

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 24 de marzo de 2009*

En el asunto C-445/06,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Bundesgerichtshof (Alemania), mediante resolución de 12 de octubre de 2006, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de noviembre de 2006, en el procedimiento entre

Danske Slagterier

y

Bundesrepublik Deutschland,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, M. Ilešič y A. Ó. Caoimh, Presidentes de Sala, y los Sres. G. Arestis, A. Borg Barthet (Ponente), J. Malenovský, J. Klučka, U. Löhmus y E. Levits, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sra. V. Trstenjak;
Secretaria: Sra. K. Sztranc-Sławiczek, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de mayo de 2008;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Danske Slagterier, por el Sr. R. Karpenstein, Rechtsanwalt;

- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. M. Lumma y C. Blaschke, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. L. Giesberts, Rechtsanwalt;

- en nombre del Gobierno checo, por el Sr. T. Boček, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno griego, por el Sr. V. Kontolaimos y las Sras. S. Charitaki y S. Papaioannou, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno francés, por el Sr. G. de Bergues y la Sra. A.-L. During, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por la Sra. W. Ferrante, avvocato dello Stato;

- en nombre del Gobierno polaco, por la Sra. E. Ośniecka-Tamecka y el Sr. P. Kucharski, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. S. Lee, Barrister;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. F. Erlbacher y H. Krämer, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de septiembre de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial se refiere a la interpretación de los artículos 5, apartado 1, letra o), y 6, apartado 1, letra b), inciso iii), de la Directiva 64/433/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1964, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios de carne fresca (DO 1964, 121, p. 2012; EE 03/01, p. 101), modificada por la Directiva 91/497/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991 (DO L 268, p. 69) (en lo sucesivo, «Directiva 64/433»), de los artículos 5, apartado 1, 7 y 8 de 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 del artículo 28 CE.

- ² Dicha solicitud se presentó en el marco de un litigio entre Danske Slagterier y la República Federal de Alemania sobre una demanda de indemnización de daños.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

- ³ El artículo 5, apartado 1, de la Directiva 64/433 dispone:

«Los Estados miembros velarán por que el veterinario oficial declare inapropiadas para el consumo humano:

[...]

- o) las carnes que presenten olor sexual fuerte.»

4 El artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva dispone:

«Los Estados miembros velarán por que:

[...]

b) las carnes:

[...]

iii) sin perjuicio de los casos previstos en el apartado 1, letra o), del artículo 5, los cerdos machos no castrados de un peso expresado en canal superior a 80 kilos, salvo si el establecimiento pudiere garantizar, por un método reconocido según el procedimiento previsto en el artículo 16, o, en ausencia de tal método, por un método reconocido por la autoridad competente de que se trate, que pueden detectarse las canales que presenten un olor sexual fuerte,

estén provistas de la marca especial establecida en la Decisión 84/371/CEE [de la Comisión, de 3 de julio de 1984, por la que se establecen las características de la marca especial para carne fresca contemplada en la letra a) del artículo 5 de la Directiva 64/433 (DO L 196, p. 46; EE 03/31, p. 192),] y se sometan a un tratamiento previsto en la Directiva 77/99/CEE [del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios intracomunitarios de productos a base de carne (DO 1977, L 26, p. 85; EE 03/11, p. 174)];

[...]

- g) los tratamientos previstos en los puntos anteriores se efectúen en el establecimiento de origen o en cualquier otro establecimiento designado por el veterinario oficial;

[...]»

5 El Derecho interno debía adaptarse a lo dispuesto en la Directiva 64/433 a más tardar el 1 de enero de 1993.

6 El artículo 5, apartado 1, de la Directiva 89/662 establece:

«Los Estados miembros de destino aplicarán las medidas de control siguientes:

- a) la autoridad competente podrá verificar en los lugares de destino de la mercancía mediante controles veterinarios de sondeo y de carácter no discriminatorio, el cumplimiento de los requisitos del artículo 3; podrá, además, proceder a tomas de muestras.

Además, cuando la autoridad competente del Estado miembro de tránsito o del Estado miembro de destino disponga de elementos de información que le permitan

suponer que se comete una infracción, podrá también efectuar controles durante el transporte de la mercancía en su territorio incluido el control de conformidad de los medios de transporte;

[...]»

7 El artículo 7, apartado 1, de la Directiva 89/662 dispone:

«Si, al efectuar un control en el lugar de destino del envío o durante el transporte, las autoridades competentes de un Estado miembro comprobasen:

[...]

b) que la mercancía no reúne las condiciones exigidas por las Directivas comunitarias o, a falta de decisiones sobre las normas comunitarias previstas por las Directivas, por las normas nacionales, y si las condiciones de salubridad o de policía sanitaria lo permiten, podrán permitir al expedidor o a su representante optar por:

— la destrucción de las mercancías, o

- su utilización para otros fines, incluida su reexpedición con la autorización de la autoridad competente del país del establecimiento de origen.

[...]»

8 Por último, el artículo 8 de dicha Directiva dispone:

«1. En los casos previstos en el artículo 7, la autoridad competente de un Estado miembro de destino se pondrá en contacto sin demora con las autoridades competentes del Estado miembro de expedición. Dichas autoridades adoptarán todas las medidas necesarias y comunicarán a la autoridad competente del primer Estado miembro la naturaleza de los controles realizados, las decisiones adoptadas y los motivos de dichas decisiones.

[...]

2. [...]

Las decisiones adoptadas por la autoridad competente del Estado de destino deberán comunicarse al expedidor o a su representante junto con la indicación de los motivos, así como a la autoridad competente del Estado miembro de expedición.

Siempre que así lo soliciten el expedidor o su representante, estas decisiones, motivadas, deberán serles notificadas por escrito mencionando los recursos previstos por la legislación vigente en el Estado miembro de destino, así como sus formas y plazos de presentación.

[...]»

Normativa nacional

- 9 En la versión vigente hasta el 31 de diciembre de 2001, el artículo 839 del Bürgerliches Gesetzbuch (Código Civil alemán; en lo sucesivo, «BGB»), disponía lo siguiente:

«1. Todo funcionario que, con dolo o culpa, incumpla las obligaciones que le imponga el ejercicio de sus funciones para con un tercero estará obligado a indemnizar a éste por el daño que le haya causado. Si el funcionario ha actuado de forma meramente culposa, sólo podrá reclamársele la indemnización de los daños cuando el lesionado no pueda obtener de otro modo la reparación del daño.

2. El funcionario que incumpla las obligaciones que le incumban al apreciar una situación jurídica únicamente estará obligado a indemnizar los daños causados si dicho incumplimiento es constitutivo de delito. Esta disposición no se aplicará cuando el incumplimiento consista en la negativa a ejercer sus funciones o en la dilación en ejercerlas.

3. No se generará obligación de indemnizar los daños cuando el lesionado, con dolo o culpa, se haya abstenido de evitar el daño mediante el ejercicio de una acción judicial.»

10 El artículo 852 del BGB establecía:

«1. La acción para reclamar la indemnización de los daños originados por una infracción prescribe a los tres años contados a partir del momento en el que el lesionado tuvo conocimiento de los daños y de la persona obligada a indemnizarlos y, a falta de tal conocimiento, a los treinta años de la comisión de la infracción.

2. Si entre el obligado a indemnizar y el titular del derecho a indemnización estuvieran pendientes negociaciones sobre la cuantía de la indemnización, se suspende la prescripción hasta que alguna de las partes se oponga a proseguir las negociaciones.

3. Si, mediante la infracción, el obligado a indemnizar ha obtenido una ventaja a costa del lesionado, también estará obligado, una vez expirado el plazo de prescripción, a restituirla con arreglo a las disposiciones sobre restitución en caso de enriquecimiento injusto.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

11 Danske Slagterier, asociación profesional de sociedades titulares de mataderos organizadas en forma de cooperativas y de criadores de cerdos, actuando en representación de sus miembros, reclama a la República Federal de Alemania la indemnización de los daños que afirma haber sufrido a consecuencia de una infracción

del Derecho comunitario. Le reprocha haber impuesto de 1993 a 1999, en infracción del Derecho comunitario, una prohibición de importar carne de cerdos machos no castrados. En su opinión, en el período de autos, esta prohibición ocasionó a los criadores de cerdos y a las sociedades titulares de mataderos daños por un importe de, al menos, 280 millones de DEM.

- 12 A principio de los años noventa se lanzó en Dinamarca un proyecto, denominado «Male-Pig-Projekt», destinado a la cría de cerdos machos no castrados. Sin embargo, este tipo de cría, interesante desde el punto de vista económico, presenta el riesgo de que, al calentarse, la carne de estos animales puede presentar un olor sexual fuerte. Según investigadores daneses, este olor intenso puede detectarse en el proceso de matanza midiendo el escatol. Consiguientemente todos los mataderos de Dinamarca fueron equipados con equipos de medición de escatol para detectar y separar la carne que despidiera tal olor. Sin embargo, en esas fechas, la República Federal de Alemania consideraba que el fuerte olor se debía a la hormona androstenona, cuya formación puede evitarse castrando a los animales en un momento anterior, y que el contenido de escatol, considerado aisladamente, no era, por sí sólo, un método fiable para detectar el olor sexual.
- 13 En enero de 1993, la República Federal de Alemania informó a las autoridades veterinarias superiores de cada Estado miembro de que el Derecho alemán había sido adaptado a la norma contenida en el artículo 6, apartado 1, letra b), de la Directiva 64/433, de forma que, con independencia del límite de peso, se fijaba un valor de 0,5 µg/g de androstenona por encima del cual la carne resultaba inapropiada para el consumo humano. Al mismo tiempo indicaba que el único método específico que permite identificar la androstenona era el test inmunoenzimático modificado del profesor Claus, y que las carnes de cerdos machos no castrados que sobrepasaran dicho límite no podían ser exportadas a Alemania como carnes frescas.
- 14 De esta forma, a partir de entonces las autoridades competentes alemanas sometieron a control numerosos lotes de carne de porcino procedentes de Dinamarca, y los rechazaron cuando superaban el límite de androstenona. Por otra parte, los criadores de cerdos y los mataderos daneses, que casi habían abandonado la producción de cerdos machos no castrados, tuvieron que reanudarla para no poner en peligro las exportaciones a Alemania. Danske Slagterier alega que si la carne de cerdo exportada

hubiera procedido, como había previsto el Male-Pig-Projekt, de cerdos no castrados, habrían obtenido un ahorro de costes de al menos 280 millones de DEM.

- 15 El Landgericht Bonn, ante el que Danske Slagterier había presentado el 6 de diciembre de 1999 una demanda de indemnización dirigida contra la República Federal de Alemania, consideró fundada la demanda por lo que respecta al período posterior al 7 de diciembre de 1996 y la consideró prescrita la acción en la medida en que mediante ella se reclamaba la indemnización de los daños producidos antes de dicha fecha. El Oberlandesgericht de Colonia, ante el que se recurrió en apelación, declaró fundada la demanda en su totalidad. Mediante el recurso de casación, interpuesto ante el Bundesgerichtshof, la Bundesrepublik Deutschland solicita que se desestime la demanda en su totalidad.
- 16 Por otra parte, mediante sentencia de 12 de noviembre de 1998, Comisión/Alemania (C 102/96, Rec. p. I-6871), el Tribunal de Justicia declaró que la República Federal de Alemania había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, apartado 1, letra o), y en el artículo 6, apartado 1, letra b), de la Directiva 64/433, así como en los artículos 5, apartado 1, 7 y 8 de la Directiva 89/662, por una parte, al exigir el marcado especial y el tratamiento térmico de las canales de cerdos machos no castrados cuando las carnes, con independencia del peso de los animales, tengan un contenido de androstenona de más de 0,5 µg/g, detectado mediante el test inmunoenzimático modificado del profesor Claus y, por otra parte, al estimar que, en caso de superarse el valor límite de 0,5 µg/g, las carnes presentan un olor sexual fuerte que tiene como consecuencia hacerlas inapropiadas para el consumo humano.
- 17 En estas circunstancias, el Bundesgerichtshof decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Confieren las disposiciones del artículo 5, apartado 1, letra o), y del artículo 6, apartado 1, letra b), inciso iii), de la Directiva [64/433], en relación con los artículos 5, apartado 1, 7 y 8 de la Directiva 89/662 [...], una posición jurídica al productor y distribuidor de carne de porcino que les permite reclamar

responsabilidades al Estado en caso de una adaptación errónea del Derecho interno o una aplicación incorrecta del Derecho comunitario?

- 2) ¿Pueden los productores y distribuidores de carne de porcino, independientemente de la respuesta a la primera cuestión, alegar la infracción del artículo 30 del Tratado CE (actualmente artículo 28 CE) para justificar una reclamación de responsabilidad del Estado conforme al Derecho comunitario en caso de que la adaptación del Derecho interno a las Directivas citadas y la aplicación de éstas hayan sido contrarias al Derecho comunitario?

- 3) ¿Exige el Derecho comunitario que la prescripción del derecho a reclamar la responsabilidad del Estado conforme al Derecho comunitario se interrumpa con motivo de un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE, o se suspenda su transcurso hasta la conclusión del procedimiento si en el Derecho nacional faltan mecanismos jurídicos efectivos para obligar al Estado miembro a adaptar el Derecho interno a una directiva?

- 4) ¿Comienza el plazo de prescripción del derecho a reclamar la responsabilidad del Estado conforme al Derecho comunitario por la insuficiente adaptación del Derecho interno a una directiva y la consiguiente prohibición (de hecho) de la importación, independientemente de lo establecido en el Derecho nacional aplicable, únicamente con la completa adaptación a esa directiva, o, de acuerdo con el Derecho nacional, el plazo de prescripción puede comenzar a computarse desde el mismo momento en que se produzcan las primeras secuelas perjudiciales y quepa prever nuevas secuelas? Si la completa adaptación determina el comienzo del plazo de prescripción, ¿se aplica este criterio de forma general o sólo si la directiva confiere derechos a los particulares?

- 5) Habida cuenta de que los requisitos fijados por las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños por responsabilidad del Estado con arreglo al

Derecho comunitario no pueden ser menos favorables que los relativos a reclamaciones semejantes que afecten exclusivamente al Derecho nacional y no pueden articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización, ¿existen objeciones generales frente a una regulación nacional que excluye la obligación de indemnizar si, deliberada o negligentemente, el perjudicado no ha evitado el perjuicio mediante el ejercicio de una acción judicial? ¿Persisten las objeciones frente a esa «primacía de la primera tutela judicial posible» cuando está supeditada a la reserva de que sea razonablemente exigible al afectado? ¿Deja de ser razonablemente exigible a efectos del Derecho comunitario si el órgano jurisdiccional interesado no puede responder previsiblemente a las cuestiones de Derecho comunitario sin remitirlas al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas o si ya hay pendiente un procedimiento por incumplimiento del Tratado con arreglo al artículo 226 CE?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre las cuestiones primera y segunda

- 18 Mediante las dos primeras cuestiones, que procede analizar conjuntamente, el órgano jurisdiccional nacional pregunta fundamentalmente si lo dispuesto en el artículo 5, apartado 1, letra o), y 6, apartado 1, letra b), inciso iii) de la Directiva 64/433, en relación con los artículos 5, apartado 1, 7 y 8 de la Directiva 89/662, confiere a los productores y operadores que comercializan carne de porcino, en caso de adaptación incorrecta del Derecho interno a estas Directivas o de aplicación incorrecta de las mismas, una posición jurídica que les permite ejercer un derecho a indemnización generado por la responsabilidad del Estado por razón de la infracción del Derecho comunitario y si, en estas circunstancias, pueden alegar la infracción del artículo 28 CE para fundamentar un derecho a indemnización debido a esta responsabilidad del Estado.

- 19 A este respecto, procede recordar, con carácter preliminar, que, según reiterada jurisprudencia, el principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le son imputables es inherente al sistema del Tratado CE (sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros, C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357, apartado 35; de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029, apartado 31; de 23 de mayo de 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Rec. p. I-2553, apartado 24, y de 8 de octubre de 1996, Dillenkofer y otros, C-178/94, C-179/94 y C-188/94 a C-190/94, Rec. p. I-4845, apartado 20).
- 20 El Tribunal de Justicia ha declarado que los particulares perjudicados tienen un derecho a indemnización cuando se cumplen tres requisitos, a saber, que la norma de Derecho comunitario violada tenga por objeto conferirles derechos, que la violación de esta norma esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre tal violación y el perjuicio sufrido por los particulares (véanse las sentencias, antes citadas, Brasserie du pêcheur y Factortame, apartado 51; Hedley Lomas, apartado 25, y Dillenkofer y otros, apartado 21).
- 21 Respecto al primer requisito, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de examinar la responsabilidad de los Estados miembros por violación del Derecho comunitario en el caso de no adaptación del Derecho interno a directivas destinadas a la realización del mercado interior (véanse, en particular, las sentencias, antes citadas, Francovich y otros, y Dillenkofer y otros). Sin embargo, a diferencia de los asuntos que dieron lugar a las dos sentencias antes citadas, en los que el marco jurídico que confería derechos a los particulares era exclusivamente el Derecho derivado, el asunto principal se refiere a un caso en el que una de las partes en el procedimiento principal, en concreto, Danske Slagterier, alega que es el propio artículo 28 CE el que le confiere los derechos que invoca.
- 22 A este respecto procede recordar que el artículo 28 CE produce un efecto directo en la medida en que confiere a los particulares derechos que pueden invocar directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales y que la infracción de tales disposiciones puede dar lugar a indemnización (sentencia Brasserie du pêcheur y Factortame, antes citada, apartado 23).
- 23 Danske Slagterier invoca asimismo lo dispuesto en las Directivas 64/433 y 89/662. Como se desprende del tenor del título y del primer considerando de la Directiva 89/662, ésta se adoptó con el fin de establecer el mercado interior, al igual que la

Directiva 91/497, por la que se modifica la Directiva 64/433, tal como precisa el tercer considerando de la Directiva 91/497. Por tanto, la libre circulación de mercancías es uno de los objetivos de estas Directivas, que, eliminando las disparidades existentes entre los Estados miembros en materia de controles veterinarios de la carne fresca, tienen por objeto favorecer los intercambios entre Estados miembros. De esta forma, dichas Directivas precisan y concretan el derecho que confiere el artículo 28 CE.

24 Por lo que se refiere al contenido de las Directivas 64/433 y 89/662, procede señalar que éstas regulan, entre otros extremos, los controles sanitarios y la certificación de carnes frescas producidas en un Estado miembro y entregadas en otro. Como se desprende, en particular, del artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 89/662, los Estados miembros sólo pueden impedir las importaciones de carnes frescas cuando la mercancía no reúna las condiciones exigidas por las Directivas comunitarias o cuando concurren determinadas circunstancias muy particulares, como, por ejemplo, en caso de epidemias. La prohibición impuesta a los Estados miembros de impedir la importación confiere a los particulares el derecho a comercializar la carne fresca conforme con las exigencias comunitarias en otro Estado miembro.

25 Por otra parte, de lo dispuesto en la Directiva 64/433, en relación con la Directiva 89/662, se desprende que las medidas encaminadas a detectar un fuerte olor sexual de los cerdos machos no castrados han sido objeto de una armonización comunitaria (sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 29). Por consiguiente, esta armonización impide a los Estados miembros, en el ámbito armonizado de manera exhaustiva, justificar los obstáculos a la libre circulación de mercancías invocando motivos distintos de los previstos por las Directivas 64/433 y 89/662.

26 Por tanto, procede responder a las dos primeras cuestiones que los particulares que hayan sufrido un perjuicio a consecuencia de la adaptación incorrecta del Derecho interno a las Directivas 64/433 y 89/662 y de la aplicación incorrecta de dichas Directivas pueden invocar el derecho a la libre circulación de mercancías para que se genere la responsabilidad del Estado derivada de la infracción del Derecho comunitario.

Sobre la tercera cuestión

- 27 Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pregunta esencialmente si el Derecho comunitario exige que, cuando la Comisión de las Comunidades Europeas ha iniciado un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE, el plazo de prescripción del derecho a reclamar la responsabilidad del Estado por violación del Derecho comunitario se interrumpa o se suspenda hasta la conclusión del procedimiento si en dicho Estado faltan mecanismos jurídicos efectivos para obligar al Estado miembro a adaptar el Derecho interno a una directiva.
- 28 La cronología de los hechos de autos permite aclarar esta cuestión. En efecto, de la resolución de remisión se desprende que el recurso por incumplimiento contra la República Federal de Alemania que dio lugar a la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, se interpuso el 27 de marzo de 1996. Los particulares perjudicados sufrieron los primeros daños en 1993, pero no reclamaron la responsabilidad del Estado hasta diciembre de 1999. Si, como pretende hacer el tribunal remitente, se aplica el plazo de prescripción de tres años previsto en el artículo 852, apartado 1, del BGB, este plazo comenzaría a transcurrir a mediados de 1996, fecha en la que, según dicho tribunal, las personas perjudicadas conocieron el daño y la identidad de la persona responsable. Por consiguiente, puede que en el procedimiento principal la acción de responsabilidad del Estado haya prescrito. Por tanto, para dirimir el litigio principal se ha de determinar si la interposición por la Comisión de un recurso por incumplimiento produjo efectos sobre dicho plazo de prescripción.
- 29 Sin embargo, para poder dar una respuesta útil al tribunal remitente, procede examinar, con carácter preliminar, la cuestión, planteada implícitamente por ella, de si el Derecho comunitario se opone a que se aplique por analogía en el procedimiento principal el plazo de prescripción de tres años previsto en el artículo 852, apartado 1, del BGB.
- 30 En efecto, respecto a la aplicación del artículo 852, apartado 1, del BGB, Danske Slagterier lamentó la falta de claridad de la situación jurídica en Alemania respecto a la regla nacional de prescripción aplicable al derecho a indemnización originada en la responsabilidad del Estado por infracción del Derecho comunitario, puesto que esta

materia aún no ha sido objeto de ninguna medida legislativa ni de ninguna sentencia de los tribunales superiores, y también es controvertida en la doctrina, dividida sobre su fundamento jurídico. La aplicación por vez primera y por analogía del plazo señalado en el artículo 852 del BGB para los recursos por responsabilidad del Estado por violación del Derecho comunitario constituiría una violación de los principios de seguridad y de claridad jurídica y de los de efectividad y equivalencia.

31 A este respecto procede señalar que, conforme a una jurisprudencia reiterada, a falta de una normativa comunitaria, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y regular las modalidades procesales de los recursos judiciales destinados a garantizar la plena protección de los derechos que corresponden a los justiciables en virtud del Derecho comunitario. Por tanto, el Estado debe reparar las consecuencias del perjuicio causado en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad, con la salvedad de que las condiciones, en particular en materia de plazos, establecidas por las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños no pueden ser menos favorables que las referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) y no pueden articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización (principio de efectividad) (véanse, en particular, las sentencias Francovich y otros, antes citada, apartados 42 y 43, y de 10 de julio de 1997, Palmisani, C-261/95, Rec. p. I-4025, apartado 27).

32 Por lo que respecta a este último principio, el Tribunal de Justicia ha reconocido la compatibilidad con el Derecho comunitario de la fijación de plazos de recurso razonables de carácter preclusivo, en interés de la seguridad jurídica, que protege tanto al contribuyente como a la Administración interesados (véase la sentencia de 17 de noviembre de 1998, Aprile, C-228/96, Rec. p. I-7141, apartado 19 y jurisprudencia citada). En efecto, unos plazos de este tipo no hacen imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario. A este respecto, un plazo nacional de preclusión de tres años parece razonable (véanse, en particular, las sentencias Aprile, antes citada, apartado 19, y de 11 de julio de 2002, Marks & Spencer, C-62/00, Rec. p. I-6325, apartado 35).

33 No obstante, del apartado 39 de la sentencia Marks & Spencer, antes citada, también se desprende que, para cumplir su función de garantizar la seguridad jurídica, los plazos de prescripción deben fijarse por anticipado. Pues bien, una situación caracterizada por

una gran incertidumbre jurídica puede constituir una violación del principio de efectividad, puesto que la reparación de los daños causados a los particulares por infracciones del Derecho comunitario imputables a un Estado miembro podría resultar en la práctica excesivamente difícil si aquéllos no pudieran determinar el plazo de prescripción aplicable con un grado razonable de certidumbre.

34 Corresponde al órgano jurisdiccional nacional, tomando en consideración todos los elementos que caracterizaban la situación de hecho y de Derecho en las fechas de autos, comprobar, desde el punto de vista del principio de efectividad, si el justiciable podía prever suficientemente la aplicación analógica del plazo fijado en el artículo 852, apartado 1, del BGB a las demandas de indemnización de daños causados por la infracción del Derecho comunitario por el Estado miembro de que se trata.

35 Por otra parte, respecto a la compatibilidad de la aplicación analógica de dicho plazo con el principio de equivalencia, también corresponde al tribunal nacional comprobar si, debido a esta aplicación, los requisitos de indemnización de los daños causados a los particulares por la infracción del Derecho comunitario cometida por este Estado miembro son menos favorables que los exigidos para la indemnización de daños similares de naturaleza interna.

36 Por lo que se refiere a la interrupción o a la suspensión del plazo de prescripción en el momento de interposición de un recurso por incumplimiento, de las consideraciones precedentes se desprende que incumbe a los Estados miembros regular este tipo de configuraciones procesales siempre y cuando se respeten los principios de equivalencia y de efectividad.

37 A este respecto, procede señalar que no se puede supeditar la reparación del daño a la exigencia de que el Tribunal de Justicia haya declarado previamente la existencia de un incumplimiento del Derecho comunitario imputable al Estado (véanse las sentencias, antes citadas, Brasserie du pêcheur y Factortame, apartados 94 a 96, y Dillenkofer y otros, apartado 28).

- 38 En efecto, la declaración de incumplimiento es un elemento determinante, pero no indispensable para comprobar que se cumple el requisito de que la violación del Derecho comunitario esté suficientemente caracterizada. Además, los derechos a favor de los particulares no pueden depender de la apreciación por parte de la Comisión de la oportunidad de actuar, con arreglo al artículo 226 CE, en contra de un Estado miembro, ni de que el Tribunal de Justicia dicte una eventual sentencia en la que se declare el incumplimiento (véase la sentencia *Brasserie du pêcheur* y *Factortame*, antes citada, apartados 93 y 95).
- 39 Por tanto, un particular puede presentar una demanda de indemnización conforme a los procedimientos previstos a tal efecto por el Derecho nacional sin tener que esperar a que se dicte una sentencia que declare la infracción del Derecho comunitario por parte del Estado miembro. Por consiguiente, el hecho de que la interposición de un recurso por incumplimiento no produzca el efecto de interrumpir o de suspender el plazo de prescripción no hace imposible o excesivamente difícil el ejercicio por el justiciable de los derechos que le confiere el Derecho comunitario.
- 40 Por otra parte, *Danske Slagterier* alega una violación del principio de equivalencia en la medida en que el Derecho alemán prevé que la interposición paralela de un recurso de Derecho nacional conforme al artículo 839 del BGB interrumpe el plazo de prescripción, puesto que el recurso conforme al artículo 226 CE debe ser asimilado a tal recurso.
- 41 A este respecto procede señalar que, para pronunciarse sobre la equivalencia de las normas procesales, es preciso comprobar de manera objetiva y abstracta la similitud de estas normas desde el punto de vista del lugar que ocupan en el conjunto del procedimiento, del desarrollo de dicho procedimiento y de las particularidades de las normas (en este sentido, véase la sentencia de 16 de mayo de 2000, *Preston* y otros, C-78/98, Rec. p. I-3201, apartado 63).
- 42 Al apreciar la similitud de las normas controvertidas, han de tenerse en cuenta las particularidades del procedimiento del artículo 226 CE.

- 43 A este respecto, procede recordar que, en el marco del ejercicio de las competencias que le otorga el artículo 226 CE, la Comisión no necesita demostrar la existencia de un interés específico en ejercitar la acción (véanse las sentencias de 4 de abril de 1974, Comisión/Francia, 167/73, Rec. p. 359, apartado 15, y de 10 de abril de 2003, Comisión/Alemania, C-20/01 y C-28/01, Rec. p. I-3609, apartado 29). En efecto la Comisión tiene por misión, en aras del interés general comunitario, velar de oficio por que los Estados miembros apliquen el Derecho comunitario e instar la declaración de la existencia de posibles incumplimientos de las obligaciones que derivan de dicha normativa (véanse las sentencias, antes citadas, Comisión/Francia, apartado 15, y de 10 de abril de 2003, Comisión/Alemania, apartado 29).
- 44 Por tanto, la finalidad del artículo 226 CE no es proteger los derechos propios de esta institución. Sólo a ésta corresponde decidir si es o no oportuno incoar un procedimiento para la declaración de incumplimiento y, en su caso, debido a qué actuación u omisión debe iniciarse dicho procedimiento (sentencia de 2 de junio de 2005, Comisión/Grecia, C-394/02, Rec. p. I-4713, apartado 16 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, Comisión dispone a este respecto de una amplia facultad de apreciación que excluye el derecho de los particulares a exigir de esta institución que defina su postura en un sentido determinado (véase la sentencia de 14 de febrero de 1989, Star Fruit/Comisión, 247/87, Rec. p. 291, apartado 11).
- 45 Por tanto, es preciso constatar que una normativa nacional que no establece la interrupción o la suspensión del plazo de prescripción del derecho a la indemnización originada por la responsabilidad del Estado por infracción del Derecho comunitario cuando la Comisión inicia un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE respeta el principio de equivalencia.
- 46 Por consiguiente, habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede responder a la tercera cuestión que el Derecho comunitario no exige que, cuando la Comisión inicie un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE, el plazo de prescripción del derecho a reclamar la responsabilidad del Estado por violación del Derecho comunitario previsto por la normativa nacional se interrumpa o se suspenda durante dicho procedimiento.

Sobre la cuarta cuestión

- 47 Mediante su cuarta cuestión, el tribunal remitente pregunta si el plazo de prescripción de una acción de responsabilidad del Estado a consecuencia de la incorrecta adaptación del Derecho interno a una directiva no comienza a correr, independientemente del Derecho nacional aplicable, hasta el momento de la adaptación íntegra a esta directiva o si, por el contrario, comienza a correr, conforme al Derecho interno, a partir de la fecha en la que se producen las primeras consecuencias perjudiciales de esta adaptación incorrecta y puedan preverse nuevas consecuencias perjudiciales. En el supuesto de que la adaptación íntegra incida en el transcurso de este plazo de prescripción, el tribunal remitente pregunta si se aplica este criterio de manera general o sólo si la directiva confiere derechos a los particulares.
- 48 A este respecto procede recordar que, como se desprende de los apartados 31 y 32 de la presente sentencia, a falta de una normativa comunitaria, corresponde a los Estados miembros regular las modalidades procesales de los recursos judiciales destinados a garantizar la protección de los derechos que corresponden a los justiciables en virtud del Derecho comunitario, incluidas las reglas de prescripción, siempre y cuando dichas modalidades respeten los principios de equivalencia y de efectividad. Procede, además, recordar, que la fijación de plazos de recurso razonables de carácter preclusivo respeta estos principios y, en particular, no puede considerarse que haga prácticamente imposible o excesivamente difícil ejercer los derechos conferidos por el Derecho comunitario.
- 49 El hecho de que el plazo de prescripción previsto por el Derecho nacional comience a correr a partir del momento en que se producen las primeras consecuencias perjudiciales si se teme que se produzcan otras consecuencias de esta naturaleza tampoco hace prácticamente imposible o excesivamente difícil ejercer los derechos conferidos por el Derecho comunitario.
- 50 La sentencia de 13 de julio de 2006, Manfredi y otros (C-295/04 a C-298/04, Rec. p. I-6619), al que se remite Danske Slagterier, no enerva esta conclusión.

- 51 En los apartados 78 y 79 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que no cabía excluir que un plazo de prescripción breve para presentar una demanda de indemnización que se computa a partir del día en que comienza el acuerdo o la práctica concertada pudiera hacer imposible en la práctica el ejercicio del derecho a solicitar la reparación del perjuicio causado por el acuerdo o práctica prohibidos. Entendió que, en caso de infracciones continuadas o repetidas, nada impediría que el plazo de prescripción expirara antes incluso de que hubiera terminado la infracción, en cuyo caso a toda persona que hubiera sufrido un perjuicio posterior a la expiración del plazo de prescripción le sería imposible interponer demanda.
- 52 Ahora bien, esto no sucede en el procedimiento principal. En efecto, de la resolución de remisión se desprende que el plazo de prescripción controvertido en el procedimiento principal no puede comenzar a transcurrir antes de que la persona perjudicada haya conocido el perjuicio y la identidad de la persona obligada a indemnizarlo. Por tanto, en tales circunstancias, es imposible que una persona que haya sufrido un daño se encuentre en una situación en la que el plazo de prescripción comience a correr o incluso expire sin que ella sea siquiera consciente de haber sufrido un daño, como podría haber sucedido en el contexto que dio lugar a la sentencia Manfredi y otros, antes citada, en el que el plazo de prescripción comenzaba a correr a partir de la ejecución del acuerdo o de la práctica concertada, de los que, posiblemente, algunas personas afectadas sólo tuvieron conocimiento mucho más tarde.
- 53 Respecto a la posibilidad de fijar el comienzo del plazo de prescripción antes de la adaptación íntegra del Derecho interno a la directiva de que se trate, es cierto que, en el apartado 23 de la sentencia de 25 de julio de 1991, Emmott (C-208/90, Rec. p. I-4269), el Tribunal de Justicia declaró que, hasta el momento de adaptación correcta del Derecho interno a la directiva, el Estado miembro que incumple su obligación no puede proponer la excepción de extemporaneidad de una acción judicial ejercitada en contra por un particular, con el fin de proteger los derechos que le reconocen los preceptos de dicha directiva y que sólo a partir de ese momento puede empezar a correr un plazo para recurrir.
- 54 Sin embargo, como confirmó la sentencia de 6 de diciembre de 1994, Johnson (C-410/92, Rec. p. I-5483), apartado 26, de la sentencia de 27 de octubre de 1993, Steenhorst-Neerings (C-338/91, Rec. p. I-5475), se desprende que la solución alcanzada en la sentencia Emmott, antes citada, estaba justificada por las circunstancias propias de dicho asunto, en las que la caducidad producía el efecto de privar absolutamente a la demandante en el asunto principal de la posibilidad de alegar su derecho a la igualdad de trato en virtud de una directiva comunitaria (véanse, también, las sentencias de

17 de julio de 1997, Haahr Petroleum, C-90/94, Rec. p. I-4085, apartado 52, y Texaco y Olieselskabet Danmark, C-114/95 y C-115/95, Rec. p. I-4263, apartado 48, y de 15 de septiembre de 1998, Ansaldo Energia y otros, C-279/96 a C-281/96, Rec. p. I-5025, apartado 20).

- 55 Pues bien, en el asunto principal, ni de los autos ni de los debates mantenidos en la fase oral se desprende que la existencia del plazo controvertido haya privado a los perjudicados de la posibilidad de ejercer sus derechos ante los tribunales nacionales, como sucedió en el asunto que dio lugar a la sentencia Emmott, antes citada.
- 56 Por tanto, procede responder a la cuarta cuestión que el Derecho comunitario no se opone a que el plazo de prescripción de una acción de responsabilidad del Estado debida a una adaptación incorrecta del Derecho interno a una directiva comience a correr a partir de la fecha en la que se producen las primeras consecuencias perjudiciales de esta adaptación incorrecta y puedan preverse nuevas consecuencias perjudiciales, incluso si esta fecha es anterior a la adaptación correcta a la directiva.
- 57 Vista la respuesta a la primera parte de la cuarta cuestión prejudicial, no es necesario responder a la segunda parte de dicha cuestión.

Sobre la quinta cuestión

- 58 Mediante su quinta cuestión, el tribunal remitente pregunta esencialmente si el Derecho comunitario se opone a una norma como la prevista en el artículo 839, apartado 3, del BGB, que establece que un particular no puede obtener la reparación de un perjuicio que no ha evitado, deliberada o negligentemente, ejerciendo una acción judicial. El tribunal remitente precisa su cuestión preguntando si tal norma nacional es contraria al Derecho comunitario si se aplica supeditándola a la reserva de que dicha

acción judicial sea razonablemente exigible al afectado. Por último, el tribunal remitente desea saber si el ejercicio de una acción judicial puede calificarse de razonable cuando es probable que el tribunal ante el que someta el asunto plantee una cuestión prejudicial con arreglo al artículo 234 CE o cuando se ha iniciado un procedimiento por incumplimiento del Tratado con arreglo al artículo 226 CE.

- 59 Como se ha recordado al responder las dos cuestiones precedentes, a falta de una normativa comunitaria, corresponde a los Estados miembros regular las modalidades procesales de los recursos judiciales destinados a garantizar la protección de los derechos que corresponden a los justiciables en virtud del Derecho comunitario, siempre y cuando dichas modalidades respeten los principios de equivalencia y de efectividad.
- 60 Por lo que se refiere a la aplicación de los recursos judiciales disponibles, el Tribunal de Justicia consideró, en el apartado 84 de la sentencia *Brasserie du pêcheur* y *Factortame*, antes citada, que, en materia de responsabilidad de un Estado miembro por infracción del Derecho comunitario, el tribunal nacional puede comprobar si el perjudicado ha actuado con una diligencia razonable para evitar el perjuicio o reducir su importancia, y en particular, si ha ejercitado en tiempo oportuno todas las acciones que en Derecho le correspondían.
- 61 En efecto, según un principio general común a los sistemas jurídicos de los Estados miembros, la persona perjudicada debe dar pruebas de que ha adoptado una diligencia razonable para limitar la magnitud del perjuicio, si no quiere correr el riesgo de tener que soportar el daño ella sola (sentencias de 19 de mayo de 1992, *Mulder* y otros/ Consejo y Comisión, C-104/89 y C-37/90, Rec. p. I-3061, apartado 33, y *Brasserie du pêcheur* y *Factortame*, antes citada, apartado 85).
- 62 Sin embargo, sería contrario al principio de efectividad obligar a los perjudicados a ejercitar sistemáticamente todas las acciones de que dispongan aunque ello les ocasione dificultades excesivas o no pueda exigirseles razonablemente que las ejerciten.

- 63 En efecto, en su sentencia de 8 de marzo de 2001, *Metallgesellschaft y otros* (C-397/98 y C-410/98, Rec. p. I-1727), apartado 106, el Tribunal de Justicia declaró que el ejercicio de los derechos que las disposiciones de Derecho comunitario directamente aplicables confieren a los particulares sería imposible o excesivamente difícil si sus acciones de restitución o de indemnización basadas en la violación del Derecho comunitario se desestimarán o redujeran simplemente porque los particulares no habían solicitado disfrutar del derecho que la ley nacional les denegaba, para oponerse a la negativa del Estado miembro mediante la utilización de los cauces jurídicos establecidos al efecto, invocando la primacía y el efecto directo del Derecho comunitario. En tal caso no habría sido razonable exigir a los perjudicados que ejercitaran las acciones de que dispusieran puesto que, de todas formas, habrían tenido que abonar por anticipado las cantidades reclamadas y, aunque el tribunal nacional hubiera considerado que el carácter anticipado de este pago era incompatible con el Derecho comunitario, dichos perjudicados no habrían podido percibir los intereses adeudados sobre esta cantidad y, posiblemente, se habrían arriesgado a que se les impusiera una multa (en este sentido, véase la sentencia *Metallgesellschaft y otros*, antes citada, apartado 104).
- 64 Por consiguiente, procede afirmar que el Derecho comunitario no se opone a la aplicación de una norma nacional, como la prevista en el artículo 839, apartado 3, del BGB, siempre y cuando el ejercicio de la acción judicial de que se trate sea razonablemente exigible al afectado. Corresponde al tribunal remitente comprobar si se cumple este requisito, habida cuenta del conjunto de circunstancias del procedimiento principal.
- 65 En lo que se refiere a la posibilidad de que la acción judicial ejercida dé lugar al planteamiento de una cuestión prejudicial y a la incidencia que ello tendría sobre el carácter razonable de esta acción judicial, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, el procedimiento establecido por el artículo 234 CE es un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, por medio del cual el primero aporta a los segundos los elementos de interpretación del Derecho comunitario que precisan para la solución del litigio que deban dirimir (véanse las sentencias de 16 de julio de 1992, *Meilicke*, C-83/91, Rec. p. I-4871, apartado 22, y de 5 de febrero de 2004, *Schneider*, C-380/01, Rec. p. I-1389, apartado 20). Por tanto, las aclaraciones obtenidas por el tribunal nacional permiten facilitarle la aplicación del Derecho comunitario, de manera que la utilización de este instrumento de cooperación no contribuye en modo alguno a hacer excesivamente difícil al justiciable el ejercicio de los derechos que le confiere el Derecho comunitario. Por consiguiente, no sería razonable no utilizar una acción judicial por el mero hecho de que, probablemente, ésta diera lugar a una petición de decisión prejudicial.

- 66 De ello se deduce que la elevada probabilidad de que una acción judicial dé lugar a una petición de decisión prejudicial no es, en sí misma, motivo para afirmar que el ejercicio de esta acción no es razonable.
- 67 Respecto al carácter razonable de la obligación de ejercer las acciones disponibles cuando ya está pendiente un procedimiento por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, basta señalar que el procedimiento en virtud del artículo 226 CE es completamente independiente de los procedimientos nacionales y no los sustituye. En efecto, como ya se ha señalado al responder a la tercera cuestión, el recurso por incumplimiento constituye un control objetivo de legalidad en interés general. Aunque el resultado de tal recurso pueda servir a los intereses del justiciable, no es menos cierto que es razonable que éste intente evitar que se produzca el daño empleando todos los medios que estén a su disposición, en concreto, ejerciendo las acciones judiciales de que disponga.
- 68 De ello se desprende que el hecho de que esté pendiente un procedimiento por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia o la probabilidad de que el tribunal nacional presente ante éste una petición de decisión prejudicial no pueden, como tales, constituir motivo suficiente para afirmar que no cabe exigir que se ejerza determinada acción judicial.
- 69 Por tanto, procede responder a la quinta cuestión que el Derecho comunitario no se opone a la aplicación de una norma nacional que establece que un particular no puede obtener la reparación de un perjuicio que no ha evitado, deliberada o negligentemente, ejerciendo una acción judicial, siempre y cuando el ejercicio de dicha acción judicial sea razonablemente exigible al perjudicado, extremo que incumbe apreciar al tribunal nacional, habida cuenta del conjunto de circunstancias del asunto principal. La probabilidad de que el juez nacional presente una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 234 CE o el hecho de que esté pendiente un procedimiento por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia no pueden, por sí solos, constituir un motivo suficiente para afirmar que no es razonable exigir que se ejerza determinada acción.

Costas

- 70 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

- 1) **Los particulares que hayan sufrido un perjuicio a consecuencia de la adaptación incorrecta del Derecho interno a las Directivas 64/433/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1964, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios de carne fresca, modificada por la Directiva 91/497/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, y 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, y de la aplicación incorrecta de dichas Directivas pueden invocar el derecho a la libre circulación de mercancías para que se genere la responsabilidad del Estado derivada de la infracción del Derecho comunitario.**
- 2) **El Derecho comunitario no exige que, cuando la Comisión inicie un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE, el plazo de prescripción del derecho a reclamar la responsabilidad del Estado por violación del Derecho comunitario previsto por la normativa nacional se interrumpa o se suspenda durante dicho procedimiento.**
- 3) **El Derecho comunitario no se opone a que el plazo de prescripción de una acción de responsabilidad del Estado debida a una adaptación incorrecta del Derecho interno a una directiva comience a correr a partir de la fecha en la que se producen las primeras consecuencias perjudiciales de esta adaptación incorrecta y puedan preverse nuevas consecuencias perjudiciales, incluso si esta fecha es anterior a la adaptación correcta a la directiva.**

- 4) **El Derecho comunitario no se opone a la aplicación de una norma nacional que establece que un particular no puede obtener la reparación de un perjuicio que no ha evitado, deliberada o negligentemente, ejerciendo una acción judicial, siempre y cuando el ejercicio de dicha acción judicial sea razonablemente exigible al perjudicado, extremo que incumbe apreciar al tribunal nacional, habida cuenta del conjunto de circunstancias del asunto principal. La probabilidad de que el juez nacional presente una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 234 CE o el hecho de que esté pendiente un procedimiento por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia no pueden, por sí solos, constituir un motivo suficiente para afirmar que no es razonable exigir que se ejerza determinada acción.**

Firmas