SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 4 de octubre de 1979 *

En el asunto 238/78,

Ireks-Arkady GmbH, Kulmbach (República Federal de Alemania), representada por el Sr. Fritz Modest y otros, Abogados de Hamburgo, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. J. Jansen-Housse, 21, rue Aldringen,

parte demandante,

contra

Comunidad Económica Europea, representada por sus órganos:

Consejo de las Comunidades Europeas, representado por el Sr. D. Vignes, Director de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistido por los Sres. B. Schloh y A. Brautigam, Consejero Jurídico y Administrador, respectivamente, de dicho Servicio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. J.N. Van den Houten, Director del Servicio Jurídico del Banco Europeo de Inversiones, 2, place de Metz,

* Lengua de procedimiento: alemán.

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. J.H. Bourgeois, en calidad de Agente, asistido por el Sr. J. Sack, miembro de su Servicio Jurídico, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de su Consejero Jurídico, Sr. M. Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partes demandadas,

que tiene por objeto un procedimiento con arreglo al artículo 178 y al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: H. Kutscher, Presidente; J. Mertens de Wilmars y A.J. Mackenzie Stuart, Presidentes de Sala; P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait y T. Koopmans, Jueces;

Abogado General: Sr. F. Capotorti;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 En el presente asunto, la demandante pide que, con arreglo al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE, se condene a la Comunidad Económica

Europea, representada por el Consejo y la Comisión, a indemnizarle por el perjuicio que afirma haber sufrido debido a la supresión de las restituciones a la producción de quellmehl, como consecuencia del Reglamento (CEE) nº 1125/74 del Consejo, de 29 de abril de 1974, por el que se modifica el Reglamento nº 120/67/CEE por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales (DO L 128 p. 12).

2 En su sentencia de 19 de octubre de 1977, Ruckdeschel (asuntos acumulados 117/76 y 16/77, ↔ Rec. p. 1753), pronunciándose sobre una petición de decisión prejudicial del Finanzgericht de Hamburgo, este Tribunal de Justicia declaró que las disposiciones controvertidas de los Reglamentos del Consejo eran incompatibles con el principio de igualdad en la medida en que implicaban una diferencia de trato entre el quellmehl y el almidón hinchado en relación con las restituciones a la producción. Además, el Tribunal de Justicia estimó que correspondía a las autoridades competentes en materia de política agrícola común adoptar las medidas necesarias para eliminar dicha incompatibilidad.

3 Como consecuencia de esta sentencia, mediante el Reglamento (CEE) nº 1125/78 del Consejo, de 22 de mayo de 1978, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2727/75 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales (DO L 142, p. 21), se volvieron a establecer las restituciones a la producción de quellmehl destinado a la panificación. El importe de la restitución se fijó mediante el Reglamento (CEE) nº 1127/78 del Consejo (DO L 142, p. 24; EE 03/14, p. 62), adoptado y publicado al mismo tiempo que el Reglamento nº 1125/78. Ambos Reglamentos entraron en vigor el tercer día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. No obstante, a tenor del último párrafo del artículo 1 del Reglamento nº 1127/78, a petición del interesado, las restituciones se concederían a partir del 19 de octubre de 1977, es decir, con efecto retroactivo a partir de la fecha de la sentencia del Tribunal de Justicia en los asuntos prejudiciales antes mencionados.

4 En consecuencia, el objeto de las pretensiones de la parte demandante es la reparación del perjuicio que, en su opinión, se le causó por la falta de restituciones durante el período comprendido entre el 1 de agosto de 1974, fecha en la que se aplicó por primera vez el Reglamento nº 1125/74, y el 19 de octubre de 1977. Según la demandante, el perjuicio consistió en la falta de ingresos correspondientes a los importes de las restituciones que habría

percibido si el quellmehl se hubiera beneficiado de las mismas restituciones que el almidón.

Sobre la admisibilidad

5 La Comisión formula una reserva en cuanto a la admisibilidad del recurso, ya que la demandante actúa por subrogación en los derechos de la empresa Albert Ruckdeschel & Co., con el consentimiento de esta última, que fue, durante el período objeto de litigio, el fabricante de las cantidades de quellmehl que justifican el derecho a reparación por las restituciones no abonadas. Esta reserva no puede considerarse justificada. La demandante afirma que la empresa Ruckdeschel & Co., que forma parte del mismo grupo que aquélla como consecuencia de una reestructuración operada en el seno de éste, le cedió el derecho a reparación. Este Tribunal de Justicia considera que nada impide que el cesionario reclame y ejercite ante los órganos jurisdiccionales un derecho a reparación, en circunstancias como las del caso de autos que no dan lugar a pensar que la cesión se haya podido prestar a abusos.

6 Por otra parte, el Consejo y la Comisión, partes demandantes, alegan, con carácter de excepción de inadmisibilidad, que, para obtener la restitución de las cantidades reclamadas, la demandante tenía que haber ejercitado una acción sobre reclamación del pago de dichas restituciones ante los órganos jurisdiccionales nacionales y contra los organismos nacionales competentes. No obstante, no cabe acoger esta excepción. Si bien es cierto que una acción sobre reclamación de cantidades adeudadas con arreglo a la normativa comunitaria no se puede ejercitar al amparo del artículo 178 y del párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, las pretensiones formuladas por las demandantes en el presente caso no se examinan cómo reclamaciones de pago de cantidades adeudadas, sino como peticiones de reparación del perjuicio causado por la ilegalidad declarada por la sentencia de este Tribunal de Justicia de 19 de octubre de 1977. Además, en las circunstancias del caso de autos, ha quedado acreditado, a tenor de dicha sentencia del Tribunal de Justicia, que una acción sobre reclamación de cantidad no habría sido competencia de un órgano jurisdiccional nacional, al no existir una disposición comunitaria que autorice a los organismos nacionales a abonar las cantidades reclamadas.

7 Lo mismo sucede en relación con la excepción propuesta por la Comisión, que consiste en afirmar que el objeto real del recurso, es decir, la concesión de las restituciones no abonadas, sólo puede obtenerse mediante la adopción de un nuevo Reglamento y que, dado que la demandante no está facultada para perseguir dicho objetivo por medio de los recursos previstos en los artículos 173 y 175 del Tratado, tampoco puede hacerlo mediante el recurso de indemnización con arreglo al artículo 178 y al párrafo segundo del artículo 215. En efecto, es jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia que este último recurso ha sido instituido como una vía procesal autónoma. En consecuencia, las pretensiones formuladas por la demandante deben examinarse en el marco de dicho recurso y pueden ser acogidas, siempre que sean fundadas, sin necesidad de que las partes demandadas adopten nuevos actos normativos.

Sobre el fondo

8 Mediante sentencia de 19 de octubre de 1977, este Tribunal de Justicia declaró que la supresión de las restituciones para el quellmehl a partir del 1 de agosto de 1974, junto con el mantenimiento de las restituciones para el almidón hinchado, era incompatible con el principio de igualdad. De la sentencia se deduce que dicha incompatibilidad existía únicamente en relación con el quellmehl utilizado para los fines que le eran tradicionalmente propios en la alimentación humana, a saber, la panificación. Por otra parte, es esta utilización precisamente la que da derecho a las restituciones que se volvieron a establecer mediante los Reglamentos n^{os} 1125/78 y 1127/78 y, en el presente asunto, no existe discusión entre las partes a este respecto. A pesar de que se ha declarado la ilegalidad de la supresión de las restituciones, el primer problema que se plantea en el presente asunto es determinar si dicha ilegalidad permite generar la responsabilidad de la Comunidad en virtud del párrafo segundo del artículo 215 del Tratado.

9 La declaración de que una situación jurídica que resulta de los actos normativos de la Comunidad es ilegal no basta por sí sola para generar dicha responsabilidad. Así lo estimó este Tribunal de Justicia en su sentencia de 25 de mayo de 1978, HNL/Consejo y Comisión (asuntos acumulados 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77,← Rec. p. 1209). A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda su reiterada jurisprudencia según la cual la responsabilidad

de la Comunidad por un acto normativo que implica opciones de política económica sólo se genera cuando existe una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica superior que protege a los particulares. Teniendo en cuenta los principios que, en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, rigen la responsabilidad de los poderes públicos por los perjuicios causados a los particulares por los actos normativos, este Tribunal de Justicia consideró que en un contexto de normas comunitarias, caracterizado por el ejercicio de una amplia facultad discrecional, indispensable para la aplicación de la Política Agrícola Común, la responsabilidad de la Comunidad se genera sólo de forma excepcional, en caso de que la Institución de que se trate se haya extralimitado de manera manifiesta y grave en el ejercicio de sus facultades.

10 Las circunstancias del presente caso llevan al Tribunal de Justicia a considerar que el Consejo sobrepasó de modo grave y manifiesto los límites que debe respetar al ejercer sus facultades discrecionales en el marco de la política agrícola común. A este respecto, el Tribunal de Justicia se basa fundamentalmente en los siguientes elementos.

11 Ante todo, procede tomar en consideración que el principio de igualdad, consagrado principalmente en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado, que prohíbe toda discriminación en la organización común de los mercados agrícolas, reviste una importancia particular entre las normas de Derecho comunitario destinadas a proteger los intereses de los particulares. En segundo lugar, la violación de este principio en el caso de autos afecta a un grupo de agentes económicos limitado y claramente definido. En efecto, parece que el número de productores de quellmehl en la Comunidad es muy reducido. Además, el perjuicio alegado por la demandante supera los límites de los riesgos económicos inherentes a las actividades en el sector de que se trata. Por último, el Consejo quebró en 1974, sin justificación suficiente, la igualdad de trato con los productores de almidón de maíz, que se había respetado desde el inicio de la organización común de mercados en el sector de los cereales.

12 Por estos motivos, este Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que la responsabilidad de la Comunidad se genera debido a la supresión de las restituciones para el quellmehl que resulta del Reglamento nº 1125/74.

13 Hecha esta afirmación, es necesario analizar el perjuicio causado por la discriminación que han sufrido los productores de quellmehl. El origen del perjuicio alegado por la demandante se encuentra en la supresión, por parte del Consejo, de las restituciones que deberían haber sido abonadas a los productores de quellmehl si se hubiera respetado la igualdad de trato con los productores de almidón de maíz. Por lo tanto, la base de cálculo para la valoración del perjuicio sufrido debe ser el importe de dichas restituciones.

14 Contra este método de cálculo del perjuicio, el Consejo y la Comisión formularon la objeción de que los productores de quellmehl evitaron, o habrían podido evitar, el perjuicio, repercutiendo sobre sus precios de venta el daño causado por la supresión de las restituciones. En principio esta objeción no puede ser rechazada como carente de fundamento en el marco de un recurso de indemnización. En efecto, debe admitirse que, en el supuesto de que la supresión de las restituciones haya sido, o hubiera podido ser, realmente repercutida sobre los precios, el perjuicio no puede valorarse en función de las restituciones no abonadas. En ese caso, el aumento de los precios sustituiría a la concesión de las restituciones para mantener indemne al productor.

15 Por su parte, la demandante niega la posibilidad de llevar a cabo la repercusión de que se trata. Aduce que, ante la competencia que supone la actividad de los productores de almidón beneficiarios de restituciones, ella ha preferido, en el marco de su política comercial, vender el quellmehl con pérdida para conservar sus mercados, antes que aumentar los precios con riesgo de perderlos. Los aumentos de precios señalados por el Consejo y la Comisión se deben, según la demandante, a la subida del precio umbral del maíz y al aumento de los costes de producción.

16 Los datos estadísticos y las alegaciones formuladas por las partes no permiten afirmar que la demandante ha repercutido realmente o habría podido repercutir sobre los precios de venta el perjuicio causado por la supresión de las restituciones.

17 De ello resulta que el perjuicio por el que debe indemnizarse a la demandante deberá calcularse como el equivalente a las restituciones que se le habrían abonado si, durante el período comprendido entre el 1 de agosto de 1974 y el 19 de octubre de 1977, la utilización de maíz para la fabricación de quellmehl

destinado a la panificación hubiera dado derecho a las mismas restituciones que la utilización de maíz para la fabricación de almidón.

18 La demandante presentó al Tribunal de Justicia varios documentos que tienen por objeto justificar las cantidades de quellmehl por las que debe ser indemnizada, así como los importes de las restituciones no abonadas correspondientes a dichas cantidades. No obstante, en esta fase del procedimiento, este Tribunal de Justicia no está en condiciones de pronunciarse sobre la exactitud de estos datos. Procede pues establecer, mediante sentencia interlocutoria, las bases con arreglo a las cuales debe ser indemnizada la demandante y reservar la determinación de la cuantía de la reparación al mutuo acuerdo entre las partes o, en su defecto, a la decisión de este Tribunal.

Sobre la reclamación de intereses

19 La demandante solicita, además, que se condene a la Comunidad al pago de un 6 % en concepto de intereses devengados desde el 1 de diciembre de 1977, fecha a partir de la cual esta última adeuda las restituciones no abonadas.

20 Al tratarse de una reclamación relacionada con la responsabilidad extracontractual de la Comunidad en virtud del párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, debe apreciarse a la luz de los principios comunes a los Derechos de los Estados miembros a los que se remite dicha disposición. De ellos se deduce que, en general, procede acoger una petición de intereses. Teniendo en cuenta los criterios de valoración del daño adoptados por este Tribunal de Justicia, la obligación de pagar intereses nace a partir de la presente sentencia, en cuanto que en ella se reconoce la obligación de reparar el perjuicio. El tipo de interés que debe aplicarse es el 6 %.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

con carácter interlocutorio, decide:

1) **La Comunidad Económica Europea pagará a Ireks-Arkady GmbH, Kulmbach, las cantidades equivalentes a las restituciones a la producción de quellmehl destinado a la panificación que esta empresa habría tenido derecho a percibir si, durante el período comprendido entre el 1 de agosto de 1974 y el 19 de octubre de 1977, la utilización de maíz para la producción de quellmehl hubiese dado derecho a las mismas restituciones que la utilización de maíz para la fabricación de almidón.**

2) **Las cantidades que deben ser pagadas devengarán un interés del 6 % a partir de la fecha de esta sentencia.**

3) **Las partes comunicarán al Tribunal de Justicia, dentro de un plazo de doce meses a partir de la fecha de esta sentencia, las cantidades que hayan acordado en concepto de reparación.**

4) **A falta de acuerdo, las partes presentarán al Tribunal de Justicia en el mismo plazo sus pretensiones, especificando cantidades.**

5) Se reserva la decisión sobre las costas.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 4 de octubre de 1979.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
H. Kutscher