; en tercer lugar, a los productos obtenidos de bovinos sacrificados en el Reino Unido que pudieran entrar en la cadena alimentaria humana o animal y a los destinados a usos médicos, cosméticos o farmacéuticos, y, en cuarto lugar, a las harinas de carne y de huesos de mamíferos.

11 El 18 de julio de 1996, el Parlamento Europeo creó una Comisión temporal de investigación en relación con la EEB. El 7 de febrero de 1997, dicha Comisión aprobó el «Informe sobre las alegaciones de infracción o de mala administración del Derecho comunitario con respecto a la EEB, sin perjuicio de la jurisdicción de los tribunales nacionales y comunitarios» (en lo sucesivo, «informe de la comisión de investigación»). Dicho informe dejó constancia de la mala gestión de la crisis de la EEB por parte de la Comisión y del Consejo, así como por parte de las autoridades del Reino Unido, y criticó el funcionamiento de los comités comunitarios responsables de las cuestiones veterinarias y sanitarias.

12 La Decisión 97/534/CE de la Comisión, de 30 de julio de 1997, relativa a la prohibición de uso de los materiales de riesgo en relación con las encefalopatías espongiformes transmisibles (DO L 216, p. 95), prohibió el uso de los «materiales especificados de riesgo» (en lo sucesivo, «MER»), a saber, en primer lugar, el cráneo, incluidos los sesos y los ojos, las amígdalas y la médula espinal de los bovinos de más de 12 meses de edad y de los ovinos y caprinos de más de 12 meses de edad o que mostrasen en las encías un incisivo definitivo y, en segundo lugar, el bazo de ovinos y caprinos. A partir de la entrada en vigor de dicha Decisión, quedaba prohibida cualquier utilización de los MER, así como la utilización de la columna vertebral de bovinos, ovinos y caprinos para la producción de carne recuperada mecánicamente. Además, los MER debían ser sometidos a un tratamiento de destrucción específico e incinerados, sin perjuicio de las medidas adicionales que pudieran adoptar los Estados miembros con respecto a los animales sacrificados en su propio territorio. La fecha inicialmente prevista para la entrada en vigor de dicha Decisión, el 1 de enero de 1998, fue aplazada sucesivamente hasta el 30 de junio de 2000.

13 Sin embargo, el 29 de junio de 2000, la Comisión adoptó la Decisión 2000/418/CE, por la que se reglamenta el uso de los materiales de riesgo en relación con las encefalopatías espongiformes transmisibles y se modifica la Decisión 94/474/CE (DO L 158, p. 76), Decisión esta última que había sido adoptada por la Comisión el 27 de julio de 1994 y por la que se establecían medidas de protección contra la EEB y se derogaban las Decisiones 89/469 y 90/200. La Decisión 2000/418 derogó y reemplazó a la Decisión 97/534, regulando finalmente la utilización de los MER y determinando los materiales procedentes de bovinos, ovinos y caprinos que debían ser retirados y destruidos a partir del 1 de octubre de 2000, mediante un procedimiento específico destinado a garantizar que no existiera riesgo de transmisión de la EEB. Dicha Decisión prohibió igualmente la utilización de los huesos de la cabeza y las columnas vertebrales de dichos animales en ciertos casos, así como el empleo de determinadas técnicas de sacrificio.

14 El 4 de diciembre 2000, el Consejo adoptó la Decisión 2000/766/CE, relativa a determinadas medidas de protección contra las encefalopatías espongiformes transmisibles y la utilización de proteínas animales en la alimentación animal (DO L 306, p. 32), que entró en vigor el 1 de enero de 2001 y que obligaba a los Estados miembros a prohibir el uso de proteínas animales elaboradas en la alimentación de los animales de granja mantenidos, cebados o criados para la producción de alimentos.

15 El 13 de septiembre de 2001, el Tribunal de Cuentas aprobó su Informe especial nº 14/2001 sobre la EEB (DO C 324, p. 1). En dicho informe, el Tribunal de Cuentas, tras llevar a cabo una revisión de las medidas implantadas y aplicadas por la Unión Europea en relación con la EEB con el fin de identificar y gestionar el riesgo de aparición y propagación de esta enfermedad y la amenaza que podía suponer para la salud humana y animal, llegó a la conclusión de que la estrategia adoptada por la Comisión respecto de la EEB era, en términos generales, correcta y conforme a los conocimientos científicos existentes, pero que su eficacia había quedado disminuida por su deficiente aplicación por parte de los Estados miembros y por la falta de instrumentos eficaces a disposición de la Comisión para imponer a éstos medidas correctoras.

II. *Circunstancias específicas de los demandantes y procedimientos abiertos ante las autoridades administrativas y judiciales francesas*

16 Los demandantes han interpuesto el presente recurso en su condición de víctimas indirectas y sucesores de cinco personas fallecidas en Francia a causa de la nvECJ entre 1996 y 2002.

17 É.R., O.O., J.R., A.R. y B.P.R. son el padre, la madre y los tres hermanos, respectivamente, de H.E.R., fallecido el 4 de enero de 1996, a los 27 años de edad.

18 T.D., J.D., D.D. y V.D. son la madre, los hermanos y la hermana, respectivamente, de L.D., fallecida el 4 de febrero de 2000, a los 36 años de edad.

19 D.E. y É.E. son los padres de A.E., fallecido el 25 de abril de 2001, a los 19 años de edad. Actúan igualmente en su condición de representantes legales de su hija menor de edad J.E., hermana de A.E.

20 C.R. es la viuda de F.R., fallecido el 10 de febrero de 2002, a los 36 años de edad. Actúa igualmente en su condición de representante legal de su hijo menor de edad, D.R. Por su parte, H.R., M.S.R., I.R.B.R. y M.R. son el padre, la madre y las hermanas, respectivamente, de F.R.

21 C.S. es el viudo de S.C.S., fallecida el 14 de diciembre de 2002, a los 32 años de edad. Actúa igualmente en su condición de representante legal de sus hijos menores de edad, M.S., S.S.S. y A.S.

22 Los demandantes han ejercitado acciones de indemnización de daños y perjuicios contra las autoridades francesas ante la jurisdicción contencioso-administrativa de dicho Estado, solicitando que se sancionase el comportamiento a su juicio ilegal de dichas autoridades al haber omitido adoptar las medidas oportunas para la prevención de los riesgos derivados de la EEB. El 5 de octubre de 2005, el tribunal administratif de Paris (Francia) desestimó las pretensiones de los demandantes, estimando que las fechas de contaminación de las víctimas podían ser anteriores al mes de mayo de 1988, fecha en la que, según los demandantes, había comenzado la omisión de la República Francesa. Los demandantes han apelado dichas sentencias ante la cour administrative d'appel de Paris; se han personado además como partes civiles en un procedimiento penal abierto por homicidio involuntario de las personas contaminadas por la nvECJ, cuya instrucción ha sido confiada al vicepresidente encargado de la instrucción en el tribunal de grande instance de Paris.

23 A raíz de los compromisos asumidos por el ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées (Ministerio de Sanidad, de la Familia y de las Personas discapacitadas) francés en unos escritos de 25 de febrero y de 7 de julio de 2004, el Ministerio del Interior francés concedió a los demandantes unos «subsidios de solidaridad» en junio de 2004 y en enero de 2005. Tales indemnizaciones, destinadas a cubrir los perjuicios causados por la nvECJ a las víctimas y a sus sucesores, se concedieron con arreglo al dictamen de la comisión de indemnización de las víctimas de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob iatrogénica causada por tratamientos con hormonas de crecimiento, a la que se había encomendado igualmente la misión de estimar los perjuicios de las personas afectadas por la nvECJ. Los importes totales de dichas indemnizaciones ascienden a 1.431.000 euros.

Procedimiento y pretensiones de las partes

24 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 24 abril de 2003, los demandantes interpusieron el presente recurso.

25 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 22 de mayo de 2003, C.S. solicitó el beneficio de justicia gratuita para él y para sus tres hijos menores, en cuyo nombre había presentado el recurso como representante legal de los mismos. Mediante auto del Presidente de la Sala Quinta de 9 de febrero de 2004, el Tribunal de Primera Instancia concedió el beneficio solicitado.

26 En sus escritos procesales, las partes demandadas han solicitado la suspensión del presente procedimiento hasta que lleguen a su término las acciones de responsabilidad ejercitadas contra las autoridades francesas por los demandantes –con la excepción de la familia de H.E.R.– ante los tribunales de ese Estado miembro. Según dichas partes, tales acciones se basan en hechos e imputaciones idénticos a los invocados en el presente asunto y se refieren a los mismos perjuicios. Mediante escrito de 25 octubre de 2003, los demandantes han manifestado su oposición a la petición de suspensión. Al haberse opuesto los demandantes a la petición de suspensión y no encajar dicha petición en ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 54, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia y en el artículo 77 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, el Tribunal de Primera Instancia ha rechazado esta petición.

27 Oído el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera) decidió abrir la fase oral del procedimiento. En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, el Tribunal formuló algunas preguntas a las partes y les solicitó la presentación de ciertos documentos. Las partes respondieron a lo solicitado dentro del plazo fijado.

28 En la vista pública celebrada el 16 de febrero 2006 se oyeron los informes orales de los representantes de las partes y sus respuestas a las preguntas planteadas por el Tribunal de Primera Instancia.

29 Los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la admisibilidad del recurso.

— Condene solidariamente al Consejo y a la Comisión al abono de indemnizaciones por un valor total de 3.780.733,71 euros, acompañadas de intereses compensatorios a un tipo del 10 %, a partir de las respectivas fechas de fallecimiento de las personas de que se trata, y de intereses de demora desde la fecha en que se dicte la futura sentencia interlocutoria.

— En cualquier caso, reserve un euro de la indemnización de cada uno los perjuicios identificados, a fin de preservar la legitimación de los demandantes para el ejercicio de futuras acciones.

— Condene en costas al Consejo y a la Comisión.

30 El Consejo y la Comisión solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Con carácter principal, declare la inadmisibilidad del recurso.

— Con carácter subsidiario, desestime las demandas por infundadas.

— Condene en costas a los demandantes.

Sobre la admisibilidad

31 La Comisión y el Consejo, partes demandadas, invocan tres motivos de inadmisibilidad. El primer motivo se basa en la imprecisión de los elementos

esenciales de hecho y de Derecho en que se funda el recurso. En el segundo motivo se alega que no se han agotado las vías de recurso nacionales y que existe conexión con unos procedimientos nacionales. El tercer motivo invoca la prescripción de la acción.

I. *Sobre el primer motivo de inadmisibilidad, relativo a la imprecisión de los elementos esenciales de hecho y de Derecho en que se basa el recurso*

A. *Alegaciones de las partes*

32 Las partes demandadas recuerdan que, según el artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia y el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento, toda demanda debe contener el objeto del litigio y una exposición sumaria de los motivos invocados. Toda demanda que tenga por objeto la indemnización de los perjuicios supuestamente causados por una institución comunitaria debe contener los elementos que permitan identificar el comportamiento que se imputa a la institución, la relación de causalidad entre dicho comportamiento y el perjuicio que se alega, y la naturaleza y extensión de dicho perjuicio. Pues bien, a su juicio, en el presente asunto la demanda no permite identificar sin ambigüedades el comportamiento ilegal que se les imputa, principalmente a causa de la confusión entre las ilegalidades imputadas al Consejo y las imputadas a la Comisión o, incluso, a las autoridades francesas. Del mismo modo, según la Comisión, faltan en la demanda los datos relativos a la aparición de los primeros signos clínicos de la enfermedad, lo que impide determinar, por una parte, el momento en que comenzó a correr el plazo de prescripción quinquenal y, por otra parte, en función de esa fecha, la eventual repercusión de los actos u omisiones imputados en cada una de las personas fallecidas. El Consejo pone de relieve además que los demandantes no presentan datos objetivos que acrediten una relación entre la infección de sus parientes y los comportamientos que se le imputan. Por último, las partes demandadas alegan que la demanda no contiene información alguna sobre el método de cálculo utilizado para cuantificar los supuestos perjuicios, ni tampoco documentos justificativos y datos objetivos que permitan determinar tales perjuicios.

33 Los demandantes sostienen que las alegaciones formuladas por las partes demandadas se refieren a la procedencia de sus pretensiones, y no a la admisibilidad del recurso. En su opinión, la demanda describe con suficiente precisión los comportamientos imputados a las demandadas, la naturaleza y la extensión de los perjuicios invocados y la relación de causalidad.

B. *Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

34 En virtud del artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia y del artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento, toda demanda debe contener el objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados. 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 en los que esté basado consten, al menos sucintamente, pero de manera coherente y comprensible, en el propio texto de la demanda (autos del Tribunal de Primera Instancia de 28 de abril de 1993, De Hoe/Comisión, T-85/92, Rec. p. II-523, apartado 20, y de 29 de noviembre de 1993, Koelman/Comisión, T-56/92, Rec. p. II-1267, apartado 21). Según reiterada jurisprudencia, para cumplir estos requisitos, toda demanda que tenga por objeto la indemnización de los perjuicios causados por una institución comunitaria deberá contener los elementos que permitan identificar el comportamiento que el demandante imputa 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, y la naturaleza y extensión de dicho perjuicio (véanse en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1996, Asia Motor France y otros/Comisión, T-387/94, Rec. p. II-961, apartado 107, y el auto del Tribunal de Primera Instancia de 21 de noviembre de 1996, Syndicat des producteurs de viande bovine y otros/Comisión, T-53/96, Rec. p. II-1579, apartado 22).

35 Pues bien, es preciso hacer constar que, en el presente caso, la demanda cumple los mencionados requisitos. En efecto, en primer lugar, los demandantes exponen extensamente y en detalle las acciones y omisiones que reprochan a las instituciones demandadas, así como los principios a su juicio violados por ellas (véanse en particular los puntos 96 a 204 de la demanda). En segundo lugar, los demandantes

cuantifican con gran precisión la indemnización reclamada por cada uno de ellos (véanse los puntos 230 a 244 de la demanda). También definen el «perjuicio por contaminación» invocado por ellos, al tiempo que ofrecen varios ejemplos de indemnizaciones concedidas por los tribunales franceses por este concepto (véanse los puntos 226 a 228 de la demanda), y describen los daños morales que alegan haber sufrido (véase el punto 229 de la demanda). En tercer lugar, los demandantes exponen las razones por las que a su juicio existe una relación de causalidad entre los comportamientos que imputan al Consejo y a la Comisión y los perjuicios que afirman haber sufrido. Subrayan así que la existencia de una relación entre la EEB y la nvECJ ha quedado demostrada mediante argumentos médicos, científicos y epidemiológicos (véanse los puntos 248 a 254 de la demanda), y consideran responsables de la contaminación de sus parientes a las instituciones demandadas, principalmente en razón de sus supuestas omisiones en la gestión de la crisis de la EEB (véanse los puntos 256 a 268 de la demanda).

36 Por lo tanto, procede concluir que en el presente asunto se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia y en el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento.

37 En consecuencia, procede desestimar el presente motivo de inadmisibilidad.

II. *Sobre el segundo motivo de inadmisibilidad, en el que se alega que no se han agotado las vías de recurso nacionales y que existe conexión con unos procedimientos nacionales*

A. *Alegaciones de las partes*

38 Las partes demandadas alegan que, en los casos en que la aplicación de la normativa comunitaria compete a las autoridades nacionales, los particulares deben utilizar las vías de recurso existentes ante los tribunales nacionales, cuando éstas resulten

adecuadas para garantizar la protección de sus derechos (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 1987, De Boer Buizen/Consejo y Comisión, 81/86, Rec. p. 3677, apartado 9). Señalan así que, exceptuando a la familia de H.E.R., todos los demandantes han presentado ante el tribunal administratif de Paris demandas de indemnización de daños y perjuicios contra las autoridades francesas relativas a hechos y a perjuicios idénticos a los del presente asunto y en las que reclaman la misma indemnización. A su juicio, el presente recurso es, pues, prematuro y por tanto inadmisible. Existe además un riesgo de que se adopten resoluciones contradictorias, así como la posibilidad de que los demandantes sean indemnizados dos veces por el mismo perjuicio. En cualquier caso, las partes demandadas sostienen que el recurso es manifiestamente inadmisible en lo que respecta al perjuicio derivado de las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales en el ámbito de sus competencias, así como en lo relativo al perjuicio provocado por el control supuestamente inadecuado, por parte de las instituciones comunitarias, del modo en que los Estados miembros aplicaban el Derecho comunitario (auto del Tribunal de Primera Instancia de 3 de julio de 1997, Smanor y otros/Comisión, T-201/96, Rec. p. II-1081, apartados 30 y 31).

39 Los demandantes recuerdan que la competencia para pronunciarse sobre los recursos de indemnización de perjuicios imputables a las instituciones de la Unión Europea recae exclusivamente en los tribunales comunitarios. Añaden que el Tribunal de Primera Instancia dispone de la facultad de exigir que se le comuniquen en cualquier momento los elementos oportunos para su decisión, como por ejemplo los documentos de un procedimiento nacional. Según los demandantes, esto hace imposible que sean indemnizados dos veces por los mismos perjuicios.

B. *Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

40 Según reiterada jurisprudencia, la acción indemnizatoria basada en los artículos 235 CE y 288 CE, párrafo segundo, ha sido instituida como una vía autónoma con una función especial dentro del sistema de vías de recurso y cuyo ejercicio está sometido a requisitos concebidos en función de su objeto (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 1995, Exporteurs in

Levende Varkens y otros/Comisión, T-481/93 y T-484/93, Rec. p. II-2941, apartado 69). Es sin embargo exacto que dicha acción debe valorarse tomando como referencia el sistema de protección judicial de los particulares en su conjunto y que, por lo tanto, su admisibilidad puede encontrarse subordinada, en determinados casos, al agotamiento de las vías de recurso internas que permiten obtener la anulación de las decisiones de las autoridades nacionales. No obstante, para que ocurra así, es preciso además que esas vías de recurso nacionales garanticen eficazmente la protección de los particulares interesados y puedan conducir a la reparación del perjuicio alegado (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 1986, Krohn/Comisión, 175/84, Rec. p. 753, apartado 27, y sentencia De Boer Buizen/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 9).

41 Pues bien, el presente asunto no encaja en este supuesto. En primer lugar, procede señalar que la reparación de los perjuicios alegados por los demandantes no puede obtenerse, ni siquiera parcialmente, a través de la anulación de un determinado acto o actos de una autoridad nacional. En segundo lugar, es preciso poner de relieve que la demanda de indemnización de daños y perjuicios interpuesta por los demandantes se basa en unas supuestas ilegalidades cometidas por el Consejo y la Comisión. Ahora bien, habida cuenta en particular de que, con arreglo al artículo 228 CE, el juez comunitario tiene competencia exclusiva para conocer de los litigios sobre indemnización de un daño imputable a la Comunidad, en el presente asunto las vías de recurso nacionales no podrían garantizar *ipso facto* a los demandantes una protección eficaz de sus derechos, es decir, la reparación íntegra del perjuicio alegado por ellos (véanse, en ese sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 1992, Vreugdenhil/Comisión, C-282/90, Rec. p. I-1937, apartado 14, y de 8 de abril de 1992, Cato/Comisión, C-55/90, Rec. p. I-2533, apartado 17, y las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1995, Nölle/Consejo y Comisión, T-167/94, Rec. p. II-2589, apartados 41 y 42; Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión, antes citada, apartado 72, y la de 11 de enero de 2002, Biret et Cie/Consejo, T-210/00, Rec. p. II-47, apartados 37 y 38).

42 Por lo demás, procede señalar que el Tribunal de Justicia ha declarado que cuando para pedir indemnización por un mismo daño se ejerciten dos acciones, una contra un Estado miembro ante un tribunal nacional y otra contra la Comunidad ante un tribunal comunitario, puede resultar necesario esperar a que el tribunal nacional se pronuncie sobre la eventual responsabilidad del Estado miembro antes de determinar el importe del perjuicio del que se considerará responsable a la

Comunidad, a fin de evitar que el demandante obtenga una indemnización insuficiente o abusiva a causa de una divergencia de apreciación entre dos tribunales diferentes (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1967, Kampffmeyer y otros/Comisión CEE, 5/66, 7/66 y 13/66 a 24/66, Rec. pp. 317 y ss., especialmente p. 344, y de 30 de noviembre de 1967, Becher/Comisión, 30/66, Rec. pp. 369 y ss., especialmente pp. 389 y 390). En cualquier caso, conviene subrayar que esta cuestión no afecta a la admisibilidad de la acción ejercitada ante el tribunal comunitario, sino únicamente, en su caso, a la determinación definitiva del importe de la indemnización que corresponde fijar a dicho tribunal.

43 Por último, en cuanto a las alegaciones del Consejo y de la Comisión en el sentido de que los supuestos perjuicios se derivan de la actuación de las autoridades nacionales en el marco de sus competencias y de un inadecuado control, por parte de las instituciones comunitarias, del modo en que los Estados miembros aplicaban el Derecho comunitario, basta con señalar que tales alegaciones no pueden entrañar la inadmisibilidad del presente recurso. Por lo tanto procederá analizarlas, en su caso, bien al examinar las ilegalidades que se imputan a las partes demandadas, bien al examinar los perjuicios alegados por los demandantes.

44 En consecuencia, procede desestimar igualmente este segundo motivo de inadmisibilidad.

III. *Sobre el tercer motivo de inadmisibilidad, relativo a la prescripción de la acción*

A. *Alegaciones de las partes*

45 Las partes demandadas recuerdan que, con arreglo al artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia, las acciones contra la Comunidad en materia de responsabilidad extracontractual prescriben a los cinco años de producido el hecho que las

motivó. A su juicio, en el presente asunto dicho plazo comenzó a correr en la fecha de aparición de los primeros síntomas de la enfermedad, momento en el que se produjeron el perjuicio personal de las víctimas y el supuesto perjuicio indirecto de sus parientes.

46 Las partes demandadas subrayan que H.E.R. falleció el 4 de enero de 1996 y que los signos clínicos de su enfermedad habían aparecido ya en agosto de 1994. Recuerdan también que la probable relación entre la nvECJ y la EEB fue revelada por la publicación del comunicado del SEAC de 20 de marzo de 1996, ampliamente difundido en la prensa, y concluyen que la acción de la familia de H.E.R. está sobradamente prescrita. Las partes demandadas expresan también sus dudas sobre la prescripción de las acciones de las familias de L.D., A.E. y F.R., ya que la demanda no permite determinar la fecha exacta de aparición de los primeros signos de la enfermedad que provocó la muerte de sus parientes, y afirman que la carga de probar que la aparición de estos primeros síntomas no es anterior en más de cinco años a la presentación de la demanda recae en los demandantes.

47 Los demandantes sostienen que el plazo de prescripción de la acción indemnizatoria no puede comenzar a correr en la fecha de aparición de los primeros síntomas de la enfermedad, alegando que los criterios de diagnóstico de la nvECJ sólo se verifican con certeza mediante comprobaciones *post mortem,* ya que los primeros signos de la enfermedad resultan insuficientes para servir de base a una presunción diagnóstica.

48 Los demandantes afirman que el fallecimiento de H.E.R. y la posterior autopsia confirmatoria del diagnóstico de la nvECJ se produjeron antes de que los especialistas científicos hubieran descrito oficialmente dicha enfermedad, y en consecuencia antes de que el agente patógeno de la EEB y de la nvECJ hubiera sido identificado con un grado de certeza razonable. En efecto, hasta la aprobación del dictamen del Comité director científico (en lo sucesivo, «CDC»), de 10 de diciembre de 1999, la familia de H.E.R. no dispuso de la información necesaria para conocer el hecho causante del daño sufrido. Dicho dictamen marcó la existencia de un consenso científico sobre la identidad del agente patógeno que vinculaba entre sí la EEB y la nvECJ, mientras que con anterioridad la vinculación entre estas dos

enfermedades constituía meramente una «hipótesis verosímil». Además, el dictamen pericial judicial que estableció la certidumbre diagnóstica no fue notificado oficialmente a la familia de H.E.R. hasta el 13 de noviembre de 2003. Por lo que respecta a las demás víctimas, los demandantes alegan que los dictámenes periciales médicos sobre las mismas prueban la ausencia de referencias al diagnóstico de la nvECJ con más de cinco años de antelación a la presentación de la demanda.

B. *Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

49 Con arreglo al artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia, las acciones contra la Comunidad en materia de responsabilidad extracontractual prescribirán a los cinco años de producido el hecho que las motivó. Sin embargo, este plazo de prescripción no puede comenzar a correr antes de que se cumplan todos los requisitos a los que está supeditada la obligación de resarcimiento ni, en particular en los casos en que la responsabilidad resulte de actos normativos, antes de que se hayan producido los efectos dañosos de dichos actos (sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de enero de 1982, Birra Wührer y otros/Consejo y Comisión, 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 y 5/81, Rec. p. 85, apartado 10; sentencia Biret et Cie/Consejo, antes citada, apartado 41). Por último, en el caso de que la víctima sólo haya podido conocer el hecho causante del daño en una fecha tardía, el plazo de prescripción en lo que a ella respecta no puede comenzar a correr antes de que haya podido tener conocimiento del mismo (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de noviembre de 1985, Adams/Comisión, 145/83, Rec. p. 3539, apartado 50).

50 En el presente asunto, en contra de lo que sostienen las partes demandadas, no procede tomar como punto de partida del plazo de prescripción de la acción de los demandantes el momento en que aparecieron los primeros síntomas clínicos característicos de la enfermedad padecida por sus parientes. En efecto, en primer lugar, los efectos dañosos de que se trata proceden tanto de la contaminación por la nvECJ como del fallecimiento de las personas aquejadas de dicha enfermedad. Por lo tanto, antes de la muerte de las víctimas, tales perjuicios no podían considerarse plenamente concretados. En segundo lugar, no se discute que, en el presente asunto,

en el momento de los hechos resultaba especialmente difícil establecer el diagnóstico de la nvECJ, que con frecuencia sólo podía confirmarse plenamente tras muerte del paciente. El Tribunal de Primera Instancia considera pues que, en el presente asunto, el plazo de prescripción no debe comenzar a correr antes de la fecha de fallecimiento de cada víctima ni antes de que se hubiera establecido un diagnóstico definitivo de la nvECJ, si dicho diagnóstico fue posterior al fallecimiento.

51 En el caso de las familias de L.D., de A.E. y de F.R., el fallecimiento de sus parientes aquejados de la nvECJ no fue anterior en más de cinco años a la presentación de la demanda. En efecto, L.D. falleció el 4 de febrero de 2000, A.E. el 25 de abril de 2001 y F.R. el 10 de febrero de 2002. Además, procede señalar que, según consta en los dictámenes periciales judiciales sobre cada una de esas víctimas, solicitados por el tribunal de grande instance de Paris y por el tribunal administratif de Paris y de fechas 1 de octubre de 2002, 13 de abril, 20 de mayo y 6 de junio de 2003, y 29 de enero de 2004, en ninguno de estos casos se había diagnosticado la nvECJ, ni siquiera con carácter preliminar, más de cinco años antes de la presentación de la demanda.

52 En cambio, procede señalar que H.E.R. falleció el 4 de enero de 1996, es decir, más de siete años antes de que se presentara la demanda en el presente asunto. Los demandantes niegan sin embargo que haya prescrito la acción de la familia de H.E. R., alegando, en primer lugar, que el dictamen pericial judicial que estableció la certidumbre diagnóstica no le fue notificado oficialmente hasta el 13 de noviembre de 2003 y, en segundo lugar, que no existió un consenso científico sobre la identidad del agente patógeno que vinculaba entre sí la EEB y la nvECJ hasta la aprobación del dictamen del CDC de 10 de diciembre de 1999. No obstante, no cabe acoger estas alegaciones.

53 En efecto, en primer lugar, si bien es cierto que el dictamen pericial judicial de 2 de julio de 2003, elaborado por dos peritos a requerimiento del primer magistrado instructor del tribunal de grande instance de Paris, no fue notificado a los parientes de H.E.R. hasta el 13 de noviembre de 2003, no es menos cierto que para la elaboración de dicho dictamen se tomó como base el expediente médico de H.E.R. Pues bien, según dicho expediente, el 23 de noviembre de 1995, una biopsia cerebral dio como resultado un diagnóstico preliminar de encefalopatía espongiforme en el paciente, diagnóstico reforzado por unos análisis complementarios efectuados en noviembre de 1995. La autopsia del encéfalo de H.E.R. confirmó que éste había

padecido «una encefalopatía espongiforme de Creutzfeldt-Jakob». Por último, el expediente indica igualmente, y así lo reconocieron los demandantes en la vista, que la familia de H.E.R. fue informada en 1996 de que dicho diagnóstico había sido confirmado.

54 En segundo lugar, es preciso subrayar que en general se reconoce que fue el comunicado del SEAC de marzo de 1996 el que acreditó científicamente la existencia de una probable relación entre la EEB y la nvECJ. Más concretamente, fue la difusión de dicho comunicado en los medios de comunicación lo que hizo que el gran público comenzase a tomar conciencia de los riesgos que entrañaba la EEB y de la relación existente entre dicha patología y la nvECJ. En efecto, la información contenida en el comunicado del SEAC modificó significativamente la percepción de los consumidores en cuanto al peligro que dicha enfermedad suponía para la salud humana (sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión, C-180/96, Rec. p. I-2265, apartados 52 y 53, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de septiembre de 1998, Coldiretti y otros/Consejo y Comisión, T-149/96, Rec. p. II-3841, apartado 109). En cambio, el dictamen del CDC de 10 de diciembre de 1999 relativo al riesgo de exposición humana a la EEB por vía alimentaria no parece tener tanta importancia en el marco de las investigaciones científicas desarrolladas en este campo, pues en realidad se limitaba a describir el estado en el que se encontraban las investigaciones complementarias desarrolladas a fin de evaluar y precisar el riesgo de la EEB para la salud humana. En cualquier caso, este dictamen del CDC de 10 de diciembre de 1999 no tuvo ciertamente una difusión en los medios de comunicación ni un impacto en la opinión pública comparables a los que había tenido el comunicado del SEAC de 1996. Por lo tanto, procede rechazar la tesis de los demandantes según la cual es razonable pensar que la familia de H.E.R. sólo pudo tener conocimiento de la causa probable de la enfermedad de éste a partir de la aprobación del dictamen del CDC de 10 de diciembre de 1999.

55 Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, procede concluir que, en lo que respecta a la reparación de los perjuicios resultantes de la contaminación y del fallecimiento de H.E.R., el presente recurso fue presentado después de que expirase el plazo de prescripción de la acción.

56 Por consiguiente, procede declarar prescrita la acción de É.R., O.O., J.R., A.R. y B.P.R., y desestimar este tercer motivo de inadmisibilidad en lo que respecta a los demás demandantes.

Sobre el fondo

57 Con carácter principal, los demandantes imputan a la Comisión y al Consejo haber infringido una norma jurídica superior que protege a los particulares al no haber garantizado un alto nivel de protección de la salud de los consumidores. Con carácter subsidiario sostienen que, habida cuenta del carácter anormal y especial del perjuicio de que se trata, las instituciones comunitarias deben repararlo incluso en el caso de que no hayan incurrido en falta.

I. *Sobre la responsabilidad extracontractual de la Comunidad por el comportamiento ilícito de las instituciones demandadas*

A. *Alegaciones de las partes*

58 Los demandantes sostienen que, al valorar y gestionar los riesgos derivados de la EEB, el Consejo y la Comisión han privilegiado de modo persistente y deliberado los intereses de los operadores del mercado de la carne de bovino, en detrimento de la salud de los consumidores. Dichas instituciones han incurrido en omisiones ilícitas en relación con sus deberes y obligaciones en el campo de la salud animal y humana, y han adoptado normas y medidas insuficientes, erróneas, inadecuadas o tardías para afrontar los riesgos derivados de la EEB y de la nvECJ. A juicio de los demandantes, pues, el Consejo y la Comisión deben ser considerados responsables de que sus familiares fueran contaminados por la nvECJ, aunque dicha responsabilidad no sea exclusiva.

59 Las partes demandadas recuerdan que, en materia de responsabilidad extracontractual de la Comunidad, se reconoce un derecho a indemnización cuando se cumplen tres requisitos acumulativos, a saber, que la norma jurídica violada tenga

por objeto conferir derechos a los particulares y que su violación esté suficientemente caracterizada, que se haya acreditado la realidad del perjuicio y, por último, que exista una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación que incumbe a la Comunidad y el daño sufrido por los perjudicados (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 14 de noviembre de 2002, Rica Foods y otros/Comisión, T-94/00, T-110/00 y T-159/00, Rec. p. II-4677, apartados 250 y 251, y Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión, antes citada, apartados 81 y 91). Dichas partes niegan que en el presente asunto se cumplan estos tres requisitos acumulativos y precisan que la carga de la prueba recae en los demandantes.

1. Sobre el comportamiento ilegal imputado al Consejo y a la Comisión

60 Los demandantes sostienen que la adopción de decisiones apropiadas para prevenir los riesgos derivados de la propagación de la EEB incumbía prioritariamente al Consejo y a la Comisión. Ponen de relieve que, con arreglo al artículo 129, apartado 1, párrafo tercero, del Tratado CE (actualmente artículo 152 CE, apartado 1, párrafo primero, tras su modificación) y a una reiterada jurisprudencia, dichas instituciones deben tener en cuenta las exigencias en materia de protección de la salud al aplicar tanto la política agrícola común (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 1994, KYDEP/Consejo y Comisión, C-146/91, Rec. p. I-4199, apartado 61) como el principio de libre circulación de mercancías (auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 13 de julio de 1996, The National Farmers' Union y otros/Comisión, T-76/96 R, Rec. p. II-815).

61 Los demandantes reconocen que, en materia de política agrícola común, las instituciones comunitarias gozan de una amplia facultad de apreciación en lo que respecta a la definición de los objetivos perseguidos y a la elección de los instrumentos de acción adecuados y, por lo tanto, a la hora de determinar el nivel del riesgo que consideran inaceptable para la sociedad. Alegan, no obstante, que el juez comunitario debe verificar si las instituciones han incurrido en un error manifiesto o en desviación de poder al ejercitar dicha facultad (sentencias del Tribunal de Justicia de 25 de enero de 1979, Racke, 98/78, Rec. p. 69, apartado 5, y de 21 de febrero de 1990, Wuidart y otros, C-267/88 a C-285/88, Rec. p. I-435, apartado 14).

62 Los demandantes recuerdan que, con arreglo al artículo 130 R, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 174 CE, apartado 2, tras su modificación), el principio de cautela es uno de los principios en que se basa la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente. Dicho principio se aplica igualmente cuando las instituciones comunitarias adoptan, en materia de política agrícola común, medidas de protección de la salud humana (sentencias del Tribunal de Justicia Reino Unido/Comisión, antes citada, apartado 100, y de 5 de mayo de 1998, National Farmers' Union y otros, C-157/96, Rec. p. I-2211, apartado 64). Cuando subsisten dudas científicas sobre la existencia o el alcance de los riesgos para la salud de los consumidores, las instituciones pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos (sentencias Reino Unido/Comisión, antes citada, apartado 99, y National Farmers' Union y otros, antes citada, apartado 63; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 16 de julio de 1998, Bergaderm y Goupil/Comisión, T-199/96, Rec. p. II-2805, apartado 66).

63 Las partes demandadas ponen de relieve que, en lo esencial, las medidas de protección de la salud pública forman parte del ámbito de competencias de los Estados miembros, a quienes incumbe adoptar todas las medidas que se estimen necesarias, tanto en virtud del artículo 30 CE, en los sectores en que no existe armonización a nivel comunitario, como en virtud de las diferentes cláusulas de salvaguardia establecidas en la legislación comunitaria, en los sectores en que se ha producido una armonización. A este respecto, las partes demandadas se remiten en particular a las Directivas 89/662 y 90/425. También corresponde a los Estados miembros la ejecución de las decisiones comunitarias y el control de la aplicación de éstas por parte de particulares y empresas. Pues bien, sólo pueden ser objeto de un recurso de indemnización contra las instituciones comunitarias los actos u omisiones efectivamente incluidos en el ámbito de competencia exclusivo de dichas instituciones.

64 La Comisión alega por otra parte que, antes incluso de que la jurisprudencia consagrara a partir de los años 90 el principio de cautela, fue dicho principio el que guió su gestión de la «crisis de las vacas locas». Tras recordar que la probable relación entre la nvECJ y la EEB no se anunció hasta 1996 y que antes de esa fecha los científicos consideraban que el riesgo para el ser humano era mínimo, la Comisión indica que, sin embargo, ella no se limitó a adoptar únicamente medidas

destinadas a proteger la salud animal, sino que adoptó medidas de salud pública a partir de 1989. Aunque tales medidas puedan parecer insuficientes hoy, la Comisión considera que su actuación debe juzgarse a la luz de los conocimientos imperfectos del momento.

65 En cuanto a los comportamientos ilegales concretos que se imputan al Consejo y a la Comisión, los demandantes sostienen, en primer lugar, que las instituciones demandadas cometieron errores manifiestos de apreciación en la gestión de los riesgos derivados de la EEB. En segundo lugar imputan al Consejo y a la Comisión una desviación de poder. En tercer lugar invocan una violación de los principios de confianza legítima y de buena administración.

a) Sobre la imputación relativa a los errores manifiestos de apreciación en la gestión de la crisis de la EEB

66 Los demandantes sostienen que, en comparación con las medidas adoptadas por las autoridades del Reino Unido, que prohibieron utilizar harinas de carne y de huesos en la alimentación de los rumiantes en julio de 1988, las partes demandadas adoptaron las medidas pertinentes para combatir los riesgos derivados de la EEB con notable retraso.

67 La Comisión niega ese pretendido retraso en la adopción de las medidas adecuadas. Pone de relieve que la legalidad de un acto debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho que existían en la fecha en la que ese acto fue adoptado (sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1979, Francia/ Comisión, 15/76 y 16/76, Rec. p. 321, apartado 7), y no puede depender por tanto de apreciaciones retrospectivas sobre su grado de eficacia.

68 Los demandantes critican, en primer lugar, el retraso con que se adoptaron las primeras medidas comunitarias de lucha contra la EEB. En efecto, las primeras prohibiciones de exportar desde el Reino Unido determinados bovinos vivos no se establecieron hasta el 28 de julio de 1989, mediante la Decisión 89/469. La notificación de los casos de EEB no se declaró obligatoria hasta el 6 de marzo de 1990, mediante la Decisión 90/134. Por último, la exportación desde el Reino Unido de determinados tejidos y órganos bovinos no fue prohibida hasta el 9 de abril de 1990, mediante la Decisión 90/200.

69 La Comisión replica que adoptó las primeras medidas contra la EEB sólo unos meses después de que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación del Reino Unido publicase, en febrero de 1989, el informe del grupo de trabajo sobre la EEB (informe Southwood).

70 En segundo lugar, los demandantes critican el modo en que las partes demandadas gestionaron ciertos factores objetivos de riesgo, tales como el consumo de harinas importadas del Reino Unido y el posible reciclado del agente infeccioso a través de la utilización en la producción de alimentos para animales de despojos animales transformados. Recuerdan que las medidas adoptadas por las autoridades del Reino Unido en 1988 no impedían que los productores del Reino Unido exportasen legalmente esas harinas a otros Estados miembros. Sin embargo, la Comunidad no prohibió utilizar en la alimentación de los rumiantes harinas de carne y de huesos procedentes de tejidos de mamíferos hasta julio de 1994, al adoptar la Decisión 94/381. El retraso con que se adoptaron dichas medidas provocó un desarrollo de la epidemia, como muestran los cinco primeros casos de EEB declarados en Francia en 1991. Los demandantes alegan por último que, incluso después de que se prohibiera utilizar proteínas de mamíferos en la alimentación de los rumiantes, el ganado europeo siguió estando expuesto al riesgo de propagación de la EEB, a causa de las contaminaciones cruzadas en los circuitos de fabricación y distribución de alimentos para animales.

71 La Comisión precisa que, en 1989 y 1990, los comités veterinarios no habían recomendado la adopción de una normativa comunitaria que prohibiera las harinas de carne y de huesos. Pues bien, dicha institución alega que, al haberse negado los

Estados miembros en 1989 a adoptar medidas más duras que las propuestas en los dictámenes de los comités científicos, se vio obligada a renunciar a prohibir tales harinas, aunque instó a los Estados miembros a establecer prohibiciones unilaterales.

72 En tercer lugar, los demandantes reprochan a las instituciones demandadas el retraso con el que impusieron un embargo sobre todos los bovinos y productos bovinos originarios del Reino Unido. Dicho embargo no fue establecido hasta el 27 de marzo de 1996, mediante la adopción de la Decisión 96/239.

73 La Comisión replica que, entre 1989 y 1996, ningún dictamen científico había preconizado tal embargo. Al descubrirse la existencia de un posible vínculo entre la EEB y la nvECJ gracias al comunicado del SEAC de 20 de marzo de 1996, la Comisión decidió realizar de inmediato una nueva evaluación de los riesgos, procediendo a reunir al Comité científico veterinario (en lo sucesivo, «CCV») el 22 de marzo de 1996 y convocando al Comité veterinario permanente (en lo sucesivo, «CVP») el 25 de marzo de 1996. Siguiendo las recomendaciones de este último Comité, el 27 de marzo de 1996 la Comisión adoptó la Decisión 96/239.

74 En cuarto lugar, los demandantes critican el retraso con que se estableció la prohibición de utilizar MER. En efecto, la oposición de varios Estados miembros, tanto en el CVP como en el Consejo, provocó varios retrasos sucesivos en la entrada en vigor de la Decisión 97/534, prevista para el 1 de enero de 1998, de modo que la prohibición de los MER no se hizo efectiva hasta el 1 de octubre de 2000, a raíz de la adopción de la Decisión 2000/418. Pues bien, según los demandantes, esta prohibición constituía la principal medida de protección de la salud humana, ya que la fuente directa de contaminación por la nvECJ era el consumo de MER.

75 La Comisión sostiene que, en contra de lo que afirman los demandantes, la Decisión 2000/418 no fue la primera medida comunitaria de prohibición de los MER. En

efecto, la Decisión 90/200 había establecido ya una prohibición de exportar desde el Reino Unido sustancias tales como sesos, médula espinal, timo, amígdalas, bazo e intestinos. La Comisión alega haber adoptado, en el período comprendido entre 1989 y 1996, todas las medidas preconizadas por los dictámenes de los comités científicos en cuanto a la retirada de los MER (anteriormente denominados «despojos especificados de bovino» o «DEB»).

76 En quinto lugar, los demandantes alegan que, aunque las instituciones demandadas adquirieron rápidamente la certeza de que la EEB se estaba extendiendo del Reino Unido a otros países europeos, y aunque eran conscientes de la importancia de proceder a una evaluación prospectiva de la situación epidemiológica de los Estados miembros, el Comité director científico no recomendó proceder a evaluar el riesgo geográfico que entrañaba la EEB hasta su dictamen de 23 de enero de 1998, modificado el 20 de febrero de 1998.

77 La Comisión impugna la tesis de que la evaluación prospectiva de la situación epidemiológica de los Estados miembros resultaba indispensable desde 1990 y afirma que, en cualquier caso, la Decisión 90/134 impuso a todos los Estados miembros la obligación de notificar todo foco de EEB, lo que permitió vigilar la evolución de la epidemia en los diferentes países.

b) Sobre la imputación de desviación de poder

78 Los demandantes alegan que la Comisión amenazó en varias ocasiones a algunos Estados miembros con procedimientos judiciales en su contra a fin de disuadirles de adoptar medidas unilaterales de protección contra los riesgos derivados de la EEB, a pesar de que el artículo 36 del Tratado CE (actualmente artículo 30 CE) les permite adoptar medidas de esa índole. Mencionan en especial la oposición de la Comisión a que Francia estableciera en 1990 una suspensión temporal de las importaciones de bovinos vivos y de productos derivados procedentes del Reino Unido, así como su

oposición a que Francia adoptara en 1992 medidas transitorias de prohibición de la comercialización de complementos alimentarios y de productos destinados a la alimentación infantil que contuvieran tejidos no musculares de origen bovino y ovino. Según los demandantes, tales requerimientos, que respondían al afán de no revelar el riesgo de incidencia de la EEB en Francia y disimular la insuficiencia de las medidas comunitarias en este campo, constituyen una desviación de poder.

79 Las partes demandadas recuerdan que constituye una desviación de poder la adopción por una institución comunitaria de un acto con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso (sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, Rec. p. I-5755, apartado 69). Pues bien, a su juicio, dado que el funcionamiento del mercado interior, la estabilidad de los mercados agrícolas y la garantía de un nivel equitativo de renta para los agricultores constituyen objetivos legítimos de la Comunidad en el marco de las facultades que le confiere el Tratado, los actos que les imputan los demandantes no pueden calificarse de desviación de poder.

c) Sobre la imputación de violación de los principios de confianza legítima y de buena administración

80 Los demandantes sostienen que las partes demandadas violaron la confianza legítima de los consumidores europeos al optar por una política de opacidad y de falta de transparencia y renunciar a implantar una «pedagogía del riesgo», con objeto de evitar que la difusión de los efectos de la EEB provocase una caída del mercado de la carne bovina. Los demandantes critican igualmente la falta de independencia y de transparencia de los dictámenes científicos comunitarios, señalando a este respecto que el informe de la comisión de investigación del Parlamento de 7 de febrero de 1997 criticó vivamente la preponderancia de los representantes del Reino Unido en el CCV. Por último los demandantes reprochan a la Comisión que no llevase a cabo ninguna inspección sobre la EEB hasta 1994.

81 Las partes demandadas recuerdan que no cabe invocar una violación del principio de confianza legítima si la Administración no ha ofrecido seguridades concretas (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de diciembre de 1996, Atlanta y otros/CE, T-521/93, Rec. p. II-1707, apartado 57). Ahora bien, en el presente asunto ni siquiera se ha alegado una violación de seguridades concretas. En cuanto a la supuesta falta de inspecciones comunitarias sobre la EEB entre 1990 y 1994, la Comisión precisa que su tarea consiste únicamente en supervisar las actividades de inspección desarrolladas por los Estados miembros.

2. Sobre la existencia de un perjuicio

82 Los demandantes invocan en primer lugar la existencia de un «perjuicio por contaminación», a saber, un perjuicio personal no económico que abarca todas las dificultades y sufrimientos fisiológicos, físicos y psíquicos experimentados por cada víctima de la enfermedad, de excepcional gravedad en el presente caso. En los casos de contaminación iatrogénica (es decir, causada por tratamientos médicos) de la ECJ a raíz de la inyección de hormonas del crecimiento, los tribunales franceses evaluaron dicho perjuicio en 340.000 euros. En segundo lugar, los demandantes denuncian el daño moral, afirmando que los sufrimientos de sus parientes aquejados de la enfermedad, la incertidumbre en cuanto al diagnóstico y la posibilidad de estar contaminados ellos mismos les han afectado excepcionalmente. En tercer lugar solicitan reparación de los perjuicios materiales, integrados tanto por las pérdidas sufridas como por el lucro cesante derivado de la enfermedad de sus parientes. En último lugar reclaman intereses compensatorios a un tipo del 10 %, a partir de las respectivas fechas de fallecimiento de las víctimas, e intereses de demora desde la fecha en que se dicte la futura sentencia interlocutoria.

83 Específicamente, en lo que respecta a la contaminación y al fallecimiento de L.D., se formulan las siguientes pretensiones indemnizatorias: un importe de 457.347,05 euros pagadero a los sucesores de la víctima, en concepto de reparación del perjuicio por contaminación; 45.734,71 euros en favor de la madre de la víctima, por el daño moral causado por dicha contaminación, y 30.489,80 euros para cada uno de sus dos hermanos y para su hermana, por el daño moral sufrido.

84 En cuanto al caso de A.E., se formulan las siguientes pretensiones indemnizatorias: un importe de 457.347,05 euros pagadero a los sucesores de la víctima, en concepto de reparación del perjuicio por contaminación; un importe de 76.224,51 euros tanto para el padre como para la madre de la víctima, por el daño moral causado por dicha contaminación, y un importe de 76.224,51 euros también en favor de éstos, en su condición de representantes legales de su hija menor de edad, por el daño moral sufrido por ésta a causa de la contaminación de su hermano mayor.

85 Por lo que se refiere a F.R., se formulan las siguientes pretensiones indemnizatorias: un importe de 457.347 euros pagadero a los sucesores de la víctima, en concepto de reparación del perjuicio por contaminación; un importe de 76.224,51 euros en favor de la viuda de la víctima, por el daño moral causado por dicha contaminación; igualmente para esta última, en su condición de representante legal de su hijo menor de edad, un importe de 76.224,51 euros en reparación del daño moral e idéntico importe por el perjuicio material sufrido por éste; un importe de 45.735 euros tanto para el padre como para la madre de la víctima, por el daño moral causado por dicha contaminación, y un importe de 30.489 euros para cada una de las tres hermanas de la víctima, en reparación del daño moral.

86 Por último, en el caso de S.C.S., se formulan las siguientes pretensiones indemnizatorias: un importe de 457.347 euros en favor del viudo de la víctima, en su condición de heredero de ésta y de representante legal de sus hijos comunes menores de edad, en concepto de reparación del perjuicio por contaminación; un importe de 76.224,51 euros por el daño moral propio sufrido por el viudo a causa de la contaminación de su esposa fallecida; igualmente en favor de este último, en su condición de representante legal de sus tres hijos menores, un importe de 76.224,51 euros para cada uno de ellos, en reparación del daño moral que han sufrido, e idéntico importe por su perjuicio material.

87 Las partes demandadas alegan que la demanda apenas contiene explicaciones sobre el modo en que se han calculado los importes de las indemnizaciones. Ponen también de relieve que, para evaluar el perjuicio material causado por una enfermedad, es preciso tomar en consideración los costes del tratamiento y de la

asistencia a los enfermos, la pérdida de ingresos durante la enfermedad, los perjuicios materiales directamente causados por el fallecimiento y la pérdida material por lucro cesante de las personas que dependen económicamente de la víctima. Pues bien, la demanda no contiene ninguno de estos datos. Por otra parte, las partes demandadas alegan que el daño moral de los parientes de los enfermos no constituye un perjuicio susceptible de indemnización (sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de octubre de 1986, Leussink y otros/Comisión, 169/83 y 136/84, Rec. p. 2801, apartado 22), y niegan que el daño moral sufrido por la víctima sea transmisible a sus sucesores. Por último, las instituciones demandadas impugnan la aplicación del tipo de interés del 10 % solicitado por los demandantes.

88 La Comisión sostiene además que, en el presente asunto, la responsabilidad preponderante por los perjuicios alegados recae en los Estados miembros, de modo que el importe de la indemnización que eventualmente se reconociera tendría que reducirse en consecuencia.

3. Sobre la existencia de una relación de causalidad

89 Los demandantes sostienen que hoy en día la relación entre la EEB y la nvECJ está acreditada, a través de argumentos tanto médicos o científicos como epidemiológicos. Subrayan también que, en el presente asunto, los dictámenes periciales médicos establecen un diagnóstico cierto de nvECJ para cada una de las víctimas fallecidas.

90 Los demandantes ponen de relieve que la EEB fue descrita por primera vez en el Reino Unido en noviembre de 1986 y que las autoridades de dicho país identificaron la nvECJ el 20 de marzo de 1996, tras haberse producido en el Reino Unido 163.000 casos de EEB y más de 150 casos de nvECJ. En Francia, la EEB apareció en

1991, al declararse cinco casos en animales que no habían sido importados del Reino Unido, pero cuya contaminación se debió al consumo de harinas cárnicas procedentes de dicho país. Según los demandantes, Francia ha sido el país continental con mayor incidencia de la EEB, con 679 casos registrados hasta el 29 de agosto de 2002, y en él se han registrado seis casos ciertos o probables de nvECJ hasta 2002.

91 Los demandantes señalan que para determinar el período de exposición de los consumidores a los riesgos derivados de la EEB es preciso tener en cuenta esta evolución de la incidencia de la enfermedad bovina en los diferentes países europeos, así como la evolución del flujo de bovinos y de productos bovinos procedentes del Reino Unido y el desarrollo de la normativa destinada a la protección de la salud de los consumidores en el período que se examina. Tras recordar que las primeras medidas preventivas contra la EEB se adoptaron en el Reino Unido en 1989, afirman que tales medidas provocaron en Francia un fuerte incremento de la importación de harinas de carne y huesos procedentes del Reino Unido. Mientras que la incidencia de la EEB se redujo a continuación en el Reino Unido, la enfermedad apareció en el continente europeo, en particular en Francia, a partir de 1991. En 1996 se estableció un embargo comunitario sobre los bovinos y productos bovinos originarios del Reino Unido y en Francia se retiraron de la cadena alimentaria los despojos con riesgos específicos, aunque a nivel comunitario dicha retirada no se hizo efectiva hasta el año 2000. Entre tanto, Francia había importado 48.000 toneladas de despojos procedentes del Reino Unido entre 1988 y 1996, contra 3.180 toneladas entre 1978 y 1987. Los demandantes sostienen, basándose en estas constataciones, que el período de máxima exposición de los consumidores franceses a los riesgos de la EEB fue el comprendido entre julio de 1988 y 1996, ya que la adopción de medidas de protección en el Reino Unido y la disminución del riesgo de exposición en dicho país fueron acompañadas por un aumento del riesgo de exposición en los demás países comunitarios, a causa de la inercia de las autoridades nacionales y comunitarias.

92 Más específicamente, los demandantes indican que son varios los dictámenes científicos que llegaron a la conclusión de que la retirada de los MER de la cadena alimentaria resultaba útil y pertinente para proteger la salud humana. Los demandantes impugnan por otra parte la alegación de que el perjuicio se deriva de la actividad de las empresas que comercializaban ilegalmente productos bovinos,

dado que los dictámenes científicos y los dictámenes periciales médicos muestran que la causa de la contaminación de las víctimas de que se trata fue la ingestión de tejidos contaminados antes de que fueran prohibidos en Francia en abril de 1996, y por lo tanto antes de que se impusiera un embargo general sobre la comercialización de bovinos y productos bovinos originarios del Reino Unido.

93 Los demandantes precisan por último que no consideran que la Comisión y el Consejo fueran los únicos responsables de la contaminación de sus parientes, recalcando que las autoridades francesas no adoptaron las medidas necesarias para impedir que los consumidores franceses quedasen expuestos a los riesgos de la EEB. Ahora bien, el hecho de que un Estado miembro haya incurrido en una falta no excluye, sin embargo, que la Comunidad haya contribuido a provocar el perjuicio. En tal supuesto, la víctima puede exigir responsabilidades al Estado miembro ante los tribunales nacionales y a la Comunidad ante los tribunales comunitarios (sentencia Kampffmeyer y otros/Comisión CEE, antes citada).

94 Las partes demandadas sostienen que los demandantes no han probado la existencia de una relación de causalidad directa entre el comportamiento que les imputan y el perjuicio que invocan.

95 Las partes demandadas alegan que los informes médicos presentados por los demandantes no permiten acreditar definitivamente que, en el presente asunto, las víctimas fueron contaminadas por el agente patógeno de la EEB por vía alimentaria. Del mismo modo, los demandantes tampoco han presentado elementos o proposiciones de prueba sobre la naturaleza exacta de los productos que sirvieron de vehículo al agente patógeno ni sobre los hábitos de consumo de las personas fallecidas. En particular, no han indicado si la causa de la contaminación fueron productos franceses o productos importados del Reino Unido. Pues bien, habida cuenta del número extremadamente bajo de casos de EEB registrados fuera del Reino Unido, y en particular en Francia (entre 1988 y 1996, únicamente se confirmaron 25 casos en Francia, mientras que en el Reino Unido se descubrieron 167.875 casos), es muy poco probable desde un punto de vista estadístico que las

víctimas francesas contrajeran la infección al consumir carne francesa procedente de animales infectados por la EEB. A juicio de las partes demandadas, resulta más lógico suponer que las víctimas consumieron, en Francia o en otros países, carne originaria del Reino Unido procedente de animales infectados en los años 80.

96 A este respecto, las partes demandadas estiman imposible reconocer en el presente asunto la existencia de una relación de causalidad directa, a causa de la incertidumbre científica que todavía rodea la investigación sobre la EEB, la nvECJ y la relación entre ambas enfermedades. Según el dictamen del CDC de 10 de diciembre de 1999, esta incertidumbre afecta en particular a la duración máxima del período de incubación –o latencia– de la nvECJ, que podría estar comprendida entre un año y más de 25 años, a la dosis infecciosa mínima, a la naturaleza exacta del agente infeccioso y al modo en que la capacidad infecciosa se reparte entre los diferentes tejidos del animal o del ser humano contaminado.

97 Las partes demandadas sostienen que, principalmente a causa de la duración del período de incubación de la nvECJ, no es posible determinar la fecha en que las personas fallecidas pudieron resultar contaminadas (véase a este respecto el dictamen del subgrupo EEB del Comité superior veterinario de 7 de noviembre de 1995). A su juicio, la imposibilidad de determinar la fecha exacta de la contaminación impide analizar si las instituciones demandadas se encontraban en condiciones de adoptar medidas de protección adecuadas en aquel momento.

98 La Comisión subraya además que, como revela el Informe especial nº 14/2001 del Tribunal de Cuentas, algunos Estados miembros mostraron reticencias a adaptar su Derecho nacional a las medidas comunitarias, retrasando así la aplicación de un sistema de protección efectiva de la salud pública y animal, y no vigilaron de modo intachable la aplicación de las normas comunitarias.

B. *Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

99 Según reiterada jurisprudencia, para atribuir una responsabilidad extracontractual a la Comunidad por un comportamiento ilícito de sus órganos con arreglo al artículo 288 CE, párrafo segundo, es precisa la concurrencia de un conjunto de requisitos: la ilegalidad del comportamiento imputado a las instituciones, la realidad del perjuicio y la existencia de una relación de causalidad entre dicho comportamiento y el perjuicio que se alega (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 1982, Oleifici Mediterranei/CEE, 26/81, Rec. p. 3057, apartado 16; 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; de 16 de octubre de 1996, Efisol/Comisión, T-336/94, Rec. p. II-1343, apartado 30, y de 11 de julio de 1997, Oleifici Italiani/Comisión, T-267/94, Rec. p. II-1239, apartado 20).

100 Por lo que se refiere al primer requisito, la jurisprudencia exige que se demuestre 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). En cuanto al requisito de que la violación sea suficientemente caracterizada, el criterio decisivo para considerar que concurre dicho requisito es la inobservancia manifiesta y grave, por parte de la institución comunitaria de que se trate, de los límites impuestos a su facultad de apreciación. Cuando dicha institución sólo dispone de un margen de apreciación considerablemente reducido, o incluso inexistente, la mera infracción del Derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada (sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 2002, Comisión/Camar y Tico, C-312/00 P, Rec. p. I-11355, apartado 54; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de julio de 2001, Comafrica y Dole Fresh Fruit Europe/Comisión, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 y T-225/99, Rec. p. II-1975, apartado 134).

101 En el supuesto de que no se cumpla uno de tales requisitos, deberá desestimarse el recurso en su totalidad, sin que sea necesario examinar los demás requisitos

(sentencia KYDEP/Consejo y Comisión, antes citada, apartados 19 y 81, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 20 de febrero de 2002, Förde-Reederei/Consejo y Comisión, T-170/00, Rec. p. II-515, apartado 37).

102 En el caso de autos, procede examinar en primer lugar la cuestión de la existencia de una relación de causalidad entre la actuación supuestamente ilegal de las instituciones demandadas y el perjuicio alegado por los demandantes.

103 Según reiterada jurisprudencia, se admite la existencia de una relación de causalidad a efectos del artículo 288 CE, párrafo segundo, cuando existe una relación cierta y directa de causa a efecto entre el comportamiento culposo de la institución de que se trate y el perjuicio alegado, relación que incumbe probar a los demandantes (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de enero de 1987, GAEC de la Ségaude/Consejo y Comisión, 253/84, Rec. p. 123, apartado 20, y de 30 de enero de 1992, Finsider y otros/Comisión, C-363/88 y C-364/88, Rec. p. I-359, apartado 25; sentencia Coldiretti y otros/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 101).

104 En el presente asunto, el comportamiento ilegal que los demandantes imputan al Consejo y a la Comisión consiste esencialmente en una serie de omisiones ilícitas en el cumplimiento de sus obligaciones en el ámbito de la salud animal y humana, así como en la adopción de normas y medidas insuficientes, erróneas, inadecuadas o tardías para hacer frente a los riesgos derivados de la EEB y de la nvECJ. Los demandantes alegan que los perjuicios sufridos tienen por origen inmediato la contaminación de sus familiares por la nvECJ y el fallecimiento de éstos a raíz de dicha enfermedad. Los demandantes sostienen que procede considerar al Consejo y a la Comisión responsables de dicha contaminación, aunque no responsables exclusivos.

105 Es preciso analizar, por tanto, si los demandantes han presentado pruebas o indicios que demuestren, en primer lugar, que sus parientes fueron contaminados por la

nvECJ y que dicha infección se produjo al consumir carne de bovinos aquejados de EEB y, en segundo lugar, que las acciones y omisiones imputadas a las partes demandadas constituyen el origen de dicha contaminación.

106 Por lo que respecta a la primera cuestión, a saber, la causa del fallecimiento de los familiares de los demandantes, procede comenzar por hacer constar que las dos series de dictámenes periciales médicos aportadas por los demandantes –por una parte, los dictámenes de 1 de octubre de 2002 y 13 de abril, 20 de mayo y 6 de junio de 2003, solicitados por el tribunal de grande instance de Paris y, por otra parte, los dictámenes de 29 de enero de 2004, solicitados por el tribunal administratif de Paris– muestran que, en todas las víctimas, el diagnóstico de la nvECJ ha sido establecido inequívocamente, quedando expresamente excluido cualquier diagnóstico alternativo. Dichos dictámenes concluyen además que, en dichos casos de nvECJ, la modalidad de infección más probable fue la infección por vía oral, es decir, por contaminación alimentaria, descartando así la posibilidad de una ECJ iatrogénica, es decir, provocada por tratamientos médicos. Más concretamente, dichos dictámenes confirman que se trataba de infecciones transmitidas al ser humano a partir de la EEB.

107 Debe indicarse por lo demás que en la actualidad parece existir un consenso general entre los científicos sobre el hecho de que la nvECJ se debe a la contaminación por el agente causante de la EEB. Las propias partes demandadas han reconocido que ha quedado científicamente probada la existencia de características físicas, químicas y biológicas comunes entre la EEB y la nvECJ. Del mismo modo, el dictamen del CDC de 10 de diciembre de 1999 sobre el riesgo de exposición humana a la EEB por vía alimentaria (véase el apartado 48 *supra*) afirma que las pruebas científicas indican que existe una gran probabilidad de que la EEB y la nvECJ sean causadas por el mismo agente, deduciendo de ello que muy probablemente las víctimas humanas fueron infectadas al consumir por vía oral productos contaminados por la EEB. Por último, la Decisión 2000/418 indica en su exposición de motivos que «se van acumulando pruebas de que el agente causante de la EEB es idéntico al que causa [la nvECJ]».

108 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, el Tribunal de Primera Instancia considera suficientemente acreditado que la causa del fallecimiento de los parientes de los demandantes fue la nvECJ y que dicha enfermedad fue causada por el consumo de carne de bovinos aquejados de EEB.

109 En cuanto a la segunda cuestión, es decir, la de si puede considerarse que las acciones y omisiones imputadas a las partes demandadas constituyeron el origen de la contaminación de los familiares fallecidos de los demandantes, estos últimos sostienen, en esencia, que el Consejo y la Comisión no adoptaron en el momento oportuno las medidas necesarias y apropiadas que se requerían a fin de afrontar los riesgos para la salud pública creados por la crisis de la EEB. Alegan así que dichas instituciones son responsables de no haber impedido la propagación de la EEB –que pasó del ganado del Reino Unido, donde había aparecido, al de otros Estados miembros–, y de no haber evitado que ésta se transmitiera a los seres humanos en forma de nvECJ.

110 A efectos de analizar esta cuestión, procede comenzar por examinar las fechas de contaminación de las víctimas y el período de incubación de la enfermedad, para verificar seguidamente la eventual existencia de una relación de causalidad entre los perjuicios acreditados y los diferentes comportamientos supuestamente ilegales que se imputan en concreto al Consejo y a la Comisión.

111 En cualquier caso, es preciso recordar que la posibilidad de transmisión de la EEB al hombre no quedó científicamente establecida hasta marzo de 1996, cuando el SEAC emitió el comunicado en el que mencionaba el probable vínculo entre la EEB y la nvECJ. Ahora bien, como han puesto de relieve las partes demandadas, su acción debe juzgarse basándose en el estado de los conocimientos científicos y en el grado de prudencia y de precaución exigibles en el momento de los hechos.

1. En lo que respecta a las fechas de contaminación de las víctimas y al período de incubación de la enfermedad

112 Se deduce de los autos que no es posible determinar con precisión las fechas de la contaminación de los familiares de los demandantes. A este respecto, los

demandantes sostienen que la máxima exposición de los consumidores franceses a los riesgos derivados de la EEB se alcanzó en el período comprendido entre julio de 1988 –momento en que las autoridades del Reino Unido establecieron las primeras medidas de protección relativas a la EEB– y marzo o abril de 1996 –momento en que la Comunidad impuso un embargo sobre los productos bovinos y las harinas de carne y huesos originarias del Reino Unido, y Francia prohibió el consumo de los despojos con riesgos específicos– (véase el apartado 91 *supra*). En particular, los demandantes afirman que la contaminación de sus parientes no fue posterior a 1996 (véase el apartado 92 *supra*). Procede señalar igualmente que los dictámenes periciales solicitados por el tribunal de grande instance de Paris y por el tribunal administratif de Paris, tras declarar que no era posible determinar con precisión las fechas de la contaminación de los familiares fallecidos de los demandantes, indicaron que dicha contaminación se había producido probablemente entre 1980 y 1996.

113 A este respecto, es necesario subrayar que la nvECJ se caracteriza por la larga duración de su período de incubación. En efecto, tras afirmar que dicha duración sigue sin conocerse, el dictamen del CCD de 10 de diciembre de 1999 sobre el riesgo de exposición humana a la EEB por vía alimentaria (véase el apartado 48 *supra*) precisa que podría oscilar entre unos pocos años y más de 25 años. Los propios demandantes han indicado que las encefalopatías espongiformes transmisibles se caracterizan por un largo período de latencia en el individuo infectado, que puede llegar a ser de 30 años en el ser humano (véase el punto 103 de la demanda). Por último, los dictámenes periciales solicitados por el tribunal de grande instance de Paris y por el tribunal administratif de Paris ponen de relieve que «los datos clínicos y los modelos relativos a la duración de la incubación hacen pensar en un plazo de 15 a 20 años entre la exposición al agente causante de la EEB y la aparición en el hombre de la nueva variante», precisando que «sea cual sea la forma de la [ECJ] y sea cual sea su origen, se trata de una enfermedad con un período de incubación muy largo (varios años)», que «esta incubación tiene una duración variable según los casos», y que «la variante ligada a [la EEB] también tiene esta característica evolutiva de la enfermedad». Por último, procede recordar que la EEB, que constituye el origen de la contaminación por la nvECJ, tiene también un período de incubación en los bovinos que puede durar varios años. En efecto, según el dictamen del CDC de 10 de diciembre de 1999, el período de incubación de la EEB tiene una duración media de 5 años, y en la mayoría de los casos oscila entre 4 y 6 años.

114 Partiendo de las constataciones anteriores, procede concluir que, en el presente caso, los familiares de los demandantes que padecían la nvECJ pudieron ser infectados por el agente causante de dicha enfermedad no sólo entre 1988 y 1996, como alegan los demandantes, sino incluso antes de 1988. Ahora bien, es preciso recordar, en primer lugar, que existe un consenso general sobre el hecho de que la posibilidad de transmisión de la EEB al hombre no fue científicamente reconocida hasta 1996. En segundo lugar, como indica el dictamen del CDC de 10 de diciembre de 1999 (véase el apartado 48 *supra*), la EEB es una nueva enfermedad que apareció en el Reino Unido probablemente entre 1980 y 1985, pero que no fue identificada y descrita hasta noviembre de 1986. Por lo tanto, la contaminación de las víctimas de que se trata pudo muy bien producirse en un momento en el que los científicos ignoraban en gran medida los riesgos que entrañaba la EEB, y en particular sus riesgos para la salud humana.

115 Más específicamente, como esta contaminación pudo producirse antes de 1988, no cabe considerar probado que los comportamientos supuestamente ilegales que los demandantes imputan al Consejo y la Comisión, todos ellos posteriores a esa fecha, constituyan el origen necesario y directo de los perjuicios alegados.

2. En lo que respecta a la existencia de una relación de causalidad entre los perjuicios alegados y los comportamientos que se imputan al Consejo y a la Comisión

116 Las dos críticas fundamentales de los demandantes en cuanto al modo en que el Consejo y la Comisión gestionaron la crisis de la EEB y de la nvECJ se centran, por una parte, en el supuesto retraso con que prohibieron la utilización en la alimentación del ganado de las harinas de carne y de huesos, lo que a juicio de los demandantes explica la propagación de la EEB fuera del Reino Unido, y, por otra parte, en el presunto retraso con que retiraron de la cadena alimentaria los MER, que constituyen el origen de la contaminación de las víctimas humanas por la nvECJ. Los demandantes identifican además otros comportamientos de las partes demandadas que en su opinión constituyen un error manifiesto de apreciación, imputándoles igualmente una desviación de poder y una violación de los principios de confianza legítima y de buena administración.

a) Sobre el supuesto retraso en la prohibición de las harinas de carne y de huesos

117 Los demandantes sostienen que la EEB se propagó en Europa continental, y en particular en Francia, a causa sobre todo de la utilización en la alimentación del ganado de harinas de carne y de huesos contaminadas importadas del Reino Unido. Indican que las autoridades de este último país prohibieron en 1988 alimentar a los rumiantes con harinas de rumiantes, pero no prohibieron exportar dichas harinas a los demás Estados miembros. Ello provocó un importante aumento de la importación en Francia de harinas contaminadas procedentes del Reino Unido, y el consumo de dichas harinas por parte del ganado bovino francés fue la causa de la aparición de la EEB en Francia. Ahora bien, las partes demandadas no prohibieron utilizar en la alimentación de los rumiantes las harinas de carne y de huesos procedentes de tejidos de mamíferos hasta junio de 1994, al adoptar la Decisión 94/381. Además, la prohibición parcial de la utilización de harinas de carne y de huesos establecida por dicha Decisión no evitó que los bovinos se vieran expuestos al agente infeccioso, debido a las contaminaciones cruzadas. En la vista, los demandantes precisaron que, como la exposición humana a la nvECJ está ligada a la propagación de la EEB, estos comportamientos de las partes demandadas en su gestión de la enfermedad bovina, a su juicio ilegales, afectaron a los riesgos para la salud humana.

118 En primer lugar procede hacer constar que, aunque el origen exacto de la EEB no parece conocerse perfectamente, las investigaciones científicas sobre dicha enfermedad revelan que –salvo en un reducido número de casos de transmisión materna (menos del 10 %)– el origen de la EEB se encuentra muy probablemente en la ingestión de harinas de carne y de huesos que contienen el agente infeccioso. En efecto, como indica la Decisión 94/381, el origen de la EEB en el ganado vacuno se atribuye a las proteínas de rumiantes que contienen el agente causante de la tembladera y, posteriormente, el agente causante de la EEB, y que no han sido suficientemente procesadas para inactivar a los agentes infecciosos. De ello se deduce que, para combatir la propagación de esta enfermedad, resultaba necesario impedir la introducción en la cadena alimentaria animal de tejidos que pudieran contener el agente causante de la EEB.

119 Ahora bien, aunque las autoridades del Reino Unido prohibieron en julio de 1988 a los ganaderos establecidos en su territorio que alimentaran a los rumiantes con harinas de carne y de huesos que contuviesen proteínas de rumiantes, en un primer momento las partes demandadas no adoptaron medidas similares a nivel comunitario. En efecto, como alegan los demandantes, las partes demandadas no prohibieron en toda la Comunidad la utilización en la alimentación de los rumiantes de proteínas procedentes de mamíferos hasta junio de 1994, al adoptar la Decisión 94/381. Del mismo modo, la exportación del Reino Unido a los demás Estados miembros de harinas de carne y de huesos no fue expresamente prohibida hasta 1996, mediante la Decisión 96/239.

120 Es cierto que, en aquel momento, no se conocían perfectamente las características de la enfermedad ni, más concretamente, su modo de transmisión. Además, antes de 1994 la incidencia de la EEB era bastante escasa fuera del Reino Unido –y de Irlanda, mucho menos afectada–. En efecto, entre 1988 y 1994, en Europa continental se habían detectado casos de EEB únicamente en Alemania (4 casos), Dinamarca (1 caso), Francia (10 casos), Italia (2 casos) y Portugal (18 casos).

121 En cualquier caso, es preciso señalar que, como se indica en la respuesta dada por la Comisión en septiembre de 1996 a las preguntas de la comisión de investigación del Parlamento, en 1991 todos los Estados miembros habían adoptado ya medidas nacionales por las que se prohibía importar harinas de carne y de huesos procedentes del Reino Unido, siguiendo las recomendaciones al respecto de la Comisión.

122 Del mismo modo, entre 1989 y 1990, siete Estados miembros adoptaron medidas por las que se prohibía utilizar en la alimentación de los rumiantes proteínas procedentes de tejidos de mamíferos. En particular, la República Francesa prohibió la utilización de proteínas de mamíferos en la alimentación de los bovinos en julio de 1990. En efecto, el artículo 1 del arrêté portant interdiction de l'emploi de certaines protéines d'origine animale dans l'alimentation et la fabrication d'aliments destinés aux animaux de l'espèce bovine (Orden Ministerial por la que se prohíbe el uso de ciertas proteínas de origen animal en la alimentación y en la fabricación de

alimentos destinados a los bovinos), de 24 de julio de 1990 (JORF de 11 de agosto de 1990, p. 9837), en su versión modificada por el artículo 1 del arrêté de 26 de septiembre de 1990 (JORF de 7 de octubre de 1990, p. 12162), está redactado así: «se prohíbe utilizar en la alimentación de los bovinos o en la fabricación de alimentos destinados a dichos animales harinas y polvos de huesos y proteínas de origen animal, exceptuando las proteínas procedentes de productos lácteos, de aves de corral, de ovoproductos, de pescados o de animales marinos, siempre que hayan sido recogidas, tratadas y almacenadas por separado».

123 Por otra parte, a partir de 1994, las partes demandadas aplicaron progresivamente una estrategia específica destinada a impedir, en todo el territorio comunitario, la introducción en la cadena alimentaria animal de tejidos que pudieran contener el agente causante de la EEB. Entre dichas medidas debe destacarse la Decisión 94/381, que prohibió en toda la Comunidad la utilización en la alimentación de los rumiantes de proteínas procedentes de mamíferos, pero admitiendo sin embargo la posibilidad de autorizar caso por caso la aplicación de sistemas que permitieran diferenciar las proteínas de rumiantes y las de especies no rumiantes.

124 Los demandantes sostienen no obstante que dichas disposiciones eran insuficientes, en particular porque la Decisión 94/381 prohibió utilizar las proteínas procedentes de mamíferos únicamente en la alimentación de los rumiantes y no, por tanto, en la alimentación de otros tipos de ganado (en particular, cerdos y aves de corral). Según ellos, posteriormente se comprobó que dicha prohibición parcial había constituido un foco de contaminación cruzada y, por tanto, de propagación de la EEB.

125 A este respecto procede hacer constar que la prohibición absoluta de utilizar proteínas animales en la alimentación de cualquier tipo de ganado sólo se impuso en toda la Comunidad al adoptarse la Decisión 2000/766, que entró en vigor el 1 de enero de 2001. En todo caso, es importante señalar que fueron las deficiencias sistemáticas en la aplicación de las normas comunitarias sobre las harinas de carne y de huesos en varios Estados miembros las que obligaron a adoptar dicha Decisión (véanse los considerandos cuarto a sexto de la Decisión 2000/766).

126 En efecto, como indica el Informe especial nº 14/2001 del Tribunal de Cuentas (véase el apartado 31 *supra*), la mayoría de los Estados miembros, entre ellos la República Francesa, toleraron cierto grado de contaminación, a pesar de que la normativa comunitaria no permite ningún margen de tolerancia. Asimismo, en las inspecciones de la Oficina Alimentaria y Veterinaria de la Comisión (en lo sucesivo, «OAV») efectuadas entre 1998 y 2000 se observaron también lagunas en el control del comercio de estas harinas en la mayoría de los Estados miembros. Las inspecciones de la OAV pusieron también de manifiesto que el sector productor de alimentos para animales no había dedicado suficientes esfuerzos a evitar que los alimentos para el ganado contuvieran harinas de carne y de huesos y que en algunos países, entre ellos Francia, los alimentos en cuestión no siempre estaban correctamente etiquetados. Según el informe, estas irregularidades contribuyeron a que los agricultores utilizaran por accidente alimentos potencialmente infecciosos para sus reses (véase el informe especial nº 14/2001 del Tribunal de Cuentas, punto 33).

127 Por consiguiente, procede concluir que no se ha demostrado que el modo en que las partes demandadas gestionaron los problemas relativos a la utilización de harinas de carne y de huesos en la alimentación de los animales de granja, incluidos los rumiantes, haya sido causa determinante de la propagación de la EEB fuera del Reino Unido, en particular en Francia, y, por lo tanto, de la contaminación por la nvECJ de los familiares de los demandantes. En efecto, habida cuenta en especial, por una parte, de las medidas adoptadas por varios Estados miembros, incluida Francia, por las que se prohibía importar harinas de carne y de huesos procedentes del Reino Unido y utilizar en la alimentación de los rumiantes proteínas procedentes de tejidos de mamíferos y, por otra parte, de las deficiencias en la aplicación de las normas comunitarias, imputables a las autoridades nacionales y a las empresas privadas, el Tribunal de Primera Instancia estima que no se ha acreditado que, si la Comisión y el Consejo hubieran adoptado las medidas cuya falta de adopción critican los demandantes, o si las hubieran adoptado antes, no se habrían producido los perjuicios alegados por éstos. Tampoco se ha acreditado, *a fortiori,* que los comportamientos mencionados a este respecto por los demandantes puedan constituir la causa cierta y directa de la contaminación por la nvECJ de los familiares de los demandantes.

b) Sobre el supuesto retraso en la prohibición de utilizar los MER

128 Los demandantes sostienen, en esencia, que la prohibición de utilizar los MER constituye la principal medida de protección contra el riesgo que la nvECJ supone para la salud humana, ya que estos materiales de riesgo constituyen la principal fuente de contaminación para el hombre, y ponen de relieve que, aunque a partir de 1989 varios dictámenes científicos habían considerado necesaria tal prohibición, las partes demandadas no la adoptaron hasta mucho después. En efecto, la decisión de prohibir utilizar todo tipo de MER no se tomó hasta 1997, al aprobarse la Decisión 97/534. Además, la Comisión y el Consejo retrasaron varias veces durante casi tres años la entrada en vigor de esta Decisión, que hubiera debido producirse el 1 de enero de 1998. Así, dicha prohibición no entró en vigor en toda la Comunidad hasta el 1 de octubre de 2000, a raíz de la Decisión 2000/418.

129 Es preciso comenzar por señalar que, en contra de lo que los demandantes parecen alegar, el dictamen del CCV de 27 de noviembre de 1989 llegó a la conclusión de que no existían en aquel momento pruebas de que las encefalopatías espongiformes animales fueran transmisibles al hombre, aunque indicó que no cabía excluir que pudiera existir un pequeño riesgo para la salud humana en el caso de tejidos con alta capacidad infecciosa. Por consiguiente, el CCV únicamente recomendó excluir de la cadena alimentaria humana ciertos despojos bovinos específicos (a saber, sesos, médula espinal, timo, amígdalas, bazo e intestinos) de animales procedentes de países en los que se hubiera propagado la EEB.

130 A este respecto procede recordar que, hasta 1989, únicamente se habían descubierto casos de EEB en el Reino Unido. A continuación, entre 1989 y 1996, la inmensa mayoría de los casos de EEB fueron detectados igualmente en dicho país. En efecto, el Reino Unido registró 165.402 casos de EEB en dicho período e Irlanda, por su parte, únicamente 189 casos. En este mismo período sólo se registraron 25 casos de

EEB en Francia, y en los demás Estados miembros de Europa continental el número de casos fue también muy escaso (así, 64 casos en Portugal, 4 casos en Alemania, 2 casos en Italia y uno en Dinamarca).

131 A partir de 1989, las partes demandadas adoptaron una primera serie de medidas para evitar la propagación de la EEB desde el Reino Unido, en particular estableciendo ciertas restricciones al comercio intracomunitario de bovinos procedentes de dicho país (véanse en especial las Decisiones 89/469, 90/59 y 90/261). Del mismo modo, en abril de 1990 la Comisión adoptó la Decisión 90/200, que prohibía expedir desde el Reino Unido –único país en el que entonces se había propagado la EEB– sesos, médula espinal, timo, amígdalas, bazo e intestinos procedentes de bovinos de más de seis meses de edad en el momento de su sacrificio.

132 No obstante, los demandantes acusan a las partes demandadas de no haber establecido en aquel momento una prohibición generalizada de utilización de los MER en toda la Comunidad, y consideran que esta omisión constituye el origen de la contaminación de sus parientes.

133 Ahora bien, en un ámbito como el de la salud animal y humana, la existencia de una relación de causalidad entre un comportamiento y un perjuicio debe ser demostrada partiendo del análisis de las conductas exigibles a las instituciones en función del estado de los conocimientos científicos del momento. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia pone de relieve que la posibilidad de transmisión de la EEB al hombre no quedó científicamente establecida hasta marzo de 1996 (véase los apartados 8, 9 y 111 *supra*). Del mismo modo, es preciso recordar que, antes de octubre de 1996, los comités científicos y veterinarios comunitarios no habían propuesto prohibir con carácter generalizado la utilización de los MER en toda la Comunidad, ya que las medidas relativas a estas sustancias sólo se consideraban necesarias en el Reino Unido. Por lo tanto, no cabe reprochar a las partes demandadas que no prohibiesen totalmente la utilización de los MER en toda la Comunidad antes de 1996.

134 Procede señalar además que para que exista una relación de causalidad es preciso que el comportamiento criticado constituya la causa cierta y directa del perjuicio invocado y que, en casos como el que aquí se plantea, en el que el comportamiento que supuestamente provoca el perjuicio alegado consiste en una abstención de obrar, resulta especialmente necesario adquirir la certeza de que el perjuicio fue causado efectivamente por la omisión que se critica y no pudo ser provocado por comportamientos distintos de los que se imputan a las instituciones demandadas.

135 En el presente asunto, el Tribunal de Primera Instancia considera que no existe tal certeza.

136 Así, no cabe afirmar con un grado suficiente de certeza que si las instituciones demandadas hubieran establecido antes una prohibición total de utilizar los MER, los familiares de los demandantes no habrían resultado igualmente contaminados. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia considera de especial relevancia el hecho de que, en el presente caso, la eficacia de las medidas normativas que correspondía adoptar a las instituciones demandadas dependía sobre todo de la actuación de los Estados miembros, los cuales no velaron siempre con suficiente rigor por una aplicación estricta de la normativa veterinaria (véase el apartado 144 *supra*).

137 Del mismo modo, procede señalar que, como indica el dictamen del CDC de 10 de diciembre de 1999 (véase el apartado 48 *supra*), aunque los MER parecen representar con diferencia la principal fuente de infección de la nvECJ, para alcanzar un nivel «ideal» de protección de los consumidores contra dicha enfermedad sería necesario eliminar completamente de la cadena alimentaria humana los animales infectados por la EEB, ya que la retirada de los MER únicamente constituye un «segundo nivel de protección» a este respecto. En efecto, tras subrayar que no se conocen con certeza ni la dosis mínima de sustancia infectada por la EEB que provoca la contaminación en el ser humano ni el modo en que dicha infección se distribuye en los diferentes tejidos del animal, el CDC llega a la conclusión de que debería evitarse, por tanto, toda exposición humana al agente infeccioso.

138 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, el Tribunal de Primera Instancia estima que, aunque una decisión más temprana de prohibir por completo el consumo y la utilización de los MER en toda la Comunidad, aplicada de manera estricta y eficaz en todos los Estados miembros, habría podido reducir el riesgo de que los consumidores europeos fueran contaminados por la nvECJ, no cabe sin embargo afirmar con un grado suficiente de certeza que, en el presente asunto, el establecimiento de tal prohibición por parte de las instituciones demandadas habría impedido la contaminación de los familiares de los demandantes. En cualquier caso, habida cuenta de las fechas en que probablemente se produjo la contaminación de dichas personas y de los períodos de incubación respectivos de la EEB y de la nvECJ (véanse los apartados 112 a 114 *supra*), para que tal prohibición hubiera podido resultar eficaz en el presente caso habría sido preciso establecerla, no sólo mucho antes de 1996 –momento en que se reconoció científicamente que la EEB podía trasmitirse al hombre–, sino antes incluso de 1990 –momento en que se descubrió el primer caso de EEB en Europa continental– o, más aún, antes de 1986 –momento en que la enfermedad de la EEB fue identificada y descrita por primera vez el Reino Unido–. Ahora bien, tal como se ha concluido en el apartado 133 *supra,* no cabe reprochar a las partes demandadas que no prohibiesen totalmente la utilización de los MER en toda la Comunidad antes de 1996.

139 Por último, en cuanto al retraso producido entre 1997 y 2000 en la adopción de medidas relativas a la utilización de los MER, que los demandantes imputan a las instituciones demandadas, el Tribunal de Primera Instancia considera que dicha imputación carece de pertinencia en el presente asunto. En efecto, procede señalar que, según los propios demandantes, sus parientes fueron contaminados por la nvECJ en 1996, como muy tarde (véase el apartado 92 *supra*). Del mismo modo, los dictámenes periciales solicitados por el tribunal de grande instance de Paris y por el tribunal administratif de Paris llegaron a la conclusión de que la contaminación de los familiares fallecidos de los demandantes se había producido probablemente antes de 1996 (véase el apartado 112 *supra*). Por consiguiente, las supuestas ilegalidades cometidas por las partes demandadas después de 1996 no pueden considerarse causa de los perjuicios alegados en el presente asunto.

140 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, el Tribunal de Primera Instancia estima que el comportamiento imputado por los demandantes a las instituciones demandadas en lo que respecta a la prohibición de los MER no puede considerarse causa cierta y directa de los perjuicios alegados en el presente asunto.

c) Sobre los demás comportamientos imputados al Consejo y a la Comisión

141 Además de las supuestas ilegalidades en la gestión de las harinas y de los MER, antes analizadas, los demandantes formulan otras críticas contra la actuación de las partes demandadas en la lucha contra la EEB y la nvECJ, alegando en particular que éstas cometieron errores manifiestos de apreciación en la gestión de los riesgos derivados de dichas enfermedades. Los demandantes imputan igualmente a las partes demandadas una desviación de poder, sosteniendo que intentaron disuadir a los Estados miembros de adoptar medidas de protección unilaterales contra los riesgos de la EEB a fin de proteger los intereses del sector y del mercado bovinos. Por último, los demandantes invocan una violación de los principios de confianza legítima y de buena administración, principalmente a causa de la desorganización de los servicios de la Comisión y de las insuficiencias y deficiencias de las inspecciones veterinarias comunitarias relativas a la EEB, así como de los fallos en la supervisión de los controles veterinarios de los Estados miembros.

142 Pues bien, procede hacer constar que los demandantes no han acreditado en absoluto una relación de causa a efecto concreta entre estas supuestas irregularidades y los perjuicios alegados en el presente asunto, derivados, como se ha indicado anteriormente, de la contaminación de sus familiares por la nvECJ y del posterior fallecimiento de éstos.

143 Por lo demás, procede destacar que la responsabilidad de controlar efectivamente la aplicación de la normativa veterinaria incumbe principalmente a los Estados miembros. En particular, en lo relativo a los controles veterinarios aplicables al comercio intracomunitario, las Directivas 89/66 y 90/425 disponen que dichos controles incumben prioritariamente a las autoridades del Estado miembro de expedición de las mercancías, y en menor medida a las del Estado de destino. Concretamente, en caso de aparición en el territorio de un Estado miembro de cualquier zoonosis o enfermedad que pueda suponer un peligro grave para los animales o para la salud humana, dicho Estado debe aplicar inmediatamente las medidas de lucha o prevención previstas en la normativa comunitaria y adoptar cualquier otra medida que estime oportuna.

144 Es preciso señalar igualmente que, como indica el Informe especial nº 14/2001 del Tribunal de Cuentas, las inspecciones realizadas a partir de 1996 por la OAV muestran que la mayoría de los Estados miembros no velaron con suficiente rigor por que las medidas relativas a la EEB fueran debidamente aplicadas en su territorio. Según el Tribunal de Cuentas, esta aplicación deficiente de la normativa comunitaria por parte de los Estados miembros contribuyó a obstaculizar la erradicación de la EEB y a favorecer su propagación. Del mismo modo, también debe tenerse en cuenta la responsabilidad de ciertas empresas privadas en la propagación de la enfermedad. Así, el mencionado Informe del Tribunal de Cuentas hizo constar que el sector agroalimentario no había aplicado con suficiente rigor la normativa comunitaria relativa a la EEB.

145 A la vista de las consideraciones expuestas, el Tribunal de Primera Instancia estima que los demandantes no han demostrado que estas supuestas ilegalidades puedan considerarse causa cierta y directa de la contaminación de sus parientes por la nvECJ.

3. Conclusión

146 Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, el Tribunal de Primera Instancia no estima que se haya acreditado que las acciones y omisiones supuestamente ilegales del Consejo y de la Comisión puedan considerarse causa cierta y directa de la contaminación de los familiares de los demandantes fallecidos en Francia de la nvECJ, origen de los perjuicios alegados en el presente asunto. No se ha demostrado así, en las circunstancias del presente asunto, que si dichas instituciones hubieran adoptado las medidas cuya falta de adopción critican los demandantes, o si las hubieran adoptado antes, no se habrían producido los mencionados perjuicios.

147 Por consiguiente, procede concluir que no se ha acreditado la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio alegado y el comportamiento supuestamente ilícito de las instituciones comunitarias.

148 Por lo tanto, procede desestimar por infundadas las pretensiones de los demandantes relativas a la responsabilidad extracontractual de la Comunidad por comportamiento ilícito de las instituciones demandadas, sin que sea necesario pronunciarse sobre la concurrencia en el presente asunto de los demás requisitos de dicha responsabilidad, a saber, la ilegalidad de los comportamientos imputados a las instituciones demandadas y la realidad del perjuicio.

II. *Sobre la responsabilidad extracontractual de la Comunidad en ausencia de comportamiento ilícito de las instituciones demandadas*

A. *Alegaciones de las partes*

149 Los demandantes alegan que el Derecho francés, junto al régimen jurídico de imputación de responsabilidad por culpa, reconoce igualmente a las víctimas un derecho fundamental a la reparación de su perjuicio por imputación de la carga a las autoridades públicas. Dicho régimen se basa en los valores constitucionales de igualdad y de solidaridad. Sobre esta base, el legislador francés estableció, en 1991, un Fondo especial de indemnización de las personas contaminadas por el virus de la inmunodeficiencia humana a causa de la inyección de productos sanguíneos y, en 1993, una Comisión independiente de indemnización de las víctimas de una forma iatrogénica de la ECJ causada por la inyección de hormonas de crecimiento.

150 Los demandantes ponen de relieve que la jurisprudencia comunitaria no ha descartado el principio de la responsabilidad objetiva de la Comunidad (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 29 de enero de 1998, Dubois et Fils/Consejo y Comisión, T-113/96, Rec. p. II-125). Basándose en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y en los derechos fundamentales, que las instituciones comunitarias están obligadas a respetar, los demandantes sostienen que, cuando el principio de igualdad se rompe de manera anormal y especial, resulta legítimo imputar la carga de la reparación del perjuicio a la Comunidad. Los

demandantes reconocen que lo deseable sería que la decisión de conceder una reparación basada en el principio de solidaridad fuera adoptada por las instituciones «políticas», pero sostienen que también cabe reconocer esta facultad al juez comunitario. Señalan que, mediante una resolución de 19 de noviembre de 1997, el Parlamento instó a la Comisión y a los Estados miembros interesados a conceder los recursos económicos necesarios para mostrar su solidaridad con las familias de las víctimas de la nvECJ.

151 Los demandantes afirman haber sufrido, a raíz de la contaminación de sus parientes por el agente patógeno de la EEB y del fallecimiento de éstos a causa de la nvECJ, perjuicios de una intensidad y de unas repercusiones excepcionales. Además, no pueden basar sus acciones indemnizatorias en los regímenes nacionales o comunitarios de responsabilidad de los fabricantes y distribuidores, al no haberse identificado el agente infeccioso y ser difícil establecer la fecha exacta y la fuente de la contaminación. Sostienen que sería justo, por tanto, que pudiesen imputar la carga de la reparación a las instituciones comunitarias.

152 Las partes demandadas alegan que sólo cabría reconocer una responsabilidad extracontractual de la Comunidad en ausencia de actuación ilegal en el caso de que concurrieran acumulativamente tres requisitos estrictos, a saber, la realidad del perjuicio sufrido, la existencia de una relación de causalidad y el carácter anormal y especial de dicho perjuicio (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de junio de 2000, Dorsch Consult/Consejo y Comisión, C-237/98 P, Rec. p. I-4549, apartados 17 a 19). Ahora bien, en el presente asunto no se cumple el requisito relativo a la relación de causalidad. Del mismo modo, en su opinión, el daño moral de los familiares debe excluirse, y las cantidades solicitadas en reparación del perjuicio material son injustificadas y desproporcionadas. La Comisión sostiene igualmente que los demandantes no han acreditado el carácter anormal y especial del perjuicio, alegando que, si bien es cierto que el fallecimiento constituye un perjuicio particularmente grave, no es menos cierto que los demandantes no han justificado que las víctimas se hayan visto expuestas a un riesgo particular, diferente del riesgo al que han estado expuestos todos los demás consumidores de productos bovinos.

B. *Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

153 Al imponer a la Comunidad la obligación de reparar los daños causados por sus instituciones, el artículo 288 CE, párrafo segundo, se basa en los «principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros», sin limitar, en consecuencia, el alcance de dichos principios al régimen de responsabilidad extracontractual de la Comunidad por comportamiento ilícito de dichas instituciones. Pues bien, los Derechos nacionales relativos a la responsabilidad extracontractual permiten a los particulares, si bien en diversos grados, en ámbitos específicos y con arreglo a distintas disposiciones, obtener ante los tribunales la indemnización de ciertos daños, incluso cuando no ha habido una actuación ilícita del autor del daño (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 14 de diciembre de 2005, FIAMM y FIAMM Technologies/Consejo y Comisión, T-69/00, Rec. p. II-5393, apartados 158 y 159, y Beamglow/Parlamento y otros, T-383/00, Rec. p. II-5459, apartados 172 y 173). En caso de un daño causado por un comportamiento de las instituciones de la Comunidad del que no se haya demostrado que es ilegal, la responsabilidad extracontractual de la Comunidad puede nacer cuando se cumplan acumulativamente los requisitos relativos a la realidad del perjuicio, la relación de causalidad entre éste y el comportamiento de las instituciones comunitarias, y el carácter anormal y especial del perjuicio de que se trate (sentencia Dorsch Consult/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 19; sentencia FIAMM y FIAMM Technologies/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 160, y sentencia Beamglow/Parlamento y otros, antes citada, apartado 174).

154 Ahora bien, en el presente caso se ha declarado ya que no ha quedado acreditada la existencia de una relación de causalidad entre los comportamientos de las partes demandadas mencionados por los demandantes y los perjuicios alegados por ellos. Por lo tanto, procede desestimar por infundadas las pretensiones de los demandantes relativas a la responsabilidad extracontractual de la Comunidad en ausencia de un comportamiento ilícito de las partes demandadas, sin que resulte necesario pronunciarse sobre la concurrencia en el presente asunto de los demás requisitos de dicha responsabilidad, a saber, la realidad del perjuicio y su carácter anormal y especial.

155 Por lo demás, procede subrayar que, cuando no se reconoce la responsabilidad extracontractual de las instituciones comunitarias, el Tribunal de Primera Instancia

no es competente para decidir otorgar indemnizaciones a las víctimas de una enfermedad al amparo de un supuesto principio de solidaridad. En cualquier caso, es preciso señalar que, en el presente asunto, el Gobierno francés concedió a los demandantes en junio de 2004 y en enero de 2005 unos «subsidios de solidaridad», en razón de los perjuicios sufridos por las víctimas y sus sucesores a causa de la patología de la nvECJ. Tales reparaciones comprenden unas cantidades correspondientes a los perjuicios sufridos por cada víctima y otras cantidades que corresponden a los perjuicios sufridos por cada uno de sus familiares.

156 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede desestimar las pretensiones de los demandantes relativas a la responsabilidad extracontractual de la Comunidad en ausencia de un comportamiento ilícito de las partes demandadas.

157 Por consiguiente, procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

158 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. No obstante, a tenor del artículo 87, apartado 3, en circunstancias excepcionales o cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal de Primera Instancia podrá repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas.

159 En vista de las circunstancias del presente asunto, y en particular de la desestimación de la mayoría de las pretensiones de la Comisión y del Consejo relativas a la admisibilidad de los recursos, procede condenar a dichas instituciones a cargar con las costas correspondientes a los motivos relativos a la admisibilidad, que el Tribunal de Primera Instancia fija en una cuarta parte de las costas totales. Las partes demandantes soportarán tres cuartas partes de las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA

decide:

1) **Declarar la inadmisibilidad del recurso en lo que respecta a É.R., O.O., J.R., A.R. y B.P.R.**

2) **Desestimar el recurso por infundado en todo lo demás.**

3) **Las partes demandantes soportarán tres cuartas partes de las costas. El Consejo y la Comisión soportarán una cuarta parte de las costas.**

García-Valdecasas Cooke Labucka

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de diciembre de 2006.

El Secretario El Presidente

E. Coulon J.D. Cooke

Índice

Hechos que dieron origen al litigio ..... II - 4930

I. Aparición de la encefalopatía espongiforme bovina y de la nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob y medidas comunitarias y nacionales para combatir estas enfermedades ..... II - 4930

II. Circunstancias específicas de los demandantes y procedimientos abiertos ante las autoridades administrativas y judiciales francesas ..... II - 4936

Procedimiento y pretensiones de las partes ..... II - 4937

Sobre la admisibilidad ..... II - 4939

I. Sobre el primer motivo de inadmisibilidad, relativo a la imprecisión de los elementos esenciales de hecho y de Derecho en que se basa el recurso ..... II - 4940

A. Alegaciones de las partes ..... II - 4940

B. Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 4941

II. Sobre el segundo motivo de inadmisibilidad, en el que se alega que no se han agotado las vías de recurso nacionales y que existe conexión con unos procedimientos nacionales ..... II - 4942

A. Alegaciones de las partes ..... II - 4942

B. Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 4943

III. Sobre el tercer motivo de inadmisibilidad, relativo a la prescripción de la acción II - 4945

A. Alegaciones de las partes ..... II - 4945

B. Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 4947

Sobre el fondo ..... II - 4950

I. Sobre la responsabilidad extracontractual de la Comunidad por el comportamiento ilícito de las instituciones demandadas ..... II - 4950

A. Alegaciones de las partes ..... II - 4950

1. Sobre el comportamiento ilegal imputado al Consejo y a la Comisión. II - 4951

a) Sobre la imputación relativa a los errores manifiestos de apreciación en la gestión de la crisis de la EEB ..... II - 4953

b) Sobre la imputación de desviación de poder ..... II - 4956

c) Sobre la imputación de violación de los principios de confianza legítima y de buena administración ..... II - 4957

2. Sobre la existencia de un perjuicio ..... II - 4958

3. Sobre la existencia de una relación de causalidad ..... II - 4960

B. Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 4964

1. En lo que respecta a las fechas de contaminación de las víctimas y al período de incubación de la enfermedad ..... II - 4967

2. En lo que respecta a la existencia de una relación de causalidad entre los perjuicios alegados y los comportamientos que se imputan al Consejo y a la Comisión ..... II - 4969

a) Sobre el supuesto retraso en la prohibición de las harinas de carne y de huesos ..... II - 4970

b) Sobre el supuesto retraso en la prohibición de utilizar los MER .. II - 4974

c) Sobre los demás comportamientos imputados al Consejo y a la Comisión ..... II - 4978

3. Conclusión ..... II - 4979

II. Sobre la responsabilidad extracontractual de la Comunidad en ausencia de comportamiento ilícito de las instituciones demandadas ..... II - 4980

A. Alegaciones de las partes ..... II - 4980

B. Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 4982

Costas ..... II - 4983