SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 15 de septiembre de 1994 *

En el asunto C-146/91,

Koinopraxia Enóséon Georgikon Synetairismon Diacheiríséos Enchorion Proïonton Syn. PE (KYDEP), con domicilio en Atenas, representada por el Sr. Antonios Konstantopoulos, Abogado de Atenas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M[e] Aloyse May, 31, Grand-rue,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. Bjarne Hoff-Nielsen, Consejero Jurídico en el Servicio Jurídico, y por la Sra. Sofia Kyriakopoulou, miembro del mismo Servicio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Bruno Eynard, Director del Servicio Jurídico del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

y

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Xenofon A. Yataganas, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

partes demandadas,

* Lengua de procedimiento: griego.

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 (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: J. C. Moitinho de Almeida, Presidente de Sala; D. A. O. Edward, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse y M. Zuleeg (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. W. Van Gerven;
Secretario: Sra. L. Hewlett, administrador;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 10 de junio de 1993, en la que KYDEP estuvo representada por los Sres. Antonios Konstantopoulos y Filippos Spyropoulos, Abogados de Atenas;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de septiembre de 1993;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 29 de mayo de 1991, la Koinopraxia Enóséon Georgikon Synetairismon Diacheiríséos Enchorion Proïonton Syn. PE (en lo sucesivo, «KYDEP») interpuso un recurso, con

arreglo al artículo 178 y al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE, que tiene por objeto que se condene al Consejo de la Unión Europa y a la Comisión de las Comunidades Europeas a reparar el perjuicio sufrido por la demandante a causa de los actos y las omisiones culposos en que incurrieron las citadas Instituciones en el marco de la normativa comunitaria adoptada a raíz del accidente de la central nuclear de Chernóbil.

2 KYDEP es una cooperativa griega, con domicilio en Atenas, de la que forman parte 93 uniones de cooperativas agrícolas. Cada año compra a los productores griegos cantidades importantes de cereales y hortalizas, que almacena y vende.

3 De la cosecha de 1986, KYDEP compró 634.162,152 toneladas de trigo duro y 335.202,676 toneladas de trigo blando, con la intención de revenderlas en países terceros o bien de ofrecerlas a la intervención comunitaria.

4 A raíz del accidente que tuvo lugar el 26 de abril de 1986 en la central nuclear de Chernóbil, la Comunidad adoptó progresivamente normas comunitarias sobre tolerancias máximas de radiactividad, a saber: en lo que atañe a las importaciones en la Comunidad de determinados grupos de productos agrícolas originarios de países terceros, el Reglamento (CEE) n° 1707/86 del Consejo, de 30 de mayo de 1986, relativo a las condiciones de importación de productos agrícolas originarios de terceros países como consecuencia del accidente ocurrido en la central nuclear de Chernóbil (DO L 146, p. 88; en lo sucesivo, «Reglamento n° 1707/86»); en lo que atañe a la compra por la intervención, el Reglamento (CEE) n° 2751/88

de la Comisión, de 2 de septiembre de 1988, relativo a una medida particular de intervención para el trigo duro en Grecia (DO L 245, p. 13); y, en lo que atañe a las exportaciones de determinados grupos de productos agrícolas originarios de los Estados miembros, el Reglamento (CEE) nº 3494/88 de la Comisión, de 9 de noviembre de 1988, por el que se modifican, entre otros, el Reglamento (CEE) nº 3665/87 por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 306, p. 24).

5 Consta en autos que, en el momento de la cosecha de 1986, tan sólo había sido objeto de normas que exigían la observancia de determinadas tolerancias de radiactividad la importación en la Comunidad de algunos grupos de productos agrícolas, como el trigo, originarios de terceros países.

6 En cambio, todavía no se había adoptado ninguna norma comunitaria de este tipo en relación con la compra de intervención y la exportación de esos mismos productos. Esta es la razón por la que el 24 de julio de 1986 la Comisión hiciera llegar a las Representaciones Permanentes de los Estados miembros el télex nº VS-S-1/1187/86 D1/GG/G8 (en lo sucesivo, «télex objeto de litigio»). Dicho télex, firmado por el Director General de Agricultura, se refería a la compra por los organismos de intervención de productos contaminados por el accidente de Chernóbil y a la concesión de restituciones a la exportación en relación con dichos productos. Estaba redactado de la siguiente manera:

«Se llama la atención de los Estados miembros sobre el hecho de que las normas comunitarias en materia de compras de intervención establecen, por norma general, que los productos que se ofrezcan deben ser de calidad sana, cabal y comercial o

que no contengan sustancias susceptibles de dañar la salud humana. Por otro lado, todo producto agrícola que no sea comercializable, debido a sus características, tampoco podrá ser objeto de un contrato de compra.

Por otra parte, en lo que se refiere a los productos para los que se ha solicitado una restitución a la exportación, se recuerda, de conformidad con las disposiciones del artículo 15 del Reglamento (CEE) nº 2730/79 (DO L 317 de 12.12.1979), que la restitución se concederá a los productos de calidad sana, cabal y comercial y que no pueden ser excluidos de la alimentación humana con motivo de sus características o de su estado.

Habida cuenta de lo que precede y con arreglo al Reglamento (CEE) nº 1707/86 del Consejo (DO L 146 de 31.5.1986), es preciso considerar que los productos que no cumplan las tolerancias máximas de radioactividad fijadas en el artículo 3 de dicho Reglamento no pueden ser considerados como que cumplan ni las condiciones requeridas para la compra de intervención ni las condiciones para beneficiarse de la restitución a la exportación. Por consiguiente, el FEOGA no se hará cargo de los costes financieros correspondientes.»

7 El Reglamento nº 1707/86 supeditó las importaciones en la Comunidad de determinados grupos de productos agrícolas —incluido el trigo duro— originarios de terceros países a la observancia de ciertas tolerancias máximas de radiactividad. Según el artículo 3 de dicho Reglamento:

«[...] la radioactividad máxima acumulada de cesio 134 y 137 no debe superar:

— 370 Bq/kg para la leche de las partidas nºs 04.01 y 04.02 del Arancel Aduanero Común así como para los productos alimenticios destinados a la alimentación

especial de los niños de pecho durante los cuatro a seis primeros meses de vida [...]

— 600 Bq/kg para todos los demás productos de que se trate.»

8 La validez del Reglamento n° 1707/86, que debía concluir el 30 de septiembre de 1986, se prorrogó en dos ocasiones. El 22 de diciembre de 1987, el Consejo adoptó dos Reglamentos: por una parte, el Reglamento (CEE) n° 3955/87, relativo a las condiciones de importación de productos agrícolas originarios de terceros países como consecuencia del accidente ocurrido en la central nuclear de Chernóbil (DO L 371, p. 14; en lo sucesivo, «Reglamento n° 3955/87»), que reproduce, en lo fundamental, las disposiciones del Reglamento n° 1707/86, y cuya validez tiene una duración limitada a dos años; por otra parte, el Reglamento (Euratom) n° 3954/87, por el que se establecen tolerancias máximas de contaminación radiactiva de los productos alimenticios y los piensos tras un accidente nuclear o cualquier otro caso de emergencia radiológica (DO L 371, p. 11; en lo sucesivo, «Reglamento n° 3954/87»). Este último Reglamento establece el procedimiento para determinar las tolerancias máximas de contaminación radiactiva de los productos alimenticios y de los piensos que puedan comercializarse tras un accidente nuclear o cualquier otro caso de emergencia radiológica que pudiera producir o haya producido una contaminación radiactiva significativa de los productos alimenticios y de los piensos.

9 Por otra parte, la Comisión percibió una tasa de corresponsabilidad sobre 2.367.000 toneladas de cereales griegos, basándose en el apartado 5 del artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 2727/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1979, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales (DO L 281, p. 1; EE 03/09, p. 13; en lo sucesivo, «Reglamento n° 2727/75»), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 1579/86 del Consejo, de 23 de mayo de 1986 (DO L 139, p. 29; en lo sucesivo, «Reglamento n° 1579/86»).

10 KYDEP alega contra la Comisión y el Consejo tres tipos de imputaciones.

11 En primer lugar, KYDEP imputa a la Comisión el haber enviado el télex mediante el que comunicaba a las autoridades nacionales que ningún producto agrícola que rebasara determinadas tolerancias máximas de radiactividad aplicables a la importación podría considerarse que reunía las condiciones para la compra de intervención ni los requisitos para obtener restituciones a la exportación.

12 A este respecto, KYDEP alega que el discutido télex constituye una vía ilegal para prohibir que se ofrezcan a la intervención productos agrícolas cuya radiactividad rebase determinadas tolerancias o que se concedan restituciones a la exportación para tales productos.

13 Para el supuesto de que el télex no constituya un acto jurídico vinculante, KYDEP alega que las indicaciones del télex son inexactas y pueden causar un perjuicio a los agentes económicos.

14 A este respecto, KYDEP invoca cuatro alegaciones diferentes:

— en primer lugar, el télex carece de todo fundamento jurídico;

— en segundo lugar, el controvertido télex rebasa los límites de las facultades de la Comisión;

— en tercer lugar, el télex reproduce unos grados máximos de radiactividad que, según ella, el Consejo fijó de manera contraria a Derecho en el Reglamento nº 1707/86, grados que, a su vez, son contrarios a Derecho. La supuesta no conformidad a Derecho del Reglamento en este punto se basa en la violación del principio de no discriminación reconocido en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE, en la violación del principio de

proporcionalidad y en la apreciación errónea de los datos de hecho en los que se basa el Reglamento n° 1707/86;

— en cuarto lugar, el télex constituye una violación de los principios de libre circulación de mercancías y libertad de las exportaciones, tal como resultan de los artículos 12 y 21 del Reglamento n° 2727/75 y de los artículos 9, 30, 32 y 110 del Tratado CEE.

15 En segundo lugar, KYDEP imputa a la Comisión el haber percibido, con posterioridad al accidente de Chernóbil, una tasa de corresponsabilidad sobre el trigo producido en Grecia, siendo así que éste no podía comercializarse.

16 Por último, KYDEP imputa a la Comisión y al Consejo diversas omisiones, a saber, en lo que atañe al Consejo, el no haber adoptado o el haber tardado en adoptar medidas relativas a la compra de intervención y a las restituciones a la exportación, así como el no haber previsto una ayuda económica en favor de los cereales griegos contaminados como consecuencia del accidente de Chernóbil, y, en lo que atañe a la Comisión, el haber tardado demasiado en presentar una propuesta de regulación definitiva en materia de contaminación radiactiva de los productos alimenticios.

17 En virtud de todo ello, KYDEP solicita al Tribunal de Justicia que:

— Acuerde la admisión del recurso.

— Ordene que el Consejo y la Comisión, con carácter solidario, como consecuencia de los actos u omisiones de los que dichas Instituciones son responsables y

que se exponen en la primera parte del recurso, abonen a la demandante la cantidad de 46.642.266.903 DR, tal como resulta de la segunda parte del recurso, junto con los correspondientes intereses al tipo vigente en Grecia, a saber, el 34 %, a partir de la notificación del recurso y hasta la fecha del pago.

— Condene en costas a las partes demandadas.

18 El Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas solicitan, por su parte, que se desestime el recurso por infundado y se condene en costas a la demandante.

Sobre los principios en que se basa la responsabilidad extracontractual

19 Según reiterada jurisprudencia, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, a la que se refiere el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, es necesario que concurran un conjunto de requisitos en lo que respecta a la ilicitud de la actuación imputada a las Instituciones comunitarias, a la realidad del daño y a la existencia de una relación de causalidad entre la actuación de la Institución y el perjuicio invocado (véase, en particular, la sentencia de 7 de mayo de 1992, Pesquerías De Bermeo y Naviera Laida/Comisión, asuntos acumulados C-258/90 y C-259/90, Rec. p. I-2901, apartado 42).

20 Procede, pues, comenzar por examinar la ilicitud de las actuaciones imputadas a las Instituciones.

Sobre la ilicitud de las actuaciones imputadas al Consejo y a la Comisión

21 Como ya se ha expuesto en los apartados 10 a 16 de esta sentencia, los motivos formulados por KYDEP se refieren, en primer lugar, al télex de la Comisión; en segundo lugar, a la percepción de la tasa de corresponsabilidad y, por último, a diversas omisiones del Consejo y de la Comisión.

I. *En lo que se refiere al télex de la Comisión*

A. *Sobre al carácter vinculante del télex*

22 KYDEP alega que el télex discutido constituye un acto jurídico que obligó ilícitamente a los Estados miembros a negarse a aceptar la intervención de aquellos productos agrícolas cuya radiactividad rebasaba determinadas tolerancias o a negarse a conceder restituciones a la exportación con respecto a tales productos.

23 No puede admitirse tal alegación.

24 Como ya ha declarado este Tribunal de Justicia en la sentencia de 8 de junio de 1994, Elliniko Dimosio/Ellinika Dimitriaka (C-371/92, Rec. p. I-2391), apartado 17, el télex controvertido no constituye un acto que vincule a los Estados

miembros. Se limita a expresar la interpretación que hace la Comisión del concepto de producto sano, cabal, comercial y «apto para la alimentación humana», tal como figura en el Reglamento (CEE) n° 1569/77 de la Comisión, de 11 de julio de 1977, que fija los procedimientos y condiciones de aceptación de los cereales por parte de los organismos de intervención (DO L 174, p. 15; EE 03/12, p. 234), así como en el Reglamento (CEE) n° 2730/79 de la Comisión, de 29 de noviembre de 1979, sobre modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 317, p. 1; EE 03/17, p. 3).

25 Esta interpretación no tiene ningún carácter vinculante y no puede obligar a las autoridades competentes de los Estados miembros ni, con mayor motivo, a los particulares. Por consiguiente, el télex no constituye un acto jurídico de la Comisión que prohíba entregar a la intervención productos agrícolas cuya radiactividad rebase determinadas tolerancias o conceder restituciones a la exportación para tales productos.

26 No obstante, es preciso reconocer que el télex controvertido, aunque desprovisto de valor vinculante, podía incitar a las autoridades competentes de los Estados miembros a denegar la compra por la intervención de aquellos productos agrícolas cuya radiactividad rebasara determinadas tolerancias de radiactividad o a no conceder restituciones a la exportación para tales productos. En efecto, los Estados miembros podían albergar el temor de que, si pasaban por alto la interpretación que la Comisión había hecho en el télex controvertido, el FEOGA se negara a reembolsarles los gastos que habían efectuado en relación con los productos agrícolas de que se trata.

27 Procede, pues, examinar los motivos de la supuesta incompatibilidad del télex de la Comisión con el Derecho comunitario.

B. *Sobre la supuesta incompatibilidad del contenido del télex con el Derecho comunitario*

1. Sobre el fundamento jurídico del télex

28 En lo que atañe a este punto, KYDEP alega, en primer lugar, que el télex de la Comisión carece de todo fundamento jurídico, fundamento que, sin embargo, resultaría indispensable habida cuenta de los efectos determinantes que el télex tuvo en el comportamiento de las autoridades helénicas.

29 No puede admitirse tal alegación.

30 En efecto, en tanto que defensora del Derecho comunitario y autoridad de gestión del FEOGA, la Comisión tiene la facultad de recordar a los Estados miembros las normas comunitarias que deben aplicar, así como la de llevar a cabo, en el marco de su colaboración con las Administraciones nacionales, su propia interpretación de tales normas.

31 En segundo lugar, KYDEP considera que el télex objeto de litigio rebasa los límites de las facultades de la Comisión, en la medida en que declara aplicables a la compra de intervención y a la concesión de restituciones a la exportación las tolerancias máximas de radiactividad que fija el Reglamento n° 1707/86 para las importaciones en la Comunidad de productos agrícolas originarios de países terceros.

32 Esta alegación, que equivale a discutir la interpretación que la Comisión hizo del télex, también debe desestimarse.

33 Cuando aún no se han fijado en un Reglamento los porcentajes máximos de contaminación radiactiva admisibles para la compra de intervención y la concesión de restituciones a la exportación, resulta adecuado aplicar, para calificar un producto agrícola de sano, cabal y comercial con arreglo al Reglamento nº 1569/77, los porcentajes vigentes para la importación de ese mismo producto en la Comunidad. El riesgo que para la salud humana presentan los productos contaminados no depende, en efecto, de la clase de intercambios comerciales de que sean objeto tales productos.

2. Sobre la validez del Reglamento nº 1707/86

34 En tercer lugar, KYDEP alega que la Comisión reprodujo en su télex los grados máximos de radiactividad que el Consejo había fijado en el Reglamento nº 1707/86, los cuales son, a su vez, contrarios a Derecho.

35 De este modo, KYDEP impugna, implícitamente, la validez del Reglamento nº 1707/86. A este respecto, alega tres argumentos diferentes: el primero se basa en la violación del principio de no discriminación que enuncia el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE; el segundo, en la violación del principio de proporcionalidad, y el tercero, en la apreciación errónea de los datos de hecho en los que se basa el Reglamento nº 1707/86.

a) Sobre la supuesta violación del principio de no discriminación enunciado en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE

36 KYDEP estima que el Consejo violó el principio de no discriminación enunciado en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE, en la medida en que, en el Reglamento (CEE) nº 3955/87, de 22 de diciembre de 1987, fijó las tolerancias máximas de contaminación radiactiva en 370 Bq/kg para la leche y en 600 Bq/kg para los demás productos de que se trate, mientras que, en el Reglamento (Euratom) nº 3954/87, de esa misma fecha, admite tolerancias máximas más

elevadas para los accidentes futuros, a saber, 1.000 Bq/kg para los productos lácteos y 1.250 Bq/kg para los demás productos alimenticios. Según KYDEP, esta diferencia no se justifica objetivamente.

37 Esta alegación no está fundada. En efecto, tal como han sostenido acertadamente el Consejo y la Comisión, los dos Reglamentos de 22 de diciembre de 1987 tienen contenidos y objetivos diferentes.

38 Mientras que el Reglamento n° 3955/87 se refería específicamente a las consecuencias del accidente de Chernóbil y establecía, con respecto a esta concreta situación, los niveles máximos de contaminación radiactiva, el Reglamento n° 3954/87 instauró un sistema permanente que facultaba a la Comunidad para fijar los niveles máximos de contaminación radiactiva en caso de futuros accidentes nucleares u otras situaciones de emergencia. Según se desprende del apartado 1 del artículo 2 y del apartado 4 del artículo 3 de este último Reglamento, las cifras que figuran en Anexo tienen únicamente carácter subsidiario y se aplican con carácter provisional, es decir, a la espera de una decisión que fije con exactitud, en función de los casos concretos, los niveles máximos de contaminación radiactiva.

39 Teniendo en cuenta que los dos Reglamentos de 22 de diciembre de 1987 se refieren a supuestos diferentes, las tolerancias máximas subsidiarias del Reglamento n° 3954/87 pudieron fijarse, sin infringir el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40, a un nivel más elevado que las tolerancias máximas específicas del Reglamento n° 3955/87.

b) Sobre la supuesta violación del principio de proporcionalidad

40 KYDEP considera que se violó el principio de proporcionalidad, en la medida en que las tolerancias máximas de contaminación radiactiva que estableció el Regla-

mento n° 1707/86, a saber, 370 Bq/kg para la leche y 600 Bq/kg para los demás productos de que se trata, incluidos los cereales, rebasaban los límites de lo que resultaba necesario para alcanzar el objetivo de dicho Reglamento, a saber, la protección de la salud del consumidor en la Comunidad.

41 El Consejo admite que la reflexión científica en materia de niveles de referencia mínimos de contaminación admisible para la salud de los consumidores aún no había concluido en el momento en que se adoptó el Reglamento n° 1707/86. Pero alega que la adopción de dicho Reglamento y la fijación de tolerancias máximas provisionales resultaban necesarias, por razones de urgencia, para hacer frente a la grave amenaza que la importación de productos alimenticios procedentes de países terceros suponía para la salud de la población de la Comunidad.

42 Por otra parte, el Consejo subraya que, al no existir normas internacionales que determinaran las tolerancias máximas de contaminación radiactiva de los productos alimenticios, las tolerancias máximas que estableció el Reglamento n° 1707/86 tuvieron en cuenta toda la información disponible en aquel momento, concretamente el dictamen de los expertos nacionales sobre radiactividad y productos alimenticios, las recomendaciones de la Comisión Internacional de Protección contra las Radiaciones (CIPR) y las instrucciones de la US Food and Drug Administration. La Comisión pone de relieve, por su parte, que las tolerancias máximas que ella había propuesto, y que se reprodujeron en el Reglamento n° 1707/86, se habían establecido basándose en toda la información científica disponible y teniendo en cuenta las reacciones de la opinión pública y de los poderes públicos, tanto en los diferentes Estados miembros como en los países terceros. Por lo demás, añade, dichas tolerancias fueron admitidas posteriormente por todos los Estados miembros en el comercio intracomunitario, así como por veinte países terceros.

43 KYDEP no ha aportado ninguna prueba que demuestre que las tolerancias máximas fijadas por el Reglamento n° 1707/86 fueran efectivamente más restrictivas de

lo que exigía la protección de la salud de los consumidores. Por el contrario, su argumentación reviste un carácter genérico y no contiene elemento alguno, de carácter científico o de otro tipo, capaz de desvirtuar la alegación del Consejo y de la Comisión según la cual las referidas tolerancias se ajustaban plenamente a los datos fácticos y científicos disponibles en el momento del accidente nuclear de Chernóbil.

44 Por todo ello, la violación del principio de proporcionalidad no se ha demostrado y debe desestimarse también esta alegación.

c) Sobre la alegación basada en una apreciación de los hechos manifiestamente errónea

45 KYDEP alega, por último, que las tolerancias máximas que estableció el artículo 3 del Reglamento nº 1707/86 proceden de una apreciación de los hechos manifiestamente errónea, y ello por dos razones. En primer lugar, únicamente se refieren al comercio minorista de leche, pero no al de cereales y otros productos. En segundo lugar, aunque el trigo no está directamente destinado a la alimentación humana, sino que ha de transformarse previamente en harina de trigo, la radiactividad se mide en el pericarpio, es decir, en la parte del fruto que envuelve la semilla. Ahora bien, añade KYDEP, el grado de radiactividad dentro de la semilla supone la mitad del registrado en la superficie exterior. Por estas razones, la harina recibe un trato manifiestamente mucho más ventajoso que el trigo.

46 Tanto la Comisión como el Consejo se oponen a esta argumentación. A este respecto, la Comisión explica que, en el caso de los productos lácteos, las tolerancias máximas deben fijarse en una de las últimas fases de la comercialización, puesto que la leche se ve sometida, durante su transformación, a un proceso de concentración y de deshidratación que tiene como efecto aumentar el grado de contaminación radiactiva para una misma masa de producto. También requieren una regulación más rigurosa los alimentos destinados a los niños de pecho. En lo que atañe

a los productos distintos de los lácteos, continúa la Comisión, son tan numerosos los métodos de transformación y los destinos que no resulta posible fijar por adelantado el grado de radiactividad admisible para el producto final con respecto a la materia prima. La Comisión subraya que, en cualquier caso, el límite de 600 Bq/kg se aplicaba únicamente a los productos de base. Posteriormente, se adoptaron medidas para los productos transformados, los cuales podían comercializarse en la medida en que se redujera su grado de contaminación.

47 KYDEP no aporta ningún argumento capaz de desvirtuar los datos de hecho facilitados por la Comisión, limitándose a expresar su desacuerdo en términos generales. Semejante argumentación no basta para demostrar que las Instituciones comunitarias hayan cometido un error al apreciar los hechos en los que se basa el Reglamento nº 1707/86. Por consiguiente, también debe desestimarse la tercera alegación.

48 Teniendo en cuenta que no está fundada ninguna de las tres alegaciones invocadas contra la validez del Reglamento nº 1707/86, el télex de la Comisión no adolece de ningún vicio jurídico cuando reproduce los referidos grados máximos de radiactividad.

C. *Sobre la supuesta violación de los principios de libre circulación de mercancías y de libertad de las exportaciones*

49 En cuarto lugar, KYDEP alega que el envío del télex por la Comisión constituye una violación de los principios de libre circulación de mercancías y de libertad de las exportaciones, tal como resultan de los artículos 12 y 21 del Reglamento nº 2727/75 y de los artículos 9, 30, 34 y 110 del Tratado CEE.

50 A este respecto, debe señalarse que los principios de libre circulación de mercancías y de libertad de las exportaciones pueden ser sometidos a restricciones por razones de protección de la salud pública.

51 Así sucede con el télex de que se trata. En efecto, las tolerancias máximas de radiactividad que establece el Reglamento n° 1707/86 para los artículos destinados a la alimentación humana, a las que se remite el télex discutido, tienen por objeto la protección de la salud de los consumidores. Por lo demás, ya se desprende del anterior examen que esas tolerancias máximas fueron fijadas a un nivel que resulta indispensable para alcanzar tal objetivo.

52 De las anteriores consideraciones en su conjunto se desprende que carecen de fundamento las alegaciones invocadas por KYDEP contra la interpretación contenida en el télex objeto de controversia.

II. *En lo que se refiere a la percepción de una tasa de corresponsabilidad*

53 KYDEP imputa a la Comisión el haber percibido, con posterioridad al accidente de Chernóbil, una tasa de corresponsabilidad sobre 2.367.000 toneladas de cereales griegos, los cuales, sin embargo, no podían comercializarse. Según KYDEP, dicha tasa tuvo como efecto discriminar a Grecia con respecto a otros Estados de la Comunidad en el sector de los cereales.

54 Según el apartado 5 del artículo 4 del Reglamento n° 2727/75, tal como resultó modificado por el Reglamento n° 1579/86, se percibirá una tasa de corresponsabi-

lidad sobre los cereales cuando experimenten una primera transformación, sean comprados por la intervención o sean exportados en forma de grano.

55 Ahora bien, según la Comisión, toda la producción griega de cereales de 1986 y de 1987, años en los que se planteó el problema de la radiactividad, o bien fue transformada y consumida en el mercado interior, o bien exportada a países terceros en forma de grano. La Comisión subraya que estas operaciones resultaron posibles por el hecho de que el grado de radiactividad disminuye de manera considerable con la transformación de los cereales contaminados o su mezcla con otros cereales.

56 KYDEP no ha refutado y ni siquiera ha discutido estos hechos alegados por la Comisión. Por consiguiente, procede considerar que los discutidos cereales griegos entraron efectivamente en el circuito de comercialización y que reunían las condiciones para estar sujetos a la tasa de corresponsabilidad.

57 Por todo ello, procede desestimar el motivo basado en la percepción de la tasa de corresponsabilidad.

III. *En lo que se refiere a las supuestas omisiones del Consejo y de la Comisión*

58 Con carácter preliminar, ha de recordarse que las omisiones de las Instituciones comunitarias tan sólo hacen incurrir en responsabilidad a la Comunidad en la medida en que las Instituciones hayan incumplido una obligación legal de actuar derivada de una norma comunitaria.

A. *En lo que se refiere a las supuestas omisiones del Consejo*

59 KYDEP alega, en primer lugar, que, con arreglo a las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 39 y al párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE, así como al artículo 8 del Reglamento n° 2727/75, en su versión modificada por el Reglamento n° 1579/86, el Consejo tenía, en la época del accidente de Chernóbil, la obligación de adoptar medidas con respecto a la compra de intervención y las restituciones a la exportación y de prever una ayuda económica en favor de los cereales griegos contaminados como consecuencia del accidente de Chernóbil. Al abstenerse de adoptar o al adoptar tardíamente tales medidas, añade KYDEP, el Consejo infringió dichas disposiciones e incurrió en culpa que puede generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad.

1. Sobre la supuesta infracción de las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado

60 KYDEP alega que, al no haber adoptado las mencionadas medidas en el momento del accidente de Chernóbil, el Consejo pasó por alto, en lo que atañe al sector de los cereales, dos de los objetivos de la política agraria común mencionados en las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado, a saber, el de garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola y el de estabilizar los mercados.

61 A este respecto, debe ponerse de relieve que, según reiterada jurisprudencia, el Consejo dispone de una amplia facultad de apreciación para conseguir los diferentes objetivos que enumera el artículo 39 (véase la sentencia de 15 de septiembre de 1982, Kind/CEE, 106/81, Rec. p. 2885). En el marco del ejercicio de esa facultad, sin embargo, el Consejo no puede hacer abstracción de las exigencias de interés general, como son la protección de los consumidores o de la salud y de la

vida de las personas (véase la sentencia de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo, 68/86, Rec. p. 855, apartado 12).

62 Teniendo en cuenta las circunstancias particulares existentes tras el accidente de Chernóbil y que se caracterizaban, de un lado, por la novedad y la gravedad de la amenaza que se cernía sobre la salud de los consumidores y, de otro lado, por la inexistencia de conocimientos científicos que permitieran valorar con exactitud las consecuencias de tal accidente, el Consejo únicamente podía adoptar medidas, en el marco de la política agraria común, de un modo progresivo y a medida que fuera recibiendo los datos necesarios para fijar las tolerancias de radiactividad admisibles para la comercialización de los productos agrícolas contaminados.

63 Por ello, el artículo 39 no puede servir de fundamento para una obligación del Consejo consistente en proceder, inmediatamente después del accidente de Chernóbil, a adaptar a la situación producida las normas sobre compra de intervención y concesión de restituciones a la exportación.

64 Por lo tanto, debe desestimarse esta imputación.

2. Sobre la supuesta infracción del párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado

65 KYDEP alega que, al no haber adoptado medidas especiales en favor del sector de los cereales en Grecia, el Consejo discriminó al territorio helénico, que había resultado mucho más afectado que el resto de la Comunidad por las consecuencias del

accidente de Chernóbil. De este modo, añade KYDEP, se violó el principio enunciado en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado.

66 Conforme a una jurisprudencia reiterada, la discriminación consiste en tratar de forma diferente situaciones idénticas y de forma idéntica situaciones diferentes (véanse las sentencias de 23 de febrero de 1983, Wagner, 8/82, Rec. p. 371, apartado 18, y de 26 de marzo de 1987, Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons, 58/86, Rec. p. 1525, apartado 15).

67 En el caso de autos, KYDEP pretende que el sector de los cereales se encontraba en Grecia en una situación diferente, pero que fue tratado de la misma forma que el resto de la Comunidad.

68 No puede admitirse esta alegación. En efecto, Grecia no fue la única región afectada gravemente por el accidente de Chernóbil. Según se desprende de los datos numéricos que la Comisión facilitó a este Tribunal de Justicia, dos regiones de la Comunidad, a saber, el sur de Alemania y el norte de Italia, estuvieron expuestas a una radiactividad aún mayor que la que recibió Grecia. En tales circunstancias, KYDEP, que no ha facilitado ninguna cifra ni cualquier otra indicación de la que se desprenda que el grado de contaminación de los productos agrícolas, especialmente el trigo, haya sido en Grecia más elevado que en el resto de la Comunidad, no ha demostrado la existencia de una situación especial que obligue a las Instituciones comunitarias a adoptar medidas específicas.

69 Por todo ello, debe desestimarse la imputación basada en la violación del principio de no discriminación tal como se enuncia en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado.

3. Sobre la supuesta infracción del artículo 8 del Reglamento nº 2727/75

70 Por último, KYDEP alega que, habida cuenta de los problemas particulares de los productores y de los comerciantes griegos, el Consejo tenía obligación de adoptar medidas específicas de intervención, en virtud del artículo 8 del Reglamento nº 2727/75, tal como resultó modificado por el Reglamento nº 1579/86, y de conceder una ayuda económica especial a fin de neutralizar las consecuencias del accidente de Chernóbil.

71 También debe desestimarse esta imputación.

72 El apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 2727/75, tal como resultó modificado por el Reglamento nº 1579/86, dispone lo siguiente:

«1. Cuando la situación del mercado en ciertas regiones de la Comunidad así lo exija, podrán acordarse medidas especiales de intervención.

[...]»

73 Procede hacer constar que esta posibilidad que ofrece el artículo 8 del Reglamento nº 2727/75 la utilizó efectivamente la Comisión en el Reglamento nº 2751/88, antes citado, que contiene precisamente medidas específicas de intervención para el trigo duro en Grecia.

74 En cuanto a la concesión de una ayuda económica especial, basta con señalar, como acertadamente mantuvo el Consejo, que ni el Tratado ni el Reglamento n° 2727/75 le obligan a adoptar medidas económicas para compensar directamente las pérdidas sufridas por los productores como consecuencia de catástrofes naturales u otros sucesos excepcionales.

75 De estas consideraciones se deduce que procede desestimar las tres imputaciones alegadas por KYDEP para fundamentar una supuesta omisión del Consejo relacionada con las medidas relativas a la compra de intervención, a la restitución a la exportación y a una ayuda económica en favor de los cereales griegos contaminados como consecuencia del accidente de Chernóbil.

B. *En lo que se refiere a las supuestas omisiones de la Comisión*

76 Paralelamente, KYDEP imputa a la Comisión el haber tardado demasiado en presentar una propuesta de regulación definitiva en materia de contaminación radiactiva de los productos alimenticios. KYDEP pone de relieve cómo el Consejo, en su reunión de 30 de mayo de 1986, en la que se adoptó el Reglamento n° 1707/86, había instado a la Comisión a presentar «sin demora» propuestas para una regulación aplicable, en particular, a la contaminación radiactiva de los productos alimenticios. Hasta trece meses más tarde, el 2 de julio de 1987, la Comisión no presentó una propuesta, que se convirtió en el Reglamento n° 3954/87.

77 La Comisión no niega estos hechos, pero considera que, habida cuenta de la complejidad de la materia y de las divergencias de puntos de vista entre los expertos, trece meses constituyen un plazo razonable para presentar una propuesta. A este respecto, la Comisión recuerda que, durante dicho período, organizó un simposio internacional, en el que participaron 100 especialistas de 27 países y los representantes de las organizaciones internacionales competentes, con el fin de recabar los datos científicos necesarios para determinar los niveles nacionales admisibles de contaminación radiactiva.

78 Habida cuenta de la complejidad y del carácter técnico de la materia de que se trata, así como de la escasez de conocimientos científicos de que disponía la Comisión en el momento del accidente de Chernóbil en relación con los niveles admisibles de radiactividad para los productos alimenticios, dificultades que KYDEP no ha negado, no puede considerarse excesivo un período de trece meses para presentar una propuesta de regulación comunitaria definitiva. Por consiguiente, tal actuación no da lugar a que la Comunidad incurra en responsabilidad.

79 Por consiguiente, también deben desestimarse las imputaciones alegadas por KYDEP para fundamentar una supuesta omisión de la Comisión.

80 De las anteriores consideraciones en su conjunto se desprende que, en el caso de autos, ningún acto ni ninguna supuesta omisión del Consejo o de la Comisión presentan carácter ilegal.

81 Al no darse el primero de los presupuestos en que se basa la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, a efectos del párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, el recurso debe desestimarse en su totalidad, sin que resulte necesario examinar los demás presupuestos de dicha responsabilidad, a saber, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre las actuaciones de las Instituciones y el perjuicio invocado.

Costas

82 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la demandante, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la demandante.

Moitinho de Almeida Edward

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de septiembre de 1994.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

J. C. Moitinho de Almeida