SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 5 de diciembre de 1979 *

En los asuntos acumulados 116/77 y 124/77,

G.R. Amylum NV, Alost, Bélgica, representada por M^e^ Michel Waelbroeck y por M^e^ Georges Vandersanden, Abogados, avenue Louise, 341, Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e^ Ernest Arendt, 34, rue Philippe-II,

y

Tunnel Refineries Limited, Londres, representada por el Sr. Francis Jacobs, Barrister de Middle Temple, designado por los Sres. Slaughter y May, Solicitors, 35, Basinghall Street, Londres EC2V 5DB, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^es^ Elvinger y Huss, 84, Grand'rue,

partes demandantes,

contra

Consejo de las Comunidades Europeas, representado por el Director de su Servicio Jurídico, Sr. Daniel Vignes, en calidad de Agente, asistido por el Sr. A. Brautigam, miembro de su Servicio Jurídico, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. J.N. van den Houten, Director del Servicio Jurídico del Banco Europeo de Inversiones, 2, place de Metz,

y

* Lenguas de procedimiento: inglés y francés.

Comisión de las Comunidades Europeas, representada en el asunto 116/77 por su Consejero Jurídico, Sr. Jacques Delmoly, miembro del Servicio Jurídico, y en el asunto 124/77 por el Sr. R. Wainwright, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Hendrik Bronkhorst, miembro del Servicio Jurídico, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Mario Cervino, miembro del Servicio Jurídico de la Comisión, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partes demandadas,

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

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: H. Kutscher, Presidente; A. O'Keeffe y A. Touffait, Presidentes de Sala; J. Mertens de Wilmars, A.J. Mackenzie Stuart, G. Bosco y T. Koopmans, 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 Las demandantes en los presentes asuntos solicitan que se condene a la Comunidad Económica Europea, representada por el Consejo y la Comisión, a indemnizarles, en virtud del párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE, el perjuicio que alegan haber sufrido como consecuencia del establecimiento de una cotización sobre la producción de isoglucosa, de acuerdo con el Reglamento (CEE) nº 1111/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, por el que se establecen disposiciones comunes para la isoglucosa (DO L 134, p. 4).

2 Es necesario recordar que los motivos que llevaron al establecimiento del régimen de cotización sobre la producción de isoglucosa están expuestos en el séptimo considerando del Reglamento, tal como sigue:

«Considerando que, al ser un producto sustitutivo que se encuentra en competencia directa con el azúcar líquido, el cual está sujeto, al igual que todo el azúcar de remolacha o de caña, a severas obligaciones en materia de producción, la isoglucosa obtiene, como consecuencia, una ventaja económica y, dada la existencia de excedentes de azúcar en la Comunidad, es necesario exportar a países terceros las cantidades correspondientes de azúcar; que, por consiguiente, procede establecer un régimen apropiado de cotización para la producción de isoglucosa con el fin de contribuir a las cargas de exportación».

3 Según el considerando noveno del Reglamento, el mencionado régimen de cotización es complementario del que estableció para el azúcar el Reglamento (CEE) nº 3330/74 del Consejo, de 19 de diciembre de 1974, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 359, p. 1) y la cotización que se establece para la isoglucosa se asimila a la que prevé el artículo 27 del Reglamento nº 3330/74, es decir, a la cotización que grava un determinado porcentaje de la cantidad de azúcar producido por encima de la cuota de base.

4 El régimen de cotización sobre la producción de isoglucosa fue establecido mediante los artículos 8 y 9 del Reglamento nº 1111/77 y se aplicó a las campañas azucareras 1977/1978 y 1978/1979. El apartado 1 del artículo 9 del Reglamento preveía que los Estados miembros debían recaudar de los fabricantes de isoglucosa una cotización sobre la producción y el párrafo

primero del apartado 2 del mismo artículo, establecía que la cuantía de la cotización era, para cada 100 kg de materia seca, igual a la cuantía de la cotización sobre la producción contemplada por el artículo 27 del Reglamento nº 3330/74 para el mismo período al que se aplicaba esta última cuantía. Sin embargo, en virtud del párrafo segundo, del apartado 2 del artículo 9 la cuantía de la cotización prevista en el apartado 1 no podía exceder de 5 unidades de cuenta por cada 100 kg de materia seca, durante el período comprendido entre el 1 de julio de 1977 y el 30 de junio de 1978.

5 A raíz de una petición de decisión prejudicial planteada la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, en la sentencia de 25 de octubre de 1978, Royal Scholten-Honig (asuntos acumulados 103/77 y 145/77, Rec. p. 2037), el Tribunal de Justicia declaró que el Reglamento nº 1111/77 era inválido, en la medida en que sus artículos 8 y 9 establecían una cotización sobre la producción de isoglucosa de 5 unidades de cuenta por cada 100 kg de materia seca, para el período correspondiente a la campaña azucarera 1977/1978. En efecto, el Tribunal de Justicia consideró que las disposiciones del citado Reglamento, que establecía el régimen de cotización sobre la producción de isoglucosa, contravenían el principio general de igualdad, que se expresa de forma específica en la prohibición de discriminación establecida en el párrafo tercero del artículo 40 del Tratado. Sin embargo, el Tribunal de Justicia añadió que su respuesta permitía al Consejo adoptar las medidas necesarias para garantizar el buen funcionamiento del mercado de los edulcorantes, siempre que fuera compatible con el Derecho comunitario.

6 A raíz de dicha sentencia, la Comisión, mediante escrito de 8 de enero de 1979, informó a los Estados miembros de que, a la espera de las medidas que pudiera adoptar el Consejo para garantizar el buen funcionamiento del mercado de los edulcorantes, era preciso suspender la recaudación de las cotizaciones sobre la producción de isoglucosa y que los Estados miembros debían asimismo suspender provisionalmente la comprobación, el cómputo y la asignación a los recursos propios de las correspondientes cantidades.

7 El 25 de junio de 1979, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 1293/79 (DO L 162, p. 10) por el que se modificaba el Reglamento nº 1111/77 a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de octubre de 1978. Considerando que el medio más apropiado para evitar la desigualdad de trato entre productores de azúcar y productores de isoglucosa era someter la producción

de isoglucosa a reglas análogas a las vigentes hasta el 30 de junio de 1980 para la producción de azúcar, el Reglamento nº 1293/79 estableció con carácter provisional, hasta dicha fecha, un sistema temporal de cuotas de producción para la isoglucosa. Además, se preveía que, para la cantidad de isoglucosa producida por encima de la cuota de bases pero sin sobrepasar la cuota máxima, los Estados miembros deberían imponer al fabricante de isoglucosa de que se tratara, una cotización sobre la producción, de importe igual a la parte de la cotización sobre la producción de azúcar fijada para la campaña azucarera en virtud del artículo 28 del Reglamento nº 3330/74, que recayera sobre los fabricantes de azúcar. Por lo que se refiere a la cotización sobre la producción establecida por el Reglamento nº 1111/77 y declarada inválida por la sentencia anteriormente citada, fue derogada por el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 1293/79, con efecto de 1 de julio de 1977.

8 En la vista, la demandante Tunnel Refineries Limited (en lo sucesivo «Tunnel») declaró que no había pagado la cotización sobre la producción de isoglucosa establecida por el Reglamento nº 1111/77. En efecto, tras el establecimiento de la cotización, Tunnel adoptó medidas inmediatas con objeto de impugnar la legalidad de la cotización ante la High Court of Justice, informando de ello al organismo de intervención nacional, que suspendió la recaudación de la citada cotización hasta que se resolviera el procedimiento iniciado por Tunnel. La demandante G.R. Amylum NV (en lo sucesivo, «Amylum»), por su parte, declaró que, tras negarse a pagar la cotización al organismo de intervención belga, éste le reclamó judicialmente el pago. Habida cuenta del procedimiento pendiente ante el Tribunal de Justicia en relación con los citados asuntos acumulados 103/77 y 145/77, Amylum y el organismo de intervención alcanzaron un acuerdo en cuya virtud Amylum constituyó una garantía bancaria para asegurar el pago de la cotización. El organismo de intervención, por su parte, renunció a proseguir activamente el procedimiento por impago ante el Tribunal nacional y, tras la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia el 25 de octubre de 1978 en los asuntos acumulados antes citados, desistió de su acción.

9 Así, las demandantes no reclaman de las autoridades nacionales la devolución de las cotizaciones sobre la producción indebidamente pagadas, sino que pretenden obtener la reparación, por parte de la Comunidad, de las pérdidas producidas, en particular, por la caída de las ventas de isoglucosa y por los déficits de explotación, así como de otras pérdidas sufridas por ellas como

consecuencia del establecimiento de la cotización de 5 unidades de cuenta por cada 100 kg de materia seca prevista por el Reglamento nº 1111/75, declarada inválida por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 25 de octubre de 1978.

10 Según Amylum, el perjuicio que le causó la entrada en vigor del Reglamento nº 1111/77 consiste principalmente, por una parte, en la disminución de su margen de beneficio como consecuencia de la sustitución de la ventas de isoglucosa por ventas alternativas de almidones y de glucosa y, por otra parte, en la pérdida de su margen de beneficios como consecuencia de la disminución de la molienda durante los primeros meses que siguieron al establecimiento de la cotización, medida ésta necesaria debido a que, durante este período, no tenían salida los productos alternativos. Amylum reclama también el coste de la garantía bancaria, anteriormente citada, así como los gastos en que incurrió para defender sus intereses ante las autoridades belgas.

11 Según Tunnel, el perjuicio provocado por la cotización sobre la producción de isoglucosa establecida por el Reglamento nº 1111/77 y cuya reparación reclama, consiste en la pérdida de producción de su fábrica, la pérdida de beneficios derivada de la producción de almidón seco en lugar de isoglucosa, los gastos adicionales de almacenamiento y conservación del almidón así como las pérdidas sufridas a raíz, por una parte, de la elevación de los costes por unidad en su empresa debido a la disminución de la producción de isoglucosa y, por otra, de las inversiones adicionales realizadas para aumentar la producción de productos sustitutivos.

12 Dado que el Tribunal de Justicia ya declaró, en la sentencia de 25 de octubre de 1978, que el establecimiento de una cotización sobre la producción de isoglucosa de 5 unidades de cuenta por cada 100 kg de materia seca era incompatible con el principio de igualdad, la primera cuestión que se plantea en los presentes asuntos es si esta ilegalidad es susceptible de generar la responsabilidad de la Comunidad con arreglo al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado.

13 La comprobación de la ilegalidad de una situación jurídica originada por actos normativos de la Comunidad no basta por sí sola para generar dicha responsabilidad. El Tribunal de Justicia ya se pronunció en tal sentido en su sentencia de 25 de mayo de 1978, HNL/Consejo y Comisión (asuntos acumulados 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, ↔ Rec. p. 1209). En relación con

este tema, el Tribunal de Justicia recordó su jurisprudencia reiterada, según la cual la Comunidad sólo incurre en responsabilidad como consecuencia de un acto normativo que implique decisiones de política económica, en el caso de que se produzca una violación suficientemente caracterizada de una norma superior de derecho que proteja a los particulares. Habida cuenta de los principios que rigen, en los sistemas jurídicos de los Estados miembros, la responsabilidad de los poderes públicos por los perjuicios causados a los particulares por actos normativos, el Tribunal de Justicia ha declarado que en un contexto normativo comunitario caracterizado por la existencia de una amplia facultad discrecional, indispensable para el establecimiento de la Política Agrícola Común, sólo puede exigirse responsabilidad a la Comunidad de forma excepcional, en aquellos casos en que la Institución de que se trate haya transgredido, de forma grave y manifiesta, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades.

14 Ello se encuentra confirmado por el hecho de que, aunque la acción de daños y perjuicios basada en los artículos 178 y 215 del Tratado constituye un recurso autónomo, debe apreciarse en relación con el conjunto del sistema de protección jurisdiccional de los particulares establecido por el Tratado. Si un particular se considera perjudicado por un acto normativo comunitario que estima ilegal, podrá, cuando la aplicación del acto se confíe a las autoridades nacionales, y con motivo de dicha aplicación, impugnar la validez del acto ante un órgano jurisdiccional nacional, en el marco de un litigio contra la autoridad nacional. Dicho órgano jurisdiccional puede, o incluso debe, plantear al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado, una cuestión sobre la validez del acto comunitario de que se trate. La existencia de este recurso garantiza por sí misma, de forma eficaz, la protección de los particulares interesados.

15 Estas consideraciones tienen su importancia en aquellos supuestos en que, como ocurre en el caso de autos, el Tribunal de Justicia haya declarado, en el marco de un procedimiento prejudicial, la ilegalidad de una cotización sobre la producción y en los que, tras dicha declaración, la Institución competente haya suprimido con efecto retroactivo dicho gravamen.

16 La cuestión de si, en las circunstancia del caso de autos, la Comisión y el Consejo transgredieron, de forma grave y manifiesta, los límites que deben respetar en el ejercicio de las facultades discrecionales de que disponen en el

marco de la Política Agrícola Común, tendrá que examinarse a la luz de tales consideraciones.

17 A este respecto es preciso recordar que el Tribunal de Justicia no declaró la invalidez de toda cotización sobre la producción de isoglucosa, sino solamente del método de cálculo utilizado y de aquellas cotizaciones que graven la totalidad de la producción de isoglucosa. Dado que la producción de isoglucosa contribuía a aumentar los excedentes de azúcar, el Consejo podía imponer medidas restrictivas sobre dicha producción.

18 Aunque en su sentencia de 25 de octubre de 1978, dictada con carácter prejudicial en el marco del examen de la validez del Reglamento nº 1111/77, el Tribunal de Justicia declaró que las cargas soportadas, en virtud de dicho Reglamento, por los productores de isoglucosa a través de la cotización sobre la producción, eran manifiestamente desiguales en relación con las impuestas a los productores de azúcar, de ello no se deduce que, por lo que se refiere a la apreciación de la ilegalidad del acto en relación con el artículo 215 del Tratado, el Consejo haya transgredido, de forma grave y manifiesta, los límites impuestos al ejercicio de su facultad discrecional.

19 En efecto, aun en el caso de que el establecimiento de la exacción sobre la producción de isoglucosa de 5 unidades de cuenta por cada 100 kg de materia seca estuviera viciado de errores, debe observarse que, teniendo en cuenta que una cotización apropiada estaba plenamente justificada, no se trataba de errores de una gravedad tal que pudiera considerarse que el comportamiento de las Instituciones demandadas rayara a este respecto en la arbitrariedad y pudiera, por tanto, dar lugar a responsabilidad extracontractual de la Comunidad.

20 Debe, también, recordarse que el Reglamento nº 1111/77 se adoptó para hacer frente a una situación de urgencia caracterizada por excedentes crecientes de azúcar, y en circunstancias que, de acuerdo con los principios que establece el artículo 39 del Tratado, permitían una cierta preferencia en favor de la remolacha, cuya producción comunitaria presentaba excedentes, mientras que la producción comunitaria de maíz era ampliamente deficitaria.

21 De las consideraciones expuestas se deduce que el Consejo y la Comisión no transgredieron de forma suficientemente grave los límites que debían respetar en el ejercicio de su facultad discrecional, en el marco de la Política Agrícola

Común, como para que exista responsabilidad extracontractual por parte de la Comunidad.

22 Por consiguiente, deben desestimarse los recursos por infundados.

Costas

23 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas.

Por no haber prosperado la acción entablada por las demandantes procede condenarles en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Desestimar los recursos.

2) Condenar en costas a las demandantes.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 5 de diciembre de 1979.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
H. Kutscher