SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 2 de junio de 1976 *

En los asuntos acumulados 56/74, 57/74, 58/74, 59/74 y 60/74,

Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG, con domicilio social en Hamburgo,

Offene Handelsgesellschaft in Firma Wilhelm Werhahn Hansamühle, con domicilio social en Neuss am Rhein,

Ludwigshafener Walzmühle Erling KG, con domicilio social en Ludwigshafen am Rhein,

Heinrich Auer Mühlenwerke KGaA, con domicilio social en Colonia,

Pfälzische Mühlenwerke GmbH, con domicilio social en Mannheim,

representadas por los Sres. Modest, Heemann, Gündisch, Rauschning, Landry, Röll, Festge, Horst Heemann, Abogados de Hamburgo, que designan como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Félicien Jansen, huissier de justice, 21, rue Aldringen,

partes demandantes,

contra

Comunidad Económica Europea, representada por sus Instituciones:

1) **El Consejo de las Comunidades Europeas,** con sede en Bruselas, representado por el Profesor Daniel Vignes, Director del Servicio Jurídico

* Lengua de procedimiento: alemán.

del Consejo, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Bernhard Schloh, Consejero Jurídico del Servicio Jurídico del Consejo, que designa como domicilio en Luxemburgo el del Sr. J.N. van den Houten, Director del Servicio Jurídico del Banco Europeo de Inversiones, 2, place de Metz,

y

2) **La Comisión de las Comunidades Europeas,** con sede en Bruselas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. Peter Gilsdorf, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el del Sr. Mario Cervino, Consejero Jurídico de la Comisión de las Comunidades Europeas, Bâtiment CFL, place de la Gare,

parte demandada,

que tienen por objeto una demanda de indemnización con arreglo al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: R. Lecourt, Presidente; H. Kutscher y A. O'Keeffe, Presidentes de Sala; A.M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen y A.J. Mackenzie Stuart, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Reischl;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Considerando que, mediante sendos recursos interpuestos en julio de 1974, las demandantes solicitaron que se declare la obligación de la Comunidad de reparar los daños que sufrieron durante la campaña cerealista 1974/1975 como consecuencia de la normativa sobre precios y ayudas en materia de trigo duro contenida en los Reglamentos (CEE) del Consejo nºs 1126/74, 1128/74, 1427/74 y 1524/74, de 29 de abril, 4 y 17 de junio de 1974 (DO L 128, pp. 14 y 17; L 151, p. 1, y L 164, p. 6).

2 Considerando que, mediante sendos escritos presentados el 1 de octubre de 1974, el Consejo y la Comisión, partes demandadas, propusieron, de acuerdo con el artículo 91 del Reglamento de Procedimiento, una excepción de inadmisibilidad de dichos recursos;

que alegan, en particular, que los recursos, interpuestos con anterioridad al inicio de la campaña cerealista 1974/1975, constituían una acción declarativa o una petición de sentencia declarativa (Feststellungsklage) que tenía por objeto que se declarara la responsabilidad de la Comunidad por los daños que pudieran producirse;

que, a su entender, el Derecho comunitario sólo admite las acciones de responsabilidad para la reparación de un perjuicio causado y real, de modo que las acciones de indemnización por daños son prematuras si no tienen otro objeto que el de que se declare la ilegalidad de una normativa comunitaria.

3 Considerando que, en sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, las demandantes ampliaron sus pretensiones iniciales y solicitaron, además de la declaración solicitada, que se condenara a la Comunidad a pagarles determinadas cantidades, que según afirman constituyen el perjuicio sufrido por cada una de ellas desde el inicio, producido entretanto, de la campaña de comercialización 1974/1975.

4 Considerando que el Consejo y la Comisión se opusieron alegando que esta modificación de las pretensiones constituía una modificación del recurso, prohibida por el artículo 42 del Reglamento de Procedimiento;

que afirman además que dichas pretensiones, en la medida en que se refieren al pago de determinadas cantidades en concepto de daños y perjuicios, están insuficientemente motivadas.

Sobre la admisibilidad

5 Considerando que, habida cuenta de que este Tribunal de Justicia decidió, mediante auto de 20 de noviembre de 1974, unir la excepción de inadmisibilidad al fondo, procede considerar en primer lugar la admisibilidad de los recursos.

6 Considerando que el artículo 215 del Tratado no impide someter un asunto al Tribunal de Justicia con objeto de que declare la responsabilidad de la Comunidad por daños inminentes y previsibles con suficiente certeza, ni siquiera en el caso de que el perjuicio no pueda cuantificarse aún con precisión;

que, en efecto, puede resultar necesario, para prevenir daños más considerables, recurrir al Juez desde el momento en que exista certeza sobre la causa del perjuicio;

que esta apreciación se ve confirmada por las normas vigentes en los sistemas jurídicos de los Estados miembros, la mayoría de los cuales, si no todos, admiten las acciones de responsabilidad fundadas en un daño futuro, pero que va a producirse con suficiente certeza.

7 Considerando, respecto de la alegación de las demandadas según el cual no existía certeza sobre el efecto perjudicial para las demandantes de la normativa adoptada para la campaña cerealista 1974/1975 aunque sólo sea por el hecho de que el nivel de los precios establecidos para el mercado común había sido ampliamente superado por el nivel mundial de los precios, que las demandantes podían, por una parte, fundarse en la sentencia de 13 de noviembre de 1973, dictada entre las mismas partes (asuntos acumulados 63/72 a 69/72, Rec. p. 1229), de la que se desprende que la normativa comunitaria para la campaña

cerealista 1971/1972, sustancialmente idéntica a la de la campaña 1974/1975, podía causarles perjuicios sin generar, sin embargo, la responsabilidad de la Comunidad y, por otra, basarse en su previsión, que efectivamente se cumplió a comienzos de 1975, de que las cotizaciones mundiales del trigo duro iban a caer, antes del fin de la campaña, por debajo del nivel de los precios comunitarios;

8 que, en estas circunstancias, estaban legitimadas, a partir de la publicación de la normativa comunitaria controvertida y antes incluso de su aplicación, para plantear al Tribunal de Justicia la cuestión de si esta normativa podía perjudicarles con respecto a sus competidores franceses y, de ser así, en qué medida, y, en caso afirmativo, si dicha normativa era, por esta razón, contraria al principio de la igualdad de trato;

que, dado que el perjuicio que podía derivarse de la situación material y normativa era inminente, podían reservarse la determinación de la cuantía de dicho perjuicio que la Comunidad debería en su caso indemnizar, y limitarse por el momento a solicitar que se declarara la responsabilidad de la Comunidad;

que de ello se deduce que las pretensiones ulteriores de las demandantes, que tenían por objeto que se condenara a la Comunidad a pagarles las cantidades determinadas y sucesivamente modificadas, no pueden considerarse como una modificación de los recursos ni como motivos nuevos;

que la cuestión de si las cantidades demandadas están suficientemente motivadas se refiere a la evaluación del daño y, por tanto, no forma parte de la admisibilidad, sino del fondo del asunto;

9 que, en consecuencia, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad.

Sobre el fondo

10 Considerando que el Reglamento nº 120/67/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1967, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales, establece la fijación de un precio mínimo garantizado para el trigo duro, con el fin de fomentar el cultivo de este cereal en el mercado

común, cuya producción es, a diferencia de lo que sucede con el trigo blando, claramente deficitaria;

que, según el artículo 10 de dicho Reglamento, «cuando, para el trigo duro, el precio de intervención [...] sea inferior al precio mínimo garantizado, se concederá una ayuda a la producción de este cereal», ayuda que será igual a la diferencia entre los dos precios;

11 que, gracias a esta ayuda, la producción de trigo duro ha aumentado considerablemente en determinadas regiones donde su cultivo es viable, en particular en Beauce, en el Sur de Francia y en Italia meridional, de modo que las empresas molineras francesas e italianas tienen cubiertas la mayor parte de sus necesidades;

que, en cambio, los fabricantes de sémola alemanes y del Benelux han tenido que seguir en la práctica abasteciéndose de trigo duro del modo tradicional, es decir, mediante la importación de países terceros;

que ha quedado acreditado que, durante las campañas anteriores a la de 1974/1975, esta situación perjudicó a los fabricantes de sémola alemanes, entre ellos las demandantes, ya que sus competidores franceses estaban en condiciones, en particular, de abastecerse de trigo duro en el mercado local y a unos precios próximos al precio de intervención fijado para cada campaña cerealista, mientras que ellas debían comprar el producto a precios determinados por el precio umbral y sólo podían abastecerse de trigo duro comunitario en pequeñas cantidades.

12 Considerando que las demandantes consideran que el Consejo y la Comisión son responsables del perjuicio que les causó la situación descrita, habida cuenta del modo en que dichas Instituciones aplicaron y ejecutaron las disposiciones del Reglamento nº 120/67;

que, conscientes de que las disposiciones adoptadas para dar ejecución a este Reglamento podían, cuando menos, agravar las desventajas derivadas de esta situación, dichas Instituciones habrían debido o bien reducir las ayudas establecidas, y eliminar así la influencia que según las demandantes tenían sobre el nivel de precios del trigo duro cosechado en Francia, o bien compensar

el efecto de esta influencia reduciendo el precio umbral de modo que éste se aproximara al precio de intervención;

que, en el caso en que ninguna de estas medidas se hubiera considerado posible, dichas Instituciones hubieran debido buscar otros medios para reducir la desventaja que sufrían los fabricantes de sémola alemanes y del Benelux;

que, al abstenerse por completo de tomar ninguna medida, las Instituciones infringieron no sólo el apartado 1 del artículo 39, según el cual entre los objetivos de la Política Agrícola Común está el de estabilizar los mercados, sino también el principio fundamental de igualdad de trato entre productores y consumidores del mercado común enunciado en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado.

13 Considerando que, por tratarse de una actividad normativa que implica opciones de política económica, sólo puede generarse la responsabilidad de la Comunidad por el perjuicio que sufran los particulares por efecto de dicha actividad, habida cuenta del párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, cuando se trate de una infracción suficientemente caracterizada de una norma superior de Derecho que proteja a los particulares;

que el establecimiento de un sistema de ayudas que permitiera favorecer la producción de trigo duro en la Comunidad tenía como finalidad el cumplimiento de varios de los objetivos contemplados por el artículo 39, en particular garantizar la seguridad de los abastecimientos en el mercado común y la estabilidad del mercado, ya que favorecía el cultivo de trigo duro, deficitario, frente al de trigo blando, que es excedentario;

que el concepto de estabilización de los mercados no puede comprender el mantenimiento, en todos los casos, de situaciones adquiridas en las anteriores circunstancias del mercado;

que, al otorgar prioridad temporalmente a determinados objetivos del artículo 39 frente al mantenimiento de las situaciones adquiridas, las Instituciones no infringieron las disposiciones del Tratado invocadas, sino que, por el contrario, ejercieron de modo en sí mismo acertado las facultades de que disponen en el marco de una Política Agrícola Común, política que, por lo demás, contribuyó a un aumento local considerable de la producción de trigo duro.

14 Considerando que, no obstante, procede averiguar si, al regular esta política de ayuda, el Reglamento del Consejo perjudicó abusivamente a los fabricantes de sémola alemanes con respecto a sus competidores franceses, como alegan las demandantes.

15 Considerando que, durante las campañas anteriores a la de 1974/1975, el trigo duro cosechado en Francia se comercializó a unos precios siempre cercanos al precio de intervención, sin acercarse nunca al del trigo duro importado;

que esta circunstancia permite observar que la normativa controvertida fue, de este modo, más ventajosa para los compradores de trigo duro, es decir, fundamentalmente los fabricantes de sémola franceses, que para los propios productores;

que esta situación, comprobada y admitida por las Instituciones demandadas durante el procedimiento seguido en los asuntos acumulados 63/72 a 69/72, así como en el curso del presente procedimiento, hubiera debido moverlas a reconsiderar, si no el sistema de ayudas, al menos el nivel de las mismas;

que el hecho de que el Consejo no pusiera remedio a esta situación hubiera podido poner en entredicho la compatibilidad de la misma con los artículos 39 y 40 del Tratado si las condiciones del mercado no hubieran cambiado.

16 Considerando, sin embargo, que, a partir del otoño de 1973, los precios mundiales del trigo duro experimentaron un alza que los situó por encima del nivel de los precios indicativos y de los precios umbral comunitarios, alza que, con un cierto retraso, repercutió en los precios del trigo duro comunitario;

que, en respuesta a esta evolución de los precios, el Consejo, a propuesta de la Comisión, incrementó el precio de intervención, el precio indicativo, el precio umbral y el precio mínimo garantizado para la campaña 1974/1975 en aproximadamente 40 UC con respecto a los de la campaña precedente;

que, si bien no está clara la razón por la cual el precio mínimo garantizado, cuya fijación obedece a objetivos muy diferentes, fue incrementado en la misma cuantía que los precios de intervención, indicativo y umbral, parece lógico que, ante las inciertas circunstancias imperantes en el mercado mundial,

el Consejo considerara más prudente mantener vigente provisionalmente todo el sistema;

que, en todo caso, habida cuenta de las circunstancias indicadas, no cabe calificar el aplazamiento de una modificación del sistema a una fecha posterior y la decisión de mantener las estructuras anteriores del sistema para la campaña 1974/1975 como una infracción suficientemente caracterizada de los artículos 39 y 40 del Tratado;

que esta conclusión se ve confirmada por el hecho de que, a partir de la campaña cerealista 1976/1977, el sistema de ayudas se modificó en un sentido que podía poner remedio a las discriminaciones antes señaladas.

17 Considerando asimismo que, en las condiciones excepcionales que determinaron la evolución de los precios del trigo duro cosechado en Francia durante la campaña 1974/1975, no existía la certeza de que la existencia del sistema de ayudas y su mantenimiento al nivel anterior tuvieran unos efectos sobre esta evolución comparables a los comprobados en el período anterior.

18 Considerando que las demandantes, al igual que hicieron en los asuntos acumulados 63/72 a 69/72, reprochan asimismo a las Instituciones comunitarias no haber aproximado el precio de intervención fijado para el trigo duro y el precio umbral fijado para ese mismo producto;

que, en un mercado deficitario como el de que se trata en el presente caso, las demandantes alegan que la existencia de una diferencia importante entre estos dos precios no tiene justificación, sino que dificulta la competencia a los fabricantes de sémola obligados a abastecerse principalmente en el mercado mundial con respecto a los establecidos en las regiones en que se cultiva el trigo duro comunitario;

que las razones por las cuales pudo considerarse necesaria la diferencia entre estos dos precios, a saber, evitar las interferencias indeseables entre la comercialización del trigo duro, por una parte, y la del trigo blando, por otra, habían desaparecido en la campaña 1974/1975, durante la cual aumentó fuertemente la diferencia entre los precios fijados para estos dos productos, que en las campañas precedentes eran aproximadamente del 20 %.

19 Considerando que, en la campaña 1974/1975, la diferencia entre el precio de intervención y el precio umbral se redujo en términos porcentuales con respecto a la de la campaña 1973/1974 y, en todo caso hasta el 7 de octubre de 1974, incluso en valores absolutos;

que esta diferencia era necesaria para mantener la preferencia comunitaria en los propios Estados en que se produce el trigo duro, ya que una reducción del precio umbral con respecto al precio de intervención pondría en peligro la venta del producto comunitario de Italia meridional en el norte de Italia y del producido en el sur de Francia en la costa atlántica;

que la fijación de precios umbral diferentes para los Estados miembros no productores de trigo duro y para los demás Estados miembros, como sugieren las demandantes, hubiera constituido una medida sumamente delicada que requería la ponderación de elementos inciertos, para lo cual hubiera sido necesario disponer de una información más fiable y completa que la que proporciona la estadística.

20 Considerando, por lo demás, que, desde la perspectiva de la campaña 1974/1975, tal como se presentaba al Consejo en el momento de adoptar el Reglamento correspondiente, la reducción del precio umbral con respecto al precio de intervención sólo podía tener un interés académico, ya que el nivel mundial de los precios superaba ampliamente el establecido en la normativa comunitaria;

que, en estas circunstancias, no se puede reprochar a las Instituciones no haber reducido la diferencia entre ambos precios más que en la medida en que finalmente se hizo;

que, si bien es cierto que, a partir de principios de 1975, el nivel mundial de los precios se redujo y cayó por debajo de los precios establecidos por la normativa comunitaria, el nivel del precio umbral no pudo perjudicar gravemente a los fabricantes de sémola alemanes, que, en la medida en que aún necesitaran abastecerse, podían aprovechar en aquel momento una nueva caída de los precios de compra del trigo duro cosechado en Francia, que volvían a situarse en niveles próximos al del precio de intervención.

21 Considerando que, por razones análogas a las anteriormente señaladas, no se puede reprochar tampoco a las Instituciones comunitarias no haber tenido en cuenta los eventuales remedios sugeridos por las demandantes, como la devolución a los fabricantes de sémola alemanes de la exacción a la importación del trigo duro procedente de países terceros;

que es comprensible que dichas Instituciones consideraran que, en una campaña tan excepcional como la de 1974/1975, hubiera sido poco prudente experimentar con este tipo de medidas, cuya ejecución resulta bastante delicada;

que, en consecuencia, tampoco se puede apreciar a este respecto la existencia de una infracción suficientemente caracterizada de las normas y principios del Tratado invocados.

22 Considerando que las demandantes alegaron asimismo la existencia de un principio según el cual debe procederse a una indemnización en concepto de acto ilegal de la autoridad pública, asimilable a una expropiación.

23 Considerando que, sin que proceda resolver la cuestión de si el artículo 215 contempla semejante responsabilidad, basta señalar que, dado que las intervenciones censuradas no adolecen de ilegalidad, debe desestimarse el motivo invocado.

Costas

24 Considerando que, con arreglo al apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, por haber sido desestimados todos los motivos formulados por las demandantes, procedería condenarles en costas;

que, no obstante, de todo lo anterior se deduce que las demandantes pudieron considerar razonablemente que habían sido perjudicadas por la prórroga sin modificación de la normativa adoptada en ejecución del Reglamento nº 120/67;

que, en consecuencia, procede repartir las costas y decidir que los gastos derivados de las diligencias de prueba sean abonados a partes iguales por las demandantes y las demandadas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Desestimar los recursos.**

2) **Cada una de las partes cargará con sus propias costas.**

3) **Los gastos de audiencia de los testigos serán abonados a partes iguales por las partes demandantes y las partes demandadas.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 2 de junio de 1976.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
R. Lecourt