CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ presentadas el 5 de diciembre de 1986 *

Índice

A. Capítulo 1 1085
Los hechos y las conclusiones de las partes 1085
A. Capítulo 2 1087
Motivos y alegaciones de las partes 1087
I. Sobre la admisibilidad 1087
II. Sobre el fondo 1088
Principio de estabilización de mercados y del equilibrio del mercado 1088
Violación de la prohibición de discriminación 1089
Violación del principio de proporcionalidad 1091
Abuso y desviación de poder 1092
Violación del principio de la libre circulación de mercancías 1093
Violación del principio de la confianza legítima 1093
Violación del principio general del libre ejercicio de actividades profesionales 1093
Responsabilidad de la Comunidad 1094
B. Definición de postura 1094
I. Sobre la admisibilidad 1094
II. Sobre el fondo 1096
Competencia de la Comisión 1096
— Medidas particulares destinadas a la eliminación de los excedentes de materias grasas butíricas 1097
— Sistema general de intervención 1098
Violación del principio de estabilización de los mercados 1102
Violación de la prohibición de discriminación 1104
Perturbación del equilibrio del mercado 1107
Violación del principio de proporcionalidad 1107
Abuso y desviación de poder 1108
Violación del principio de la libre circulación de mercancías 1109
Violación del principio de confianza legítima 1110
Responsabilidad de la Comunidad 1111
Responsabilidad por actos lícitos 1114
C. Conclusión 1115

* Traducido del alemán.

Señor Presidente,
Señores Jueces,

A. Capítulo 1

Los hechos y las conclusiones de las partes

a) 1. En los asuntos sobre los que hoy he de pronunciarme, las demandantes solicitan a la Comisión de las Comunidades Europeas que repare el perjuicio que pretenden haber experimentado a consecuencia de la aplicación del Reglamento nº 2956/84 de la Comisión, de 18 de octubre de 1984.[1] Las demandantes —empresas productoras de margarina, una de ellas belga, dos neerlandesas y cuatro alemanas— estiman que la aplicación del Reglamento bajo la forma de la acción llamada «mantequilla de Navidad» 1984/1985 es ilegal; las demandantes neerlandesas solicitan sin embargo, subsidiariamente, la indemnización de daños y perjuicios incluso en el supuesto de que la Comisión hubiese actuado con absoluta legalidad.

2. La acción «mantequilla de Navidad» 1984/1985, desarrollada del 5 de noviembre de 1984 a enero/febrero de 1985, debía hacer posible la venta a precio reducido, en todos los Estados miembros de la Comunidad con excepción de Grecia, de 169 800 toneladas de mantequilla almacenada —tanto a título privado como público— desde por lo menos 120 días. De acuerdo con el artículo 2 del Reglamento nº 2956/84, la mantequilla procedente del almacenamiento público debía venderse al precio de compra practicado por el organismo de intervención en cuestión el día de la celebración del contrato de venta, reducido en 160 ecus por cada 100 kilogramos. Dicha reducción de precio quedaba, sin embargo, limitada a 147,25 ecus por cada 100 kilogramos para los Estados miembros que aplicasen ciertas modalidades en caso de consumo directo de determinadas mantequillas a precio reducido de acuerdo con el Reglamento nº 1269/79 del Consejo, de 25 de junio de 1979.[2]

3. Además de esta reducción de precio en el consumo directo de mantequilla en la Comunidad, el *Título II del Reglamento nº 2956/84* preveía que se ofrecería mantequilla para la *exportación* a ciertos destinos, y que ello se haría también a precio reducido, siendo la reducción de 141,50 ecus por cada 100 kilogramos.

4. *En total,* estaba previsto vender alrededor de *200 000 toneladas de mantequilla* a precio reducido; *los costes totales* de la acción «mantequilla de Navidad» 1984 deberían elevarse a aproximadamente *320 millones de ecus.* Los gastos de la acción estarían a cargo del presupuesto de las Comunidades.[3]

5. La evolución del mercado de la mantequilla en la Comunidad había obligado a la demandada a la adopción del Reglamento nº 2956/84. La demandada ha manifestado en los *considerandos* de dicho Reglamento lo siguiente: la situación del mercado de la mantequilla se caracteriza por unas disponibilidades importantes. Por consiguiente, conviene incrementar el consumo de mantequilla por todos los medios apropiados; el descenso del precio al consumo final constituye un medio eficaz de alcanzar dicho objetivo.

6. Además, hay en la Comunidad existencias constituidas como consecuencia de intervenciones y no es posible dar salida en condiciones normales a la totalidad de la mantequilla correspondiente a dichas existencias durante la presente campaña. Es conveniente evitar la prórroga del almacenamiento debido a los elevados gastos que de ello se derivan. Procede, por consiguiente, adoptar medidas que puedan favorecer la salida de la mantequilla.

7. El importe de la reducción del precio de venta de la mantequilla o del importe de la

1 — Reglamento (CEE) nº 2956/84 de la Comisión, de 18 de octubre de 1984, relativo a la venta de mantequilla a precio reducido y por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1687/76 (DO 1984, L 279, p. 4; EE 03/32, p. 150).

2 — Reglamento (CEE) nº 1269/79 del Consejo, de 25 de junio de 1979, sobre venta a precio reducido de la mantequilla destinada al consumo directo (DO 1979, L 161, p. 8).

3 — Apartado 2 del artículo 1 del Reglamento nº 729/70 (DO 1970, L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220).

ayuda debe ser tal que permita una salida suplementaria de mantequilla sin ocasionar perturbaciones en el comercio normal de la misma. Con objeto de garantizar una distribución equilibrada en toda la Comunidad de la mantequilla puesta a disposición de los consumidores en el marco de la presente acción y de evitar perturbaciones del mercado en determinados Estados miembros, es conveniente fijar unas cantidades máximas que puedan beneficiarse, en cada uno de ellos, de la presente medida.

b) 8. Las estadísticas relativas a la evolución de la producción agrícola muestran que la aplicación del Reglamento nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la *organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos,* [4] ha ocasionado en el curso de los últimos años un importante exceso de producción de leche. El excedente de oferta, que ciertamente puede calificarse de superestructural, se ha elevado, por ejemplo, en 1983 a 22 millones de toneladas para una producción de 104 millones de toneladas y una demanda de 82 millones de toneladas. [5]

9. Las dos características fundamentales de la organización de mercados en el sector de la leche son la existencia de un precio indicativo para la leche y la de una garantía de compra de los productos lácteos —prácticamente ilimitada hasta 1984— asegurada por un sistema de intervención. Al estar limitadas, por lo que se refiere a la leche, las posibilidades de almacenamiento, la intervención se refiere, de acuerdo con los artículos 6 y siguientes del Título II del Reglamento nº 804/68, a productos transformados: mantequilla, leche en polvo y ciertas clases de quesos.

10. El precio de la leche, del que dependen los precios de intervención para la mantequilla, la leche descremada en polvo y ciertas clases de quesos, se fija anualmente por el Consejo de Ministros de acuerdo con el apartado 2 del artículo 43 del Tratado. Como ha expuesto la demandada en el curso de la vista oral, por lo que se refiere a la acción denominada «mantequilla de Navidad» [6] el Consejo, por distintas razones —algunas de ellas de carácter político—, establece por lo regular un precio para la leche más elevado que el propuesto por la Comisión. Si se quisiera conseguir un equilibrio entre la oferta y la demanda por medio del precio de la leche, debería reducirse éste en la actualidad, según las estimaciones de la demandada, aproximadamente un 15 %.

11. El Reglamento nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, [7] ha añadido al Reglamento nº 804/68 un artículo 5 *quater* en el que se prevé una tasa suplementaria. Dicha tasa recaerá sobre las cantidades de leche que sobrepasen una determinada cantidad de referencia. La determinación de esta última en torno a 98 millones de toneladas por año no permite, sin embargo, más que retrasar el crecimiento progresivo de la producción láctea y no la supresión del excedente estructural de dicha producción, ya que las necesidades de la Comunidad son de aproximadamente 82 millones de toneladas. Para probarlo, basta con referirse a las existencias de mantequilla que sobrepasaban, a finales de 1984, el millón de toneladas y que han alcanzado de nuevo aproximadamente dicho nivel *tras* la aplicación de la debatida acción «mantequilla de Navidad». [8]

12. Por lo que se refiere al comercio exterior, la importación de mantequilla procedente de terceros países está afectada por una tasa destinada a garantizar el nivel de precios de la organización común de mercados en el sector de la leche; a principios del año 1985, dicha tasa se elevaba a 218 ecus por cada 100 kilogramos. [9]

4 — DO 1968, L 148 p. 13; EE 03/02, p. 146.

5 — *La situación de la agricultura en la Comunidad, Informe 1984,* apartado 67.

6 — Asunto 97/85, asuntos acumulados 133 a 136/85, asunto 249/85.

7 — DO 1984, L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61.

8 — *Eurostat, Productos animales, Informe trimestral 3/85,* p. 81.

9 — Véase el Reglamento nº 243/85 de 30 de enero de 1985, DO 1985, L 26, p. 36.

13. La *organización común de mercados en el sector de las materias grasas* es, en cambio, completamente diferente.[10] Sus mecanismos de regulación del mercado se basan fundamentalmente en un régimen de ayudas a los productores de la Comunidad. Según dicho sistema, el nivel de precios aplicados al consumidor se corresponde en principio con el del mercado mundial. Por consiguiente, los productos agrícolas incluidos en la organización de mercados en el sector de las materias grasas pueden ser importados de terceros países sin pagar una tasa, solución a la que, por lo demás, se ha obligado la Comunidad en el marco del GATT.[11]

14. Los *fabricantes de margarina*, partes demandantes en los presentes asuntos, estiman que la repentina puesta en circulación, a precio muy reducido —gracias a la subvención comunitaria— de un producto de sustitución competitivo les hace experimentar un importante perjuicio.

15. Por ello, en sus respectivas demandas, *han solicitado* que el Tribunal de Justicia condene a la demandada a indemnizar a las demandantes el perjuicio que han experimentado por el hecho de la aplicación del Reglamento nº 2956/84, de 18 de octubre de 1984, relativo a la venta de mantequilla a precio reducido.

16. Las demandantes se han reservado la determinación del perjuicio experimentado en concreto, si bien las demandantes en el asunto 265/85 lo han evaluado provisionalmente.

17. En sus respectivos escritos de réplica, las demandantes han determinado posteriormente el importe del perjuicio que pretenden haber experimentado. Renuncio a reproducir aquí dichas cifras en concreto, dado que las demandantes han solicitado que sean confidenciales y que el Tribunal de Justicia ha pedido a las partes que en la vista oral sólo se manifestasen sobre el motivo de la responsabilidad.

18. La *demandada* ha solicitado que:

— se declare la inadmisibilidad de los recursos en los asuntos 279, 280, 285 y 286/84 o que, subsidiariamente, se desestimen por ausencia de fundamentación;

— se desestimen por infundados los recursos en los asuntos 27 y 265/85.

19. En la citación dirigida a las partes para convocarlas a la vista oral, el Tribunal de Justicia les ha solicitado que se limitasen sus alegaciones orales a la cuestión de la admisibilidad de los recursos y a la de la fundamentación de la responsabilidad de la Comisión.

A. Capítulo 2

Motivos y alegaciones de las partes

I. *Sobre la admisibilidad*

20. La *demandada* estima que no cabe admitir los recursos del fabricante belga de margarina y de los fabricantes alemanes por dos razones; sin embargo, no ha formulado expresamente una excepción dilatoria, en el sentido del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

21. A juicio de la demandada, tales recursos sólo en apariencia son recursos de indemnización, lo que queda suficientemente demostrado por la fecha en la que las demandantes alemanas[12] han interpuesto sus recursos, es decir, en un momento en que las medidas impugnadas aún no habían sido aplicadas y en que el perjuicio aún no se había sufrido. En realidad, las demandantes querían impedir que en el futuro se repitieran tales acciones y conseguir además la anulación de las medidas adoptadas por vía de Reglamento de alcance general, que los

10 — Reglamento nº 136/66 del Consejo, de 22 de septiembre de 1966, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las materias grasas, DO 1966, L 172, p. 3025; EE 03/01, p. 214.

11 — *La situación de la agricultura en la Comunidad, Informe 1984*, apartado 314, p. 169.

12 — Asuntos acumulados 279, 280, 285 y 286/84.

particulares no pueden, sin embargo, impugnar ante el Tribunal de Justicia.

22. La demandada alega, además, que a su juicio el hecho de que las demandantes sólo hayan determinado su perjuicio en el momento de sus escritos de réplica supone una violación de los derechos de defensa, es contrario al artículo 42 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia y le priva de la posibilidad de manifestarse de manera completa sobre la evaluación del prejuicio.

23. Las *demandantes* responden a su vez que han interpuesto no un recurso de anulación sino un recurso de declaración de responsabilidad por un perjuicio inminente, real y previsible. A su juicio, semejante procedimiento no reduce en absoluto las posibilidades de defensa de la demandada. Las objeciones de la demandada contra la admisibilidad de los recursos son infundadas, en opinión de las demandantes, dado que el Tribunal de Justicia ha considerado admisible un comportamiento análogo, concretamente en su sentencia de 6 de diciembre de 1984 en el asunto 59/83.[13]

II. *Sobre el fondo*

24. Las siete demandantes alegan una serie de motivos de los que, según ellas, debe deducirse la ilegalidad del Reglamento nº 2956/84 de la Comisión. En ellos se basan para afirmar que la demandada tiene la obligación, derivada de su comportamiento ilícito, de indemnizar por el perjuicio experimentado.

Una serie de motivos resulta común al *conjunto* de las demandantes.

25. Todas ellas alegan que no se ha cumplido el deber de estabilización del mercado, el principio de no discriminación ni el principio de proporcionalidad.

26. La demandante belga[14] y las demandantes neerlandesas[15] reprochan además a la demandada el haber incurrido en una desviación de poder y las demandantes neerlandesas alegan —y ello con particular insistencia— una violación del principio de protección de la confianza legítima así como una violación del principio de la libre circulación de mercancías.

27. Las demandantes alemanas alegan además —en sus escritos de réplica— la violación del principio general de libre ejercicio de actividades profesionales.

Principio de estabilización de mercados y del equilibrio del mercado

28. Las *demandantes* estiman que la demandada ha violado, al adoptar el Reglamento nº 2956/84, el principio de la estabilización de mercados recogido en la letra *c* del apartado 1 del artículo 39 del Tratado, así como el principio de equilibrio del mercado, formulado en el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 804/68 del Consejo.

29. Reconocen que los objetivos de la política agrícola común enunciados en el artículo 39 del Tratado CEE, al ser parcialmente contradictorios, no siempre pueden realizarse simultáneamente; a su juicio, no está sin embargo permitido perseguir uno de dichos objetivos aislándolo de los demás hasta el punto de hacer imposible la realización de estos últimos. Las demandantes estiman que la demandada ha descuidado el objetivo de estabilización de los mercados en beneficio del relativo al incremento de las rentas agrícolas. Las acciones «mantequilla de Navidad» provocan, según ellas, distorsiones del mercado que, habida cuenta de la relación de sustitución entre ambos productos, perturban tanto el equilibrio del mercado de la mantequilla como el del mercado de la margarina. Según las demandantes, una venta masiva y de corta duración de

13 — Sentencia de 6 de diciembre de 1984 en el asunto 59/83, Biovilac/Comunidad Económica Europea, Rec. 1984, p. 4057.

14 — Asunto 27/85, Rec. 1987, p. 1129.

15 — Asunto 265/85, Rec. 1987, p. 1155.

la mantequilla a un precio muy reducido provoca un desequilibrio del conjunto del mercado, ya que, al ser constante en la Comunidad el consumo de materias grasas, la mantequilla fresca y la margarina son eliminadas del mercado. Las demandantes se remiten al respecto a un Informe del Tribunal de Cuentas [16] que demuestra, según ellas, que las acciones «mantequilla de Navidad» no se adecuan a los objetivos de la organización común de mercados agrícolas. Aunque en su origen dichas medidas no habían de tener sino un carácter excepcional, la Comisión está intentando, por esta vía, corregir las consecuencias normales de los mecanismos de precios de las organizaciones comunes de mercados en el sector de la leche y en el de las materias grasas. Las demandantes alegan que, habida cuenta del objetivo de estabilización de los mercados, las medidas de intervención no deben traducirse en un crecimiento continuo de las existencias de intervención; pues bien, dichas existencias casi se han cuadruplicado desde octubre de 1980 a octubre de 1984.

30. Es más, según las demandantes, las acciones «mantequilla de Navidad» quedan fuera de la competencia propia de la Comisión en el marco de la organización de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos.

31. A ello responde la *demandada* que el objetivo de estabilización de los mercados que establece el artículo 39 del Tratado CEE sólo constituye uno de los objetivos contradictorios cuya conciliación corresponde, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a las instituciones comunitarias. Pues bien, la demandada declara haber prestado particular atención al objetivo de garantizar una renta equitativa a los productores de leche y, a su juicio, las acciones «mantequilla de Navidad» ciertamente tienen una relación directa con dicho objetivo ya que permiten mantener los precios de producción. La venta de mantequilla a precio reducido permite, además, dar salida a las existencias ocasionadas por las medidas de intervención y que no pueden permanecer almacenadas indefinidamente. Está, pues, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 804/68 que permite, en caso de desequilibrio del mercado, la adopción de medidas particulares y, por consiguiente, establecer excepciones al principio de estabilización del mercado; está también de acuerdo con el artículo 7 *bis* del Reglamento nº 985/68. [17] Según la Comisión las medidas del tipo de la acción «mantequilla de Navidad» deben pues considerarse complementarias del sistema de intervención. Las medidas de intervención tienen, en efecto, como único objetivo el saneamiento del mercado y no la eliminación definitiva de los productos que de él se han retirado. Al no poderse almacenar dichos productos por tiempo indefinido, inevitablemente hay que darles posterior salida al mercado. Cualquiera que produzca o comercialice leche o productos lácteos debe contar con que eventualmente se recurra a medidas especiales de venta de las existencias de intervención. Dado que el párrafo 2 del apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 804/68 permite expresamente la adopción de medidas particulares para el caso de que la mantequilla procedente de las compras de los organismos de intervención no pueda venderse por completo en condiciones normales durante una campaña lechera, la acción «mantequilla de Navidad» disponía de un fundamento jurídico.

Violación de la prohibición de discriminación

32. Las *demandantes* estiman que la acción «mantequilla de Navidad» provoca una discriminación tanto entre los productores de

16 — Informe especial del Tribunal de Cuentas sobre las ventas de mantequilla a precio reducido en el interior de la Comunidad, de 13 de abril de 1982 (DO 1982, C 143, p. 1).

17 — Reglamento nº 985/68 del Consejo, de 15 de julio de 1968, por el que se establecen las normas generales reguladoras de las medidas de intervención en el mercado de la mantequilla y de la nata (DO 1968, L 169, p. 1; EE 03/02, p. 190); el artículo 7 *bis* fue introducido por el Reglamento nº 750/69 del Consejo, de 22 de abril de 1969 (DO 1969, L 98, p. 2; EE 03/03, p. 93).

leche y los de plantas y frutos oleaginosos empleados en la fabricación de la margarina como entre la industria de transformación de la leche y los fabricantes de margarina. Mientras que la margarina no es beneficiaria de subvención alguna, los organismos de intervención compran no sólo la mantequilla a la que no puede darse salida, sino que además las existencias de intervención se venden a precios considerablemente reducidos gracias a subvenciones procedentes de fondos públicos, y ello en contra del principio de estabilización del mercado. Se permite así indirectamente a los productores de mantequilla vender su producto a un precio inferior a su precio de coste, siendo así que, además, es la demandada quien subvenciona dicha venta a pérdida de manera que el productor de mantequilla no tiene que soportar las consecuencias financieras. Es cierto que la obligación de intervención que incumbe a los organismos previstos a dicho efecto, por lo que se refiere a la mantequilla y no por lo que se refiere a la margarina, justifica una diferencia de trato derivada de la garantía de venta y de precio prestada por la intervención. Ello no justifica, en cambio, que la mercancía admitida a intervención se venda, de forma duradera y en gran cantidad, a precios muy reducidos.

33. Según las demandantes, el hecho de que los productores de mantequilla y los de margarina se encuentren en situaciones diferentes es consecuencia de la política agrícola común y de las decisiones adoptadas en dicho marco. Estas últimas han dado como resultado el que, desde un principio, los productos lácteos se hayan vendido a un precio netamente superior al del mercado mundial. Este contexto había permitido alcanzar una situación competitiva equilibrada entre la margarina y la mantequilla, que permitía a ambos sectores industriales competitivos mantener su posición en el mercado.

34. Este equilibrio ha sido perturbado por la acción «mantequilla de Navidad». Mientras que los mecanismos de la organización común de mercados en el sector de la leche han permitido evitar todo perjuicio a los productores y vendedores de mantequilla fresca, no se ha adoptado ninguna medida similar en favor de los productores de margarina. A juicio de las demandantes, no hay nada que justifique objetivamente tal discriminación; su justificación no puede residir, en particular, en el hecho de la existencia de dos organizaciones de mercados distintas y de sus diferentes mecanismos de regulación.

35. En opinión de las demandantes, tampoco es exacta la afirmación de que las ventas de margarina han aumentado a lo largo de los años precedentes en detrimento de las de mantequilla, ni que el sistema de organizaciones comunes de mercados en cuestión implique ventajas para la margarina, en comparación con la mantequilla, que deban compensarse.

36. La *demandada* reconoce que se da una cierta relación de sustitución entre la mantequilla y la margarina y que la venta de mantequilla a precio reducido puede afectar a la de margarina. Sin embargo, en su opinión, los productores de mantequilla y los de margarina se encuentran en una situación diferente. A su juicio, el sistema de las organizaciones comunes de mercado en cuestión implica ventajas muy importantes para los fabricantes de margarina. Por el hecho de la existencia de la organización común de mercados en el sector de las materias grasas, los fabricantes de margarina disponen de materias primas al precio del mercado mundial. Por el contrario, el nivel de precios de la mantequilla supera en mucho al del mercado mundial, de suerte que se comprueba desde hace años que las ventas de margarina aumentan en detrimento de las de mantequilla, debido especialmente al hecho de que la margarina es ofrecida al consumidor a un precio inferior a la mitad del de la mantequilla. Por último, la subvención concedida a la mantequilla en el marco de acciones del tipo «mantequilla de Navidad» no es más que una compensación, limitada y provisional, de una desventaja inherente a los mecanismos de las organizaciones de mercados en cuestión; dicha compensación tiene como

único efecto permitir la venta de la mantequilla, así subvencionada al consumidor comunitario, a un precio próximo al del mercado mundial.

37. Según la Comisión, la privilegiada posición de mercado de la margarina en comparación con la mantequilla ha sido también una de las razones que han llevado a la adopción de medidas restrictivas de la producción de productos lácteos, que no tienen equivalente en el sector de las materias grasas ya que la propuesta de la Comisión en el sentido de imponer a estas últimas una tasa no ha sido aún adoptada por el Consejo. De manera que, no sólo los fabricantes de mantequilla no experimentan ninguna discriminación prohibida, sino que tampoco podrían invocar derecho adquirido alguno al mantenimiento de la ventaja competitiva de la que se benefician.

Violación del principio de proporcionalidad

38. A juicio de las *demandantes*, las ventas de mantequilla a precio reducido ni son necesarias ni son adecuadas para alcanzar el objetivo perseguido, a saber la disminución de las existencias, y, por consiguiente, la discriminación entre operadores económicos está aún menos justificada. Si el objetivo perseguido es la estabilización de los mercados a largo plazo, unas ventas a corto plazo no pueden tener influencia sobre las causas estructurales del desequilibrio entre la oferta y la demanda, derivado de la política de precios practicada por la Comunidad. Sólo representan un mecanismo de gestión de las existencias, a saber la rotación de las reservas de mantequilla, y acentúan aún más el desequilibrio. En opinión de las demandantes, si el objetivo perseguido es reducir las existencias, dichas acciones están destinadas al fracaso, ya que la venta de mantequilla a precio reducido se lleva a cabo esencialmente en detrimento de la de mantequilla fresca que ha de ser a su vez almacenada. Por lo demás, las existencias de mantequilla a finales de mayo de 1985 eran tan importantes como en noviembre de 1984. Si bien es cierto que el consumo global de mantequilla ha aumentado en detrimento de la margarina, la progresión es sin embargo muy débil y en ningún caso justifica los importantes y desproporcionados costes (320 millones de ecus) para una reducción provisional de las existencias de aproximadamente 60 000 toneladas, siendo así que simultáneamente ocasiona un grave perjuicio a los fabricantes de margarina.

39. A juicio de las demandantes, hay otros medios para dar salida a las existencias, sobre todo la transformación del producto y la exportación a terceros países, por ejemplo a título de ayuda alimentaria. Habría resultado más económico distribuir gratuitamente la mantequilla o incluso conceder una compensación financiera a los productores de leche que experimentan una pérdida de ingresos por el régimen de cuotas. Por lo demás, las medidas adoptadas por la Comisión para disminuir la producción de leche son insuficientes para reabsorber las existencias de mantequilla cada vez más importantes.

40. La *demandada*, por el contrario, niega haber violado el principio de proporcionalidad. Reconoce que la eficacia de las acciones «mantequilla de Navidad» es limitada, pero considera que no dispone de otra posibilidad para dar salida a la mantequilla. Según ella, toda importación suplementaria resulta imposible. El mercado mundial está saturado; además, la Comunidad está sometida a las normas del GATT que sólo autorizan la exportación de mantequilla subvencionada de manera limitada. La Comisión cree haber hecho cuanto le era posible para reducir la producción de mantequilla y, por añadidura, la de leche: ha instituido una tasa de corresponsabilidad, primas de no comercialización y de reconversión, un régimen de cantidades garantizadas. No le quedaba, pues, otra posibilidad que intentar que el consumo de mantequilla en el mercado común se acrecentase, y, por consiguiente, emprender acciones del tipo «mantequilla de Navidad».

41. Según la demandada, es indiscutible que dichas medidas son adecuadas, en principio, a los objetivos perseguidos, esto es, al aumento de las ventas de mantequilla así como a la reducción y a una mejor rotación de las existencias. La venta de 200 000 toneladas de mantequilla a precio reducido ha permitido finalmente poner en el mercado 60 000 toneladas suplementarias de mantequilla y evitar la prórroga del almacenamiento de 140 000 toneladas.

42. Por otra parte, en su opinión, la argumentación de las demandantes es contradictoria: o bien el aumento del consumo de mantequilla se produce en detrimento del de margarina y, en ese caso, la eficacia de la acción «mantequilla de Navidad» es incuestionable, o bien el aumento de las ventas de mantequilla de intervención únicamente perjudica a la mantequilla fresca y, en ese caso, los fabricantes de margarina no pueden considerarse en desventaja por la existencia de acciones de este tipo.

43. Aún más, estima que las demandantes no están autorizadas para criticar el importe del coste de la acción «mantequilla de Navidad»: no tienen derecho alguno a ser consultadas sobre la utilización de los recursos presupuestarios de la Comunidad. Las empresas privadas no pueden someter a los jueces cuestiones relativas a la oportunidad de las decisiones comunitarias.

Abuso y desviación de poder

44. Según las *demandantes* belga y neerlandesas, la demandada ha hecho uso de la competencia que le confieren los Reglamentos nºs 804/68 y 985/68 del Consejo para adoptar medidas dirigidas a garantizar la venta de las existencias de mantequilla con vistas a desembocar en un aumento del consumo de mantequilla. En opinión de las demandantes, este caso no queda cubierto por las atribuciones de competencia contenidas en dichos Reglamentos, ya que el régimen de intervención debe aplicarse de tal manera que se mantenga la posición competitiva de la mantequilla en el mercado y no de manera que se mejore. Las medidas que pueden adoptarse para garantizar la venta de las existencias de mantequilla deben ser neutras desde el punto de vista de la competencia. No es éste el caso en el supuesto de una ayuda masiva otorgada a la mantequilla y que le concede una ventaja competitiva artificial en comparación con la margarina. La demandada ha roto, en opinión de las demandantes, un equilibrio competitivo entre la mantequilla y la margarina que había sido establecido hace tiempo, y ello no para mantener la posición competitiva de la mantequilla —como hubiera sido legítimo— sino para mejorarla.

45. La *demandada* responde que ciertamente ha actuado en los límites de la competencia que le ha sido atribuida por los artículos 6 y 12 del Reglamento nº 804/68 y por el artículo 7 *bis* del Reglamento nº 985/68. Según ella, el concepto de mantenimiento de «la posición competitiva de la mantequilla en el mercado» significa que deben emplearse todos los medios adecuados para garantizar la competitividad de dicho producto en relación con productos sustitutivos, y no que las medidas en cuestión deban ser estrictamente neutrales desde el punto de vista de la competencia de tales productos.

46. La Comisión añade que mejorar una situación degradada (la de la mantequilla) evidentemente supone mantener la situación de dicho producto. Aún más, la protección y la mejora de la posición de un producto agrícola deberían apreciarse en primer término por sí mismas, y no principalmente en relación con la situación de los productos competitivos. El objetivo contemplado en la letra *b* del apartado 4 del artículo 6 del Reglamento nº 804/68, consistente en que «se salvaguarde la calidad inicial de la mantequilla en la medida de lo posible», evidentemente implica que se evite la conservación en almacén de la mantequilla fabricada hace tiempo, hasta una fecha en la que ya no podría ser utilizada. La acción «mantequilla de Navidad» se encamina simultáneamente hacia un aumento del consumo y hacia la disminución y rotación de los almacenamientos

existentes. La acción ha perseguido y alcanzado, por lo menos, uno de los objetivos del Reglamento de base del sector en cuestión, a saber el de la buena gestión de las existencias de mantequilla por medio de la reducción y el rejuvenecimiento de dichas existencias.

Violación del principio de la libre circulación de mercancías

47. Las *demandantes* neerlandesas alegan que el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 2956/84 excluye por completo los intercambios de mantequilla de Navidad en el interior de la Comunidad. Lo cual constituye una medida de efecto equivalente, en el sentido de los artículos 30 y 34 del Tratado y del apartado 1 del artículo 22 del Reglamento nº 804/68. Dado que también las instituciones comunitarias están obligadas al respeto de la libertad de intercambios en el interior de la Comunidad, nada autoriza a la demandada a comportarse de esta manera.

48. La *demandada* niega que el principio de libre circulación haya sido violado, ya que puede procederse a intercambios de mantequilla en pequeñas cantidades, sin carácter comercial y, por otra parte, se hacía necesario un cierto cierre de los mercados de los diferentes Estados miembros para asegurar un reparto equilibrado en la Comunidad. Además, según la demandada, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia admite restricciones al principio de libre circulación de las mercancías por motivos distintos de los enunciados en el artículo 36 del Tratado CEE.

Violación del principio de la confianza legítima

49. Las *demandantes* neerlandesas alegan, además, que la propia demandada ha declarado públicamente y en distintas ocasiones, que las acciones del tipo «mantequilla de Navidad» no estaban en condiciones de alcanzar los objetivos perseguidos, a saber, una reducción duradera de las existencias. Por consiguiente, no se esperaban que la Comisión procediese de nuevo a una acción semejante, en contradicción con sus propias declaraciones.

50. La *demandada* niega haber declarado que nunca más emprendería una acción «mantequilla de Navidad». Afirma que lo único que hizo fue declarar que no obstante debería recurrirse a tales programas con moderación. Por consiguiente, habida cuenta de la evolución de las existencias de mantequilla (que se doblaron en junio de 1984 en comparación con junio de 1983), las demandantes, como todos los operadores económicos del sector de los productos lácteos, podían contar con que para reducir las existencias se adoptasen medidas del tipo «mantequilla de Navidad».

Violación del principio general del libre ejercicio de actividades profesionales

51. En su escrito de réplica, las *demandantes* alemanas han alegado además que la acción «mantequilla de Navidad» debía considerarse también como una violación del principio general del derecho del libre ejercicio de actividades profesionales. Estiman haber sido eliminadas de un mercado por medidas de subvención, sin que dicha eliminación haya estado justificada o haya sido exigida por los objetivos del ordenamiento jurídico comunitario.

52. A juicio de la *demandada*, es éste un nuevo motivo que ha sido alegado fuera de plazo y que, por consiguiente, no puede admitirse. No obstante, se remite con carácter subsidiario a las observaciones presentadas en el asunto 97/85 R, en las que ha expuesto que no hubo ataque a la libertad de ejercicio de actividades profesionales. Según la demandada, las demandantes son libres de seguir ejerciendo su actividad de fabricantes de margarina. En la medida en que fuera concebible una incidencia consistente en una ampliación del mercado de la mantequilla paralela a un retroceso de las ventas de margarina, se trataría de una incidencia accesoria puramente fáctica de la acción de-

cidida por la demandada. Prácticamente cualquier medida adoptada por una autoridad pública puede tener los mismos efectos pero no por ello podrían ser éstos considerados como un ataque a derechos fundamentales.

Responsabilidad de la Comunidad

53. Las *demandantes* alegan que las infracciones que han expuesto deben ser consideradas como una violación lo suficientemente grave de varias normas de rango superior dirigidas a proteger a los particulares, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de responsabilidad de la Comunidad por actos ilegales. Reconocen que el perjuicio que han experimentado no pone aún en peligro su existencia, pero estiman que sobrepasa, por su amplitud, los límites de los riesgos económicos inherentes a sus actividades en el sector de referencia.

54. Las demandantes neerlandesas subrayan en particular que, al aplicar medios completamente inadecuados para la realización del objetivo que había establecido, la demandada les ha ocasionado un perjuicio. Según las demandantes, esta circunstancia basta para constituir la violación caracterizada del Derecho que requiere la jurisprudencia.

55. Las demandantes neerlandesas alegan además que, aun cuando la aplicación de la acción «mantequilla de Navidad» no estuviera viciada de ilegalidad, el hecho de que se haya violado el principio de la confianza legítima exige que les sea concedida una indemnización. Las anteriores declaraciones de la demandada en cuanto al carácter inadecuado de las acciones «mantequilla de Navidad» les permitía, dicen, no contar con que dichas acciones se repitiesen en el futuro.

56. La *demandada* niega que haya habido violación de una norma de rango superior dirigida a proteger a los particulares.

B. Definición de postura

Por lo que se refiere a estos siete recursos de indemnización, mi postura es la siguiente:

I. *Sobre la admisibilidad*

57. La tesis de la demandada según la cual no cabe admitir los recursos de los fabricantes de margarina alemanes y del fabricante belga, me sugiere las siguientes observaciones:

58. El punto de vista de la demandada, según el cual no se trata de verdaderos recursos de indemnización, sino de recursos de anulación —o, respectivamente, de recursos cautelares por omisión— choca con las declaraciones expresas de las demandantes que solicitan la reparación del perjuicio que pretenden haber sufrido, y cuyo importe concreto han determinado en sus escritos de réplica. Desde el punto de vista formal, estamos ante recursos de indemnización.

59. No puedo compartir los argumentos de fondo de la demandada para negar la existencia de un recurso de indemnización. En presencia de una solicitud de reparación de un perjuicio ocasionado por actos normativos pretendidamente ilegales de una institución comunitaria, necesariamente debe examinarse la legalidad de dichos actos normativos. No ha lugar a la consideración de dichos recursos como recursos de anulación disfrazados que podrían ser inadmisibles en ausencia de un interés directo e individual. El hecho de deducir que son igualmente inadmisibles los correspondientes recursos de indemnización supondría la exclusión en principio de todos los recursos de indemnización por actos normativos de las instituciones comunitarias. Ello no es posible, como atestigua la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia en materia de recursos de indemnización que plantean la responsabilidad comunitaria por actos normativos ilegales, lo que me dispensa de hacer una larga exposición a este respecto.

60. La circunstancia de que las demandantes alemanas hayan interpuesto sus recursos entre el 26 y el 29 de noviembre de 1984, es decir, en un momento en que la acción «mantequilla de Navidad» impugnada aún era aplicada, tampoco afecta en nada a la admisibilidad de dichos recursos. El Reglamento impugnado de 18 de octubre de 1984 había entrado ya en vigor el 5 de noviembre de 1984, constituyendo de esta manera el motivo que podía dar lugar a la responsabilidad de la Comunidad.

61. Si bien es cierto que el perjuicio que las demandantes temían sufrir no se había producido plenamente, había comenzado ya a concretarse y el perjuicio restante era ya inminente y previsible con certeza por las demandantes. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no cabe admitir un recurso de indemnización interpuesto en tal situación. [18]

62. Así, puede parecer oportuno, según los términos de la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de junio de 1976 en los asuntos acumulados 56 a 60/74, [19] acudir al Tribunal desde el momento en que la causa del perjuicio sea cierta, para evitar daños aún más considerables.

63. De manera que, estos recursos de indemnización precozmente interpuestos no sólo son admisibles sino que además testimonian sentido común, ya que las demandantes han cumplido con ello su obligación de delimitar el importe del perjuicio. La temprana interposición de los recursos ha permitido que la demandada sepa que se le dirigirían demandas de indemnización. Estaba así en condiciones de verificar nuevamente la legalidad de su acción y, en su caso, de interrumpirla para evitar que las demandantes sufriesen un perjuicio más importante.

64. El hecho de que en el momento de la interposición de los recursos el perjuicio experimentado no pudiese aún determinarse no constituye tampoco un motivo para no poder admitir los recursos de indemnización. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 215 del Tratado CEE no prohíbe acudir al Tribunal de Justicia para que declare la responsabilidad de la Comunidad por un perjuicio inminente y previsible con suficiente certeza, aun cuando el perjuicio no pueda determinarse todavía de manera precisa. [20]

65. Por consiguiente, no se puede estar de acuerdo con la opinión de la demandada cuando afirma que los procedimientos interpuestos por las demandantes constituyen una «infracción flagrante del apartado 2 del artículo 42 del Reglamento de Procedimiento así como del derecho de defensa» de la demandada. La ulterior evaluación del perjuicio, anteriormente descrito en función de su causa, no puede considerarse como un nuevo motivo o medio de defensa. Únicamente constituye la concreción de un argumento que ya había sido alegado en la demanda en función de su causa.

66. Tampoco puede tratarse de una modificación no admisible del recurso. Aun cuando las demandantes alemanas hablen en sus escritos de réplica de una modificación del recurso, no es éste el caso. El concepto de modificación del recurso presupone una modificación del objeto del litigio. Pues bien, no ha sido éste el caso, ya que tanto en la demanda como en el escrito de réplica lo que se ha solicitado ha sido la reparación del perjuicio experimentado por las demandantes a raíz de la acción «mantequilla de Navidad».

67. Por lo demás, es de suponer que el Tribunal de Justicia sacará sus propias consecuencias del hecho de que admite los recur-

18 — Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de marzo de 1977 en el asunto 44/76, Milch- Fett- und Eierkontor/ Consejo y Comisión, Rec. 1977, p. 393; así como la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 1984 en el asunto 59/83, *op. cit.*

19 — Sentencia de 2 de junio de 1976 en los asuntos acumulados 56 a 60/74, Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG y otros/Comisión y Consejo, Rec. 1976, p. 711.

20 — Véanse a este respecto, en particular, las dos sentencias ya citadas en los asuntos 44/76 y 59/83.

sos de declaración de responsabilidad incluso cuando la concreta evaluación del perjuicio se produce posteriormente. Si hubiese de admitir la responsabilidad de la demandada en función de su origen, ofrecería de manera adecuada a las partes la oportunidad de expresarse detalladamente en lo relativo al importe del perjuicio.

68. En consecuencia, los recursos de indemnización son admisibles.

69. Sin embargo, ello no significa que todos los motivos y medios de defensa sean igualmente admisibles. A este respecto, hay que darle la razón a la demandada cuando estima que el motivo basado en la infracción del principio del libre ejercicio de actividades profesionales ha sido presentado fuera de plazo. Este punto de vista fue por primera vez apuntado en el escrito de réplica de las demandantes alemanas y, como ellas mismas admiten, se trata de un punto de vista adicional que hasta entonces no había sido expuesto. Al no contener la demanda, ni siquiera en forma de alusión, argumentos en este sentido, y al no poder deducirse dicho argumento de otros incluidos en la demanda, no cabe admitir el pasaje relativo a este motivo por haber sido presentado fuera de plazo, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 42 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, y no ser necesario proceder a su examen.

II. *Sobre el fondo*

Competencia de la Comisión

70. Antes de entrar punto por punto en los motivos de las demandantes, examinaré a título preliminar una cuestión diversamente abordada por las demandantes en el marco de sus diferentes motivos, pero que sólo ha sido tratada de manera coherente durante la vista oral: la cuestión de la *competencia de la demandada para promulgar el Reglamento nº 2956/84*. A este respecto, dicho examen debe limitarse al problema central de la acción «mantequilla de Navidad», esto es, a la concesión de una subvención para la venta de mantequilla a precio reducido.

71. Al adoptar el Reglamento nº 2956/84, la demandada se ha basado en tres Reglamentos del Consejo:

— Reglamento nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, y en particular en el apartado 7 del artículo 6 (normas generales de intervención para la mantequilla), en el apartado 3 del artículo 12 (medidas destinadas a eliminar los excedentes de materias grasas butíricas) y en el artículo 28 (normas relativas al intercambio de informaciones);

— Reglamento nº 985/68 del Consejo, de 15 de julio de 1968, por el que se establecen las normas generales reguladoras de las medidas de intervención en el mercado de la mantequilla y de la nata, y en particular en el artículo 7 *bis* (medidas dirigidas a la venta de la mantequilla almacenada, cuando sea imposible darle salida en condiciones normales durante una campaña lechera);

— Reglamento nº 1223/83 del Consejo, de 20 de mayo de 1983, relativo al tipo de cambio aplicable en el sector agrícola. [21]

72. Al no ser pertinente el examen de este último sistema agrícola—monetario para los problemas que aquí han de contemplarse, no nos queda sino abordar dos conjuntos de cuestiones:

— las medidas particulares para eliminar los excedentes de materias grasas butíricas: artículo 12 del Reglamento nº 804/68;

— el sistema general de intervención, incluidas las normas relativas a la venta de mantequilla almacenada a la que no puede darse salida en condiciones normales durante la campaña lechera, artículo 6 del Reglamento nº 804/68 y artículo 7 *bis* del Reglamento nº 985/68.

21 — DO 1983, L 132, p. 33.

— *Medidas particulares destinadas a la eliminación de los excedentes de materias grasas butíricas*

73. Según los términos del apartado 1 del artículo 12 del Reglamento nº 804/68, pueden adoptarse medidas diferentes de las previstas en el artículo 6, esto es, medidas diferentes de las propias del sistema general de intervención, para facilitar la venta de los excedentes de materias grasas butíricas cuando éstos se produzcan o puedan producirse. De acuerdo con el apartado 2, el Consejo, a propuesta de la Comisión y según el procedimiento de votación previsto en el apartado 2 del artículo 43 del Tratado, —es decir, por mayoría cualificada— decide acerca de estas medidas y adopta las normas generales para su aplicación. De acuerdo con los términos del apartado 3 del artículo 12, las modalidades de aplicación del artículo 12 se adoptarán de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 30, y por lo tanto de acuerdo con el procedimiento denominado «de comités de gestión».

74. El artículo 12 del Reglamento nº 804/68 permite así la adopción de medidas especiales, distintas de las previstas en la normativa general de las intervenciones para combatir los excedentes de materias butíricas. Presupone, sin embargo, una acción común de las diferentes instituciones de la Comunidad.

75. A propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento, el Consejo debe decidir las medidas y adoptar las normas generales de aplicación. Corresponde seguidamente a la Comisión, parte demandada, la adopción de las medidas de aplicación de acuerdo con el procedimiento de los comités de gestión.

76. No obstante, en el caso de autos falta la indispensable decisión del Consejo, previo dictamen del Parlamento, de proceder a la acción «mantequilla de Navidad» 1984/1985. No parece que el Consejo haya adoptado un Reglamento a dicho fin y, ni siquiera durante la vista oral, la Comisión ha podido dar cuenta de dicha normativa, a pesar de las preguntas que en tal sentido le ha dirigido el Tribunal de Justicia. A falta, pues, de una decisión adoptada por el Consejo de acuerdo con el apartado 2 del artículo 12, así como de las correspondientes normas generales, la demandada no estaba facultada para utilizar el instrumento establecido en el apartado 3 del artículo 12 del Reglamento nº 804/68.

77. De manera que, según el apartado 3 del artículo 12 del Reglamento nº 804/68, la demandada no podía adoptar las medidas impugnadas en el marco de su propia competencia, ya que, para la adopción de este tipo de medidas concretas, el Tratado CEE no prevé una competencia equivalente a la que establece el tercer guión del artículo 155 del Tratado CEE. La demandada sólo podía ejercer, por consiguiente, las competencias que le atribuye el Consejo para la ejecución de las normas que él mismo establece, sobre la base del cuarto guión del artículo 155. Ahora bien, la adopción de las disposiciones de aplicación de medidas particulares dirigidas a combatir los excedentes de materias grasas butíricas está ligada a una decisión general del Consejo a este respecto, que no se ha dado en el caso de autos.

78. Para dar idea, una vez más, del procedimiento previsto en el artículo 12 del Reglamento nº 804/68, me referiré a la normativa relativa a la concesión de una ayuda al consumo de mantequilla en Grecia e Italia, acción que se emprendió paralelamente a la acción «mantequilla de Navidad» 1984/1985. En los considerandos del Reglamento nº 2956/84, que es objeto del presente asunto, se indica ya que parece oportuna la concesión de una ayuda al consumo de determinadas mantequillas en Grecia y en Italia, para permitir a los consumidores de dichos Estados miembros beneficiarse de una reducción del precio de la mantequilla en condiciones comparables a las de la acción «mantequilla de Navidad», aunque en Grecia no hay almacenamiento público ni privado de mantequilla, y aunque en Italia dicho almacenamiento es muy reducido. Era sin embargo necesario que el Consejo promulgase un Reglamento a estos efectos.

79. Es lo que ha hecho el Consejo al promulgar el Reglamento nº 2957/84, de 22 de octubre de 1984, relativo a la concesión de una ayuda al consumo de mantequilla en Grecia e Italia.[22] Basándose en este Reglamento del Consejo, la demandada ha adoptado por su parte el Reglamento nº 3029/84, de 29 de octubre de 1984, relativo a la venta a precio reducido de mantequilla destinada al consumo directo en Grecia e Italia.[23]

80. De esta manera, existe la decisión de base del Consejo, exigida por el apartado 2 del artículo 12 del Reglamento nº 804/68, en relación con la venta a precio reducido de la mantequilla destinada al consumo directo en Grecia e Italia, mientras que no es ése el caso por lo que se refiere a la acción general «mantequilla destinada al consumo directo en la Comunidad» prevista en el Título I del Reglamento nº 2956/84, es decir, por lo que respecta a la acción «mantequilla de Navidad».

81. Por consiguiente, el artículo 12 del Reglamento nº 804/68 no puede servir de fundamento jurídico para adoptar la acción «mantequilla de Navidad» 1984/1985.

— *Sistema general de intervención*

82. Queda pues por verificar si las disposiciones generales en materia de medidas de intervención permiten a la demandada conceder ayudas en la venta de mantequilla de intervención por un importe igual al de las ayudas de la acción «mantequilla de Navidad» 1984/1985. A este respecto, debe hacerse constar que no se trata aquí de una ayuda limitada sino de una ayuda de 160 ecus por cada 100 kilogramos, es decir, de cerca de la mitad del precio de intervención aplicable a la mantequilla en 1984/1985, que ascendía a 319,70 ecus por cada 100 kilogramos.[24]

83. Según el párrafo 2 del apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 804/86, se podrán adoptar *medidas particulares* para la mantequilla de almacenamiento público a la que no se pueda dar salida en condiciones normales durante una campaña lechera. El artículo 7 *bis* del Reglamento nº 985/68 prevé, además, que la Comisión examinará la situación de los productos de la partida arancelaria 04.03 del arancel aduanero común, esto es, la mantequilla que se encuentre en almacén público y que no pueda venderse durante una campaña lechera en condiciones normales. Se adoptarán las *medidas adecuadas* de acuerdo con el procedimiento del artículo 30 del Reglamento nº 804/68, es decir, el de los comités de gestión.

84. Los textos existentes[25] parten de que la reducción de precio que se hace al consumidor final constituye una ayuda concedida con fondos públicos.

85. Debe examinarse ahora si las «medidas particulares» o incluso las «medidas adecuadas» abarcan igualmente ayudas del tipo que nos ocupa concedidas en el interior de la Comunidad.

86. Hay que hacer constar, en primer lugar, que los artículos 92 y siguientes del Tratado CEE relativos a las ayudas de Estado no son directamente aplicables en el sector de la agricultura. La prohibición de ciertas ayudas que contienen dichas disposiciones así como el procedimiento de autorización de las ayudas sólo se aplican, según sus propios términos, a las ayudas de los Estados. En su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha reconocido, sin embargo, que las instituciones comunitarias también deben respetar en principio las disposiciones del Tratado CEE, incluso cuando, dada su literalidad, éstas se dirijan en primer lugar a los Estados miembros.[26] El Tribunal de Justicia,

22 — DO 1984, L 280, p. 1.

23 — DO 1984, L 287, p. 16.

24 — Véase el Reglamento nº 858/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se establece para la campaña lechera 1984/1985, el precio indicativo de la leche y los precios de intervención de la mantequilla, de la leche descremada en polvo y de los quesos grana padano y parmigiano reggiano, DO 1984, L 90, p. 17.

25 — Reglamentos nºs 2956/84 y 2957/84, *op. cit.*, así como Informe del Tribunal de Cuentas de 13 de abril de 1982.

26 — Véase la sentencia de 13 de diciembre de 1983 en el asunto 218/82, Comisión/Consejo, Rec. 1983, p. 4063; sentencia de 29 de febrero de 1984 en el asunto 37/83, Rewe-Zentrale AG/Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland, Rec. 1984, p. 1229.

especialmente en su sentencia de 29 de febrero de 1984, en el asunto 37/83, se ha expresado en este sentido en los siguientes términos por lo que se refiere a la libre circulación de mercancías:

«Si bien es cierto que los artículos 30 a 36 del Tratado contemplan en primer lugar las medidas unilaterales de los Estados miembros, no es menos cierto que las instituciones comunitarias están también obligadas a respetar la libertad de intercambios en el interior de la Comunidad, principio fundamental del mercado común»[27] *(traducción provisional).*

87. El principio de que las instituciones comunitarias están sujetas a las normas fundamentales del mercado común se aplica ampliamente también en el ámbito de la agricultura, ya que, según la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 1969 en el asunto 16/69,[28] incluso las excepciones a determinadas disposiciones generales del Tratado expresamente previstas en el sector de la agricultura deben interpretarse estrictamente como disposiciones de excepción.

88. En consecuencia, las instituciones comunitarias tienen que respetar, también en el ámbito de la agricultura, el principio de prohibición de las ayudas concedidas con fondos públicos, en la medida en que el Tratado CEE no disponga otra cosa.

89. De hecho, el Tratado CEE contiene normas especiales para la agricultura. Así, el artículo 42 del Tratado CEE establece que las disposiciones del capítulo relativo a las normas sobre la competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas sólo en la medida determinada por el Consejo, teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 39. El Consejo podrá autorizar, en especial, la concesión de ayudas para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales, o en el marco de programas de desarrollo económico.

90. Además, el párrafo 1 del apartado 3 del artículo 40 prevé que la organización común de mercados agrícolas podrá comprender todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la política agrícola, en particular subvenciones a la producción y a la comercialización de los diversos productos.

91. Teniendo en cuenta que según el reparto de competencias que establece el apartado 2 del artículo 43 del Tratado CEE, el Consejo debe constituir organizaciones comunes de mercado, que en particular pueden prever subvenciones y que, además, de acuerdo con el artículo 42 del Tratado CEE, el Consejo puede autorizar ayudas, de ello se deriva que la competencia para conceder ayudas en el sector de la agricultura corresponde *únicamente al Consejo.* La Comisión sólo tiene competencia para conceder ayudas cuando haya sido legalmente facultada para ello por el Consejo.

92. Se plantea entonces la cuestión de si el sistema general de intervenciones que prevé medidas particulares para la venta de la mantequilla almacenada que no pueda venderse en condiciones normales durante una campaña lechera contiene una autorización de esta índole a favor de la demandada cuando prevé que se podrán adoptar «medidas particulares» o «medidas adecuadas».

93. El apartado 7 del artículo 6 del Reglamento nº 804/68, en el que se ha basado la demandada para emprender la acción «mantequilla de Navidad» y que le faculta para fijar en particular el *importe* de las ayudas para el almacenamiento privado en el marco del procedimiento de comités de gestión, contradice ya la hipótesis de que la demandada puede conceder ayudas de manera autónoma, a título de «medidas particulares» en el sentido del apartado 3 del artículo

27 — *Op. cit.*

28 — Sentencia de 15 de octubre de 1969 en el asunto 16/69, Comisión/Gobierno de la República Italiana, Rec. 1969, p. 377.

6. El apartado 7 del artículo 6 únicamente la autoriza a fijar, en forma de modalidades de aplicación, el importe de las ayudas, es decir, sus tipos, estando expresamente reservada al Consejo por los apartados 2 y 6 del artículo 6 del Reglamento la competencia para la concesión de las mismas.

94. Es más, tanto la economía del Reglamento nº 804/68 como la práctica de las instituciones comunitarias en la aplicación de dicho Reglamento, como la economía del Tratado en lo referente a la cuestión de las ayudas, se oponen a que unas ayudas puedan considerarse «medidas particulares» hasta tanto que el Consejo no lo haya decidido expresamente.

95. La similar regulación contenida en el artículo 12 del Reglamento, a la que ya me he referido anteriormente, también prevé que sea el Consejo quien decida en primer lugar la adopción de medidas para combatir los excedentes de materias grasas butíricas, y sólo deja en manos de la demandada la adopción de las modalidades de aplicación.

96. Así, por lo que se refiere a la venta de mantequilla a precio reducido destinada al consumo directo en Grecia e Italia que ha acompañado a la acción «mantequilla de Navidad», es el propio Consejo quien ha decidido, en el marco del Reglamento nº 2957/84 ya mencionado, conceder una ayuda al consumo directo de mantequilla en Grecia e Italia, fijando simultáneamente el *importe* de dicha ayuda, 160 ecus por cada 100 kilogramos. Únicamente después, ha adoptado la demandada las medidas de aplicación correspondientes mediante el Reglamento nº 3029/84.

97. De la misma manera, el Consejo ha autorizado a los Estados miembros, por medio del Reglamento nº 1269/79, a que concedan una ayuda para la mantequilla destinada al consumo directo; también aquí ha fijado por sí mismo el importe de la ayuda y sólo ha dejado en manos de la demandada el cuidado de adoptar las modalidades de ejecución.

98. También ha sido el propio Consejo quien ha adoptado la normativa sobre la concesión de ayudas destinadas a mantener el nivel de utilización de mantequilla por determinadas categorías de consumidores e industrias.[29] En el artículo 1 de la versión que estaba vigente en el período que aquí interesa,[30] el Consejo decidió por sí mismo cuáles pueden ser los eventuales destinatarios de la ayuda —instituciones y colectividades sin fin lucrativo, ejércitos, fabricantes de productos de pastelería y helados, así como de otros productos alimenticios a determinar. Sin embargo, en el artículo 3 dejó en manos de la demandada el cuidado de fijar el importe de las ayudas en el marco de las modalidades de aplicación.

99. En resumen, debe hacerse constar que, en los citados supuestos, en los que no se trataba de una acción única sino de reducciones de precios de la mantequilla a largo plazo, el Consejo ha decidido en cada caso la creación de la ayuda y a veces también su importe.

100. Esta conclusión, que ni las «medidas particulares» contempladas en el párrafo 2 del apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 804/68, ni tampoco las «medidas adecuadas» contempladas en el artículo 7 *bis* del Reglamento nº 985/68 abarcan *en ningún caso las ayudas*, tampoco ha sido desmentida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con el artículo 155 del Tratado, es decir, con las competencias de ejecución de la Comisión.

101. Es cierto que, en su sentencia de 30 de octubre de 1975 en el asunto 23/75,[31] el Tribunal de Justicia ha declarado que se deduce del contexto general del artículo 155

29 — Reglamento nº 1723/81 del Consejo, de 24 de junio de 1981, por el que se establecen las normas generales relativas a las medidas destinadas a mantener el nivel de utilización de mantequilla por determinadas categorías de consumidores e industrias, DO 1981, L 172, p. 14; EE 03/22, p. 73.

30 — En la versión del Reglamento nº 863/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1723/81 en lo referente a la posibilidad de concesión de ayudas a la utilización de mantequilla para la fabricación de determinados productos alimenticios, DO 1984, L 90, p. 23; EE 03/30, p. 68.

31 — Sentencia de 30 de octubre de 1975 en el asunto 23/75, Rey Soda/Cassa Conguaglio Zucchero, Rec. 1975, p. 1279.

del Tratado, así como de las exigencias de la práctica, que el concepto de «ejecución» debe ser interpretado extensivamente. Siendo la Comisión la única capacitada para hacer un seguimiento constante y atento de la evolución de los mercados agrícolas y para actuar con la urgencia requerida por la situación, el Consejo, en opinión del Tribunal de Justicia, puede verse llevado a atribuir a la Comisión, en el ámbito de la política agrícola común, amplias facultades de apreciación y de acción. El Tribunal de Justicia a través de estas afirmaciones se ha limitado a refutar las declaraciones de una parte cuya tesis era que debía interpretarse restrictivamente una autorización dada por el Consejo a la Comisión para la adopción de modalidades de aplicación.

102. Aun cuando no deba, por ello, interpretarse restrictivamente la competencia de la demandada para adoptar modalidades de aplicación, la Comisión no puede sin embargo conceder por propia iniciativa ayudas no previstas en el Tratado ni en un acto del Consejo. Esto es lo que se desprende ya de la economía del Reglamento nº 804/68, de la disposición especial contenida en su artículo 23 en cuya virtud los artículos 92 y 94 del Tratado son aplicables salvo disposiciones contrarias de dicho Reglamento, pero también y sobre todo de la reticencia de que por principio hace gala el Tratado CEE en relación con las ayudas en general.

103. Los artículos 92 y siguientes del Tratado CEE bastan para apreciar dicha reticencia; si bien, como ya se ha dicho, no vinculan directamente a las instituciones de la Comunidad al considerar las ayudas comunitarias, los principios que les sirven de base deben ser aplicados a estas últimas.

104. Según dichos artículos, las ayudas están prohibidas, salvo disposición en sentido contrario del Tratado CEE. Disposiciones de este tipo se encuentran en los apartados 2 y 3 del artículo 92, que enumera, por una parte, una serie de ayudas generalmente compatibles con el mercado común y, por otra parte, ayudas que podrán considerarse compatibles con el mismo. Además, la letra *d* del apartado 3 del artículo 92 autoriza al *Consejo* a declarar compatibles con el mercado común otras categorías de ayudas, de la misma manera que el párrafo 3 del apartado 2 del artículo 93 le permite autorizar en casos excepcionales medidas en sí mismas ilícitas.

105. Por supuesto que, en el marco del control de las ayudas, se reconoce a la Comisión una cierta facultad de apreciación, en particular en relación con el examen de ayudas potencialmente lícitas de acuerdo con el apartado 3 del artículo 92 del Tratado CEE. No puede, sin embargo, salirse del marco delimitado por el Tratado CEE o por un acto del Consejo. En consecuencia, incumbe exclusivamente al Consejo la decisión sobre la licitud de las ayudas que sobrepasan dicho marco.

106. Que la reticencia del Tratado CEE en relación con las ayudas afecta también al sector de la agricultura se confirma igualmente por la resolución de la Conferencia de Estados miembros celebrada en Stresa, convocada de acuerdo con el apartado 1 del artículo 43 para poner a punto las líneas directrices de una política agrícola común, y que emitió un acuerdo general, en particular, sobre el siguiente principio general:

«Debe considerarse esencial la eliminación de las subvenciones contrarias al espíritu del Tratado» [32] *(traducción no oficial).*

107. Conviene dejar constancia de que el principio general, según el cual es en todo caso el Consejo quien debe decidir la concesión de ayudas que no hayan sido expresa-

32 — DO 1958, p. 281.

mente previstas, tiene validez igualmente en el ámbito agrícola. Como ya se ha dicho más arriba, los criterios a este respecto están contenidos en el párrafo 1 del apartado 3 del artículo 40 y en el artículo 42 del Tratado CEE.

108. Ni siquiera una interpretación extensiva del concepto de «competencia de ejecución» de la Comisión permite sustraerse al principio de que las ayudas sólo son lícitas cuando están previstas en el Tratado o por un acto del Consejo.

109. Debe, pues, concluirse por ahora que la demandada no era competente para establecer por iniciativa propia el sistema de ayudas que contiene el Título I del Reglamento nº 2956/84.

110. Tampoco puede oponerse a esta conclusión que el Consejo haya aprobado tácitamente la medida adoptada por la Comisión. De los considerandos resulta que el comité de gestión no emitió su dictamen en el plazo señalado. [33]

111. Tampoco puede alegarse a los mencionados efectos el segundo considerando del Reglamento nº 2957/84 del Consejo, de 22 de octubre de 1984. En él se dice que la Comisión considera la posibilidad de «promulgar, tomando como base el apartado 7 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 804/68, una medida *ad hoc* que conlleve una reducción suplementaria del precio de la mantequilla adquirida para el consumo directo con vistas a las fiestas de fin de año» *(traducción no oficial)*. A mi juicio, esta declaración no constituye una aprobación a posteriori de las medidas adoptadas por la Comisión. La decisión del Consejo fue adoptada algunos días después de adoptarse la de la Comisión. En aquella fecha, el Consejo debió actuar sobre la base de que la Comisión había decidido la acción «mantequilla de Navidad«de acuerdo con el Derecho vigente, y extrajo de ello las consecuencias para Italia y Grecia.

Violación del principio de estabilización de los mercados

112. Según los términos de la letra *c* del apartado 1 del artículo 39 del Tratado, el objetivo de estabilización del mercado forma parte de los objetivos de la política agrícola común. Dicho objetivo se impone a todas las instituciones de la Comunidad que aplican o gestionan la política agrícola común, es decir, al Consejo cuando crea las organizaciones comunes de mercado, y a la Comisión cuando colabora en la creación de normas o cuando aplica el Derecho emanado del Consejo.

113. La estabilización de los mercados supone fundamentalmente la adaptación de la producción a la demanda interna de la Comunidad. En ocasiones, dicho término designa el equilibrio entre la oferta y la demanda de un producto agrícola en particular. En esta medida, cabe estimar que el principio de estabilización del mercado se corresponde con el principio del equilibrio del mercado tal y como se inscribe en el artículo 6 del Reglamento nº 804/68.

114. Debe, sin embargo, atribuirse un significado más amplio al concepto de estabilización del mercado: cuando diferentes productos agrícolas se encuentren entre sí en una relación de competencia por razón de las posibilidades de sustitución entre ellos, el equilibrio entre los dos mercados a que dichos productos pertenecen se inscribe así mismo en la estabilización de mercados.

115. Sin embargo, los objetivos de la política agrícola común que establece el artículo 39 del Tratado CEE no pueden considerarse aisladamente sino que por el contrario han de serlo en su conjunto. Dado que se trata de objetivos que en supuestos concretos pueden ser divergentes y que no pueden alcanzarse simultáneamente en la misma medida, las instituciones comunitarias competentes, como ha afirmado el Tribunal de Justicia en varias ocasiones, deben establecer

33 — Véase DO 1984, L 279, de 18.10.1984, p. 5, último considerando.

un equilibrio entre los diferentes objetivos inscritos en el artículo 39. Esta disposición no permite, sin embargo, perseguir aisladamente uno de dichos objetivos, de manera que se haga imposible la realización de los demás. [34]

116. Por lo que se refiere a la mantequilla y a la margarina, se trata de productos agrícolas en el sentido del capítulo 4 y del apartado 13 del capítulo 15 de Anexo II del Tratado CEE, y sus precios son interdependientes. [35]

117. Las relaciones fundamentales entre el mercado de la mantequilla y el mercado de la margarina han sido establecidas por el Consejo en el momento de la adopción del Reglamento nº 804/68 relativo a la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos y del Reglamento nº 136/66 relativo a la organización común en el sector de las materias grasas, citados ambos ya en diversas ocasiones, así como por las decisiones relativas a los precios y por una protección aduanera de cara al exterior garantizada por el arancel aduanero común.

118. A través de dichas medidas, el Consejo ha establecido el equilibrio que consideraba justo entre el mercado de la mantequilla y el de la margarina, a la vez que ha fijado el marco de la actividad de los productores de mantequilla y margarina, respectivamente.

119. La demandada critica dicho marco, y por consiguiente la relación fundamental entre el mercado de la mantequilla y de la margarina. En el elevado precio de la mantequilla, decidido por el Consejo, así como en el bajo precio, cercano al del mercado mundial, de las materias primas utilizadas en la fabricación de la margarina, la demandada advierte la presencia de una ventaja injustificable para los fabricantes de margarina y de una desventaja para los productores de mantequilla. Para equilibrar dicha situación que estima insatisfactoria, la demandada ha sometido en varias ocasiones propuestas al Consejo con el fin de instituir una tasa sobre las materias grasas, propuestas que, sin embargo, no han sido hasta la fecha adoptadas por el Consejo.

120. Para crear una situación de competencia entre la mantequilla y la margarina que califica de normal, al menos durante un breve período y en relación con cantidades limitadas de mantequilla, la demandada emprendió la acción «mantequilla de Navidad» 1984/1985, con las importantes subvenciones a las ventas de mantequilla que dicha acción implicaba. De esta manera, la demandada ha modificado las relaciones creadas por el Consejo entre el mercado de la mantequilla y el de la margarina, y las ha corregido por iniciativa propia.

121. En este contexto, poco importa que la relación creada por el Consejo entre el mercado de la mantequilla y el de la margarina sea o no apropiada, o que las condiciones de competencia buscadas por la demandada fueran más adecuadas. La cuestión es si la demandada estaba autorizada a modificar las decisiones adoptadas por el Consejo en el marco de sus competencias *de ejecución.*

122. Como ya ha quedado expuesto, debe evitarse una interpretación estricta de la delegación de competencia del Consejo a la Comisión prevista en el artículo 155 del Tratado CEE en el sentido de que la autorización que de ella se deriva queda limitada a competencias no reglamentarias. [36] En la sentencia de 30 de octubre de 1975 en el asunto 23/75, [37] el Tribunal de Justicia ha subrayado incluso que el Consejo puede otorgar por esta vía a la Comisión una competencia muy amplia, cuyos límites deben apreciarse más en función de los objetivos

34 — Sentencia de 13 de marzo de 1968 en el asunto 5/67, W. Beus GmbH y Co./Hauptzollamt München-Landbergerstraße, Rec. 1968, p. 127; sentencia de 6 de diciembre de 1984 en el asunto 59/83, *op. cit.*

35 — Sentencia de 23 de febrero de 1983 en el asunto 66/82, Fromançais SA/FORMA, Rec. 1983, p. 395.

36 — Véase la sentencia de 15 de julio de 1970 en el asunto 41/69, ACF Chemiefarma NV/Comisión, Rec. 1970, p. 661.

37 — *Op. cit.*

generales de carácter básico de la organización de mercado que del sentido literal de la autorización. Sin embargo, la competencia de la demandada para adoptar Reglamentos de ejecución está limitada por el sistema general de la organización de mercado correspondiente, que no puede modificar.

123. En el caso de autos, la demandada ha sobrepasado dichos límites cuando, al emprender la acción «mantequilla de Navidad» 1984/1985, ha sustituido, al menos de manera provisional, las condiciones-marco establecidas por el Consejo para las relaciones del mercado de la mantequilla con el de la margarina por relaciones de competencia entre la mantequilla y la margarina que juzgaba apropiadas. De este modo, la Comisión ha interferido en el proceso de estabilización de mercados de la mantequilla y de la margarina que había sido perseguido por el Consejo en aplicación del artículo 39 del Tratado CEE.

124. Así, la demandada ha violado el principio de estabilización de mercados previsto en el artículo 39 del Tratado CEE. Dicha violación no reside, sin embargo, en la modificación de las relaciones de competencia entre la mantequilla y la margarina, sino por el contrario en el ataque a las relaciones de competencia establecidas por el Consejo.

Violación de la prohibición de discriminación

125. Según el párrafo 2 del apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE, la organización común de mercados agrícolas deberá excluir toda discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad. La prohibición de toda discriminación que dicho precepto establece, constituye una configuración específica del principio general de igualdad que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario. Conforme a dicho principio, no pueden tratarse de manera diferente situaciones iguales, salvo que esté objetivamente justificada una diferenciación. De esta manera, el mencionado principio restringe la libertad de acción de las instituciones de la Comunidad en el marco de la aplicación de los objetivos de la política agrícola enunciados en el artículo 39 del Tratado CEE. [38]

126. En este contexto, debe hacerse constar en primer lugar que las demandantes no discuten los principios básicos aplicables a los productos de que aquí se trata, es decir, la mantequilla y la margarina, tal y como han sido previstos por el Consejo en las organizaciones de mercado ya citadas, por una parte para el sector de las materias grasas y por otra para el sector de la leche y de los productos lácteos. Estas relaciones fundamentales creadas por el Consejo entre las dos partes del mercado del sector de las materias grasas deben tomarse como punto de partida de un equilibrio de mercados estabilizado.

127. A continuación debe examinarse si mediante su acción «mantequilla de Navidad» 1984/1985 la demandada ha vulnerado de forma discriminatoria este equilibrio alcanzado por el Consejo.

128. Debe, por ello, investigarse si se dan situaciones comparables entre la mantequilla, por una parte, y la margarina, por otra, y en particular si la margarina puede sustituir a la mantequilla en sus habituales utilizaciones específicas. Tanto las declaraciones de las partes como la experiencia general dan constancia de la existencia de una relación de sustitución entre la mantequilla y la margarina, al menos en la medida en que ambos productos pueden ser utilizados de la misma manera para untar pan y para cocinar. [39]

129. Por consiguiente, si se puede establecer una cierta similitud por lo que se refiere a la utilización de ambos productos, debe indagarse seguidamente si las diferentes estructuras de las organizaciones de mercado en el sector de la leche y de los productos lácteos, por una parte, y en el sector de las

38 — Véase la sentencia de 5 de julio de 1977 en el asunto 116/76, Granaria BV/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Rec. 1977, p. 1247.

39 — Por lo que se refiere al carácter interdependiente de los precios de la mantequilla y de la margarina, véase la sentencia de 23 de febrero de 1983 en el asunto 66/82, *op. cit.*

materias grasas, por otra, justifican la aplicación de una acción que concede ayudas a la mantequilla, como la acción «mantequilla de Navidad» 1984/1985.

130. En este contexto, conviene dejar constancia de que las dos organizaciones de mercado prevén sistemas de precios muy diferentes. Mientras que las materias grasas utilizadas en la fabricación de la margarina pueden comprarse fundamentalmente en la Comunidad a un precio equivalente al del mercado mundial, el producto básico para la fabricación de la mantequilla, es decir, la leche, ha de comprarse a un precio muy superior, que excede el precio del mercado mundial en una cantidad aproximada a 200 ecus por cada 100 kilogramos. Por otra parte, conviene recordar que, durante todo el período de referencia, la mantequilla se ha beneficiado de una garantía de compra ilimitada, a precios que tienen en cuenta el nivel del precio de la leche, muy elevado en comparación con el del mercado mundial.

131. La demandada ha interferido ahora en esta estructura de precios al subvencionar la venta de la mantequilla almacenada en una cantidad cercana a la mitad del precio de intervención para la mantequilla fresca, mientras que la normativa en materia de intervención en relación con la mantequilla fresca se mantenía simultáneamente sin variación alguna de los precios de intervención. Si bien es cierto que la reducción a aproximadamente la mitad del precio de la mantequilla almacenada podía excluir del mercado, en cierta medida, la mantequilla fresca vendida a precio normal, también lo es que dicha mantequilla fresca no podía venderse directamente a los consumidores; ahora bien, siempre quedaba la posibilidad de vender la mantequilla a los organismos de intervención al precio de intervención, de manera que los productores de mantequilla no eran privados en absoluto de sus posibilidades de venta.

132. Distinta era, en cambio, la situación de los fabricantes de margarina. Habida cuenta de que su producto no se beneficiaba de ninguna posibilidad de venta garantizada por medidas de intervención, en una situación en la que un producto competitivo, masivamente subvencionado —esto es, cerca de la mitad de su valor— se ponía a la venta resultaba inevitable que sus ventas disminuyeran, y ello sin que estuviera prevista compensación alguna.

133. Debe pues reconocerse que las subvenciones otorgadas a la mantequilla almacenada en el marco de la acción «mantequilla de Navidad» 1984/1985 han afectado de manera diferente a los productores de mantequilla y a los de margarina: los productores de mantequilla fresca excluida del mercado han podido ofrecer su mercancía a los organismos de intervención sin ninguna restricción y dichos organismos estaban obligados a comprarla, en tanto que no se ofrecía ninguna solución de este tipo a los fabricantes de margarina. En consecuencia, la intervención de la demandada en los dos mercados de productos a base de materia grasa ha tenido efectos diferentes: por lo que se refiere a los productores de mantequilla, dichos efectos hubieran podido producirse a lo sumo en la medida en que el precio que podía obtenerse en el mercado fuera superior al precio de intervención, lo que nadie ha pretendido, mientras que los fabricantes de margarina han tenido que soportar una reducción de sus ventas sin compensación alguna.

134. Esta diferencia de trato entre los productores de ambos productos no puede justificarse por razones objetivas, consistentes en la diferente estructura de ambas organizaciones de mercado: las dos organizaciones de mercado han sido el instrumento utilizado por la institución comunitaria competente, es decir, el Consejo, al aplicar las disposiciones correspondientes del Tratado, para conseguir una determinada situación de competencia; las diferencias estructurales de las organizaciones de mercado no pueden constituir una justificación alegable por la demandada para deteriorar la situación competitiva de los fabricantes de margarina a través de disposiciones de aplicación.

135. Si únicamente cupiera apreciar una discriminación en el caso de que una des-

ventaja impuesta a un grupo de productores generase una ventaja para otro grupo de productores, habría que admitir igualmente el siguiente razonamiento:

136. Si bien el hecho de subvencionar la mantequilla almacenada desemboca, por una parte, en una disminución del consumo de margarina, no lo es menos que, por otra parte, también da lugar, debido a la rotación de las existencias, a un retroceso de ventas de la mantequilla fresca, mantequilla que seguidamente compran los organismos de intervención; no se puede ver en una acción «mantequilla de Navidad» una ventaja directa para los productores de mantequilla. Dicha acción tiene, sin embargo, como consecuencia indirecta una ventaja muy importante para los productores de mantequilla. Habida cuenta de la existencia de una organización de mercado en el sector de la leche y de los productos lácteos que funciona de tal manera que con ayuda de una garantía ilimitada de compra y de precios muy elevados en comparación con los del mercado mundial genera inevitablemente un excedente estructural permanente de leche, las acciones dirigidas a dar salida a las existencias, tales como la acción «mantequilla de Navidad» 1984/1985, son necesarias para mantener, al menos durante un período adicional, el sistema existente con sus elevados precios para la leche y su garantía ilimitada de compra. Aunque, por su propia naturaleza, el sistema de intervención no pueda significar que determinadas cantidades de productos agrícolas sean retiradas del mercado de forma duradera, sino, por el contrario, que dichos productos se vuelven a poner a la venta en el momento apropiado, la práctica de las intervenciones en el mercado de la leche ha evolucionado hacia un sistema cuyo objetivo es encontrar posibilidades excepcionales de venta. De manera que la acción «mantequilla de Navidad» 1984/1985 ha servido, aunque sólo haya sido en forma limitada, para mantener, al menos aún por algún tiempo, el elevado precio de la leche y la garantía de compra; con ello dicha acción ha beneficiado indirectamente a los productores de leche.

137. Dado que la acción «mantequilla de Navidad» 1984/1985 ha supuesto para los productores de margarina pérdidas importantes, y en cualquier caso más importantes que las ocasionadas a los productores de mantequilla, es forzoso ver en esta diferencia de trato en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,[40] una discriminación en perjuicio de los fabricantes de margarina que precisamente no pueden beneficiarse de las ventajas de la organización de mercado en el sector de la leche y de los productos lácteos. La discriminación no reside en un nuevo reparto de las cargas en perjuicio de las demandantes, sino en la intrusión, injustificada y desfavorable para las demandantes, en el reparto de cargas decidido en su momento por el Consejo.

138. Mi conclusión es que, mediante la acción «mantequilla de Navidad», la Comisión ha conculcado por propia iniciativa, esto es, sin suficiente fundamento jurídico, las relaciones de competencia establecidas entre la mantequilla y la margarina y que por ello ha actuado ilegalmente.

139. De ello no cabe deducir que un comportamiento similar del Consejo sería también automáticamente ilegal, ya que el Tratado le confiere en el sector de la agricultura competencias más amplias que a la Comisión.

140. La opinión que aquí se mantiene lleva a la conclusión de que incumbe al propio Consejo, responsable de la creación de los excedentes de mantequilla a causa de su política de precios, adoptar las medidas dirigidas a suprimir dichos excedentes. Una de dichas medidas podría consistir en la concesión de una autorización expresa a la Comisión para vender mantequilla a precio reducido. En el caso de autos, no ha habido tal autorización.

40 — Véase sentencia de 25 de octubre de 1978 en los asuntos acumulados 103 y 145/77, Royal Scholten-Honig Ltd y otros/Intervention Board for Agricultural Produce, Rec. 1978, p. 2037, y sentencia de 5 de julio de 1977 en el asunto 116/76, *op. cit.*

Perturbación del equilibrio del mercado

141. El apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 804/68 prevé que la venta de la mantequilla comprada por el organismo de intervención se lleve a cabo de tal manera que no comprometa el equilibrio del mercado.

142. Dado que el objeto del Reglamento nº 804/68 era la organización del mercado en el sector de la leche y de los productos lácteos, estoy de acuerdo con la demandada cuando afirma que el concepto de equilibrio del mercado contenido en el apartado 3 del artículo 6 sólo puede entenderse en el sentido de equilibrio del mercado de la leche y de los productos lácteos. De manera que *dicha* disposición —al contrario que la letra *c* del apartado 1 del artículo 39 del Tratado (véanse los apartados 112 a 124)— no prevé que se tomen en consideración materias grasas competitivas de origen vegetal.

143. Si, de cara a un precio de intervención establecido por la Comunidad y a la garantía de venta que simultáneamente existe en relación con la mantequilla, aún puede hablarse de mecanismo de mercado, dicho mecanismo de mercado implica igualmente la posibilidad de vender la mantequilla a los organismos de intervención en cantidades ilimitadas y a los precios de intervención. Incluso en la hipótesis de que las existencias de mantequilla subvencionada obstaculizaran temporalmente la venta de mantequilla fresca, que a su vez se convierte en mantequilla almacenada en virtud del sistema de compras de intervención, no puede verse en ello una perturbación duradera del «mecanismo del mercado». La única desventaja que podría experimentar la mantequilla fresca excluida del mercado reside en que se le priva de la posibilidad de ser vendida en el mercado a un precio superior al precio de intervención. Habida cuenta de los excedentes de mantequilla, nadie ha afirmado, ni puede suponerse, que se pueda obtener en el mercado libre un precio notablemente superior al precio de intervención.

144. De ello se deriva que, a pesar del posible retroceso de la mantequilla fresca en beneficio de la mantequilla almacenada no puede apreciarse perturbación alguna del «mecanismo del mercado» debida a la acción «mantequilla de Navidad» 1984/1985 que exceda notablemente de las intervenciones, en cualquier caso ya habituales, en dicho mercado.

145. Por consiguiente, no cabe apreciar una perturbación del equilibrio del mercado de acuerdo con el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 804/68.

Violación del principio de proporcionalidad

146. Para examinar la cuestión de la violación del principio de proporcionalidad que ha sido alegada, conviene afrontar dos tipos de problemas. Hay que indagar, en primer lugar, si el medio utilizado, a saber, las subvenciones otorgadas a las ventas de mantequilla almacenada, es proporcionado al objetivo perseguido, a saber, aliviar el mercado de la mantequilla.

147. Hay que distinguir de esta cuestión la de si el mercado se ha visto aliviado en proporción a los costes que de ello derivan para la Comunidad. Este último punto de vista debe quedar fuera del presente recurso de indemnización, ya que la apreciación de la oportunidad financiera de una acción comunitaria incumbe a las instancias políticas correspondientes, así como al Tribunal de Cuentas, y no está sometida al control de los diferentes operadores económicos.

148. Resta por debatir la cuestión de si los resultados de la acción «mantequilla de Navidad» justifican el retroceso pasajero de la margarina en el mercado y si había otras posibilidades para obtener resultados similares con medidas menos onerosas para los productores de margarina.

149. Habida cuenta de la saturación del mercado de las materias grasas en el interior de la Comunidad, que no permite una expansión importante del mercado aunque sólo sea debido a las costumbres de consumo así como a consideraciones dietéticas, únicamente habrían podido adoptarse, todo lo más, medidas de reducción de las existencias de mantequilla que produjesen sus efectos fuera del mercado común. Por lo que se refiere a tales medidas, la demandada alega convincentemente que los mercados de materias grasas externos a la Comunidad estaban tan saturados como el mercado comunitario. Según la demandada, toda exportación suplementaria resultaba imposible, ya sea por falta de mercados, como por ejemplo en el caso de los países en vías de desarrollo, incluso en el marco de acciones humanitarias a título de ayuda alimentaria, ya por la imposibilidad en que se encuentra la Comunidad, en virtud de las obligaciones de política comercial que le impone el GATT, de vender a terceros países importantes cantidades suplementarias de mantequilla.

150. La demandada sólo disponía, por ello, de la posibilidad de vender cantidades suplementarias de mantequilla en el interior de la Comunidad. Si estas medidas no presentan otros vicios, no puede verse en ello una violación del principio de proporcionalidad.

151. En el presente contexto no cabe, sin embargo, apreciar irregularidad.

Abuso y desviación de poder

152. Cabe hacer las siguientes observaciones en relación con el argumento de las demandantes belga y neerlandesas según el cual, al emprender la acción «mantequilla de Navidad» 1984/1985, la demandada abusó de los poderes que le otorgaban los artículos 6 y 12 del Reglamento nº 804/68 ya que no sólo se preservaban las posibilidades competitivas de la mantequilla en el mercado sino que, por el contrario, se mejoraban, y se afectaba de manera discriminatoria el equilibrio del mercado entre la margarina y la mantequilla en detrimento de la margarina.

153. En la medida en que se trate de la violación del principio de estabilización de los mercados o incluso de la prohibición de discriminación, hay que decir que tales motivos ya han sido tratados. No queda, pues, sino examinar si la demandada estaba autorizada por el artículo 6 del Reglamento nº 804/68 para mejorar las posibilidades competitivas de la mantequilla en comparación con la margarina, en lugar de limitarse a preservarlas.

154. Conviene interpretar la disposición del apartado 4 del artículo 6 del Reglamento nº 804/68 a la luz del espíritu y de los objetivos del sistema de intervención. Dicho sistema sirve para asegurar la garantía de precios; los productos son comprados por los organismos de intervención, especialmente cuando no pueden venderse en el mercado a los precios previstos por el Consejo. Por lo demás, la intervención no significa que los productos queden definitivamente sustraídos a los mecanismos del mercado, sino que deben volver a ponerse a la venta en el momento apropiado. Si, por esta vía, lo que se pretende es preservar las posibilidades competitivas de la mantequilla, debe tenerse en cuenta a este respecto que era ya imposible vender mantequilla fresca —ya que de no ser así no se habría llegado a una compra de mantequilla por los organismos de intervención— y que, por otra parte, el almacenamiento supone una cierta disminución de la calidad. En dicha situación, el hecho de mantener las posibilidades competitivas de la mantequilla en el mercado equivale casi forzosamente a la mejora de dichas posibilidades; lo que puede hacerse por medio de la apertura de nuevos mercados pero también mediante la mejora de las posibilidades competitivas frente a los productos de sustitución. De lo que se deriva que estas medidas no deben estar obli-

gatoriamente desprovistas de todo efecto sobre la competencia con dichos productos de sustitución.

155. De manera que, si se considera este aspecto en forma aislada, la demandada ha cumplido la función que le asigna el apartado 4 del artículo 6 del Reglamento nº 804/68. Sus competencias en el marco de tales acciones no están limitadas por el apartado 4 del artículo 6, sino a lo sumo por otros principios del Derecho comunitario, como el principio de estabilización de los mercados o el de prohibición de discriminación.

156. Carecen, por consiguiente, de fundamento, las alegaciones de las demandantes invocando abuso o desviación de poder.

Violación del principio de la libre circulación de mercancías

157. Según el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 2956/84, la mantequilla se destinará exclusivamente al consumo directo en el Estado miembro en el que se conceda la ayuda o la reducción de precios, sin perjuicio de pequeñas cantidades carentes de todo carácter comercial, compradas por consumidores privados *finales.*

158. Esta disposición excluye la libre comercialización de la «mantequilla de Navidad». La observación de la demandada en el sentido de que era posible una «comercialización de pequeñas cantidades desprovistas de todo carácter comercial» no resulta convincente, ya que es difícilmente concebible una comercialización «desprovista de todo carácter comercial». La disposición correspondiente, contenida en el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento, únicamente permite al consumidor final la utilización de la mantequilla comprada en un Estado miembro en otro Estado miembro. Puede imaginarse, a lo sumo, la posibilidad de declarar lícita la transmisión a título gratuito de esta mantequilla a amigos o a conocidos. Todo ello se aleja mucho de la libre circulación de mercancías en un mercado común.

159. El artículo 38 del Tratado CEE dispone que el mercado común abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas y que, salvo disposición contraria de los artículos 39 a 46, ambos inclusive, las normas previstas para el establecimiento del mercado común serán aplicables a los productos agrícolas. No es por consiguiente posible, a partir de la expiración del período transitorio, basarse en los artículos 39 a 46 para justificar excepciones unilaterales al artículo 34 del Tratado CEE.[41] Si bien es cierto que los artículos 30 a 36 del Tratado se refieren en primer lugar a las medidas unilaterales de los Estados miembros, no por ello deja de obligar a las instituciones comunitarias, como expresa la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de febrero de 1984,[42] a respetar la libre circulación de mercancías en el interior de la Comunidad, elemento fundamental del mercado común.

160. Al adoptar el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 2956/84 la demandada no ha obrado así. Concretamente, no podía fundamentar dicha medida en el artículo 36 del Tratado CEE, ya que, en el supuesto de que fueran aplicables a los actos de las instituciones comunitarias, no concurren los requisitos de dicho artículo.

161. Tampoco puede estarse de acuerdo con la demandada cuando, al invocar por analogía la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 1979,[43] estima que es posible imponer restricciones suplementarias a la libre circulación de mercancías si estas últimas se hicieran necesarias debido a exigencias imperativas de la política agrícola. La demandada se refiere en este punto

41 — Véase la sentencia de 16 de marzo de 1977 en el asunto 68/76, Comisión/República Francesa, Rec. 1977, p. 515.

42 — Sentencia de 29 de febrero de 1984 en el asunto 37/83, *op. cit.*

43 — Sentencia de 20 de febrero de 1979 en el asunto 120/78, Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Rec. 1979, p. 649.

en particular al «carácter social», la «limitación de las cantidades» y la «breve duración de las medidas». [44]

162. Ciertamente, puede concederse a la demandada que, en la citada sentencia, el Tribunal de Justicia ha admitido posibilidades suplementarias de restricción de la libre circulación de mercancías que van más allá de las disposiciones del artículo 36, habida cuenta en particular de las exigencias de lealtad del comercio y de defensa de los consumidores. Pero esta jurisprudencia, que va más allá del tenor literal de los artículos 30 y 36 del Tratado CEE, no puede extenderse por analogía, dada la fundamental importancia del principio de la libre circulación de mercancías para la consecución del mercado común.

163. Aun si tal fuera el caso, habría que hacer constar que la demandada no ha aportado fundamentos suficientes para explicar por qué era absolutamente necesario cerrar las fronteras para alcanzar los objetivos de la acción «mantequilla de Navidad» (aumento de las ventas, rotación de las existencias). Ninguna de las razones expuestas en el apartado 148 basta para justificar la exclusión de la libre circulación de mercancías cuya creación es uno de los objetivos fundamentales del Tratado CEE. Dicha justificación es, sin embargo, indispensable, para la aplicación tanto de los elementos de excepción contenidos en el artículo 36, como de los admitidos por el Tribunal de Justicia con carácter suplementario.

164. La regla contenida en el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 2956/84 se opone, por consiguiente, al principio de libre circulación de mercancías enunciado en los artículos 30 y siguientes del Tratado CEE.

165. No pueden admitirse, sin embargo, las consecuencias que las demandantes neerlandesas extraen de la violación del principio de libre circulación de mercancías, a saber, que la ilegalidad afecta no sólo a la disposición específica, sino también al Título I del Reglamento nº 2956/84 en su totalidad. La exclusión de la libre circulación de mercancías en lo que se refiere a la acción «mantequilla de Navidad» constituye una medida conexa que sin embargo no implica la ilegalidad del resto de la acción «mantequilla de Navidad», por lo menos no desde este punto de vista. Incluso en el supuesto de que las disposiciones que excluyen la libre circulación de mercancías no se hubiesen incluido en el Reglamento, la acción «mantequilla de Navidad» habría podido ser aplicada. Lo que demuestra que la exclusión de la libre circulación de mercancías no constituye una regla tan importante como para que se deba concluir que, sin dicha exclusión, no habría podido aplicarse la acción «mantequilla de Navidad».

Violación del principio de confianza legítima

166. Las demandantes neerlandesas alegan por último que, habida cuenta de las declaraciones públicas de la demandada en cuanto a la ineficacia de acciones del tipo «mantequilla de Navidad», no podían esperar que se emprendiera una acción de este tipo en 1984.

167. Si se examinan más de cerca las citadas declaraciones de la demandada debe hacerse constar, sin embargo, que la Comisión ha estimado que acciones del tipo «mantequilla de Navidad» no habían tenido el éxito suficiente para justificar los gastos que de ellas se habían derivado. No se han abordado otros aspectos, como la eficacia de una acción «mantequilla de Navidad» de cara a garantizar la rotación de las existencias. Debe reconocerse, en particular, que, como con razón ha dicho la demandada, ésta nunca se ha comprometido a no volver a adoptar en el futuro una acción «mantequilla de Navidad». Hasta *después* de em-

44 — Reglamento (CEE) nº 2956/84, DO L 279, de 18.10.1984 (EE 03/32, p. 150), noveno Considerando.

prender la acción «mantequilla de Navidad» no declaró en su Informe sobre la agricultura de 1985 que no contemplaba la posibilidad de repetir una acción de este tipo en la campaña 1985/1986, dado que dicha medida destinada a aumentar las ventas de mantequilla se había manifestado cara y sin influencia sobre los precios. [45]

168. La demandada no ha dado con ello motivo alguno a las demandantes para que éstas contasen con que en el futuro no se volviesen a adoptar acciones del tipo «mantequilla de Navidad» 1984/1985. Por el contrario, como con razón ha alegado la demandada, la evolución de las existencias de mantequilla debería haber llevado a las demandantes —de la misma manera que a otros operadores del sector de los productos lácteos— a esperar que se adoptaran medidas de reducción de las existencias, del tipo de la acción «mantequilla de Navidad». Soy además de la opinión de que las demandantes deberían haber indicado qué medidas han tomado o evitado tomar por esperar que no volverían a emprenderse acciones del tipo «mantequilla de Navidad». A mi juicio, no basta con el mero retroceso del volumen de negocios, ya que las demandantes también lo habrían experimentado aun cuando hubieran debido contar con acciones del tipo «mantequilla de Navidad».

Responsabilidad de la Comunidad

169. Para terminar, queda por examinar si las infracciones apreciadas dan lugar a la responsabilidad de la Comunidad. De acuerdo con una jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, la mera apreciación de la irregularidad de un acto no basta para dar lugar a la responsabilidad de las instituciones comunitarias en el marco de su función normativa. Es preciso que se añadan elementos caracterizados. Los actos normativos, que en particular abarcan decisiones de política económica, sólo pueden suponer una responsabilidad de la Comunidad cuando se da una «violación lo suficientemente caracterizada de una norma superior de Derecho protectora de los particulares» [46] *(traducción provisional)*. Si, en el caso de decisiones de política económica, únicamente se admite de manera excepcional y en circunstancias especiales la responsabilidad derivada de actos ilegales, ello es porque las instituciones de la Comunidad forzosamente gozan de un amplio margen de discrecionalidad en lo que se refiere a dichas decisiones de política económica y porque debe garantizarse que las instituciones comunitarias no se vean obstaculizadas en relación con dichas disposiciones por la perspectiva de acciones de daños y perjuicios cada vez que, en el ámbito de la economía política, tengan que hacer una ponderación entre el interés general y el interés de los particulares. [47]

170. Toda normativa económica atañe necesariamente los intereses de todas las personas afectadas, que no son destinatarias directas de las medidas. Aun cuando no estén obligados a tomar en consideración el conjunto de intereses que se ven afectados de una manera o de otra, los poderes públicos deben, sin embargo, como ha declarado el Tribunal de Justicia en su sentencia de 12 de junio de 1958 en el asunto 15/57 [48] «actuar con prudencia y [...] no intervenir más que después de haber ponderado cuidadosamente los distintos intereses en juego, limitando —en la medida de lo posible— los perjuicios a terceros que sean previsibles» *(traducción provisional)*.

171. Al emprender la acción «mantequilla de Navidad» 1984/1985, la demandada no ha tenido suficientemente en cuenta estos principios.

45 — *La situación de la agricultura en la Comunidad, Informe 1985*, apartado 187, p. 139.

46 — Jurisprudencia constante, véanse por ejemplo las sentencias de 2 de diciembre de 1971 en el asunto 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consejo, Rec. 1971, p. 975, así como la sentencia de 6 de diciembre de 1984 en el asunto 59/83, *op. cit.*

47 — Sentencia de 25 de mayo de 1978 en los asuntos acumulados 83 y 94/76, 4, 15 y 40/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG y otros/Consejo y Comisión, Rec. 1978, p. 1209.

48 — Sentencia de 12 de junio de 1958 en el asunto 15/57, Compagnie des hauts fourneaux de chasse/Alta autoridad de la CECA, Rec. 1958, p. 159.

172. A este respecto, conviene en primer lugar hacer constar brevemente que la exclusión de la libre circulación de mercancías en lo que se refiere a la mantequilla de Navidad no puede dar lugar a la responsabilidad de la Comunidad. Si bien es cierto que el principio de la libre circulación de mercancías constituye uno de los fundamentos del mercado común, como ha sido a menudo subrayado por la jurisprudencia, en el caso de autos no es posible ver en dicho principio una norma de derecho que proteja a las demandantes. Estas no han alegado, por ejemplo, que hubieran tenido la intención de dedicarse ellas mismas al comercio intracomunitario de mantequilla de Navidad. Es más, la demandada ha alegado con razón que la exclusión de la libre circulación de mercancías había protegido particularmente a las demandantes neerlandesas en la medida en que impidió que las cantidades de mantequilla de almacenamiento que no era posible vender en otros Estados miembros fueran importadas a los Países Bajos y saturasen aún más el mercado neerlandés de la mantequilla y de la margarina.

173. Resta pues examinar la violación del principio de la estabilización de mercados y de la prohibición de discriminación mediante la concesión por parte de la demandada de ayudas ilegales.

174. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia emanada hasta la fecha en materia de responsabilidad extracontractual deduzco que la prohibición de discriminación así como el objetivo de estabilización de mercados pueden formar parte de las normas de protección cuya violación puede dar lugar a responsabilidad de la Comunidad. [49]

175. Observo una norma de protección comparable, cuya infracción eventualmente puede dar lugar a responsabilidad de la Comunidad, en la prohibición de la concesión de ayudas ilícitas. La garantía de una competencia libre de distorsiones en el interior del mercado común no sólo constituye un criterio objetivo de organización para el funcionamiento del mercado común, sino que también está al servicio del operador económico individual, al que debe proteger ante el perjuicio que para sus oportunidades comerciales representa un competidor ilegalmente subvencionado.

176. También se da aquí el criterio suplementario exigido por la jurisprudencia de que exista una infracción suficientemente caracterizada de la norma que protege a los particulares, que sólo excepcionalmente y bajo especiales circunstancias debe dar lugar a responsabilidad de la Comunidad, porque puede pedírsele al particular que, en el ámbito de la política económica de la Comunidad, soporte, dentro de límites razonables, determinados efectos de una norma desventajosa para sus intereses económicos, sin derecho a ser indemnizado con cargo a fondos públicos.

177. Al excederse en el uso de las competencias que le han sido atribuidas, la demandada ha infringido la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, así como la relación establecida por el Consejo entre la organización de mercado en el sector de las materias grasas y la organización de mercado en el sector de la leche, es decir, el principio de la estabilización de mercados así como la prohibición de discriminación, y ello al conceder ayudas ilícitas. La demandada obró así con el objetivo de suprimir los excedentes de mantequilla o de llegar a una rotación de las existencias de dichos excedentes cuya formación debe en gran parte atribuirse al comportamiento de las instituciones comunitarias y, en particular, a las estructuras de la organización de mercado en el sector de la leche, así como a las decisiones del Consejo en materia de precios. En cualquier caso, se sobrepasan los límites razonables de ciertos efectos perjudiciales que los particulares han de soportar sin poder pretender ser indemnizados cuando, para eliminar excedentes estructurales provocados por la

49 — Véase la sentencia de 2 de diciembre de 1971 en el asunto 5/71, *op. cit.* y la sentencia de 13 de noviembre de 1973 en los asuntos acumulados 63 a 69/72, Wilhem Werhahn Hansamühle y otros/Consejo y Comisión, Rec. 1973, p. 1229, así como la sentencia de 25 de mayo de 1978 en los asuntos acumulados 83 y 94/76, 4, 15 y 40/77, *op. cit.*, y otras muchas sentencias.

propia Comunidad en lo que se refiere a un producto agrícola, una institución comunitaria que no es competente atenta contra los intereses comerciales de operadores económicos que no se integran en la organización de mercados para cuya supervivencia se han adaptado las medidas ilegalmente adoptadas.

178. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado en varias ocasiones que una empresa no puede prevalerse de un derecho adquirido al mantenimiento de una ventaja que para dicha empresa se derive del establecimiento de una organización común de mercado, y de la que se haya beneficiado en un momento dado.[50] Dicho principio es de aplicación forzosa al equilibrio creado por el Consejo entre dos diferentes organizaciones de mercado, de manera tal que las demandantes no pueden prevalerse de un derecho adquirido, según el cual no podrían modificarse las relaciones entre la organización común de mercado en el sector de la leche y la organización común de mercado en el sector de las materias grasas.

179. A ello se refería la demandada cuando alegaba que no había ninguna obligación de garantizar la situación actual de los fabricantes de margarina en el mercado de la Comunidad; en opinión de la demandada, las instituciones comunitarias podían modificar lícitamente de manera importante las normas de las distintas organizaciones de mercado. Las demandantes han admitido estos argumentos en el curso de la vista oral con una importantes restricción: las organizaciones de mercado puede efectivamente ser modificadas, pero únicamente por la institución *competente* a dicho efecto, es decir, en el caso de autos, por el Consejo de las Comunidades Europeas.

180. Podría quizás pensarse que el Consejo podía haber decidido una acción como la acción «mantequilla de Navidad» 1984/1985. Ciertamente que el Consejo es competente en todo caso para reducir el precio de la mantequilla, para conceder ayudas para el consumo de mantequilla o autorizarlas, y, por lo tanto, para intervenir de manera sustancial en las relaciones de competencia entre la mantequilla y la margarina. Podría, incluso, eliminar la ventaja de precio que hasta ahora se da a favor de la margarina, estableciendo, por ejemplo, una tasa sobre las materias grasas por un importe correspondiente. Es el Consejo quien, sin embargo, es competente para ello, a propuesta de la Comisión, y no la Comisión por sí sola.

181. En este contexto, hay que tener en cuenta, sin embargo, que también se imponen ciertos límites al Consejo cuando se trata de modificaciones, en principio lícitas, de las organizaciones de mercado. En su sentencia de 14 de mayo de 1975 en el asunto 74/74,[51] el Tribunal de Justicia estimó que la supresión de los montantes compensatorios monetarios, sin previo aviso y sin que dicha medida fuese acompañada de disposiciones transitorias, constituía una violación de una norma jurídica superior y, en consecuencia, declaró la responsabilidad de la Comunidad. El Tribunal de Justicia reprochaba en particular a la Comisión el no haber previsto medidas transitorias para proteger la confianza legítima de las empresas afectadas en el sistema comunitario.

182. También debe tenerse en cuenta dicho aspecto cuando el Consejo modifica de manera importante una organización de mercado o las relaciones entre varias organizaciones de mercado. Debe respetar la confianza legítima de los operadores económicos en el sistema comunitario existente y debe prever medidas transitorias apropiadas que permitan a dichos operadores adaptarse a las condiciones económicas-marco tal y como sean modificadas ulteriormente. Si el Consejo omitiese hacerlo, la Comunidad

50 — Véase la sentencia de 27 de septiembre de 1979 en el asunto 230/78 SpA Eridania-Zuccherifici Nazionali y otros/Ministerio de Agricultura y Bosques y otros, Rec. 1979, p. 2749, y la sentencia de 6 de diciembre de 1984 en el asunto 59/83, *op. cit.*

51 — Sentencia de 14 de mayo de 1975 en el asunto 74/74, Comptoir national technique agricole SA/Comisión, Rec. 1975, p. 533.

debería en todo caso asumir la responsabilidad del perjuicio experimentado por los agentes económicos por el hecho del paso abrupto de un sistema antiguo a un nuevo sistema de mercado.

183. En otros términos, lo que se garantiza a las demandantes no es la parte del mercado de materias grasas que hayan podido adquirir gracias a la aplicación de las organizaciones comunes de mercados en el sector de las materias grasas y en el de la leche y los productos lácteos, respectivamente; lo que se les garantiza es, sin embargo, que esa parte del mercado no será reducida abruptamente, sin medidas transitorias. Por consiguiente, la cuota de mercado adquirida por las demandantes no les está garantizada. Por el contrario, únicamente se les debe proteger contra una ruptura abrupta del mercado. Estos principios son aún más válidos cuando se trata de una intervención sobre el mercado de corta duración, provisional, y en una fecha no indicada con antelación, como fue el caso cuando la demandada anunció, el 18 de octubre de 1984, su acción «mantequilla de Navidad» para el período que seguía al 5 de noviembre de 1984.

184. En consecuencia, en un caso en que la intervención en los derechos de las demandantes ha sido decidida por una institución incompetente, en tanto que si dicha intervención hubiese emanado de la institución competente las demandantes no habrían podido en principio oponerse a ella, queda por examinar si puede apreciarse un ataque suficientemente caracterizado a una norma jurídica que protege a las demandantes.

185. Me inclino por dar también a esta cuestión una respuesta afirmativa. Es cierto que el reparto de competencias entre las instituciones comunitarias responde en primer lugar a consideraciones prácticas, con vistas a garantizar un reparto juicioso del trabajo y un correcto cumplimiento de las tareas. Además, garantiza una función de protección en beneficio de los operadores económicos, particularmente, cuando las instituciones comunitarias están autorizadas a intervenir en el ámbito de los intereses de aquéllos o a adoptar normativas de excepción apartándose de las disposiciones de principio del Tratado: cuando semejante competencia únicamente está atribuida al Consejo, la adopción de dicha normativa implica obligatoriamente la cooperación de varias instituciones comunitarias. La Comisión debe presentar un proyecto, el Parlamento eventualmente debe ser oído, y sólo después de ello podrá decidir el Consejo. Estas normas de procedimiento garantizan a los agentes económicos una protección incrementada frente a ataques a sus derechos, ya que, antes de que se imponga una carga a los operadores económicos, se requiere el *acuerdo de voluntades de varias instituciones comunitarias*, lo que no ocurre cuando la *Comisión actúa sola.*

186. Veo, por ello, en la infracción de las normas de competencia de la Comunidad por parte de la demandada, al menos cuando se trata de ataques a las situaciones jurídicas de los operadores económicos, la violación de una norma protectora de rango superior, que puede dar lugar a responsabilidad de la Comunidad.

Responsabilidad por actos lícitos

187. Las demandantes neerlandesas han pedido con carácter subsidiario que se les conceda una indemnización a título de la protección de la confianza legítima, aun cuando se llegase a la conclusión de que el comportamiento de la demandada ha sido lícito.

188. Me inclino a dar a esta cuestión una respuesta afirmativa en el caso de que la Comunidad, a través de un comportamiento conforme a Derecho en favor de los productores de mantequilla, haya colocado a los fabricantes de margarina que hasta entonces ejercían legalmente sus actividades en el mercado de las grasas alimentarias, en una situación de crisis que amenaza su existencia. La Comunidad no sólo es responsable frente a los productores de mantequilla sino también frente a los fabricantes de margarina. Si por razones superiores de política, impone semejante sacrificio a los fabricantes de margarina, debe indemnizarlos en conse-

cuencia. Ahora bien, de acuerdo con la propia exposición de las demandantes, no se les ha impuesto un sacrificio de este tipo que pusiera en peligro su existencia.

189. En los asuntos presentes, no es necesario responder de manera definitiva a la cuestión de si podría admitirse una responsabilidad más amplia de la Comunidad por un comportamiento *conforme a Derecho*. A lo sumo, tal responsabilidad podría deducirse del hecho de que las demandantes tampoco estaban obligadas a esperar un ataque legal a sus intereses. Como ya se ha dicho anteriormente, al tratar de la cuestión de una eventual violación del principio de confianza legítima (apartados 166 y siguientes), la demandada no ha dado a las demandantes motivos que pudieran fundamentar dicha confianza.

C. Conclusión

190. En conclusión de todo ello, propongo que se falle en el siguiente sentido:

1) La demandada debe indemnizar a las demandantes por el perjuicio que éstas han sufrido por la aplicación del Reglamento nº 2956/84, de 18 de octubre de 1984.

2) Se requiere a las partes para que comuniquen al Tribunal de Justicia, en un plazo de seis meses tras el pronunciamiento de esta sentencia, el importe de las indemnizaciones que habrán determinado de común acuerdo en un marco no contencioso.

3) A falta de acuerdo en un marco no contencioso, se requiere a las partes para que sometan al Tribunal de Justicia, en el mismo plazo, una evaluación en cifras de sus pretensiones.

4) Debe reservarse la decisión sobre las costas.