INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-119/88 *

I. Hechos y contexto normativo

Mediante el Reglamento (CEE) nº 1035/72, de 18 de mayo de 1972 (DO L 118, p. 1; EE 03/05, p. 258), el Consejo estableció una organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas. Esta organización comprende un régimen de precios.

De acuerdo con el apartado 1 del artículo 16 de dicho Reglamento, el Consejo fija anualmente un precio de base y uno de compra para cada uno de los productos que puedan ser objeto de medidas de intervención.

Según el apartado 2 del mismo precepto, «el precio de base será igual a la media aritmética de las cotizaciones observadas en el o los mercados representativos de la Comunidad, situados en las zonas de producción excedentaria que presenten los precios más bajos durante las tres campañas anteriores a la fecha en que se fije el precio de base, para un producto definido por sus características comerciales tales como variedad o tipo, categoría de calidad, calibrado y acondicionamiento».

A tenor del apartado 3 del artículo 16 del Reglamento nº 1035/72,

«el precio de compra se fijará para cada producto considerado a un nivel situado entre el:

— 40 y 45 % del precio de base para las coliflores y los tomates;

— 50 y 55 % del precio de base para las manzanas y las peras;

— 60 y 70 % del precio base para los demás productos enumerados en el anexo II».

El precio de compra es aquél al cual los organismos de intervención compran las frutas y hortalizas que se les ofrecen cuando la Comisión observa que el mercado del producto de que se trate se encuentra en una situación de grave crisis.

Con arreglo al apartado 4 del mismo precepto, se aplican al precio de compra coeficientes de adaptación cuando un producto presenta «características comerciales diferentes de las del producto considerado para la fijación del precio base». La Comisión fija dichos coeficientes previo dictamen del Comité de gestión.

Mediante el Reglamento (CEE) nº 1203/73, de 4 de mayo de 1973 (DO L 123, p. 1; EE 03/07, p. 19), la Comisión estableció los coeficientes de adaptación que deben aplicarse a partir de la campaña de comercialización 1973/1974. Este Reglamento fue sustituido por el Reglamento (CEE) nº 3587/86 por el que se fijan los coeficientes de adaptación que se han de aplicar a partir de la campaña de comercialización 1987/1988 (DO L 334, p. 1). La Comisión consideró necesario prever la aplicación progresiva de algunos de los nuevos

* Lengua de procedimiento: italiano.

coeficientes. Ello la llevó a adoptar el Reglamento (CEE) nº 1998/87, de 7 de julio de 1987 (DO L 188, p. 30), por el que se establecen algunas excepciones para la aplicación del Reglamento nº 3587/86 para la campaña 1987/1988.

Por otra parte, en el marco de la organización común de mercados, se confió un importante cometido a las organizaciones de productores en la gestión del mercado. De esta forma y al objeto de estabilizar las cotizaciones, dichas organizaciones pueden intervenir en el mercado mediante la aplicación de un precio de retirada por debajo del cual proceden a retirar del mercado los productos comercializados por sus miembros. Con arreglo a los artículos 18 y 19 del Reglamento nº 1035/72, el precio de retirada debe situarse a un nivel igual, como máximo, al del precio de compra, aplicándosele, en su caso, los coeficientes de adaptación, incrementado en el 10 % del precio de base.

En caso de que se proceda a una operación de retirada, las organizaciones de productores abonan a los productores una indemnización por las cantidades de productos que no puedan venderse. De acuerdo con el artículo 18 del Reglamento nº 1035/72, dichas organizaciones reciben de los Estados miembros una compensación financiera igual a las indemnizaciones abonadas a los productores, de la que se deducirán los ingresos netos obtenidos mediante los productos retirados del mercado.

Las demandantes son productores y asociaciones de productores cuya actividad se desarrolla en Italia y en Francia, en el sector de las frutas y hortalizas. Consideran que sufrieron dos perjuicios distintos como consecuencia de la aplicación de los coeficientes de adaptación que estableciera el Reglamento nº 3587/86. Por una parte, en caso de operación de retirada, las indemnizaciones y compensaciones financieras que obtienen previa aplicación de los nuevos coeficientes de adaptación son inferiores a las que percibían previa aplicación de los anteriores coeficientes. Por otra parte, el establecimiento de nuevos coeficientes condujo a una baja de las cotizaciones, lo cual ha ido en detrimento de la totalidad de los productores. En efecto, el nivel de precios que establecen las instituciones comunitarias tiene una función de orientación para los precios de las transacciones comerciales ordinarias, de manera que la baja de los precios de retirada provoca la baja de los precios en los mercados.

En consecuencia, han decidido interponer el presente recurso de indemnización.

II. Procedimiento escrito y conclusiones de las partes

El recurso se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 18 de abril de 1988.

La fase escrita siguió su curso reglamentario. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. Se formuló dos preguntas a los demandantes para que contestaran por escrito; lo cual fue cumplimentado dentro del plazo señalado.

El 15 de noviembre de 1989, el Tribunal de Justicia, con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 95 del Reglamento de Procedimiento, acordó atribuir el asunto a la Sala Primera.

Las partes *demandantes* solicitan al Tribunal de Justicia que:

Una vez desestimada cualquier otra pretensión adversa y, en su caso, declarada la ilegalidad del comportamiento de la Comisión y especialmente la del Reglamento nº 3587/86, de 20 de noviembre de 1986:

— declare la responsabilidad extracontractual de la Comunidad y, a este respecto;

— la condene a indemnizar los daños y perjuicios derivados de la adopción de dicho Reglamento, a saber:

a) 39 069 000 LIT para AERPO y 16 008 292 LIT para ALPO, en concepto de resarcimiento del perjuicio directo;

b) en el supuesto de que no se reconozca la legitimación activa de las organizaciones a las que están afiliadas, la cantidad de 4 381 483 LIT para CAPO, miembro de AERPO, y la cantidad de 16 008 292 LIT para COT, miembro de ALPO, en concepto de resarcimiento del perjuicio directo;

c) en relación con las agrupaciones de productores Hermitage-Basse Isère y Dauphiné-Vivarais:

— la cantidad de 24 270 ECU para la agrupación Hermitage-Basse Isère, y

— la cantidad de 23 023 ECU para la agrupación Dauphiné-Vivarais, en concepto de resarcimiento del perjuicio directo;

d) en el supuesto de que no se reconozca la legitimación activa de las organizaciones a las que están afiliados, la cantidad de 607 ECU para el Sr. Guillermain, Presidente de la Agrupación Hermitage-Basse Isère y la de 691 ECU para el Sr. Julien, miembro de la Agrupación Dauphiné-Vivarais, en concepto de resarcimiento del perjuicio directo;

e) para la totalidad de los demandantes: por los perjuicios derivados de la disminución del nivel de intervención y de la baja de las cotizaciones que con ello se originó, la cantidad de 1 LIT para aquellos demandantes que desarrollan sus actividades en Italia y de 1 FF para aquellos que las desarrollan en Francia;

— en cualquier caso, condene en costas a la parte demandada.

La *Comisión* solicita al Tribunal de Justicia que:

— desestime el recurso;

— condene en costas a los demandantes.

III. Motivos y alegaciones de las partes

A. *En cuanto a la admisibilidad*

La *Comisión* manifiesta que, en cuanto a la admisibilidad del recurso, se atiene al buen criterio del Tribunal de Justicia. No obstante, señala que los demandantes deberían haber interpuesto su recurso ante los órganos jurisdiccionales nacionales, que habrían podido plantear ante el Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre la validez de dicho Reglamento. Los demandantes no

quedan relevados de dicha obligación formulando una solicitud de indemnización simbólica por los daños y perjuicios que cause la baja de las cotizaciones que, en su caso, pueda producirse.

En el escrito de réplica los *demandantes* alegan que el Tribunal de Justicia es el único competente para conocer de los litigios relativos a la reparación de daños y perjuicios a que se refiere el párrafo 2 del artículo 215 del Tratado. El objetivo principal de su recurso consiste en obtener el reconocimiento del perjuicio sufrido a causa de la disminución del nivel de intervención y de la baja de las cotizaciones de los frutos y hortalizas que resulta de esta circunstancia. Toda vez que en relación con el segundo perjuicio tienen mayor interés en su reconocimiento antes que en su indemnización, limitaron su petición a la cantidad simbólica de 1 LIT y 1 FF.

B. *En cuanto al fondo*

En cuanto a determinados antecedentes de hecho

Según los *demandantes,* la Comisión redujo los coeficientes de adaptación con el fin de limitar los gastos agrícolas relacionados con el régimen de intervención.

La aplicación de los nuevos coeficientes provocó, por una parte, una baja apreciable de los precios de retirada y, por otra, una reducción general de los precios aplicados en las transacciones comerciales ordinarias.

Por lo que a la baja de los precios de retirada se refiere, los demandantes se refieren a unas cifras que, en su opinión, demuestran que, una vez aplicados los coeficientes de adaptación que establece el Reglamento nº 3587/86, los productores recibieron unas indemnizaciones sensiblemente inferiores a las que habrían obtenido previa aplicación de los coeficientes de adaptación que preveía el anterior Reglamento nº 1203/73. Por otra parte, en los casos en que el Reglamento nº 3587/86 fijó unos coeficientes superiores a los que se hallaban en vigor anteriormente, tales coeficientes se refirieron únicamente a las producciones de menor importancia.

En lo tocante a la reducción general de los precios aplicados en las transacciones comerciales ordinarias, los demandantes interesan que el Tribunal de Justicia confíe a un perito la labor de demostrar si la reducción del nivel de precios de retirada supuso una baja de las cotizaciones registradas en el mercado.

La *Comisión* contesta que su intención no fue limitar los gastos agrícolas mediante la modificación de los coeficientes de adaptación. En efecto, estas modificaciones, tanto al alza como a la baja, únicamente están en función de la evolución de los precios registrados en el mercado para cada uno de los productos considerados.

En relación con la baja de los precios de retirada, en primer lugar la Comisión señala el aumento de algunos coeficientes. Por lo tanto, los demandantes no pueden afirmar que se haya producido una reducción generalizada de los precios. Por otra parte, los mismos sobrevaloran la baja del precio de retirada de determinados productos, tales como las coliflores, por cuanto no han tenido en cuenta el alza del precio de compra de estos productos decidida por el Consejo para la campaña 1987/1988. Por último la Comisión recuerda que limitó el efecto del establecimiento de nuevos coeficientes mediante la adopción del Reglamento nº 1998/87 para la campaña de comercialización 1987/1988.

Con respecto a la reducción general de los precios, la Comisión aporta un cuadro de cifras del que se desprende que los precios de todos los productos objeto de considera-

ción para la fijación del precio de base, salvo el precio de las manzanas, aumentaron durante la campaña 1987/1988 en relación con los precios aplicados durante las campañas anteriores. Dado que aumentaron las cotizaciones de dichos productos, las cotizaciones de los productos a los que se aplican los coeficientes no pudieron caer apreciablemente. En estas circunstancias la Comisión sostiene que el Tribunal de Justicia no debería acordar la peritación interesada por los demandantes.

En cuanto a las consideraciones jurídicas

Sobre la ilegalidad del Reglamento nº 3587/86

Según los *demandantes,* el Reglamento impugnado constituye un acto administrativo y no un acto normativo. En consecuencia, la declaración de responsabilidad de la Comunidad no se supedita a la existencia de una violación suficientemente caracterizada, por la Comisión, de una regla superior de Derecho que protege a los particulares. En efecto, la fijación de los coeficientes constituye un acto administrativo consistente en una operación de carácter técnico que excluye cualquier facultad de apreciación por parte de la Comisión, y no un acto normativo que implique una elección de política económica.

Añaden los demandantes que, aun en el caso de que el Reglamento impugnado debiera considerarse como un acto normativo, en cualquier caso podría exigirse la responsabilidad de la Comunidad. En efecto, en dicho Reglamento existen ilegalidades que constituyen violaciones suficientemente caracterizadas de una regla superior de protección de los particulares.

La ilegalidad del Reglamento obedece a la incompetencia de la Comisión, a la violación de los principios de base de la organización común de mercados, así como al carácter insuficiente, ilógico y contradictorio de la motivación esgrimida.

En relación con la incompetencia de la Comisión y la violación de los principios de base de la organización común de mercados, los demandantes alegan que únicamente el Consejo ostenta la facultad de determinar la intensidad de las intervenciones en el mercado. Ejerce dicha facultad mediante la fijación de los precios de base y los precios de compra. Al modificar los coeficientes, la Comisión se arrogó una facultad que no ostenta por cuanto, de este modo, redujo por iniciativa propia el nivel de intervención fijado por el Consejo.

Con respecto a la motivación del Reglamento impugnado, los demandantes sostienen que es insuficiente, ilógica y contradictoria. Insuficiente porque no alude a las razones que justificaron las reducciones de los coeficientes. Ilógica en la medida en que la Comisión no se basó en consideraciones de política económica, tales como las exigencias del mercado y la magnitud de las fluctuaciones durante los períodos de producción particularmente sensibles, mientras que la misma tiene la obligación de fijar los coeficientes únicamente en función de los precios que se registran en los mercados. Contradictoria porque en la Exposición de Motivos de su Reglamento la Comisión destacó la necesidad de codificar las disposiciones relativas a los coeficientes de adaptación, al paso que su intención era únicamente reducirlos.

La *Comisión* se opone alegando que el Reglamento nº 3587/86 constituye un acto de alcance general. Por otra parte, es cierto que la fijación de los coeficientes de adaptación comporta unas operaciones de carácter técnico, sin embargo ello no deja a la Comi-

sión desprovista de toda facultad de apreciación. En primer lugar, los precios comunicados por los Estados miembros son los observados en mercados de diferente importancia económica, de manera que la Comisión no puede limitarse a efectuar una simple media aritmética de las cotizaciones para establecer los coeficientes de adaptación. Además, la Comisión debía tener en cuenta el carácter estacional de la oferta y fijar unos coeficientes poco elevados para los períodos durante los cuales se produce la comercialización de grandes cantidades de productos. De esta forma evitaría que se retiraran del mercado cantidades injustificadas de productos.

La Comisión añade que no se reúnen los requisitos que exige el Tribunal de Justicia para que la Comunidad incurra en responsabilidad extracontractual. La Comisión expone que, aun suponiendo que invadiera las competencias del Consejo y vulnerara los principios de base de la organización de mercado, se trataría de la violación de una norma relativa al equilibrio institucional y no de la violación de una regla superior de Derecho de protección a los particulares. Con respecto a la motivación, en su sentencia de 15 de septiembre de 1982 (Kind contra Comunidad Económica Europea, 106/81, Rec. 1982, p. 2885, apartado 14), el Tribunal de Justicia declaró que «una insuficiencia de motivación de un acto reglamentario que, en su caso, pudiera producirse, no puede hacer incurrir a la Comunidad en responsabilidad».

En lo que atañe a la alegación de incompetencia y violación de los principios de base de la organización común de mercados, la Comisión sostiene que, al adoptar el Reglamento impugnado, se basó en los criterios de gestión del mercado, que se hallan comprendidos en su totalidad en el marco de sus competencias.

Por otra parte la motivación del Reglamento nº 3587/86 no es ni insuficiente ni ilógica. En efecto, la Comisión nunca se propuso reducir los gastos agrarios modificando los coeficientes de adaptación. En cuanto al carácter contradictorio de la motivación, la Comisión subraya el hecho de que en el último considerando del Reglamento impugnado resalta que la codificación de los coeficientes de adaptación debía ir acompañada de los necesarios reajustes.

Sobre la realidad del perjuicio y el nexo de causalidad

Según los *demandantes,* el perjuicio directo equivale a la diferencia entre el valor de las indemnizaciones calculadas una vez aplicados los antiguos coeficientes y las calculadas después de aplicar los nuevos. Los demandantes acompañan con sus escritos una valoración de dichos perjuicios.

En cuanto a los perjuicios vinculados a la evolución desfavorable de las cotizaciones en el mercado a causa de la reducción del nivel de los precios de compra y de los precios de retirada, los demandantes limitan su pretensión de indemnización a la cantidad simbólica de 1 LIT y de 1 FF.

Por último, los demandantes mantienen que no precisan demostrar la existencia del nexo de causalidad habida cuenta de que el perjuicio es la consecuencia automática e inmediata de la reducción de los coeficientes que establece el Reglamento nº 3587/86.

La *Comisión* se reserva el derecho a oponerse al cálculo de los daños y perjuicios realizado por los demandantes.

IV. Respuestas de las partes demandantes a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia

En primer lugar el Tribunal de Justicia preguntó si los demandantes, AERPO, CAPO, ALPO, COT, agrupación de productores «Hermitage-Basse Isère» y agrupación «Dauphiné-Vivarais», constituyen organizaciones de productores en el sentido del artículo 13 del Reglamento nº 1035/72 del Consejo, de 18 de mayo de 1972, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas, o asociaciones de dichas organizaciones.

Se contestó aclarando que tan sólo AERPO, ALPO, agrupación de productores «Hermitage-Basse Isère» y agrupación «Dauphiné-Vivarais» constituyen organizaciones de productores de frutos y hortalizas en el sentido del artículo 13 del Reglamento nº 1035/72 del Consejo.

Luego, el Tribunal de Justicia interesó que se indicaran los demandantes que realmente desarrollan una actividad de producción.

Se le respondió que los demandantes que realmente desarrollan una actividad de producción son las cooperativas CAPO y COT así como los Sres. Guillermain y Julien.

R. Joliet
Juez Ponente