AUTO DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)
de 21 de noviembre de 1996 *

En el asunto T-53/96,

Syndicat des producteurs de viande bovine de la coordination rurale, asociación profesional francesa, con domicilio en Isle-Jourdain (Francia),

Syndicat des producteurs de lait de la coordination rurale, asociación profesional francesa, con domicilio en Isle-Jourdain,

Philippe de Villiers, diputado del Parlamento Europeo, con domicilio en Les Aubretières (Francia),

representados por M^e^ Alexandre Varaut, Abogado de París,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Gérard Berscheid, James Macdonald Flett y Ulrich Wölker, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

que tiene por objeto un recurso de indemnización con arreglo al artículo 178 y al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CE,

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

integrado por los Sres.: R. García-Valdecasas, Presidente; J. Azizi y M. Jaeger, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

dicta el siguiente

Auto

Hechos y procedimiento

1 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 encefalopatía espongiforme bovina (DO L 78, p. 47; en lo sucesivo, «Decisión»), cuyo artículo 1 prohíbe, «a la espera de un examen global de la situación», exportar del Reino Unido a otros Estados miembros y a terceros países

— bovinos vivos, su esperma y embriones;

— carne de animales de la especie bovina sacrificados en el Reino Unido;

— productos obtenidos de animales de la especie bovina sacrificados en el Reino Unido que puedan entrar en la cadena alimentaria humana o animal, así como productos destinados a usos médicos, cosméticos o farmacéuticos;

— harinas de huesos y carne de mamíferos.

2 La Decisión se fundamenta 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), tal como resultó modificada, y, en particular, en su artículo 10, así como 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), tal como resultó modificada, y, en particular, en su artículo 9. Los artículos citados de estas dos Directivas facultan a la Comisión para, ante «cualquier zoonosis, enfermedad o causa que pueda suponer un peligro grave para los animales o para la salud humana», adoptar las medidas necesarias, según el procedimiento del Comité Veterinario Permanente. Esas mismas disposiciones obligan a la Comisión a seguir la evolución de la situación y, según el mismo procedimiento, a modificar o derogar, en función de dicha evolución, las decisiones tomadas.

3 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 16 de abril de 1996, los demandantes, dos asociaciones de productores franceses y el Sr. Philippe de Villiers, diputado del Parlamento Europeo, solicitaron al Tribunal de Justicia que declarara a la Comisión responsable, con arreglo al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CE, de los daños derivados del retraso en adoptar medidas contra la encefalopatía espongiforme bovina (en lo sucesivo, «EEB»).

4 Mediante escrito separado, presentado el 17 de julio de 1996 en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad, con arreglo al apartado 1 del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento. Los demandantes presentaron sus observaciones el 6 de septiembre de 1996.

5 En su recurso, los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare a la Comisión responsable en virtud del artículo 215 del Tratado.

— Condene a la Comunidad a pagar a los demandantes la cantidad de 1 franco, en concepto de indemnización simbólica por el daño moral sufrido.

— Designe un perito a efectos de determinar el perjuicio sufrido por los miembros de las dos asociaciones demandantes.

6 En su excepción de inadmisibilidad, la Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso.

— Condene en costas a los demandantes.

Sobre la admisibilidad del recurso

Argumentos de las partes

7 En su excepción de inadmisibilidad, la Comisión recuerda que, con arreglo al artículo 19 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia y a la letra c) del apartado 1 del artículo 44 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia,

toda demanda debe contener el objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados. La Comisión mantiene que, en el marco de un recurso de indemnización, la demanda debe contener los elementos que permitan identificar la conducta que el demandante reprocha a la Institución y las razones por las cuales estima que existe una relación de causalidad entre dicha conducta y el perjuicio que alega haber sufrido, así como el carácter y alcance de dicho perjuicio.

8 En lo que atañe al perjuicio supuestamente sufrido, la Comisión afirma que el recurso no contiene ningún elemento que precise la naturaleza (incidencia en la salud pública y/o en el mercado, elementos constitutivos del perjuicio alegado, tanto en lo relativo al perjuicio propio de cada uno de los demandantes como al perjuicio supuestamente sufrido por los miembros de las dos asociaciones) y la realidad del perjuicio alegado. La Comisión alega que la mera afirmación de los demandantes, sin explicación alguna, de que su perjuicio es el mismo que «el de cualquier ciudadano de un país miembro de la Unión Europea», no constituye un elemento que permita apreciar la magnitud del perjuicio alegado, ni su localización temporal, ni, *a fortiori,* su eventual materialización.

9 En lo que atañe a la supuesta existencia de una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares, la Comisión alega que la mera afirmación de una violación del principio de proporcionalidad y de una apreciación errónea de los hechos por su parte, sin ninguna otra explicación, resulta insuficiente. Según la Comisión, la mera referencia a una serie de actos inadecuados y de omisiones en el marco de la misión de vigilancia del comercio entre Estados miembros que le ha sido atribuida no permite llegar a la conclusión de que exista tal infracción.

10 Por último, en lo que atañe a la relación de causalidad, la Comisión mantiene que el recurso no contiene ninguna indicación al respecto.

11 En cuanto al interés legítimo de las asociaciones para ejercitar una acción de reparación del perjuicio sufrido por sus miembros, la Comisión alega que en el recurso no se ha acreditado, y ni siquiera invocado, una cesión de derechos, y que, por lo

demás, tal cesión no está prevista en los Estatutos de las dos asociaciones, tal como se acompañan al recurso (véanse la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 1979, Ireks-Arkady/Consejo y Comisión, 238/78, Rec. p. 2955, apartado 5, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 1995, Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión, asuntos acumulados T-481/93 y T-484/93, Rec. p. II-2941, apartado 77).

12 La Comisión alega, además, que la acción de los demandantes ha prescrito, al menos parcialmente. La Comisión recuerda que, con arreglo al artículo 43 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia, las acciones de indemnización prescriben a los cinco años de producido el hecho que las motivó. La Comisión explica que, al no figurar en el recurso indicación alguna sobre la localización y materialización temporales del perjuicio, se ve obligada a invocar la prescripción de todos los hechos anteriores al 6 de abril de 1991, es decir, anteriores a un período de cinco años contado a partir de la presentación del recurso el 6 de abril de 1996.

13 Para concluir, la Comisión mantiene que esta total inexistencia de cualquier indicación sobre los hechos y los fundamentos de Derecho del recurso vulnera su derecho de defensa, puesto que le impide organizar ésta eficazmente. Por consiguiente, la Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que declare la inadmisibilidad del recurso.

14 En lo relativo a la infracción imputada a la Comisión, los demandantes alegan en su recurso que, teniendo en cuenta, por una parte, las informaciones sobre la EEB de que disponía dicha Institución y, por otra parte, las acciones que ésta llevó a cabo desde 1986, fecha del descubrimiento del primer caso de EEB, no cabe sino llegar a la conclusión de que las medidas adoptadas por la Comisión hasta el 27 de marzo de 1996, fecha de adopción de la Decisión, que prohíbe las exportaciones de bovino y productos derivados del Reino Unido a otros Estados miembros y terceros países, fueron insuficientes.

15 Los demandantes consideran que, al adoptar las medidas adecuadas con tanto retraso, la Comisión incumplió la obligación de control y vigilancia de los intercambios comerciales intracomunitarios que le incumbe, especialmente cuando éstos pueden poner en peligro la salud y la vida de los consumidores, según se desprende de los artículos 129 y 129 A del Tratado CE. Los demandantes mantienen que la Comisión violó el principio de proporcionalidad por cuanto las medidas adoptadas

con anterioridad al 27 de marzo de 1996 no guardaban proporción con el riesgo que la EEB representaba para la salud humana. Los demandantes subrayan que, aunque aún no exista certeza sobre la transmisión de la enfermedad al hombre, la Comisión adoptó el 27 de marzo de 1996 medidas de prohibición absoluta. De ello deducen los demandantes que, antes de adoptar dichas medidas, la Comisión cometió un error manifiesto de apreciación sobre los riesgos de transmisión de la enfermedad, puesto que, en su opinión, los datos que indican la existencia de un riesgo siguen siendo los mismos.

16 Por lo que se refiere al perjuicio supuestamente sufrido por los demandantes, el recurso está redactado en los términos siguientes:

«El Syndicat des producteurs de viande bovine de la coordination rurale, el Syndicat des producteurs de lait de la coordination rurale y el Sr. Philippe de Villiers han sufrido, como cualquier ciudadano de un país miembro de la Unión Europea, un perjuicio moral cuya reparación reclaman.

Por otra parte, el Syndicat des producteurs de viande bovine de la coordination rurale y el Syndicat des producteurs de lait de la coordination rurale solicitan el nombramiento de un perito a efectos de determinar el perjuicio sufrido por cada uno de sus miembros.»

17 En cuanto a la relación de causalidad entre la conducta de la Comisión y el perjuicio sufrido, los demandantes mantienen que el perjuicio sufrido fue ocasionado por el incumplimiento, por parte de la Comisión, de la obligación de control y vigilancia de los intercambios comerciales intracomunitarios que le incumbe, especialmente cuando éstos pueden poner en peligro la salud y la vida de los consumidores.

18 En sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, los demandantes alegan, en lo que atañe al perjuicio, que han solicitado al Tribunal de Primera Instancia que nombre un perito porque el perjuicio no puede determinarse de otra manera. Los demandantes mantienen que, según la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 1979, Granaria/Consejo y Comisión (90/78, Rec. p. 1081), apartados 5 y 6, un recurso de indemnización en el cual los demandantes se reservan precisar con posterioridad el alcance del perjuicio no puede declararse inadmisible por este motivo.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

19 A tenor del artículo 114 de su Reglamento de Procedimiento, si alguna de las partes lo solicita, el Tribunal de Primera Instancia podrá decidir sobre la inadmisión sin entrar en el fondo del asunto, en las condiciones previstas en los apartados 3 y 4 de dicho artículo. En el caso presente, este Tribunal de Primera Instancia considera que, al haber quedado suficientemente informado tras el examen de los documentos obrantes en autos, no procede iniciar la fase oral del procedimiento.

20 Con arreglo al artículo 19 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia y a la letra c) del apartado 1 del artículo 44 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, toda demanda debe contener el objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados.

21 Es jurisprudencia reiterada que esta indicación debe ser suficientemente clara y precisa para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal resolver el recurso, en su caso, sin más datos en que basarse. A fin de garantizar la seguridad jurídica y una buena administración de la Justicia, es necesario, para que pueda acordarse la admisión de un recurso, que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa dicho recurso resulten, al menos de forma sumaria, pero de una forma coherente y comprensible, del texto de la demanda misma (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1990, Comisión/Grecia, C-347/88, Rec. p. I-4747, apartado 28, y de 31 de marzo de 1992, Comisión/Dinamarca, C-52/90, Rec. p. I-2187, apartados 17 y ss.; véanse también el auto del Tribunal de Primera Instancia de 28 de abril de 1993, De Hoe/Comisión, T-85/92, Rec. p. II-523, apartado 20, confirmado por el auto del Tribunal de Justicia de 7 de marzo de 1994, De Hoe/Comisión, C-338/93 P,

Rec. p. I-819; el auto del Tribunal de Primera Instancia de 29 de noviembre de 1993, Koelman/Comisión, T-56/92, Rec. p. II-1267, apartado 21, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1996, Asia Motor France/ Comisión, T-387/94, Rec. p. II-961, apartado 106).

22 Es asimismo jurisprudencia reiterada que, para atenerse a estos requisitos, toda demanda que tenga por objeto la reparación de los daños causados por una Institución comunitaria deberá contener los elementos que permitan identificar la conducta que el demandante reprocha a la Institución, las razones por las que el demandante estima que existe una relación de causalidad entre dicha conducta y el perjuicio que alega haber sufrido, así como el carácter y el alcance de dicho perjuicio (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 10 de julio de 1990, Automec/Comisión, T-64/89, Rec. p. II-367, apartado 73; Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión, antes citada, apartado 75, y Asia Motor France y otros/ Comisión, antes citada, apartado 107).

23 Pues bien, este Tribunal de Primera Instancia señala que, en su recurso, los demandantes no facilitan el menor dato en lo que atañe a la naturaleza del perjuicio alegado ni en lo relativo a de qué manera la conducta imputada a la Comisión pudo haber causado el perjuicio que los demandantes alegan haber sufrido.

24 En efecto, por lo que se refiere, en primer lugar, al perjuicio moral que las dos asociaciones demandantes y el Sr. Philippe de Villiers alegan haber sufrido, no se facilita en la demanda ninguna precisión en cuanto a los elementos constitutivos y a la realidad de tal perjuicio. La indicación de que resultaron perjudicados «como cualquier ciudadano de un país miembro» no es suficiente para permitir identificar el perjuicio que pretenden hacer valer.

25 En segundo lugar, por lo que se refiere al perjuicio material supuestamente sufrido por los miembros de las dos asociaciones, el Tribunal de Primera Instancia comprueba también que en la demanda no se hace ninguna referencia al daño supuestamente sufrido. En particular, los demandantes no indican el carácter ni el alcance de dicho perjuicio.

26 Esta falta total de indicaciones no puede colmarse con la petición de las dos asociaciones demandantes de que se designe un perito a efectos de «determinar» el perjuicio material supuestamente sufrido por sus miembros. En efecto, este Tribunal de Primera Instancia hace constar que, si la pretensión de los demandantes debe interpretarse como dirigida a que se ordene un dictamen pericial, diligencia de prueba prevista en la letra d) del artículo 65 del Reglamento de Procedimiento, no se le puede dar curso favorable, habida cuenta de que el objetivo perseguido por las diligencias de prueba —a saber, aportar la prueba de los hechos alegados— no podría conseguirse en el caso de autos, puesto que falta por completo la formulación de los hechos que han de probarse en cuanto a la existencia del perjuicio supuestamente sufrido. Por otra parte, el Tribunal de Primera Instancia estima que, si la pretensión de los demandantes debe interpretarse como dirigida a que se acuerde una diligencia de ordenación del procedimiento con arreglo a las letras b) y c) del apartado 2 del artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, tampoco se le puede dar curso favorable, pues tales diligencias tienen por objeto determinar los extremos sobre los que las partes deben completar sus alegaciones o acerca de los cuales debe practicarse prueba, precisar el alcance de las pretensiones y de los motivos y alegaciones de las partes, y aclarar las cuestiones controvertidas entre éstas. En el caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia comprueba que no se trata ni de determinar los extremos acerca de los cuales deba practicarse prueba, ni de precisar el alcance de las pretensiones, sino de determinar unos y otros en su totalidad. Del mismo modo, no cabe efectuar ninguna aclaración de una cuestión controvertida entre las partes, ya que la Comisión no está en condiciones de rebatir el perjuicio invocado por los demandantes, por no haberse indicado los elementos esenciales que permitan identificar su carácter, su alcance y la relación de causalidad entre el presunto incumplimiento de la obligación de control y vigilancia de la Comisión y dicho perjuicio.

27 Los demandantes tampoco pueden ampararse en la sentencia Granaria/Consejo y Comisión, antes citada. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia señala que, en aquel asunto, el Tribunal de Justicia declaró que una demanda en la cual el demandante se limita a afirmar que ha sufrido un perjuicio pecuniario a causa de la normativa de que se trate, reservándose precisar con posterioridad el alcance del mismo, no puede satisfacer en general las exigencias del Reglamento de Procedimiento por lo que respecta a la indicación del objeto del litigio y de los motivos alegados. Sin embargo, las circunstancias de hecho de aquel asunto, en el que el Tribunal de Justicia consideró, de modo excepcional, que el carácter incompleto de la demanda no debía producir necesariamente su inadmisibilidad, eran muy diferentes de las circunstancias del caso de autos. En efecto, se trataba de un recurso de indemnización interpuesto como consecuencia de la sentencia del Tribunal de Jus-

ticia de 19 de octubre de 1977, Ruckdeschel y otros (asuntos acumulados 117/76 y 16/77, Rec. p. 1753), la cual declaró contrario a Derecho, por violación del principio de igualdad entre los productores afectados, el artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 1125/74 del Consejo, de 29 de abril 1974, por el que se modifica el Reglamento nº 120/67/CEE por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales (DO L 128, p. 12), y que puso fin a la concesión de restituciones a la producción de quellmehl. En tales circunstancias, el Tribunal de Justicia consideró que el problema del fundamento jurídico de la responsabilidad se prestaba especialmente a ser resuelto por separado y, por razones de economía procesal, examinó si la Comunidad había incurrido en responsabilidad, para llegar a la conclusión de que no había sido así frente a Granaria. Por otra parte, en aquel asunto, la naturaleza del perjuicio supuestamente sufrido y la relación de causalidad entre el Reglamento declarado contrario a Derecho y dicho perjuicio podían deducirse de las circunstancias del caso.

28 Por lo que se refiere al interés de las asociaciones para ejercitar la acción en nombre de sus miembros, este Tribunal de Primera Instancia manifiesta que las asociaciones demandantes no han identificado, en el marco del recurso, las personas que pretenden haber sufrido un perjuicio, ni han acreditado, y ni siquiera invocado, en la demanda, una cesión de derechos o un mandato en los que pudieran fundamentar su interés en ejercitar la acción en nombre de sus miembros (véanse las sentencias Ireks-Arkady/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 5, y Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión, antes citada, apartado 77). El Tribunal de Primera Instancia considera que, en tales circunstancias, las dos asociaciones no han demostrado la existencia de un interés para ejercitar la acción en nombre de sus miembros.

29 De todas las consideraciones precedentes se desprende, en primer lugar, que la demanda no reúne los requisitos mínimos que el párrafo primero del artículo 19 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia y la letra c) del apartado 1 del artículo 44 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia establecen para que puedan declararse la admisibilidad de un recurso y, en segundo lugar, que las asociaciones demandantes no ha demostrado la existencia de un interés para ejercitar la acción. Por lo tanto, procede estimar la excepción de inadmisibilidad y declarar la inadmisibilidad del recurso, sin que resulte necesario examinar si se cumplen los restantes requisitos propios de un recurso de indemnización, ni el fundamento de los demás argumentos desarrollados por los demandantes y la Comisión.

Costas

30 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de las partes demandantes, y por haber solicitado la Comisión la condena en costas de los demandantes, proceder condenar en costas solidariamente a éstos.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)

resuelve:

1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.

2) Condenar en costas solidariamente a los demandantes.

Dictado en Luxemburgo, a 21 de noviembre de 1996.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

R. García-Valdecasas