SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 19 de septiembre de 1985 *

En los asuntos acumulados 194/83 a 206/83,

Asteris AE, sociedad anónima griega, con domicilio social en Atenas (asunto 194/83),

Strymon Ellas – Adelfoi Bitzidi AE, sociedad anónima griega, con domicilio social en Serré (asunto 195/83),

Adelfoi Chatziathanassiadi AVE, sociedad anónima griega, con domicilio social en Serré (asunto 196/83),

Amvrosia – Konservopiia Veroias AEVE, sociedad anónima griega, con domicilio social en Veria (asunto 197/83),

Elliniki Viomichania Eidon Diatrofis AE, sociedad anónima griega, con domicilio social en Larissa (asunto 198/83),

Eteria Emporiou & Antiprossopeion Eisagogiki – Exagogiki Darva EPE, sociedad anónima griega, con domicilio social en Egio (asunto 199/83),

Sevath AVE Syneteristiki Eteria Viomichanikis Anaptixeos Thrakis, sociedad anónima griega, con domicilio social en Xanthi (asunto 200/83),

* Lengua de procedimiento: griego.

Anonymos Viomichaniki Eteria Konservon D. Nomikos, sociedad anónima griega, con domicilio social en Atenas (asunto 201/83),

Intra Anonymos Viomichaniki/Emporiki Eteria, sociedad anónima griega, con domicilio social en Atenas (asunto 202/83),

Viomichania Trofimon AE, sociedad anónima griega, con domicilio social en Kalamata (asunto 203/83),

Adelfoi Kanakari AVE & Exagogiki Eteria Georgikon Proionton, sociedad anónima griega, con domicilio social en Atenas (asunto 204/83),

Syneteristika Ergostasia Konservopoiias Voriou Ellados AE – Sekove AE, sociedad anónima griega, con domicilio social en Tesalónica (asunto 205/83),

Omospondia Georgikon Sineterismon Thessalonikis, sociedad cooperativa griega, con domicilio social en Tesalónica (asunto 206/83),

representadas por los Sres. Ioannis E. Stamoulis, Christos D. Arvanitis y Nikolaos I. Tsiokas, Abogados de Atenas, que designan como domicilio en Luxemburgo el despacho de M[e] Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe II,

partes demandantes,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Dimitrios Gouloussis, Consejero Jurídico, y Bernhard Jansen, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en

Luxemburgo el despacho del Sr. Manfred Beschel, miembro de su Servicio Jurídico, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandada,

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

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: A.J. Mackenzie Stuart, Presidente; G. Bosco, O. Due y C. Kakouris, Presidentes de Sala; P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann y R. Joliet, Jueces;

Abogado General: Sir Gordon Slynn;
Secretaria: Sra. D. Louterman, administradora;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de febrero de 1985;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de septiembre de 1983, la sociedad Asteris, con domicilio social en Atenas, y otras

doce sociedades griegas, todas productoras de concentrados de tomate, interpusieron sendos recursos, con arreglo al artículo 178 y al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE, que tienen por objeto la reparación del daño que dichas partes alegan haber sufrido a consecuencia de una fijación incorrecta de la ayuda comunitaria a los concentrados de tomate durante las campañas 1981/1982 y 1982/1983.

Sobre el marco y el objeto de los recursos

2 A efectos de determinar el marco jurídico del recurso, procede recordar que el Reglamento (CEE) nº 516/77 del Consejo, de 14 de marzo de 1977 (DO L 73, p. 1; EE 03/12 p. 46), codificó todas las disposiciones relativas a la organización común de mercados en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas y que, a tenor del artículo 20 de dicho Reglamento, la gestión de la organización de mercado se confió a la Comisión, que se pronuncia según el régimen denominado del «Comité de gestión». Mediante el Reglamento (CEE) nº 1152/78, de 30 de mayo de 1978 (DO L 144 p. 1), el Consejo completó dicha organización introduciendo en el Reglamento (CEE) nº 516/77 una serie de artículos nuevos, 3 *bis* a 3 *quater,* que establecen un régimen de ayuda a la producción de determinados productos, entre ellos los concentrados de tomate y los melocotones en almíbar. Según la exposición de motivos de dicho Reglamento, este régimen tiene como objetivo «hacer más competitivos los productos comunitarios, adoptando las medidas necesarias que permitan vender dichos productos a precios competitivos respecto a los practicados por los principales países terceros productores».

3 A tenor del artículo 3 *bis,* el régimen de ayuda se basa en contratos que vinculan a los productores y a los transformadores. Para las entregas efectuadas en virtud de estos contratos, se fija un «precio mínimo» que los transformadores deben pagar a los productores. Dicho precio se calcula según la media de los precios pagados por los transformadores por la materia prima durante la campaña de comercialización anterior a la introducción del régimen; el precio mínimo es objeto de una actualización, de campaña en campaña, teniendo en cuenta la evolución tanto de los precios de la materia prima como de los costes de producción.

4 El artículo 3 *ter* dispone que el importe de la ayuda se fija de modo que compense la diferencia entre el nivel de los precios de los productos comunitarios y el de los productos de países terceros, entendiéndose que, para establecer el nivel de los precios de los productos comunitarios, se tiene en cuenta el precio mínimo fijado en virtud de los criterios del artículo 3 *bis* y de los «gastos de transformación», establecidos sin considerar las empresas que tengan los gastos más altos.

5 Según el artículo 3 *quater,* las medidas de aplicación de los artículos 3 *bis* y 3 *ter* se adoptan según el procedimiento previsto en el artículo 20, es decir por la Comisión, pronunciándose con arreglo al procedimiento del «Comité de gestión». La fijación del precio mínimo y del importe de la ayuda se efectúa de la misma manera.

6 La Comisión se basó en el artículo 3 *quater* del Reglamento nº 516/77 para fijar el importe de las ayudas para las campañas sucesivas. Para los concentrados de tomate en particular, la ayuda se fijó para un producto de grado de concentración normalizado, de un contenido en extracto seco del 28 % al 30 %, acondicionado en envases tipo de un peso determinado, que varió según las campañas. Mediante el Reglamento (CEE) nº 1610/78, de 10 de julio de 1978 (DO L 188, p. 19), la Comisión fijó «coeficientes» destinados a tener en cuenta simultáneamente los diferentes grados de concentración del producto y la creciente incidencia sobre el precio de los envases menores que el envase tipo tenido en cuenta por el Reglamento que fija el importe de las ayudas. Debe señalarse que estos coeficientes se aplican al importe de la ayuda fijada para el producto tipo y no a los diferentes elementos tenidos en cuenta para determinar el importe de la ayuda.

7 En esta fase de evolución de la normativa comunitaria tuvo lugar el Acta de adhesión de Grecia (DO 1979, L 91, p. 17). Los artículos 58 y 59 de esta Acta prevén un régimen de aproximación gradual de los precios agrícolas griegos hacia el nivel de los precios que resultan de las diversas organizaciones comunes de mercado. Como punto de partida, el apartado 2 del artículo 58 garantiza a los productores griegos precios de mercado equivalentes a los obtenidos con arreglo al régimen nacional anterior. El apartado 2 del artículo 59 prevé, por lo que respecta a los productos transformados a base de tomates o de melocotones a que se refiere el Reglamento nº 516/77, una aproximación en siete etapas cuyos detalles se regulan más adelante en la misma disposición.

8 El artículo 103 del Acta de adhesión precisa las modalidades de aplicación a Grecia del régimen de ayudas previsto en el Reglamento nº 516/77. El apartado 1 de dicho artículo prevé que el precio mínimo a que se refiere el artículo 3 *bis* del Reglamento nº 516/77 debe establecerse sobre la base de los precios pagados en Grecia a los productores para el producto destinado a la transformación, registrados durante un período representativo por determinar, con arreglo al régimen nacional anterior. Dicho período ha sido definido por el Reglamento (CEE) nº 41/81 del Consejo, de 1 de enero de 1981 (DO L 3, p. 12).

9 A tenor del apartado 3 del artículo 103, el importe de la ayuda comunitaria concedida en Grecia deberá fijarse de manera que compense la diferencia entre el nivel de los precios de los productos de los países terceros, determinado en virtud del artículo 3 *ter* del Reglamento nº 516/77, y el nivel de los precios de los productos griegos establecido tomando en cuenta el precio mínimo, contemplado más arriba, y los gastos de transformación «válidos en Grecia».

10 Con arreglo a todas estas disposiciones, la Comisión estableció, por primera vez, mediante su Reglamento (CEE) nº 1963/81, de 10 de julio de 1981 (DO L 192, p. 16), a efectos de la campaña 1981/1982, importes de ayuda a la producción diferentes para Grecia, por un lado, y para los demás Estados miembros, por otro. En la misma época, la Comisión fijó, mediante su Reglamento (CEE) nº 1962/81, de 10 de julio de 1981 (DO L 192, p. 13), los coeficientes destinados a tener en cuenta los gastos variables ocasionados por el envasado de los productos. El principio que inspira este Reglamento es idéntico al del Reglamento inicial nº 1610/78.

11 Las ayudas a la producción fueron fijadas, siempre según los mismos principios, por el Reglamento (CEE) nº 1585/82 de la Comisión, de 12 de junio de 1982 (DO L 178, p. 20), para la campaña 1982/1983; paralelamente, los coeficientes fueron recogidos en el Reglamento (CEE) nº 1602/82 de la Comisión, de 22 de junio de 1982 (DO L 179, p. 16).

12 Los recursos tienen por objeto la reparación del daño que las demandantes estiman haber sufrido a causa de una fijación inadecuada de la ayuda a la producción de concentrados de tomate durante las campañas 1981/1982 y 1982/1983. Las solicitudes se basan en fundamentos parcialmente diferentes para las dos campañas.

13 En lo que respecta a la campaña 1981/982, las demandantes explican que el análisis de los documentos del Comité de gestión competente y su comparación con las disposiciones utilizadas por el Reglamento (CEE) nº 1963/81 de la Comisión muestran que ésta aplicó, sin ninguna justificación, una reducción de 6,41 ECU a las cifras inicialmente sometidas al Comité de gestión.

14 Además, alegan que los coeficientes fijados, a efectos de establecer la ayuda para los concentrados de tomate presentados en envases menores que el envasado tipo contemplado por el Reglamento nº 1962/81, les perjudican, ya que, para las diferentes categorías de peso, se aplicó un único coeficiente a un importe de ayuda inferior para los productores griegos que para los productores de los demás Estados miembros. Según ellas, dicha diferencia de trato es incompatible con la prohibición de discriminación prevista en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado y con el apartado 3 del artículo 103 del Acta de adhesión, en la medida en que no tiene en cuenta los gastos de envasado efectivos en Grecia.

15 En lo que se refiere a la campaña 1982/1983, las demandantes no impugnan la fijación de la ayuda en sí, sino sólo la distorsión creada en perjuicio suyo por la aplicación de los coeficientes previstos por el Reglamento nº 1602/82, aplicable a la referida campaña.

16 En cuanto a la reducción de la ayuda para la campaña 1981/1982, la Comisión reconoce que si aplicó una reducción uniforme de 6,41 ECU a la ayuda concedida tanto a los productores griegos como a los productores de los demás Estados miembros fue a consecuencia de un llamamiento del Consejo, en favor de una gestión económica de los medios financieros de la Comunidad. La Comisión alega que ninguna disposición le obliga a fijar cada año el importe de la ayuda para los concentrados de tomate exactamente al nivel resultante de los datos examinados por el Comité de gestión y que, de todos modos, dispone al respecto de una facultad discrecional que ejerce en el marco de la política económica global de la Comunidad y, en particular, de la política agrícola.

17 En lo que respecta a esta cuestión, debe señalarse que, para impugnar la legalidad de un Reglamento de la Comisión, las demandantes no pueden ampararse en una divergencia entre las disposiciones adoptadas y los documentos preparatorios, que recogen las propuestas que se sometieron al Comité de gestión. En efecto, las indicaciones contenidas en documentos

preparatorios no se pueden elevar al rango de una norma de Derecho que permita censurar la decisión adoptada, a fin de cuentas, por la Comisión en deliberación con el Comité de gestión. Por tanto, se deben descartar las deducciones que las demandantes han sacado de la comparación entre las propuestas inicialmente sometidas al Comité de gestión, en lo que respecta al precio mínimo de la materia prima y a los gastos de transformación, a efectos de establecer el importe del daño sufrido por ellas.

18 Al preguntárseles sobre el alcance de sus recursos, las demandantes han reconocido expresamente que no discuten los valores tenidos en cuenta para la determinación de la ayuda, sino que sus impugnaciones se limitan a la fijación errónea de los coeficientes que permiten deducir, del importe de la ayuda fijado en función del envase tipo contemplado por los Reglamentos de la Comisión, el importe de la ayuda concedida para los concentrados de tomate presentados en envases más pequeños.

Sobre el fondo

19 En su sentencia de esta misma fecha en el asunto 192/83, Grecia/Comisión, el Tribunal de Justicia ha tenido ya la ocasión de examinar los motivos formulados contra la fijación de los coeficientes válidos para la campaña 1983/1984 por el Reglamento (CEE) nº 1615/83 de la Comisión, de 15 de junio de 1983 (DO L 159, p. 48). Como se desprende de los fundamentos de Derecho de dicha sentencia, estos coeficientes no constituyen, en realidad, más que la reconducción de los coeficientes válidos para las campañas anteriores, impugnados por las demandantes. Dado que las demandantes hacen suyos, a este respecto, los argumentos del Gobierno de la República Helénica, basta con remitirse a dicha sentencia, que reconoce la ilegalidad del sistema de los coeficientes en la medida en que éste lleva a una compensación inadecuada, para los productores griegos, de los gastos suplementarios de transformación ocasionados por la diferencia del envasado respecto al envasado tipo contemplado por el Reglamento de la Comisión que fija un importe de ayuda diferente para Grecia y para los demás Estados miembros. Esta conclusión debe extenderse, por las mismas razones, a los Reglamentos de la Comisión nºs 1962/81 y 1602/82, por los que se fijan los coeficientes para las campañas 1981/1982 y 1982/1983, respectivamente.

20 Se plantea por tanto la cuestión de si la declaración de ilegalidad de la fijación de los coeficientes impugnados por las demandantes constituye una base suficiente para considerar que se ha generado la responsabilidad de la Comunidad.

21 Las demandantes alegan que la Comunidad es responsable de las consecuencias de los actos normativos de la Comisión. Ahora bien, es jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la responsabilidad de la Comunidad, por las consecuencias de actos normativos, únicamente puede generarse en circunstancias excepcionales (véanse, a este respecto, especialmente, las sentencias de 2 de diciembre de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt, 5/71,↔ Rec. p. 975, y de 25 de mayo de 1978, HNL/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 83/76, 94/76 y 40/77,↔ Rec. p. 1209).

22 Debe recordarse que, en virtud de esta jurisprudencia, la responsabilidad de la Comunidad sólo puede generarse por una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica de rango superior que proteja a los particulares. En la sentencia de 25 de mayo de 1978, este Tribunal de Justicia recalcó que la determinación del hecho de que un acto normativo no es válido, como ocurre en el presente asunto, no basta en sí misma para generar la responsabilidad, y que puede exigirse al particular que soporte, dentro de límites razonables, determinados efectos perjudiciales a sus intereses económicos, ocasionados por un acto normativo, aun cuando éste sea declarado inválido. Según la misma sentencia, sólo puede haber una indemnización si la Institución de que se trate ha vulnerado, de manera manifiesta y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades.

23 A este respecto, debe tenerse presente que, en la sentencia de esta misma fecha, Grecia/Comisión (192/83,↔ Rec. p. 2791), este Tribunal de Justicia ha considerado que la fijación de los coeficientes impugnados resulta de un error técnico que, si bien da lugar objetivamente a una desigualdad de trato en lo que respecta a los productores griegos, no puede considerarse que constituye la violación caracterizada de una norma jurídica de rango superior o la transgresión, manifiesta y grave, por parte de la Comisión, de los límites de su facultad. Procede señalar, especialmente, que la norma prevista en el apartado 3 del artículo 103 del Acta de adhesión no es cuestionada por el método aplicado por la Comisión a la fijación de los coeficientes, como resulta de los fundamentos de Derecho de la sentencia en el asunto 192/83.

24 Estas consideraciones muestran que las demandantes no están en una situación en la que pueda considerarse que se ha generado la responsabilidad de la Comunidad, habida cuenta de los criterios a los que se remite el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado. Por consiguiente, sus recursos deben desestimarse.

Costas

25 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. No obstante, según el párrafo primero del apartado 3, el Tribunal de Justicia puede, en circunstancias excepcionales, repartir las costas.

26 De todo lo que precede resulta que las demandantes tenían un motivo razonable para impugnar el importe de las ayudas que se les habían concedido, aun cuando sólo por eso no puede considerarse que se generara la responsabilidad de la Comunidad. Por lo tanto, parece justo repartir las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Desestimar los recursos.

2) Cada parte cargará con sus propias costas.

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Pescatore Koopmans Everling Bahlmann Joliet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de septiembre de 1985.

El Secretario
P. Heim

El Presidente
A.J. Mackenzie Stuart