

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)
de 29 de enero de 1998 *

En el asunto T-113/96,

Edouard Dubois et Fils, sociedad anónima francesa, con domicilio social en Roubaix (Francia), representada por M^{es} Pierre Ricard y Alain Crosson du Cormier, Abogados de París, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Marc Feiler, 67, rue Ermesinde,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. Guus Houttuin y la Sra. Maria Cristina Giorgi, Consejeros Jurídicos, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Alessandro Morbilli, Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, Boulevard Konrad Adenauer,

y

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Hendrik van Lier, Consejero Jurídico, y Fernando Castillo de la Torre, miembro de su 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,

partes demandadas,

* Lengua de procedimiento: francés.

que tiene por objeto un recurso de indemnización interpuesto con arreglo al artículo 178 y al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CE, por el que se solicita que se condene a la Comunidad a reparar el perjuicio supuestamente sufrido por la demandante debido al establecimiento del mercado interior, a partir del 1 de enero de 1993, de conformidad con el Acta Unica Europea, y a la consiguiente supresión de la actividad de comisionista de aduanas que ejercía hasta entonces en el territorio francés,

**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. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de septiembre de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes de hecho del recurso y marco normativo

- 1 El Acta Unica Europea (en lo sucesivo, «Acta Unica»), firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986 y en vigor desde el 1 de julio de 1987, completó, mediante su artículo 13, el Tratado CEE, insertando en éste el artículo 8 A, que, con arreglo al apartado 9 del artículo G del Tratado de la Unión Europea, pasó a ser el artículo 7 A del Tratado CE, que dispone:

«La Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un período que terminará el 31 de diciembre de 1992, de conformidad con las disposiciones del presente artículo [...]

El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado.»

2 La realización del mercado interior, al imponer la creación entre los Estados miembros de la CEE de «un espacio sin fronteras», implicaba la supresión de las fronteras fiscales y de los controles aduaneros intracomunitarios una vez expirado el período definido por la citada disposición, o sea, el 1 de enero de 1993.

3 La realización del mercado interior podía afectar seriamente al mantenimiento del ejercicio de determinadas actividades económicas directamente vinculadas a la existencia de controles aduaneros y fiscales en las fronteras intracomunitarias.

4 Por ello, afectaba especialmente a los agentes y comisionistas de aduanas, personas que cumplen para otros, mediante retribución, las formalidades aduaneras requeridas para garantizar el paso de las mercancías por las fronteras. Los agentes de aduanas efectúan dichas formalidades en nombre y por cuenta de otro. Los comisionistas de aduanas cumplen dichas formalidades por cuenta ajena, pero en nombre propio.

5 Tal como resulta de una Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social de 8 de mayo de 1992, relativa a la adaptación al mercado interior de las profesiones de agente y comisionista de aduanas [SEC(92) 887 final; en lo sucesivo, «Comunicación de la Comisión»], se adoptaron diversas medidas complementarias para tener en cuenta las consecuencias socioeconómicas de la realización del mercado interior sobre esta categoría profesional.

- 6 Por una parte, los Estados miembros procedieron, aunque de forma desigual, a celebrar acuerdos con los profesionales afectados y, en muchos casos, propusieron medidas de carácter social (como la concesión de jubilaciones anticipadas, medidas de reconversión profesional, medidas compensatorias por pérdida de remuneración, ayudas para fomentar la movilidad geográfica y asistencia técnica para la búsqueda de empleo) o de carácter económico (como la exención fiscal para las indemnizaciones por despido, el espaciamiento del pago del Impuesto sobre el Valor Añadido en períodos más largos o ayudas a las empresas) (Comunicación de la Comisión, pp. 11 a 13, parte III).
- 7 Por otra parte, después de que la Comisión encomendara en 1991 la realización de un estudio financiado por el Fondo Social Europeo (Comunicación de la Comisión, pp. 6 a 11, parte II), la Comunidad adoptó tres categorías de medidas.
- 8 En primer lugar, el Fondo Social Europeo asimiló los agentes y comisionistas de aduanas a los parados de larga duración, permitiéndoles, así, beneficiarse de acciones tendentes a garantizar la formación, de la ayuda a la creación de empleo y de acciones específicas, entre las que figuraban las intervenciones destinadas a facilitar la orientación profesional, financiadas por dicho Fondo (Comunicación de la Comisión, pp. 14 a 16, apartado 1 de la parte IV).
- 9 En segundo lugar, la iniciativa Interreg apoyó la reestructuración de las empresas afectadas, la formación y reorganización del personal de éstas, la reconversión y readecuación de las zonas de manipulaciones de mercancías en las fronteras y la creación de puestos de trabajo alternativos (Comunicación de la Comisión, pp. 16 a 17, apartado 2 de la parte IV).
- 10 En tercer lugar, y como complemento de las citadas acciones, todas ellas inscritas en el marco de los fondos estructurales, se propusieron y se adoptaron medidas independientes de los fondos estructurales. Así, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) n° 3904/92, de 17 de diciembre de 1992, relativo a las medidas de adaptación de las profesiones de agente y comisionista de aduanas al mercado interior (DO L 394, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento n° 3904/92»).

- 11 La demandante, sociedad anónima francesa con un capital de 47.850.000 FF, tiene mil cuatrocientos trabajadores y posee cuarenta sucursales y corresponsales. Desempeña su actividad principal en el ámbito de la comisión de transportes y los sectores anexos y, antes de la realización del mercado interior, ejercía en dieciséis establecimientos situados en diversos puntos del territorio francés la actividad de comisionista de aduanas autorizado.
- 12 Con el fin de prepararse para las repercusiones que debía entrañar la realización del mercado interior para esta última actividad a partir del 1 de enero de 1993, la demandante expone haber realizado esfuerzos importantes para seguir una estrategia de desarrollo y de orientación hacia otros sectores de actividad.
- 13 En particular, pudo acogerse al Reglamento n° 3904/92 y obtener, así, una ayuda por importe de 100.000 ECU, que le permitió comprar otra sociedad (Société Adrien Martin, posteriormente Adrien Martin International), en liquidación judicial. Esta adquisición formaba parte de su estrategia de orientación de sus actividades de comisionista de aduanas hacia otras actividades, en ese caso, la de prestación de servicios en relación con mercancías procedentes de países no comunitarios y con destino a éstos.
- 14 La demandante afirma haber sufrido, como consecuencia de la realización del mercado interior a partir del 1 de enero de 1993, la supresión prácticamente total y definitiva de sus actividades de comisionista de aduanas. Calcula el perjuicio material que estima haber sufrido por este motivo en 112.339.703 FF.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 15 En estas circunstancias, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 24 de julio de 1996, la demandante interpuso el presente recurso de indemnización.

16 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

17 En la vista celebrada el 16 de septiembre de 1997, se oyeron los informes orales de los representantes de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

18 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare a las partes demandadas responsables, a efectos del párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CE, del daño que le han causado las repercusiones, sobre sus actividades de comisionista de aduanas, de la aplicación del Acta Unica, por la que se estableció un espacio sin fronteras entre los Estados miembros de la Comunidad a partir del 1 de enero de 1993.

— Condene solidariamente al Consejo y a la Comisión a pagarle la cantidad de 112.339.702 FF en concepto de indemnización por dicho daño.

— Condene en costas al Consejo y a la Comisión.

19 El Consejo solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Con carácter principal, declare la inadmisibilidad manifiesta del recurso.

— Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la parte demandante.

20 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso o lo desestime por infundado.

— Condene en costas a la parte demandante.

Sobre la admisibilidad

Argumentos de las partes

21 Los demandados oponen al recurso tres motivos de inadmisibilidad; los dos primeros, propuestos por la Comisión y el Consejo y, el tercero, por el Consejo.

22 Mediante su primer motivo de inadmisibilidad, los demandados alegan que el recurso tiene por objeto generar la responsabilidad de la Comunidad por un perjuicio causado por un Tratado celebrado entre los Estados miembros. Los demandados recuerdan la jurisprudencia (sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de febrero de 1975, *Compagnie Continentale France/Consejo*, 169/73, Rec. p. 117, apartado 16, y de 28 de abril de 1988, *LAISA y CPC España/Consejo*, asuntos acumulados 31/86 y 35/86, Rec. p. 2285, apartados 18 a 22) según la cual los recursos por responsabilidad destinados a obtener la reparación de los posibles daños ocasionados por un acuerdo celebrado entre Estados miembros, o por los propios Tratados constitutivos de las Comunidades, son inadmisibles. Consideran que, en el presente caso, el recurso está dirigido a obtener la reparación de un daño causado por la aplicación del Acta Unica.

23 Mediante su segundo motivo de inadmisibilidad, los demandados alegan, por una parte, que, al no identificar el hecho causante del daño, la demanda no satisface la exigencia del artículo 19 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia ni de la letra c) del apartado 1 del artículo 44 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de

Primera Instancia. Por lo tanto, el objeto del litigio no está definido con la suficiente precisión. Por otra parte, en la medida en que no se dirige sólo contra el Acta Única, la demanda no determina cuál es su fundamento jurídico.

24 Mediante el tercer motivo de inadmisibilidad, el Consejo alega que el daño alegado es imputable a los Estados miembros. En efecto, puesto que debe interpretarse que el recurso imputa la existencia de una omisión por parte de las Instituciones comunitarias, no puede ser admitido, porque el supuesto daño, al menos en una parte no desdeñable, sería imputable a los Estados miembros, y el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CE, en el que se basa el recurso, sólo permite reclamar la responsabilidad en que hayan incurrido las Instituciones comunitarias y sus agentes.

25 En cuanto al primer motivo de inadmisibilidad, la demandante considera que, si bien el recurso se refiere al Acta Única, no es tanto por ser el acto causante del daño directamente sufrido por la demandante, sino por tratarse de una normativa cuya entrada en vigor constituyó, para las Instituciones comunitarias, el origen de nuevas obligaciones de actuar, esencialmente, de adoptar medidas compensatorias y de adaptación apropiadas para la profesión de comisionista de aduanas. Estas medidas no se adoptaron, o bien sólo se adoptaron de forma insuficiente.

26 La demandante considera que el segundo motivo de inadmisibilidad carece de argumentos consistentes. Los demandados han podido identificar perfectamente el acto causante del daño invocado y han rebatido de forma exhaustiva los motivos invocados por la demandante.

27 La demandante no se pronuncia sobre el tercer motivo de inadmisibilidad.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 28 El Tribunal de Primera Instancia considera que es oportuno analizar el segundo motivo de inadmisibilidad antes que los motivos primero y tercero.

Sobre el segundo motivo de inadmisibilidad

- 29 Procede recordar que, en virtud del párrafo primero del artículo 19 del Estatuto del Tribunal de Justicia, aplicable al Tribunal de Primera Instancia en virtud del párrafo primero del artículo 46 del mismo Estatuto, y de la letra c) del apartado 1 del artículo 44 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la demanda deberá contener la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados. Esta exposición debe ser suficientemente clara y precisa para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal pronunciarse sobre el recurso, en su caso, sin apoyarse en otros datos. 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 modo coherente y comprensible, del propio texto de la demanda (auto del Tribunal de Primera Instancia de 28 de abril de 1993, De Hoe/Comisión, T-85/92, Rec. p. II-523, apartado 20).

- 30 Para atenerse a estos requisitos, toda demanda que tenga por objeto la reparación de los daños causados por una Institución comunitaria deberá contener los elementos que permitan identificar el comportamiento que el demandante reprocha a la Institución, las razones por las que estima que existe una relación de causalidad entre dicho comportamiento y el perjuicio que alega haber sufrido, así como el carácter y el alcance de dicho perjuicio (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1996, Asia Motor France y otros/Comisión, T-387/94, Rec. p. II-961, apartado 107; de 6 de mayo de 1997, Guérin Automobiles/Comisión, T-195/95, Rec. p. II-679, apartado 21, y de 10 de julio de 1997, Guérin Automobiles/Comisión, T-38/96, Rec. p. II-1223, apartado 42).

- 31 En el presente asunto, procede señalar que la demanda satisface dichas exigencias mínimas. En efecto, no cabe duda de que el objeto del recurso es que se declare la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, para obtener la reparación del perjuicio alegado, es decir, la pérdida por parte de la demandante de su actividad de comisionista de aduanas, que debería calificarse de fondo de comercio, y las cargas excepcionales de explotación relacionadas con dicha pérdida. Este perjuicio supuestamente sufrido por la desaparición de la actividad de comisionista de aduanas intracomunitario es imputable, según la demandante, a la Comunidad. Afirma que ésta causó el perjuicio alegado, por una parte, al suprimir las fronteras fiscales y aduaneras, con arreglo al Acta Única, y, por otra, al no adoptar medidas de indemnización y complementarias adecuadas para atenuar las repercusiones de dicha supresión sobre la profesión de que se trata.
- 32 Por ello, la actuación de la Comunidad supuso, respectivamente, una ruptura de la igualdad ante las cargas públicas, una intervención equivalente a una expropiación que da derecho a indemnización y una violación suficientemente caracterizada de normas superiores de Derecho que protegen a los particulares, a saber, el principio del respeto de los derechos adquiridos y el principio de protección de la confianza legítima.
- 33 Por lo tanto, contrariamente a la alegación de los demandados, la demanda contiene precisiones formalmente suficientes sobre el hecho causante del daño y el fundamento jurídico de la pretensión, de modo que este motivo de inadmisibilidad carece de fundamento.

Sobre los motivos de inadmisibilidad primero y tercero

- 34 El Tribunal de Primera Instancia observa que estos dos motivos de inadmisibilidad plantean, esencialmente, la cuestión de si el daño alegado es imputable a los Estados miembros o a las Instituciones comunitarias. Se refieren, pues, a los requisitos necesarios para generar la responsabilidad de la Comunidad, a saber, la determinación del hecho generador de responsabilidad y la relación de causalidad entre dicho hecho generador y el perjuicio alegado. Por lo tanto, su examen está vinculado al del fondo del litigio.

Sobre el fondo

- 35 La demandante formula en su recurso, con carácter principal, una pretensión basada en la responsabilidad objetiva de la Comunidad y, con carácter subsidiario, una pretensión basada en la responsabilidad por actuación culposa de la Comunidad.

Sobre la responsabilidad objetiva

Argumentos de las partes

- 36 En apoyo de la pretensión principal, basada en la responsabilidad objetiva de la Comunidad, la demandante aduce dos motivos.
- 37 El primer motivo se basa en el concepto de ruptura de la igualdad ante las cargas públicas, recogido en el Derecho administrativo francés. Esta teoría permite indemnizar a aquel que demuestre haber sufrido, sin mediar una ilegalidad, un perjuicio anormal, especial y directo. La demandante considera que la aplicación del Acta Unica le supuso una ruptura de la igualdad ante las cargas públicas y le hizo sufrir un perjuicio anormal, especial y directo. En efecto, la aplicación de este Tratado internacional provocó la supresión de la actividad específica de comisionista de aduanas en los intercambios intracomunitarios y, por lo tanto, la pérdida irrevocable del fondo de comercio de la demandante, e implicó cargas excepcionales de explotación en el ámbito social, técnico y administrativo. Invocando la Comunicación de la Comisión (párrafo tercero, 1), así como el Reglamento nº 3904/92, que en el quinto considerando de su exposición de motivos declara que «la supresión de los trámites aduaneros en las fronteras intracomunitarias pondrá fin brusca-mente a las actividades de esta profesión», la demandante considera que dicha causalidad inmediata es difícilmente discutible.

- 38 El segundo motivo se inspira en el concepto de intervención equivalente a una expropiación, recogido en el Derecho alemán. A este respecto, la demandante considera que la aplicación del Acta Unica constituyó, respecto a ella, una intervención equivalente a una expropiación. Invoca las conclusiones del Abogado General Sir Gordon Slynn, presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia el 6 de diciembre de 1984, Biovilac/CEE (59/83, Rec. pp. 4057 y ss., especialmente p. 4091), y en las que el Abogado General observa que «si fuera posible que la Comunidad expropiara legalmente, el propietario tendría derecho a obtener una indemnización; dicha indemnización puede, pues, concederse en el marco de un recurso basado en el párrafo segundo del artículo 215». La demandante llega a la conclusión de que este principio le es aplicable.
- 39 Los demandados discuten el fundamento de la pretensión principal.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 40 Según el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CE, la responsabilidad extracontractual de la Comunidad se extiende a los daños causados por sus Instituciones o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones.
- 41 El Derecho comunitario primario está constituido por los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, así como por los convenios que han completado o modificado dichos Tratados constitutivos, como el Convenio sobre determinadas Instituciones comunes a las Comunidades Europeas, los Tratados de Adhesión de nuevos Estados miembros, el Acta Unica Europea y el Tratado de la Unión Europea. Dichos Tratados, entre estos el Acta Unica, son acuerdos celebrados entre los Estados miembros para constituir o modificar las Comunidades Europeas. Por lo tanto, el Acta Unica no constituye un acto de las Instituciones, ni un acto de sus agentes. Por consiguiente, no puede generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad (sentencias *Compagnie Continentale France/Consejo*, apartado 16, y *LAISA y CPC España/Consejo*, apartados 18 a 22, citadas

en el apartado 22). Además, el artículo 178 y el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, que regulan la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, también forman parte del Derecho primario. Ahora bien, de la jerarquía de las normas se deduce que dichas disposiciones no pueden aplicarse a los actos de nivel equivalente, puesto que ello no está expresamente previsto.

42 Sin que sea necesario responder a la cuestión de si en Derecho comunitario la Comunidad puede incurrir en responsabilidad extracontractual cuando no existe culpa, basta con señalar que, en el caso de autos, el recurso, mediante su primer motivo, pese a las afirmaciones de la demandante según las cuales el origen del daño que alega no fue el Acta Unica, sino la omisión de las Instituciones comunitarias, que no adoptaron medidas de compensación y de adaptación adecuadas, tiene por objeto, real y esencialmente, exigir la responsabilidad de la Comunidad derivada de la propia Acta Unica.

43 En efecto, sólo la realización del mercado interior, con la consiguiente supresión de las fronteras aduaneras y fiscales, eliminando de hecho la mencionada profesión, podría, en su caso, causar un perjuicio anormal, especial y directo a la demandante, y es la instauración del mercado interior lo que, en su caso, constituiría, respectivamente, una ruptura de la igualdad ante las cargas públicas o una intervención equivalente a una expropiación, implicando la pérdida prácticamente total y definitiva de dicha actividad, así como las cargas excepcionales de explotación relacionadas con dicha pérdida.

44 Esta afirmación se impone tanto más cuanto que la pretensión de carácter principal implica una relación de causalidad entre la supresión de las fronteras aduaneras y fiscales con arreglo al Acta Unica y el daño invocado.

45 Los motivos invocados en apoyo de la pretensión principal, basada en la responsabilidad objetiva de la Comunidad, se fundan, pues, en la supresión de las fronteras aduaneras y fiscales, que puso fin a las actividades intracomunitarias de los comisionistas de aduanas. Por lo demás, no se discute esta relación de causalidad. En efecto, la demandante la invoca expresamente en su demanda, la Comisión reconoce su existencia y el Consejo alude a ella en el quinto considerando de la exposición de motivos del Reglamento n° 3904/92, según el cual la supresión de los trámites aduaneros en las fronteras intracomunitarias pondrá fin bruscamente a las actividades intracomunitarias de esta profesión.

46 Pues bien, la supresión de las fronteras aduaneras y fiscales resulta directamente del artículo 13 del Acta Unica, actual artículo 7 A del Tratado CE, que dispone que «el mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores». Por lo tanto, es una consecuencia directa y necesaria de ella. El daño provocado por la supresión de las fronteras aduaneras y fiscales tiene, así, su causa directa y determinante en el artículo 13 del Acta Unica. Por su parte, las medidas comunitarias o estatales de aplicación del Acta Unica que suprimen las fronteras aduaneras y fiscales no constituyen una causa independiente del daño alegado.

47 De ello se deduce que la pretensión basada en la responsabilidad objetiva de la Comunidad exige, pues, la responsabilidad de ésta por un daño derivado del Acta Unica, que es un acto de Derecho comunitario primario. En consecuencia, no constituye un acto de las Instituciones comunitarias ni un acto de los agentes de la Comunidad en el ejercicio de sus funciones y, por tanto, no puede generar la responsabilidad extracontractual objetiva de la Comunidad.

48 Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad de la pretensión principal, basada en la responsabilidad objetiva de la Comunidad.

Sobre la responsabilidad por actuación culposa

Argumentos de las partes

- 49 En apoyo de la pretensión formulada con carácter subsidiario, basada en la responsabilidad por actuación culposa, la demandante alega que los demandados, en la aplicación del Acta Unica y en el marco del examen de las medidas adoptadas con vistas a sus efectos o para controlar algunas de sus consecuencias, cometieron infracciones suficientemente caracterizadas de normas superiores de Derecho que protegen a los particulares. A este respecto, destaca el carácter supuestamente insuficiente de las intervenciones compensatorias de la Comunidad establecidas en el Reglamento n° 3904/92.
- 50 Las normas superiores de Derecho que protegen a los particulares infringidas por los demandados son los principios del respeto de los derechos adquiridos y de protección de la confianza legítima.
- 51 La demandante destaca que la especificidad de la categoría profesional de los comisionistas de aduanas fue reconocida por el Derecho comunitario mediante el Reglamento (CEE) n° 3632/85 del Consejo, de 12 de diciembre de 1985, por el que se definen las condiciones en que está facultada una persona para hacer una declaración aduanera (DO L 350, p. 1; EE 02/15, p. 244; en lo sucesivo, «Reglamento n° 3632/85»). Estos derechos adquiridos no han sido directamente cuestionados por el Derecho comunitario primario. Sólo han sido cuestionados de modo indirecto por disposiciones de Derecho comunitario derivado que modificaron, en particular, las formalidades de la declaración del Impuesto sobre el Valor Añadido (en lo sucesivo, «IVA») y que tuvieron como consecuencia suprimir, de hecho, la actividad profesional de comisionista de aduanas en los intercambios intracomunitarios.
- 52 La demandante considera que, en el caso de autos, ha existido una triple infracción del principio de protección de la confianza legítima. En primer lugar, se ha lesionado el derecho fundamental de la demandante al ejercicio de su actividad profesional. En segundo lugar, se ha infringido dicho principio por no haber adoptado

medidas transitorias que permitieran a la profesión de los comisionistas de aduanas prepararse y adaptarse a las nuevas circunstancias resultantes del establecimiento del mercado único a partir del 1 de enero de 1993. Esta omisión es tanto más grave cuanto que la profesión se vio legalmente obligada a continuar íntegramente sus anteriores actividades hasta dicha fecha. En tercer lugar, las Instituciones comunitarias omitieron adoptar medidas apropiadas de indemnización del perjuicio específico causado a la profesión, y ello, sin respetar las legítimas expectativas de los interesados. En efecto, nada permitía suponer que, al adoptar las medidas necesarias para la realización del mercado interior, las Instituciones comunitarias no incluirían medidas indemnizatorias y complementarias específicas.

- 53 Las partes demandadas discuten el fundamento del segundo motivo.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 54 Procede recordar con carácter preliminar que, según reiterada jurisprudencia, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad es preciso que la demandante pruebe la ilegalidad del comportamiento imputado a la Institución de que se trate, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre dicho comportamiento y el perjuicio invocado (sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 1982, *Oleifici Mediterranei/CEE*, 26/81, Rec. p. 3057, apartado 16, y del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 1995, *Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión*, asuntos acumulados T-481/93 y T-484/93, Rec. p. II-2941, apartado 80; 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).
- 55 Por lo que se refiere, más en particular, al análisis del requisito relativo a la existencia de una ilegalidad de comportamiento, procede declarar que el recurso es infundado por dos razones.

- 56 En primer lugar, debe recordarse que, las omisiones de las Instituciones comunitarias sólo pueden generar la responsabilidad de la Comunidad en la medida en que las Instituciones hayan incumplido una obligación legal de actuar derivada de una disposición comunitaria (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 1994, KYDEP/Consejo y Comisión, C-146/91, Rec. p. I-4199, apartado 58, y sentencia Oleifici Italiani/Comisión, citada en el apartado 54, apartado 21).
- 57 Por ello se plantea la cuestión de en virtud de qué base legal y en qué medida la Comunidad estaría obligada a actuar y, por consiguiente, a indemnizar a la demandante. Dicha obligación no resulta, por una parte, ni de la propia Acta Unica, ni de ninguna otra disposición formal del Derecho comunitario escrito. Por otra parte, tampoco procede examinar, en el presente asunto, la posible existencia de un principio general del Derecho en virtud del cual la Comunidad estaría obligada a indemnizar a aquella persona que haya sido objeto de una medida de expropiación o de restricción del libre ejercicio del derecho de propiedad y cuyo incumplimiento daría derecho a interponer un recurso fundado en el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado. En efecto, tal obligación de indemnizar sólo sería posible en relación con actos de expropiación que emanasen de las propias Instituciones comunitarias, puesto que no puede imponerse a la Comunidad la obligación de indemnizar actos que no le sean imputables. Pues bien, como antes se expuso, la desaparición de la profesión de comisionista de aduanas intracomunitario resulta del Acta Unica, Tratado internacional adoptado y aprobado por los Estados miembros. Por consiguiente, no concurren los requisitos para generar la responsabilidad de la Comunidad. No obstante, no queda excluido que una obligación de indemnizar pueda imponerse, en su caso, en virtud del Derecho interno del Estado miembro en cuyo territorio el agente o el comisionista de aduanas intracomunitario ejercía su actividad.
- 58 En segundo lugar, procede observar que, aun suponiendo que en el caso de autos se hubiera incumplido una obligación legal de actuar, lo cierto es que, en las circunstancias del asunto, tal actuación culposa claramente no podría generar la responsabilidad de la Comunidad.

- 59 A este respecto, procede recordar que, si lo que se imputa es la ilegalidad de un acto normativo, la responsabilidad de la Comunidad está subordinada a la existencia de un incumplimiento de una norma superior de Derecho que protege a los particulares. Además, si la Institución adoptó el acto normativo ejercitando su amplia facultad de apreciación, la responsabilidad de la Comunidad sólo podrá generarse cuando el incumplimiento esté caracterizado, es decir, cuando sea manifiesto y grave (véanse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de diciembre de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consejo, 5/71, Rec. p. 975, apartado 11; de 25 de mayo de 1978, HNL y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 83/76 y 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, Rec. p. 1209, apartado 6; de 19 de mayo de 1992, Mulder y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados C-104/89 y C-37/90, Rec. p. I-3061, apartado 12, y las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 6 de julio de 1995, Odigitria/Consejo y Comisión, T-572/93, Rec. p. II-2025, apartado 34; Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión, apartado 81, y Oleifici Italiani/Comisión, apartado 22, citadas en el apartado 54).
- 60 Dichos criterios se aplican también en el caso de una omisión culposa (sentencias del Tribunal de Justicia de 8 de diciembre de 1987, Grands Moulins de Paris/Consejo y Comisión, 50/86, Rec. p. 4833, apartados 9 y 16, y del Tribunal de Primera Instancia de 14 de septiembre de 1995, Lefebvre y otros/Comisión, T-571/93, Rec. p. II-2379, apartado 39).
- 61 El presente recurso, en la medida en que solicita la indemnización de un daño en relación con la supuesta insuficiencia de las intervenciones de la Comunidad en favor de la profesión de los comisionistas de aduanas en el momento del establecimiento del mercado único, se refiere evidentemente a actos de carácter normativo que implican opciones de política económica y que reservan a las Instituciones comunitarias una amplia facultad de apreciación.
- 62 Por lo tanto, hay que examinar en primer lugar si los demandados han incumplido una norma superior de Derecho que protege a los particulares y, seguidamente, en su caso, si dicho incumplimiento está suficientemente caracterizado.

- 63 Por lo que respecta al principio de protección de los derechos adquiridos, procede observar, en primer lugar, que el Reglamento n° 3632/85, citado por la demandante, se limita a armonizar las condiciones en las que está facultada una persona para hacer una declaración aduanera. El Reglamento hace constar, por una parte, que las condiciones en las que está facultada una persona para hacer una declaración aduanera varían sensiblemente de un Estado miembro a otro, en particular en lo que se refiere a la posibilidad de hacer dicha declaración por cuenta ajena (segundo considerando de la exposición de motivos). Por otra parte, señala que, en determinados Estados miembros, existe una normativa que reserva el ejercicio de la profesión consistente en hacer declaraciones aduaneras, bien en nombre de terceros, bien en nombre propio pero por cuenta ajena, a personas que cumplan determinadas condiciones (sexto considerando de la exposición de motivos). A este respecto, se limita a precisar que, en la medida en que dicha normativa se refiere al acceso y al ejercicio de una profesión determinada, el Reglamento no se opone a su mantenimiento (sexto considerando de la exposición de motivos).
- 64 De ello se deduce que, el Reglamento n° 3632/85, lejos de definir y de determinar el ejercicio de la profesión de agente y de comisionista de aduanas en Derecho comunitario, se limita, por tanto, a no cuestionar las normativas relativas a dicha profesión existentes en determinados Estados miembros. Si existe un derecho adquirido, éste no resulta, pues, del Reglamento n° 3632/85, sino, a lo sumo, en su caso, de las correspondientes normativas de determinados Estados miembros, que, al firmar y, posiblemente, ratificar el Acta Unica, lo revisaron. A este respecto, procede recordar que la demandante afirma que ella disponía de la autorización ministerial francesa concedida con arreglo al code des douanes francés, que le permitía ejercer la profesión de comisionista de aduanas autorizado, regulada en último término por un decreto francés de 24 de diciembre de 1986.
- 65 De ello se deduce que el Reglamento n° 3632/85 no otorgó a la demandante una ventaja que pueda ser calificada de derecho adquirido.
- 66 En segundo lugar, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que, en los casos en que las autoridades comunitarias dispongan de amplias facultades de apreciación, los operadores económicos no pueden invocar un derecho adquirido para conservar una ventaja derivada de la normativa comunitaria controvertida y de la que se

han beneficiado en un momento determinado (véanse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 1979, Eridania, 230/78, Rec. p. 2749, apartado 22; Biovilac/CEE, citada en el apartado 38, apartado 23; de 21 de mayo de 1987, Rau y otros, asuntos acumulados 133/85, 134/85, 135/85 y 136/85, Rec. p. 2289, apartado 18, y de 7 de mayo de 1991, Nakajima All Precision/Consejo, C-69/89, Rec. p. I-2069, apartado 119).

- 67 Por consiguiente, aun suponiendo que el Reglamento n° 3632/85 haya concedido efectivamente una ventaja específica a la categoría profesional de los agentes y comisionistas de aduanas, la demandante no puede, por ello, invocar el derecho adquirido a conservar esta ventaja, puesto que las Instituciones comunitarias tienen derecho a adaptar las normativas a las necesarias evoluciones de las que deben ser objeto. Este derecho de adaptación de las Instituciones es aun más evidente, en el presente asunto, si se tiene en cuenta que, como resulta del primer considerando de la exposición de motivos del Reglamento, la realización del mercado interior constituye un objetivo fundamental para el desarrollo de la Comunidad.
- 68 Por lo que respecta al principio de protección de la confianza legítima, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que el derecho a reclamar la protección de la confianza legítima se extiende a todo particular que se encuentre en una situación de la que se desprenda que la Administración comunitaria le ha hecho concebir esperanzas fundadas (véase, por ejemplo, la sentencia *Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión*, citada en el apartado 54, apartado 148). Por el contrario, nadie puede invocar una violación del principio de protección de la confianza legítima si la Administración no le ha dado unas seguridades concretas (véase, por ejemplo, la sentencia *Lefebvre y otros/Comisión*, citada en el apartado 60, apartado 72).
- 69 El Tribunal de Primera Instancia observa que, en el caso de autos, la demandante no ha aportado, ningún elemento que demuestre o, incluso, que alegue que las Instituciones comunitarias le hubiesen hecho concebir esperanzas fundadas de que adoptarían medidas compensatorias y de adaptación apropiadas.

- 70 La demandante se limita a mencionar en la demanda «la expectativa legítima [...] de la profesión en su totalidad» o, en el escrito de réplica, que «nada permitía suponer que, al adoptar las medidas necesarias para la realización del mercado interior, las Instituciones comunitarias no incluirían medidas indemnizatorias y complementarias específicas». Por lo tanto, es evidente que no ha podido demostrar que los demandados le hicieran concebir esperanzas fundadas, en el sentido de que no aplicarían las medidas necesarias para la realización del mercado interior o de que adoptarían medidas compensatorias o complementarias.
- 71 En consecuencia, el motivo basado en la violación del principio de protección de la confianza legítima carece de fundamento.
- 72 El Tribunal de Primera Instancia añade que el argumento de la demandante relativo a la supuesta vulneración del derecho fundamental al ejercicio de su actividad profesional, constitutiva de una violación del principio de protección de la confianza legítima, tampoco está fundado.
- 73 Los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantizan los órganos jurisdiccionales comunitarios. Al garantizar la protección de dichos derechos, estos órganos están obligados a inspirarse en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, de modo que no pueden admitirse en la Comunidad medidas incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos por las Constituciones de dichos Estados. Los Tratados internacionales relativos a la protección de los derechos humanos en cuya elaboración han cooperado o a los que se han adherido los Estados miembros pueden también proporcionar indicaciones que deben tenerse en cuenta (sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1979, Hauer, 44/79, Rec. p. 3727, apartado 15, y dictamen del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 1996, 2/94, Rec. p. I-1759, apartado 33).

- 74 El derecho al libre ejercicio de las actividades profesionales forma parte de los principios generales del Derecho comunitario. Sin embargo, dicho principio no se presenta como una prerrogativa absoluta, sino que debe tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al libre ejercicio de una actividad profesional, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia del derecho así garantizado (sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1989, Schröder, 265/87, Rec. p. 2237, apartado 15, y de 30 de julio de 1996, Bosphorus, C-84/95, Rec. p. I-3953, apartado 21, y del Tribunal de Primera Instancia de 15 de abril de 1997, Schröder y otros/Comisión, T-390/94, Rec. p. II-504, apartado 125).
- 75 En el presente asunto, el Tribunal de Primera Instancia observa que la realización del mercado interior no afecta a la existencia de la empresa de la demandante o a la esencia de la libre elección de la profesión. No afecta directamente, sino sólo indirectamente, a un derecho relacionado con ésta, puesto que la supresión de ciertas formalidades aduaneras y fiscales que implica tiene determinadas repercusiones sobre las posibilidades de explotación de la empresa de la demandante y, sólo de ese modo, sobre el ejercicio de la profesión. Seguidamente, procede hacer constar que la realización del mercado interior constituye un objetivo de interés general evidente. Respecto a la finalidad esencial así perseguida, no contiene ninguna limitación indebida al ejercicio del derecho fundamental de que se trata.
- 76 De lo anterior resulta que no se ha violado ninguno de los principios superiores de Derecho invocados por la demandante.
- 77 Por último, debe añadirse que la supuesta omisión, por no haberse adoptado medidas compensatorias y complementarias, suponiendo que exista y que sea culposa, no constituye, sin embargo, de modo evidente, una violación grave y manifiesta de

los principios controvertidos. En efecto, por un lado, los demandados disponen de una amplia facultad de apreciación para la realización del mercado interior y, por lo tanto, en lo relativo a la ponderación de los efectos negativos que éste puede provocar y, por otro lado, adoptaron medidas diversas a través del Reglamento n° 3904/92. Por lo demás, este Reglamento aclara, como resulta del séptimo considerando de su exposición de motivos, que dichas medidas comunitarias son simplemente complementarias y tienen por finalidad contribuir útilmente a los esfuerzos emprendidos por los Estados miembros. En efecto, como resulta del sexto considerando de la exposición de motivos del Reglamento n° 3632/85, determinados Estados miembros, entre ellos Francia, disponían de una normativa específica para la profesión de agente y de comisionista de aduanas, normativa que el Derecho comunitario, en este caso, el Reglamento n° 3632/85, simplemente no cuestionaba. Por consiguiente, parece evidente, sin siquiera mencionar la cuestión de la subsidiariedad, que incumbía en primer lugar a los Estados miembros interesados, que mediante la adopción del Acta Unica originaron el perjuicio alegado, adoptar, en su caso, medidas de compensación o complementarias. A la luz de la función asumida en este caso por los Estados miembros, la intervención de la Comunidad debe considerarse suficiente, suponiendo que estuviera obligada a intervenir.

- 78 De ello se deduce que la pretensión subsidiaria, basada en la responsabilidad por actuación culpable carece de fundamento. De todo lo que antecede resulta que procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

- 79 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 hubiere solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la parte demandante, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por el Consejo y la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**

- 2) Condenar en costas a la parte demandante.**

García-Valdecasas

Azizi

Jaeger

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 29 de enero de 1998.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

J. Azizi