SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 15 de septiembre de 1982 *

En el asunto 106/81,

Julius Kind KG, empresa de expedición de productos cárnicos, Mercatorstsraße 12, 4048 Grevenbroich 1 (República Federal de Alemania), representada por el Sr. Dietrich Ehle, Abogado ante el Landgericht de Colonia, del bufete Ehle, Feldmann, Schiller & Eyl, Mehlemer Straße 13, 5000, Colonia 51, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e^ Arendt, 34 *bis*, rue Philippe II,

parte demandante,

contra

Comunidad Económica Europea, representada por:

– el Consejo de las Comunidades Europeas, en las personas de los Sres. Bernard Schloh, Consejero de su Servicio Jurídico, y Arthur Brautigam, administrador del mismo Servicio, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. H.J. Pabbruwe, Director de Asuntos Jurídicos en la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

y

* Lengua de procedimiento: alemán.

– la Comisión de las Comunidades Europeas, en la persona del Sr. Jörn Sack, miembro de su Servicio Jurídico, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. O. Montalto, miembro de su Servicio Jurídico, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

Gobierno de la República Francesa, representada por el Sr. Gilbert Guillaume, Director de Asuntos Jurídicos en el Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Alexandre Carnelutti, Secretario de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente suplente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de su Embajada,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto una acción de responsabilidad extracontractual entablada contra la Comunidad con arreglo al artículo 178 y al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: J. Mertens de Wilmars, Presidente; G. Bosco, A. Touffait y O. Due, Presidentes de Sala; P. Pescatore, A.J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros y F. Grévisse, Jueces;

Abogado General: Sr. F. Capotorti;
Secretario: Sr. J.A. Pompe, Secretario adjunto;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 4 de mayo de 1981, Julius Kind KG, empresa de expedición de productos cárnicos, establecida en Grevenbroich (República Federal de Alemania) reclama a la Comunidad Económica Europea una indemnización, en virtud del artículo 178 y párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, por el perjuicio que afirma causaron a su explotación comercial, en sus importaciones de corderos procedentes del Reino Unido, las disposiciones del apartado 3 del artículo 9 del Reglamento nº 1837/80 del Consejo, de 27 de junio de 1980, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino (DO L 183, p. 1; EE 03/18, p. 171) y, en lo que se refiere a sus exportaciones y posibilidades de exportación hacia países terceros, las disposiciones del artículo 1 del Reglamento nº 3191/80 de la Comisión, de 9 de diciembre de 1980, relativo a determinadas medidas transitorias en lo que se refiere a la no recuperación de la prima variable por sacrificio para los productos del sector de las carnes de ovino y caprino exportados de la Comunidad (DO L 332, p. 14; EE 03/19, p. 265).

2 La demandante reclama una indemnización de 375.000 DM, importe del perjuicio que entiende haber sufrido desde el 20 de octubre de 1980, fecha de la entrada en vigor de la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino, hasta el 31 de marzo de 1981, con intereses del 10 % a partir de la fecha de presentación de su recurso. Solicita, por último, que el Tribunal de Justicia declare que tiene también derecho a indemnización por los perjuicios sufridos con posterioridad al 31 de marzo de 1981.

3 En apoyo de su acción de responsabilidad, la sociedad Julius Kind alega las ilegalidades en que, según ella, están incursos el artículo 9 del Reglamento nº 1837/80 del Consejo y el Reglamento nº 3191/80 de la Comisión.

4 Antes de entrar en vigor el Reglamento nº 1837/80, los mercados de la carne de ovino en la Comunidad presentaban características muy diferentes según los distintos Estados miembros. Estima la demandante, que esta situación le permitía importar del Reino Unido carnes de ovino a precios comercialmente interesantes a causa de la política agrícola seguida por dicho Estado miembro y en particular de la subvención (en lo sucesivo, «deficiency payment») que pagaba a sus productores.

5 La organización común de mercados establecida en 1980 se propone aproximar progresivamente los mercados de las distintas regiones de la Comunidad para llegar a un mercado único y a un sistema de precios únicos. El Reglamento nº 1837/80 distribuye los Estados miembros de la Comunidad en cinco regiones, que pasaron a ser seis con la adhesión de Grecia, en virtud del Reglamento nº 3446/80, para cada una de las cuales se fijó un precio de referencia distinto. Este precio de referencia sirve para calcular una prima por oveja, que establece el artículo 5 del Reglamento y que está destinada a «compensar la disminución de la venta que pueda resultar de la aplicación de la organización común de mercado». La letra b) del apartado 4 del artículo 3 prevé, sin embargo, el establecimiento, al cabo de un período transitorio de cuatro años, de un precio de referencia comunitario único.

6 El Reglamento nº 1837/80 fija un precio de base unitario según las distintas estaciones del año para toda la Comunidad. Las medidas de intervención previstas por los artículos 6 a 9 pueden adoptarse en función de este precio de base. Fuera de las ayudas para el almacenamiento privado, los Estados miembros pueden optar entre dos regímenes de intervención: la compra de carnes de ovino frescas por los organismos de intervención y el pago de una prima variable por el sacrificio.

7 Por último, en determinadas condiciones, el artículo 17 del Reglamento ofrece al Consejo la posibilidad de establecer las normas generales de las restituciones a la exportación que son idénticas para toda la Comunidad.

8 En este marco normativo general, las disposiciones cuestionadas por la sociedad Julius Kind se presentan como sigue.

9 El artículo 9 del Reglamento nº 1837/80 prevé, en su apartado 1, que, en las regiones en que no haya compras por los organismos de intervención, «el

Estado miembro o los Estados miembros interesados podrán conceder una prima variable por sacrificio de ovinos cuando los precios comprobados en el o los mercados representativos del o de los Estados miembros afectados se sitúen por debajo de un "nivel orientador", correspondiente al 85 % del precio de base. Dicho nivel orientador se estacionalizará de igual manera que el precio de base». Según el apartado 2, el importe de esta prima será igual a la diferencia entre el nivel orientador y el precio de mercado comprobados en el o los Estados miembros interesados. El apartado 3 del mismo artículo, especialmente criticado por la sociedad Julius Kind dispone que se adopten cuantas medidas sean necesarias para permitir que, en caso de pago de la prima mencionada en el apartado 1, se perciba un importe, equivalente al de la prima, sobre los productos de ovinos y caprinos a los que se refiere la letra a) del artículo 1, a la salida del territorio del correspondiente Estado miembro. Este importe equivale al de la prima por sacrificio que se percibe al efectuar la exportación y se llama comúnmente «claw–back». Por último, en virtud del apartado 5, los gastos, efectuados en el marco de este régimen se considerarán parte integrante de las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas.

10 En cuanto al Reglamento nº 3191/80 de la Comisión, prevé esencialmente que, desde el 10 de diciembre de 1980 al 31 de marzo de 1981, no obstante lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 9 del Reglamento nº 1837/80, el «claw-back» no se percibirá al efectuar la exportación fuera de la Comunidad de los productos de que se trata.

11 Estos textos son precisamente los que, según la demandante, han modificado su posición económica. Aduce que el establecimiento del «claw-back», lo mismo que su importe, aumentaron los precios a la exportación de carne procedente del Reino Unido. Según la demandante, su volumen de negocios disminuyó por esta razón, sus gastos debieron distribuirse sobre un número más reducido de transacciones, al no estar dispuesta una parte de su clientela a mantener sus compras, teniendo en cuenta la evolución de los precios. La demandante reprocha además a la Comisión no haber suspendido la percepción del «claw-back» sobre las exportaciones destinadas a Estados miembros de la Comunidad y haberle cerrado prácticamente el mercado de los países terceros que, por efecto del Reglamento nº 3191/80, encuentran más ventajoso abastecerse directamente en el Reino Unido de carne de carnero.

12 Por cuestionarse una decisión de política económica expresada en actos normativos adoptados por las Instituciones de la Comunidad, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, la responsabilidad de la Comunidad por tales actos sólo podría generarse si se diera una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica superior que protegiera a los particulares. Teniendo en cuenta los principios que, en los sistemas jurídicos de los Estados miembros, regulan la responsabilidad de los poderes públicos por los perjuicios causados a los particulares por actos normativos, este Tribunal de Justicia ha afirmado que, en un contexto de normas comunitarias caracterizado por el ejercicio de una amplia facultad discrecional indispensable para la puesta en práctica de una Política Agrícola Común, la Comisión no podría incurrir en responsabilidad más que de manera excepcional en los casos en los que la Institución se hubiera extralimitado, de forma manifiesta y grave, en el ejercicio de sus facultades.

En cuanto a las pretensiones del recurso fundadas en la pretendida ilegalidad del Reglamento del Consejo

Sobre la motivación

13 La sociedad Julius Kind reprocha al Consejo haber motivado de modo insuficiente su decisión de establecer el régimen de intervención definido en el artículo 9 del Reglamento nº 1837/80 y, esencialmente, el régimen del «claw–back».

14 Este motivo debe ser desestimado. En efecto, en la perspectiva del sistema de vías de recurso, la motivación de los actos institucionales tiene por objeto permitir al Tribunal de Justicia ejercer su control de legalidad en el marco del artículo 173 a favor de los justiciables legitimados por el Tratado para interponer este recurso. Por el contrario, una insuficiencia en su caso de motivación de una acto normativo no puede generar la responsabilidad de la Comunidad.

15 En el caso de autos, por añadidura, la motivación del Reglamento nº 1837/80 cumple los requisitos establecidos en el artículo 190 del Tratado. El segundo considerando de dicho Reglamento indica claramente, con las razones que las

justifican, las distintas formas que pueden adoptar las medidas de intervención en favor de los productores de carne de ovino. Este mismo considerando especifica, de manera expresa, que en caso de exportación de carnes y de animales fuera del territorio de un Estado miembro cuyos productores disfrutan de una prima variable por sacrificio es conveniente recuperar un importe equivalente al de la prima para evitar «una distorsión de la competencia».

Sobre los otros motivos

16 Mediante sus otros tres motivos, la sociedad Julius Kind sostiene que las disposiciones del artículo 9 del Reglamento nº 1837/80 y, en particular, las de su apartado 3, que establecen el régimen de «claw-back»:

- vulneran la prohibición, expresada en los artículo 9, 12, 13 y 16 del Tratado, de establecer en los intercambios intracomunitarios exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana;

- incumplen la obligación que impone a la organización común de mercados agrícolas el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado de excluir toda discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad;

- infringen, por último, la norma establecida por la letra b) del apartado 3 del artículo 43 del Tratado, según la cual la organización común debe asegurar a los intercambios dentro de la Comunidad condiciones análogas a las existentes en un mercado nacional.

17 Por más que difieran en su formulación y se apoyen en disposiciones distintas del Tratado, estas críticas cuestionan también, por razones parecidas, los mecanismos de la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino tal como resulta del Reglamento nº 1837/80 del Consejo. Algunas consideraciones generales permiten aclarar el alcance de las presuntas ilegalidades invocadas por la demandante y, por consiguiente, las respuestas que se les deben dar.

18 La voluntad del Consejo «de alcanzar los objetivos del artículo 39 del Tratado y, en especial, estabilizar los mercados y asegurar un nivel de vida justo para

la población agrícola interesada», de conseguir «un mercado único basado en un sistema de precios comunes», afirmada en los considerandos del Reglamento nº 1837/80, se expresa mediante la fijación de un precio de base único para los canales de ovino frescos o refrigerados. El precio de intervención señalado para la compra por los organismos de intervención y el «nivel orientador» que sirve para el cálculo de la prima variable por sacrificio, corresponden ambos al 85 % del precio de base. De ello se desprende que si, para tener en cuenta las divergencias entre las situaciones de mercado en los Estados miembros antes de la entrada en vigor del Reglamento, los modos de intervención pueden ser diferentes, el nivel de precios al que da lugar su puesta en práctica es el mismo.

19 Es verdad que, a causa de disparidades de precios en los mercados de ganado ovino en los Estados miembros antes de su entrada en vigor, el Reglamento nº 1837/80 establece precios de referencia que difieren para las cinco y luego seis regiones entre las que se dividen los Estados miembros y que estos precios de referencia se utilizan para el cálculo de la prima por oveja. Pero, por una parte, esta situación es transitoria, ya que la letra b) del apartado 4 del artículo 3 del Reglamento regula el establecimiento de un precio de referencia comunitario único mediante la convergencia de los precios de referencia nacionales por etapas anuales iguales durante un período de cuatro años y que el apartado 1 del artículo 34 precisa que previo informe y a propuesta de la Comisión, el Consejo adoptará antes del 1 de abril de 1984 las medidas oportunas que requiriera el funcionamiento de la organización común de mercado y en particular sobre los regímenes de intervención y de primas. Por otra parte, lejos de excluir toda progresividad en la constitución de la organización común de mercados agrícolas, el apartado 2 del artículo 39 del Tratado dispone especialmente que «en la elaboración de la Política Agrícola Común y de los métodos especiales que ésta pueda llevar consigo» deberán tener en cuenta «las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas» y «la necesidad de efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones».

20 A la luz de estas observaciones de conjunto procede examinar cada uno de los tres motivos, expuestos anteriormente, de la sociedad Julius Kind.

21 En primer lugar, en el marco de un Reglamento cuyo artículo 34 precisa que las disposiciones serán reexaminadas antes del 1 de abril de 1984, la exacción a la exportación prevista por el apartado 3 del artículo 9 del Reglamento

nº 1837/80 es, en principio, inseparable del régimen de intervención constituido por el pago de una prima variable al sacrificio en las regiones de la Comunidad en que las medidas de compra por los organismos de intervención no se aplican. Así pues, esta percepción no constituye, como pretende la demandante, una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana, sino que tiene en realidad como objeto compensar exactamente la incidencia de la prima por sacrificio y permitir de este modo a los productos procedentes de Estado o de regiones en que se concede esta prima, ser exportados a otros Estados miembros sin perturbar sus mercados. Si, en efecto, el «claw-back» no se percibiera, las ofertas procedentes de un Estado que concede la prima por sacrificio podrían hacerse en los mercados de otros Estados miembros a precio sensiblemente inferior al aplicado en estos últimos y podrían suponer, con la baja de las cotizaciones, la aplicación de medidas de intervención, por las que la Comunidad tendría que soportar la carga, en realidad, por segunda vez, en forma tal vez diferente.

22 Por lo que se refiere, en segundo lugar, al motivo fundado en una pretendida discriminación, procede recordar que una diferencia de trato, como subraya la sentencia de este Tribunal de Justicia de 13 de junio de 1978 (Denkavit, 139/77,↔ Rec. p. 1317) sólo puede considerarse que constituye una discriminación prohibida por el apartado 3 del artículo 40 del Tratado si resulta ser arbitraria, es decir, por emplear la fórmula de otras sentencias, si no tiene justificación suficiente y no está fundada en sentencias de carácter objetivo.

23 Del análisis que se ha hecho de la organización común de mercados de carne de ovino se desprende que los modos de intervención previstos por el Reglamento nº 1837/80, el establecimiento del «claw–back» y las modalidades de determinación del importe de esta prima se fundan en criterios objetivos. El precio de intervención, en caso de compra por un organismo destinado para tal fin y el nivel orientador, en caso de concesión de una prima por el sacrificio, son idénticos. Cada Estado miembro elige, como ya se ha dicho, de entre los modos de intervención previstos por el Reglamento aquel que le parezca más apropiado.

24 En estas circunstancias, teniendo en cuenta la facultad discrecional de que dispone el Consejo para poner en práctica una organización común de mercados en vías de evolución y teniendo en cuenta las responsabilidades que le atribuyen los artículos 39 y 40 del Tratado para definir los medios que le

parezcan más apropiados para garantizar la realización progresiva de un mercado único, la diversificación de los modos de intervención según las regiones de la Comunidad y sus consecuencias no constituyen una discriminación.

25 Por añadidura, en lo que atañe a la discriminación de que la demandante afirma haber sido objeto, procede recordar que su actividad disfrutaba, hasta la entrada en vigor de la organización común, de las divergencias que existían entre las situaciones de los diferentes mercados de la Comunidad, lo que le permitía, gracias al régimen de «deficiency payment», que no implicaba compensaciones a la exportación, importar, por lo menos mientras la coyuntura se prestaba a ello, carnes de cordero procedentes de Gran Bretaña a un precio relativamente bajo. Ahora bien, si el artículo 39 del Tratado se propone, en particular, la estabilización de los mercados como objetivo de la Política Agrícola Común, esta noción de estabilización no puede, como ya ha declarado este Tribunal de Justicia en su sentencia de 13 de noviembre de 1973 (Werhahn/Consejo, asuntos acumulados 63/72 a 69/72, Rec. p. 1229), proteger el mantenimiento de situaciones adquiridas en las anteriores condiciones de mercado.

26 Mediante su último motivo, la sociedad Julius Kind objeta que el artículo 9 del Reglamento nº 1837/80 no tiene en cuenta la obligación, para la organización común de mercados agrícolas, obligación recogida en la letra b) del apartado 3 del artículo 43 del Tratado, de garantizar a los intercambios en el interior de la Comunidad condiciones análogas a las que existen en el mercado nacional.

27 Como ya se ha observado, el Reglamento nº 1837/80 tiene como fin la realización progresiva de un mercado único en la Comunidad, sin que esta progresividad pueda serle reprochada al Consejo a causa tanto de las diferencias que caracterizan a los mercados nacionales antes del establecimiento de una organización común, como por las modalidades que la Institución comunitaria estima necesarias para alcanzar su objetivo. Más exactamente, la creación del «claw-back» tiene por objeto garantizar una armonización de precios en los intercambios dentro de la Comunidad y evitar que surjan diferencias artificiales entre los precios de los productos del Estado miembro de exportación y los del Estado miembro de importación que desequilibren dichos intercambios y frenen los mecanismos de regulación y unificación de los mercados definidos por el Reglamento. De este modo, dicho

Reglamento, y en particular su artículo 9, tratan de garantizar a los intercambios dentro de la Comunidad condiciones análogas a las que existen en el mercado nacional.

28 Por tanto, al igual que los anteriores, este motivo tampoco tiene fundamento.

En cuanto a las pretensiones del recurso fundadas en la supuesta ilegalidad del Reglamento de la Comisión

29 La demandante imputa a la Comisión haber violado los principios de la preferencia comunitaria y de no discriminación al suspender, en las exportaciones hacia países terceros, mediante el Reglamento nº 3191/80 de la Comisión, la percepción del importe previsto en el apartado 3 del artículo 9 del Reglamento nº 1837/80, sin haber suspendido de modo paralelo esta percepción en los intercambios intracomunitarios.

30 El Reglamento nº 3191/80 de la Comisión expone en sus considerandos que, según la experiencia, la percepción, a la salida del territorio del Estado miembro considerado, de un importe equivalente al de la prima variable por sacrificio de los ovinos «da lugar a dificultades considerables a la exportación de la Comunidad de los productos de que se trata». Basándose en el artículo 33 del Reglamento nº 1837/80 del Consejo, que dispone que «con objeto de facilitar el paso del régimen existente, antes de la aplicación del presente Reglamento, en cada uno de los Estados miembros al régimen establecido por el presente Reglamento, la Comisión podrá adoptar las medidas oportunas», el artículo 1 del Reglamento nº 3191/80 dispone, como ya se ha dicho, que no obstante lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 9 del Reglamento nº 1837/80, no se percibirá el importe previsto en dicho apartado con ocasión de la exportación fuera de la Comunidad de los productos de que se trata.

31 En la medida en que la sociedad Julius Kind censura que no se haya adoptado una medida de suspensión equivalente para las exportaciones de un Estado miembro a otro, su petición carece de fundamento. En efecto, ninguna disposición del Tratado, ningún principio general de Derecho comunitario exigen que una medida justificada por necesidades de exportación hacia los países terceros se extienda a los intercambios entre los Estados miembros. Muy al contrario, por razones que ha han sido indicadas, la suspensión de la

percepción del «claw-back» en las exportaciones procedentes de un Estado miembro cuyos productores disfruten de la prima variable por sacrificio hacia otro Estado miembro en el que no se pague esta prima, podría perturbar los mercados de la Comunidad en el sector de las carnes de ovino y caprino que el Reglamento nº 1837/80 tiene por objeto estabilizar.

32 En la medida en que la sociedad Julius Kind pretende afirmar que la suspensión por la Comisión de la percepción del «claw-back» en las exportaciones fuera de la Comunidad, ha perjudicado sus exportaciones hacia países terceros en el sentido de que, por efecto del Reglamento nº 3191/80, estos últimos han encontrado más beneficioso abastecerse directamente en un Estado como el Reino Unido, que aplicaba la prima por sacrificio y, por consiguiente, el «claw-back», procede recordar que, entre los requisitos a los que se subordina la posibilidad de reclamar la responsabilidad de la Comunidad figura el de que el demandante que pida la indemnización haya sufrido verdaderamente un perjuicio.

33 En el caso de autos, las alegaciones de la demandante en el sentido de que la suspensión de la percepción del «claw-back», en las exportaciones con destino a países terceros, habría supuesto cambios de situación en las relaciones comerciales en perjuicio de ella, especialmente en su clientela helvética, que dirigió sus compras a proveedores británicos, carecen de consistencia.

34 En efecto, tanto del examen de los autos como de las afirmaciones de la demandante en la vista se desprende que ésta no había conseguido crear, duraderamente, un mercado de países terceros. Por lo que se refiere en particular al mercado helvético, que se presenta como único ejemplo concreto de expansión comercial fuera de la Comunidad, la sociedad demandante ha reconocido que había intentado penetrar en el mercado suizo solamente a partir del mes de septiembre de 1980 y no se ha demostrado ni, en verdad, afirmado siquiera que consiguiera allí una clientela antes de la publicación del Reglamento nº 3191/80. Por consiguiente y sin que sea necesario averiguar si concurren los demás requisitos a los que se subordina que pueda generarse la responsabilidad de la Comunidad, procede afirmar que la demandante no ha podido aportar ni siquiera un principio de prueba en apoyo de su alegación de que la Comisión le hubiera causado un perjuicio.

35 De las consideraciones anteriores resulta que procede desestimar la demanda de indemnización presentada por la sociedad Julius Kind.

Costas

36 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, incluidas las causadas por la parte coadyuvante en apoyo de la parte demandada.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) **Condenar a la demandante en costas, incluidas las de la parte coadyuvante.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de septiembre de 1982.

El Secretario
Por orden
H.A. Rühl
Administrador principal

El Presidente
J. Mertens de Wilmars