SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 23 de mayo de 1996 *

En el asunto C-5/94,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por la High Court of Justice, Queen's Bench Division (Inglaterra y País de Gales), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

The Queen

y

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **Hedley Lomas (Ireland) Ltd,**

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 34 y 36 del Tratado CE y del principio de responsabilidad extracontractual del Estado por infracción del Derecho comunitario,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C.N. Kakouris, D.A.O. Edward y G. Hirsch, Presidentes de Sala; G.F. Mancini (Ponente), F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, J.L. Murray, H. Ragnemalm y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de Hedley Lomas (Ireland) Ltd, por el Sr. Conor C. Quigley, Barrister, designado por el Sr. A. M. Burstow, Solicitor;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, asistido por los Sres. S. Richards y N. Paines, Barristers;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. T. Cusack, Consejero Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Hedley Lomas (Ireland) Ltd, representada por el Sr. Conor C. Quigley; del Gobierno del Reino Unido, representado por la Sra. B. Gardner, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistida por los Sres. S. Richards y N. Paines, y de la Comisión, representada por el Sr. T. Cusack, expuestas en la vista de 7 de marzo de 1995;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de junio de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 6 de diciembre de 1993, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de enero siguiente, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, varias cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 34 y 36 de dicho Tratado y del principio de responsabilidad extracontractual del Estado por infracción del Derecho comunitario.

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre Hedley Lomas (Ireland) Ltd (en lo sucesivo, «Hedley Lomas») y el Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) de Inglaterra y del País de Gales a raíz de la negativa de este Ministerio a expedir una licencia de exportación de ganado ovino vivo a España, solicitada por Hedley Lomas el 7 de octubre de 1992.

3 Entre el mes de abril de 1990 y el 1 de enero de 1993, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de Inglaterra y del País de Gales se negó sistemáticamente a expedir licencias para la exportación a España de ganado vivo para su sacrificio, basándose en que el ganado sufría en los mataderos de este Estado un trato contrario a la Directiva 74/577/CEE del Consejo, de 18 de noviembre de 1974, relativa al aturdimiento de los animales antes de su sacrificio (DO L 316, p. 10; EE 03/07, p. 258; en lo sucesivo, «Directiva»).

4 La Directiva, basada en los artículos 43 y 100 del Tratado CEE, tiene por objeto, como se desprende de su exposición de motivos, suprimir las disparidades entre las legislaciones de los Estados miembros en el ámbito de la protección de los animales que puedan afectar directamente el funcionamiento del mercado común; también persigue, en general, impedir toda forma de crueldad en el trato dado a los animales y, en una primera fase, evitar todo sufrimiento inútil a los animales durante el sacrificio. Sus artículos 1 y 2 imponen a los Estados miembros la práctica del aturdimiento, por medio de las técnicas que se juzguen adecuadas, para el sacrificio de animales de las especies bovina, porcina, ovina, caprina, así como solípedos. La

Directiva no armoniza los procedimientos de control del cumplimiento de sus disposiciones.

5 El Reino de España debía atenerse a la Directiva a partir de la fecha de su adhesión a la Comunidad, es decir, el 1 de enero de 1986.

6 La adaptación del Derecho interno español a la Directiva se efectuó mediante el Real Decreto de 18 de diciembre de 1987 (*Boletín Oficial del Estado* n° 312, de 30 de diciembre de 1987), que recoge, en especial, las disposiciones de los artículos 1 y 2 de la Directiva e indica, como métodos autorizados para el aturdimiento, el empleo de pistola o arma con proyectil fijo, el choque eléctrico o el dióxido de carbono. No establece sanción alguna por el incumplimiento de sus disposiciones.

7 A pesar de la adopción de dicho Decreto, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de Inglaterra y del País de Gales llegó al convencimiento, especialmente por la información obtenida de la sociedad protectora de animales española, de que en determinados mataderos españoles no se respetaban las normas de la Directiva, bien porque carecían del instrumental necesario para el aturdimiento de los animales, bien porque el instrumental no se utilizaba correctamente o no se utilizaba en absoluto. Aunque no disponía de pruebas suficientes sobre la situación de todos los mataderos españoles, el Ministerio consideró que la información de que disponía indicaba que el grado de incumplimiento de la Directiva bastaba para crear un riesgo considerable de que los animales exportados a España para su sacrificio sufrieran un trato contrario a la Directiva.

8 La Comisión, a raíz de las denuncias que le presentaron en 1990 determinadas asociaciones protectoras de animales, tanto del Reino Unido como de España, se puso en contacto con las autoridades españolas y celebró con ellas varias reuniones con el fin de investigar la situación en este Estado, especialmente por lo que se refiere a la falta de medidas coercitivas en caso de incumplimiento de las disposiciones

españolas por las que se adapta el Derecho interno a la Directiva. Habida cuenta de las garantías dadas, en cuanto a la aplicación de esta última, por las autoridades españolas, tanto nacionales como regionales, la Comisión decidió, en 1992, no iniciar el procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado CEE. En julio de 1992, informó a las autoridades británicas que consideraba que la prohibición general aplicada por el Reino Unido respecto de la exportación de animales vivos a España era contraria al artículo 34 del Tratado CEE y que no podía justificarse en virtud del artículo 36 del mismo Tratado.

9 Dicha prohibición general fue levantada, con efectos desde 1 de enero de 1993, a raíz de un encuentro entre el Chief Veterinary Officer del Reino Unido y su homólogo español, que tenía por objeto examinar los progresos realizados por España en la aplicación de la Directiva y estudiar los medios para velar, en el futuro, por que todo animal procedente del Reino Unido recibiera un trato conforme a la Directiva. Tras estos intercambios de impresiones, ambos Gobiernos adoptaron medidas destinadas a lograr que los animales exportados desde el Reino Unido para su sacrificio inmediato en España sólo se enviaran a mataderos respecto a los que las autoridades españolas habían confirmado que cumplían las exigencias comunitarias de protección de los animales.

10 El 7 de octubre de 1992, Hedley Lomas solicitó una licencia de exportación de determinado número de cabezas de ganado ovino vivas destinadas a su sacrificio en un establecimiento español designado específicamente. No se expidió la licencia, aun cuando, según las informaciones obtenidas por Hedley Lomas, el matadero de que se trata estaba autorizado desde 1986 y cumplía las Directivas comunitarias relativas a la protección de los animales, y las autoridades del Reino Unido no disponían de ninguna prueba en sentido contrario.

11 Hedley Lomas interpuso un recurso ante la High Court of Justice solicitando que se declarase que la negativa del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación era contraria al artículo 34 del Tratado y que se le concediese una indemnización de daños y perjuicios.

12 El Ministro no niega que el hecho de no haber expedido la licencia de exportación constituye una restricción cuantitativa a las exportaciones, pero sostiene que estaba justificado en virtud del artículo 36 del Tratado y, por consiguiente, era compatible con el Derecho comunitario.

13 Al estimar que el litigio del que conocía requería la interpretación del Derecho comunitario, la High Court of Justice decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) La existencia de una Directiva de armonización (Directiva 74/577/CEE), que no establece sanciones ni procedimiento alguno por el incumplimiento de sus disposiciones, ¿impide que un Estado miembro (Estado miembro A) invoque el artículo 36 del Tratado CEE para justificar medidas restrictivas de las exportaciones cuando un interés protegido por dicho artículo se vea amenazado por el hecho de que otro Estado miembro (Estado miembro B) no garantice, en la práctica, los resultados exigidos por la Directiva?

En caso de respuesta negativa a la primera cuestión:

2) En las circunstancias descritas en la primera cuestión, ¿faculta el artículo 36 al Estado miembro A para prohibir la exportación de ganado ovino vivo al Estado miembro B para su sacrificio

i) en general;

o

ii) en el supuesto en que el destino que se declara de dicho ganado ovino sea un matadero del Estado miembro B respecto al que el Estado miembro A no tiene pruebas de que no cumple las disposiciones de la Directiva?

En caso de respuesta afirmativa a la primera pregunta, o de respuesta negativa a la segunda, y teniendo en cuenta las circunstancias del presente caso:

3) ¿Impone el Derecho comunitario al Estado miembro A la obligación de reparar el perjuicio que se haya podido causar a un operador comercial por no haber expedido una licencia de exportación infringiendo de este modo el artículo 34 y, en caso de respuesta afirmativa, cuáles son los requisitos para que nazca dicha obligación y cómo debe calcularse la indemnización?»

Sobre las cuestiones primera y segunda

14 La primera cuestión debe entenderse en el sentido de que el órgano jurisdiccional nacional pide que se dilucide si el Derecho comunitario se opone a que un Estado miembro invoque el artículo 36 del Tratado para justificar una limitación de las exportaciones de mercancías hacia otro Estado miembro por la mera razón de que, según el primer Estado, el segundo no cumple lo prescrito por una Directiva comunitaria de armonización que persigue la finalidad que la aplicación del artículo 36 tiene por objeto proteger, sin establecer, sin embargo, ningún procedimiento de control de su aplicación ni sanción alguna en caso de que se infrinja.

15 Antes de responder en cuanto al fondo, es preciso observar, como se desprende de la resolución de remisión, que, en el presente caso, la pauta de conducta general adoptada por las autoridades del Reino Unido, consistente en negarse a conceder las licencias de exportación a España, se basaba únicamente en la convicción de que determinado número de mataderos españoles incumplían las normas de la propia Directiva y que existía al menos un riesgo considerable de que los animales exportados a España sufrieran en ellos, al ser sacrificados, un trato contrario a la Directiva.

16 La respuesta a la primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional de remisión debe darse teniendo en cuenta precisamente este contexto fáctico.

17 En primer lugar, debe señalarse que la negativa de un Estado miembro a expedir licencias de exportación constituye una restricción cuantitativa a la exportación, contraria al artículo 34 del Tratado.

18 Por otro lado, la aplicación del artículo 36 permite mantener restricciones a la libre circulación de mercancías justificadas por razones de protección de la salud y vida de los animales, que constituye una exigencia fundamental reconocida por el Derecho comunitario. No obstante, dicha aplicación deja de ser posible cuando determinadas Directivas comunitarias establecen la armonización de medidas necesarias para la consecución del objetivo específico perseguido por la aplicación del artículo 36.

19 Esta prohibición de aplicar el artículo 36 no se ve afectada por la circunstancia de que, en el presente caso, la Directiva no establezca un procedimiento comunitario de control de su cumplimiento, ni prevea sanción alguna en caso de infracción de sus disposiciones. En efecto, el hecho de que la Directiva no establezca ningún procedimiento de control ni prevea sanción alguna sólo tiene como consecuencia obligar a los Estados miembros, conforme al párrafo primero del artículo 5 y al párrafo tercero del artículo 189 del Tratado, a adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar el alcance y la eficacia del Derecho comunitario (véase, especialmente, la sentencia de 21 de septiembre de 1989, Comisión/Grecia, 68/88, Rec. p. 2965, apartado 23). A este respecto, los Estados miembros deben mostrarse una confianza mutua en lo que respecta a los controles efectuados en sus respectivos territorios (véase, también, la sentencia de 25 de enero de 1977, Bauhuis, 46/76, Rec. p. 5, apartado 22).

20 En este contexto, un Estado miembro no puede sentirse autorizado para adoptar unilateralmente medidas correctoras o de defensa para prevenirse contra un posible incumplimiento, por parte de otro Estado miembro, de las normas del Derecho comunitario (sentencias de 13 de noviembre de 1964, Comisión/Luxemburgo y Bélgica, asuntos acumulados 90/63 y 91/63, Rec. p. 1217, y de 25 de septiembre de 1979, Comisión/Francia, 232/78, Rec. p. 2729, apartado 9).

21 En consecuencia, procede responder a la primera cuestión que el Derecho comunitario se opone a que un Estado miembro invoque el artículo 36 del Tratado para justificar una limitación de las exportaciones de mercancías hacia otro Estado miembro por la mera razón de que, según el primer Estado, el segundo no cumple lo prescrito por una Directiva comunitaria de armonización que persigue la finalidad que la aplicación del artículo 36 tiene por objeto proteger, sin establecer, sin embargo ningún procedimiento de control de su aplicación ni sanción alguna en caso de que se infrinja.

22 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión, no procede responder a la segunda.

Sobre la tercera cuestión

23 Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional solicita al Tribunal de Justicia que precise los requisitos necesarios para que un Estado miembro esté obligado a reparar los daños causados a un particular por su negativa a expedir una licencia de exportación, vulnerando de este modo el artículo 34 del Tratado.

24 Con carácter preliminar, es preciso recordar que el principio de la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le son imputables es inherente al sistema del Tratado (sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros, asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357, apartado 35, y de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame, asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029, apartado 31). Además, los requisitos necesarios para que dicha responsabilidad genere un derecho a indemnización dependen de la naturaleza de la violación del Derecho comunitario que origine el perjuicio causado (sentencia Francovich y otros, antes

citada, apartado 38; sentencia Brasserie du pêcheur y Factortame, antes citada, apartado 38).

25 Respecto de una infracción del Derecho comunitario imputable a un Estado miembro por su actuación en un sector en el que disponía de un amplio margen de apreciación para efectuar opciones normativas, el Tribunal de Justicia declaró, en la sentencia Brasserie du pêcheur y Factortame, antes citada, apartado 51, que debe reconocerse dicho derecho a indemnización cuando se cumplan tres requisitos, a saber, que la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación esté suficientemente caracterizada, y, por último, que exista una relación de causalidad directa entre la infracción de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por quienes hayan sido lesionados en sus derechos.

26 Estos tres requisitos son también aplicables en las circunstancias del presente caso.

27 En cuanto al primer requisito, debe señalarse que, como se desprende de la respuesta dada a la primera cuestión planteada, la negativa del Reino Unido a expedir una licencia de exportación a Hedley Lomas constituía una restricción cuantitativa a la exportación contraria al artículo 34 del Tratado, sin que pudiera estar válidamente justificada por la aplicación del artículo 36. Si bien el artículo 34 impone una prohibición a los Estados miembros, también confiere a los particulares derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a tutelar (sentencia de 29 de noviembre de 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Rec. p. 2347, apartados 66 y 67).

28 Por lo que se refiere al segundo requisito, debe considerarse que, en el supuesto de que el Estado miembro de que se trate, en el momento en que cometió la infracción, no estuviera confrontado a opciones normativas y dispusiera de un margen de apreciación considerablemente reducido, incluso inexistente, la mera infracción del Derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada.

29 En este contexto, es preciso observar además que, en el presente caso, el Reino Unido ni siquiera pudo aportar la prueba *in concreto* de que el matadero al que estaban destinados los animales para los que se solicitaba la licencia de exportación no cumplía la Directiva.

30 En cuanto al tercer requisito, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si existe una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por la parte demandante en el litigio principal.

31 Como resulta de la sentencia Francovich y otros, antes citada, apartados 41 a 43, sin perjuicio del derecho a indemnización que está basado directamente en el Derecho comunitario cuando se cumplen los requisitos señalados en los anteriores apartados, el Estado debe reparar, en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad, las consecuencias del perjuicio causado teniendo en cuenta que los requisitos fijados por las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños no podrán ser menos favorables que los que se refieren a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y no podrán articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización (véase, también, la sentencia Brasserie du pêcheur y Factortame, antes citada, apartado 67).

32 Procede, pues, responder a la tercera cuestión que la obligación que tiene todo Estado miembro de reparar los daños causados a un particular por la negativa a expedir una licencia de exportación, vulnerando de este modo el artículo 34 del Tratado, existe cuando la norma de Derecho comunitario violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, la violación esté suficientemente caracterizada y exista una relación de causalidad directa entre dicha violación y el perjuicio sufrido por los particulares. Con esta salvedad, corresponde al Estado reparar, en el marco de la normativa nacional en materia de responsabilidad, las consecuencias del perjuicio causado por una violación del Derecho comunitario que le es imputable, teniendo en cuenta que los requisitos fijados por la legislación nacional aplicable no podrán ser menos favorables que los que se refieren a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y no podrán articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización.

Costas

33 Los gastos efectuados por el Gobierno del Reino Unido y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la High Court of Justice, Queen's Bench Division, mediante resolución de 6 de diciembre de 1993, declara:

1) El Derecho comunitario se opone a que un Estado miembro invoque el artículo 36 del Tratado CE para justificar una limitación de las exportaciones de mercancías hacia otro Estado miembro por la mera razón de que, según el primer Estado, el segundo no cumple lo prescrito por una Directiva comunitaria de armonización que persigue la finalidad que la aplicación del artículo 36 tiene por objeto proteger, sin establecer, sin embargo, ningún procedimiento de control de su aplicación ni sanción alguna en caso de que se infrinja.

2) La obligación que tiene todo Estado miembro de reparar los daños causados a un particular por la negativa a expedir una licencia de exportación, vulnerando de este modo el artículo 34 del Tratado CE, existe cuando la norma de Derecho comunitario violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, la violación esté suficientemente caracterizada y exista una relación

de causalidad directa entre dicha violación y el perjuicio sufrido por los particulares. Con esta salvedad, corresponde al Estado reparar, en el marco de la normativa nacional en materia de responsabilidad, las consecuencias del perjuicio causado por una violación del Derecho comunitario que le es imputable, teniendo en cuenta que los requisitos fijados por la legislación nacional aplicable no podrán ser menos favorables que los que se refieren a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y no podrán articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Ragnemalm Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de mayo de 1996.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias