SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta) de 18 de octubre de 1984 *

En el asunto 109/83,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por Sala Primera civil del tribunale di Milano, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Eurico srl

parte demandante en el litigio principal,

y

Comisión de las Comunidades Europeas,

parte demandada en el litigio principal,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de las disposiciones comunitarias en materia de ayuda alimentaria con el fin de definir la naturaleza de las relaciones existentes entre la Comunidad, los organismos nacionales de intervención y los operadores económicos, con ocasión de la ejecución de una operación comprendida en el programa comunitario de ayudas alimentarias,

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente de Sala; C. Kakouris, U. Everling, Y. Galmot y R. Joliet, Jueces;

Abogado General: Sr. C.O. Lenz;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante resolución de 24 de marzo de 1983, recibida en el Tribunal de Justicia el 14 de junio de 1983, el tribunale di Milano planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación de las disposiciones del Derecho comunitario en materia de política de ayuda alimentaria.

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio ante el tribunale di Milano en el que participaron, en un primer momento, la sociedad Eurico y el Ente nazionale risi y posteriormente la sociedad Eurico y la Comisión de las Comunidades Europeas, en ese litigio la sociedad demandante solicitaba el pago del importe pendiente del precio de un contrato público celebrado con el Ente nazionale risi.

3 Mediante Decisión 76/748/CEE, de 10 de septiembre de 1976 (DO L 259, p. 22), dirigida a la República Italiana, la Comisión acordó que el Ente nazionale risi, organismo de intervención italiano, encargado en particular de

la ejecución y del control de las operaciones de ayuda alimentaria (en lo sucesivo, «ENR»), procediera mediante contratación directa a la compra, en el mercado comunitario, de 3.750 toneladas de arroz, refiriéndose el contrato a la compra y entrega del producto a la República del Níger.

4 La sociedad Eurico, seleccionada por el ENR para llevar a cabo el contrato, ejecutó dicho contrato pero el suministro fue objeto de críticas por las autoridades del país destinatario en lo que respecta a la calidad del producto entregado. Por esa razón el ENR, ateniéndose a los télex remitidos por la Comisión, después de suspender, en un primer momento, el pago de la factura emitida a su cargo por la sociedad Eurico, se limitó a pagar 1.500.000.000 de LIT en concepto de entrega a cuenta, en tanto que el importe total de la factura ascendía a 1.770.000.000 de LIT. El litigio principal se refiere precisamente a la recuperación de esa diferencia de 270 millones de LIT por la sociedad Eurico.

5 Para ello, Eurico demandó, en diciembre de 1977, al ENR ante el tribunale di Milano, quien desestimó la demanda mediante sentencia de 19 de junio de 1980, por falta de «legitimación pasiva» del ENR, ya que este último había actuado en calidad de mandatario en representación de la Comisión y la demanda de Eurico debería haberse dirigido directamente contra la Comisión de las Comunidades Europeas.

6 Así, Eurico demandó a la Comisión ante ese mismo órgano jurisdiccional con objeto de que fuera condenada al pago de un importe actualizado de 283 millones de LIT, más intereses. Con carácter preliminar, la Comisión alegó su falta de «legitimación pasiva», rechazando asimismo la fundamentación de la tesis sostenida por dicho órgano jurisdiccional en su primera sentencia, antes citada, y la fundamentación de la demanda.

7 El tribunale di Milano, considerándose competente para conocer del litigio en virtud de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 215 en relación con el artículo 183 del Tratado, estimó que debía determinar si el ENR había intervenido en la operación de ayuda alimentaria controvertida, en calidad de mandatario representante de la Comisión. En efecto, según el tribunale di Milano, «únicamente en caso de respuesta afirmativa [...] la Comisión y, por consiguiente, conforme al artículo 211 del Tratado, la Comunidad Económica Europea, estaban obligadas a cumplir las obligaciones que les incumben como

partes contratantes». Con objeto de disipar las dudas suscitadas sobre la respuesta que debía darse a dicha cuestión, ha suspendido el procedimiento y ha planteado la cuestión prejudicial siguiente:

«¿La Decisión de la Comisión de la Comunidad Económica Europea de 10 de septiembre de 1976 (DO L 259, p. 22) y los actos normativos mencionados o que se presuponen en dicha Decisión conceden al Ente nazionale risi, organismo italiano de intervención, un mandato para actuar como representante de la CEE en la celebración un contrato de compra directa de 3.750 toneladas de arroz descascarillado de grano largo destinado a la República del Níger?»

8 De los antecedentes de hecho del asunto, antes expuestos, y de la motivación de la resolución de remisión se deduce que el objeto de la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional consiste en que se determine quién –si la Comisión o el organismo nacional de intervención–, de conformidad con las normas comunitarias relativas a la ayuda alimentaria vigentes en la fecha de la Decisión de la Comisión de 10 de septiembre de 1976, debe considerarse responsable, en su caso, frente a una empresa seleccionada para contratar con el organismo nacional de intervención y encargada por éste de la realización material de una operación de ayuda alimentaria decidida por la Comisión.

Competencia del Tribunal de Justicia para conocer de la cuestión prejudicial

9 Según la demandante en el litigio principal, una cuestión prejudicial de esa índole no puede estar comprendida en la competencia del Tribunal de Justicia, puesto que la respuesta a dicha cuestión entraña que el Tribunal realice un examen para determinar si, con arreglo al Código civil italiano, debe considerarse que el ENR es mandatario de la Comisión, y que aprecie hechos para los que sólo es competente el órgano jurisdiccional italiano que conoce sobre el fondo del asunto.

10 Del examen del objeto mismo de la cuestión prejudicial, antes especificado, se desprende que, en contra de lo que sostiene la demandante en el litigio principal, dicha cuestión prejudicial no puede llevar al Tribunal de Justicia a efectuar una valoración sobre la calificación de las relaciones jurídicas existentes entre el ENR y la Comisión con arreglo al Código civil italiano, ni

sobre los hechos, cuyo conocimiento corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional italiano. Dado que la ayuda alimentaria constituye una intervención de la Comunidad, sólo un análisis del Derecho comunitario puede resolver una cuestión de esa índole.

La respuesta que debe darse a la cuestión prejudicial

11 La demandante en el litigio principal estima que, al celebrar un contrato de ese tipo, el ENR actuó en calidad de mandatario por cuenta de la Comisión. En apoyo de esta tesis invoca los siguientes argumentos:

- jurídicamente, la existencia de dicho mandato se deduce, en primer lugar, de la propia formulación de la Decisión de la Comisión de 10 de septiembre de 1976, cuyo artículo 1 impone directamente una obligación al ENR y, en segundo lugar, del examen de la normativa comunitaria, del que se desprende que las acciones comunitarias de ayuda alimentaria constituyen una ejecución de obligaciones que están únicamente a cargo de la Comunidad Económica Europea y que la cooperación de los organismos nacionales de intervención en esta materia se realiza de modo directo en beneficio de la CEE. Por esta razón, los principios relativos al reparto de las competencias y de las responsabilidades entre la Comunidad y los Estados miembros o sus organismos de intervención, elaborados en materia de ejecución de la Política Agrícola Común, no se pueden incluir en el sector de la ayuda alimentaria;

- en el plano de los hechos, la existencia de ese mandato se confirma por la actuación de la Comisión durante la ejecución del contrato, puesto que ejerció una «injerencia total» en todas las fases del contrato y, por consiguiente, asumió directamente todos los efectos del contrato celebrado por su cuenta por el ENR.

12 Es cierto que la ayuda alimentaria constituye una acción comunitaria, financiada por fondos comunitarios y que, desde este punto de vista, las intervenciones de los Estados miembros y de sus organismos, destinadas a asegurar la ejecución de una operación de ayuda alimentaria, contribuyen a la realización de objetivos comunitarios. No obstante, esa afirmación, de carácter muy general, no basta para dar una respuesta útil a la cuestión planteada; debe

examinarse también en qué modo las normas comunitarias pertinentes garantizan la organización y financiación de la ayuda alimentaria, con el fin de determinar la función y competencia propias de los organismos nacionales de intervención en la materia.

13 En primer lugar, procede señalar, como subraya la Comisión, que en la época de los hechos objeto del litigio principal, las normas reguladoras de la concesión de ayudas alimentarias reproducían en gran medida las de la Política Agrícola Común.

14 En efecto, en lo que respecta al marco general en que se inscriben las operaciones de ayuda alimentaria, el Reglamento (CEE) nº 2727/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, 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), y el Reglamento (CEE) nº 1418/76 del Consejo, de 21 de junio de 1976, por el que se establece la organización común de mercados del arroz (DO L 166, p. 1; EE 03/10, p. 114), establecen en sus artículos 28 y 25, respectivamente, las modalidades de ejecución de las obligaciones derivadas de los Convenios sobre ayuda alimentaria y las modalidades mediante las que se determinarán los criterios de movilización de los productos destinados a la ayuda alimentaria.

15 En lo que respecta, más específicamente, a las modalidades de ejecución de las acciones de ayuda alimentaria en materia de cereales, el Reglamento (CEE) nº 2750/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, por el que se establecen los criterios de movilización de los cereales destinados a la ayuda alimentaria (DO L 281, p. 89; EE 03/09, p. 83), establece una estrecha relación entre la Política Agrícola Común y la ayuda alimentaria, en particular al confiar a los organismos de intervención constituidos en el marco de la Política Agrícola Común la función de proceder a la movilización de los productos destinados a la ayuda alimentaria y al establecer el principio de coordinación entre la gestión de los mercados de cereales y las acciones de retirada de cereales destinadas a la ayuda alimentaria.

16 En segundo lugar, es esencial subrayar, como también destaca la Comisión, que en la época de los hechos objeto del litigio principal, la normativa aplicable en materia de financiación de la política de ayuda alimentaria, en particular el Reglamento (CEE) nº 2681/74 del Consejo, de 21 de octubre de 1974, relativo

a la financiación comunitaria de los gastos derivados del suministro de productos agrícolas en concepto de ayuda alimentaria (DO L 288, p. 1; EE 11/05, p. 118), establecía un sistema y un régimen de gestión prácticamente idénticos a los elaborados para las intervenciones en los mercados agrícolas.

17 De este análisis de la normativa comunitaria se deduce que los Reglamentos vigentes en la época de los hechos objeto del litigio principal establecían, en materia de ayuda alimentaria, un reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros idéntico al previsto en materia de ejecución de la Política Agrícola Común.

18 Ahora bien, en lo que respecta a la Política Agrícola Común, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance de las normas aplicables en materia de competencia y responsabilidad extracontractual de los Estados miembros y de sus organismos de intervención frente a terceros. Según una jurisprudencia reiterada (sentencias de 22 de enero de 1976, Russo, 60/75, Rec. p. 45; de 13 de febrero de 1979, Granaria, 101/78, Rec. p. 623, y de 10 de junio de 1982, Interagra/Comisión, 217/81, Rec. p. 2233), la reparación de los daños causados a los particulares por los organismos y agentes de los Estados miembros, con ocasión de la aplicación del Derecho comunitario, bien por una infracción del ordenamiento comunitario o bien por un acto u omisión contrarios al Derecho nacional, incumbe exclusivamente al Estado miembro o al organismo nacional que actúe por su cuenta, y ha de apreciarse por los órganos jurisdiccionales nacionales en función del Derecho del Estado miembro de que se trate, sin perjuicio de la posibilidad de que dichos órganos jurisdiccionales nacionales planteen cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 177 del Tratado.

19 En materia de responsabilidad contractual deben aplicarse los mismos principios cuando los organismos de intervención de los Estados miembros celebren contratos con objeto de aplicar el Derecho comunitario relativo a ayudas alimentarias. Por consiguiente, conforme a la normativa vigente en la época de los hechos del litigio principal, únicamente puede surgir la responsabilidad del organismo de intervención del Estado miembro de que se trate, encargado de la ejecución de la Decisión de la Comisión, frente a los operadores económicos privados con los que contrata, aunque la carga financiera de la operación de ayuda alimentaria deba, en definitiva, ser soportada por la Comunidad.

20 En este contexto, la circunstancia de que la Comisión haya intervenido muy activamente durante la ejecución del contrato controvertido no afecta al reparto de competencias y responsabilidades entre la Comunidad y el organismo de intervención italiano. En efecto, los escritos y télex dirigidos por la Comisión a la República Italiana o a su organismo de intervención, aun admitiendo que han superado los límites de la función de control asignada a la Comisión por el artículo 4 del citado Reglamento nº 2681/74 del Consejo, y aunque su formulación sea ambigua, no vinculan a las autoridades nacionales y su eficacia jurídica se limita a expresar la opinión de la Comisión. Como ha declarado el Tribunal de Justicia en diversas ocasiones (sentencias de 27 de marzo de 1980, Sucrimex/Comisión, 133/79, Rec. p. 1299; Interagra/Comisión, antes citada), la manifestación de dichas opiniones está comprendida en el marco de la cooperación interna entre la Comisión y los organismos nacionales encargados de aplicar la normativa comunitaria en ese sector, cooperación que no puede originar la responsabilidad de la Comunidad frente a los particulares.

21 Por otra parte, procede señalar que la destinataria de la Decisión de la Comisión de 10 de septiembre de 1986 es precisamente la República Italiana, como se prevé en las normas, antes citadas, relativas a la ejecución de las ayudas alimentarias. La circunstancia de que, en dicha Decisión, se designara expresamente al organismo de intervención italiano obedece a exigencias técnicas relativas, en particular, a la urgencia que, en el caso de autos, presentaba la realización de las operaciones de ayuda alimentaria, y no puede afectar de ningún modo al reparto de competencias y responsabilidades entre la Comunidad y el organismo nacional de intervención.

22 Por lo tanto, procede responder a la cuestión del órgano jurisdiccional nacional que en virtud de las normas de Derecho comunitario en materia de ayuda alimentaria, vigentes en la fecha en que se adoptó la Decisión de la Comisión de 10 de septiembre de 1976, sólo el organismo nacional de intervención del Estado miembro de que se trata, al que corresponde la ejecución y el control de la operación de ayuda alimentaria decidida por la Comisión, puede ser declarado responsable, frente a la empresa encargada de la realización material de esa operación con arreglo a un contrato celebrado con dicho organismo, de los daños soportados por esa empresa con ocasión de la ejecución de la operación de ayuda alimentaria.

Costas

23 Para las partes del litigio principal, el presente procedimiento presenta el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, a quien corresponde resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el tribunale di Milano mediante resolución de 24 de marzo de 1983, declara:

En virtud de las normas de Derecho comunitario en materia de ayuda alimentaria, vigentes en la fecha en que se adoptó la Decisión de la Comisión de 10 de septiembre de 1976, sólo el organismo nacional de intervención del Estado miembro de que se trata, al que corresponde la ejecución y el control de la operación de ayuda alimentaria decidida por

la Comisión, puede ser declarado responsable, frente a la empresa encargada de la realización material de esa operación con arreglo a un contrato celebrado con dicho organismo, de los daños soportados por esa empresa con ocasión de la ejecución de la operación de ayuda alimentaria.

Due Kakouris

Everling Galmot Joliet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de octubre de 1984.

El Secretario
por orden
D. Louterman
Administradora

El Presidente de la Sala Quinta
O. Due