

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SIR GORDON SLYNN  
presentadas el 18 de septiembre de 1984 \*

*Señor Presidente,  
Señores Jueces,*

En el presente asunto, la parte demandante, la sociedad Biovilac, ha interpuesto un recurso contra la Comisión, con arreglo al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE, que tiene por objeto la reparación del daño que alega haber sufrido y que deberá sufrir en el futuro como consecuencia de las ventas de existencias de leche desnatada por parte de los organismos de intervención de la Comunidad. La demandante solicita una indemnización de daños y perjuicios como consecuencia de un acto ilegal de la Comisión o una indemnización que estima fundada aunque los actos de la Comisión tengan carácter legal.

Biovilac es una sociedad belga que produce dos clases de alimentos para animales que compiten con la leche desnatada en polvo. Uno de estos dos productos, denominado Kulactic, se comercializa desde 1978; más del 80 % de la cantidad vendida se utiliza para alimento de lechones, el 15 % para aves de corral y el resto para otros animales, tales como los conejos. Bioblanca se comercializa desde 1980 y sirve únicamente para alimento de lechones.

Ambos productos se fabrican a base de suero de leche, clasificado en la subpartida 04.02 AI del Arancel Aduanero Común. Por esta razón, al igual que la leche desnatada en polvo, el suero de leche está incluido en la lista de productos del Reglamento (CEE) 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 (artículo 1 de dicho Reglamento; DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146), si bien las partes coinciden en considerarlo como un residuo obtenido tras la fabricación de queso.

El Reglamento nº 804/68 enuncia que la Política Agrícola Común persigue alcanzar los objetivos del artículo 39 del Tratado y que, en el sector de la leche, «será necesario, con el fin de estabilizar los mercados y asegurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola afectada, que las medidas de intervención en el mercado sigan siendo tomadas por los organismos de intervención». Su artículo 7 impone a los organismos de intervención la compra de leche desnatada en polvo y su comercialización de manera que no se comprometa el equilibrio del mercado y queden garantizadas la igualdad de acceso a los productos en venta, así como la igualdad de trato de los comprado-

\* Lengua original: inglés.

res. Sin embargo, «se podrán adoptar medidas particulares para la leche desnatada en polvo a la que no se pueda dar salida en condiciones normales durante una campaña lechera». Su artículo 10 autoriza la concesión de ayudas a la leche desnatada en polvo producida en la Comunidad y destinada a la alimentación animal.

A este Reglamento siguieron dos series de Reglamentos. Una se refiere a las ayudas y la otra a la fijación de precios reducidos en determinados casos especiales.

El Reglamento (CEE) n° 986/68 del Consejo, de 15 de julio de 1968 (DO L 169, p. 4; EE 03/02, p. 194), establece las normas generales relativas a la concesión de ayudas para la leche desnatada y la leche desnatada en polvo, destinadas a la alimentación animal.

Según el Reglamento (CEE) n° 1844/77 de la Comisión, de 10 de agosto de 1977 (DO L 205, p. 11; EE 03/13, p. 19), las ayudas deben concederse a la leche desnatada en polvo destinada a la alimentación de animales distintos de los terneros jóvenes, con excepción de la leche desnatada en polvo vendida en virtud de los Reglamentos n° 368/77 y n° 443/77.

El Reglamento (CEE) n° 1725/79 de la Comisión, de 26 de julio de 1979 (DO L 199, p. 1; EE 03/16, p. 181), sólo autoriza la concesión de ayudas a la leche desnatada destinada a la alimentación de los terneros, siempre que haya sido desnaturalizada o que

se haya utilizado en la elaboración de piensos compuestos en determinadas condiciones. Con arreglo a los Reglamentos de la Comisión (CEE) n° 1229/80 y n° 232/82, de 29 de enero de 1982 (respectivamente, DO L 124, p. 9, y DO L 22, p. 53; EE 03/24, p. 180), puede utilizarse una cantidad determinada de dicha leche en polvo en piensos para lechones y para aves de corral.

En lo que se refiere a la segunda serie mencionada, los Reglamentos del Consejo (CEE) n° 1014/68 (DO 1968, L 173, p. 4; EE 03/02, p. 202) y n° 1285/70 (DO 1970, L 144, p. 1; EE 03/03, p. 235) autorizan la venta de leche desnatada en polvo comprada por los organismos de intervención; el segundo de dichos Reglamentos establece que esta venta tiene lugar «a precio reducido si se destinare a la alimentación de ganado porcino y de aves de corral».

En 1977, considerables existencias de leche desnatada en polvo no pudieron ser vendidas durante una campaña normal y eran reducidas las posibilidades de comercialización. En consecuencia, con arreglo a los procedimientos previamente autorizados por los Reglamentos n° 1014/68 y n° 1285/70 del Consejo, la Comisión adoptó los Reglamentos (CEE) n° 368/77 y n° 443/77 (respectivamente, DO L 52, p. 19; EE 03/12, p. 3, y DO L 58, p. 16; EE 03/12, p. 15), relativos a la venta mediante licitación o a un precio determinado de leche desnatada en polvo destinada a la alimentación de ganado porcino y de aves de corral. Dichos Reglamentos disponían esencialmente que la leche en polvo debía venderse a «un precio muy reducido» que le permitie-

ra «ser competitiva respecto de los demás alimentos para el ganado». En consecuencia, con vistas a garantizar que la leche desnatada en polvo no fuera desviada de su destino, los compradores estaban obligados a desnaturalizarla o a incorporarla directamente en piensos compuestos, de modo que se excluyera su uso, en particular, para la alimentación de terneros. Con este fin, se establecieron fórmulas y procedimientos. Dichos Reglamentos entraron en vigor, respectivamente, el 25 de febrero y el 3 de marzo de 1977, es decir, antes de que Biovilac comenzase a comercializar sus dos productos principales.

En octubre de 1979, el nivel de las existencias se había reducido y, en consecuencia, los Reglamentos n° 368/77 y n° 443/77 se suspendieron «hasta nueva orden». En julio de 1982, aumentaron nuevamente las existencias y dichos Reglamentos fueron aplicados nuevamente, a partir del 6 de julio de 1982, mediante el Reglamento (CEE) n° 1753/82 de la Comisión, de 1 de julio de 1982 (DO L 193, p. 6; EE 03/25, p. 225). En el mes de octubre, como las ventas no se efectuaban con una cadencia suficientemente rápida, se decidió reducir nuevamente los precios. Al mismo tiempo, se observó que esta leche en polvo tan barata se utilizaba no sólo para los «cerdos», sino también para los «lechones», por lo que se decidió poner término a esta situación. Por lo tanto, se adoptaron nuevas fórmulas de desnaturalización con vistas a impedir que la leche en polvo a precio tan reducido sustituyera a la leche en polvo vendida con arreglo a los Reglamentos que concedían ayudas y que se vendía a un precio considerablemente más elevado. La finalidad perseguida de este

modo era alimentar a los lechones de conformidad con el Reglamento n° 1725/79 (ayudas) y a los cerdos de conformidad con los Reglamentos n° 368/77 y n° 443/77 (a precio muy reducido).

Sin embargo, la parte demandante sostiene que, en realidad, las nuevas fórmulas de desnaturalización no modificaban la leche desnatada vendida en el marco de dicho régimen específico de modo que fuera inapropiada para ser consumida por lechones. Por ello, afirma que la nueva puesta en vigor de las medidas específicas, a partir del verano de 1982, provocó una caída vertical del mercado para los productos Bioblancia y Kulactic. Según alega, se vendieron considerables cantidades de dichos productos hasta el tercer trimestre de 1982. Siempre según la demandante, posteriormente las ventas cayeron incluso de forma tan dramática, a principios de 1983, que existe una gran probabilidad de que Biovilac deba cesar sus actividades comerciales.

La Comisión se opone a la admisibilidad de este recurso. En primer lugar, la Comisión sostiene que el recurso es prematuro. En su opinión, en el momento en que interpuso el recurso, la demandante solamente tenía un daño que aún no se había producido. Siempre según la Comisión, la parte demandante no ha evaluado el daño en su recurso y no puede aceptarse que, en su escrito de réplica, proporcione datos sobre la pérdida alegada sin dar explicación alguna. No puedo acoger este argumento. La propia Comisión hizo observar que, como ha declarado el Tribunal de Justicia, puede inter-

ponerse un recurso con arreglo al artículo 215 en caso de daños inminentes y previsibles con certeza suficiente, aunque no pueda ser cuantificado de modo preciso (sentencias de 2 de junio de 1976, *Kampffineyer/Comisión y Consejo*, asuntos acumulados 56/74 a 60/74, Rec. p. 711, y de 2 de marzo de 1977, *Eier-Kontor/Consejo y Comisión*, 44/76, Rec. p. 393). *A fortiori*, de ello se deduce que puede interponerse un recurso cuando ya se haya sufrido un daño aunque no esté cuantificado con precisión. En todo caso, *Biovilac* señaló claramente en su recurso que ya sufría un daño como consecuencia de las ventas de intervención y las estimaba de modo sumario, aunque hubiese omitido cuantificar la pérdida sufrida hasta ese día, lo que solamente hizo en su escrito de réplica. Aun cuando sería deseable que todos los datos referidos al daño constaran en el escrito de interposición del recurso, dadas las circunstancias de este asunto, estimo que *Biovilac* tiene derecho a reclamar una indemnización de daños y perjuicios basándose en una evaluación anticipada de las pérdidas, así como a aportar más datos en el momento en que disponga de ellos, es decir, en la fase del escrito de réplica.

En estas circunstancias, en contra de la sugerencia de la Comisión, no me parece necesario resolver si un recurso por daños inminentes nunca puede ser admitido en caso de actos legales. Aquí no se trata simplemente de un recurso por daños inminentes, sino de un recurso por un daño efectivo ya sufrido y que sigue sufriendo la demandante, aun cuando su cuantía no haya sido totalmente calculada.

La segunda razón invocada por la Comisión para oponerse a la admisibilidad de este recurso consiste en que, en vez de interponer un recurso directo ante el Tribunal de Justicia, la demandante debería haber interpuesto un recurso ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra uno o varios organismos nacionales de intervención. En mi opinión, esta alegación tampoco está fundada. En primer lugar, nada indica en autos que las autoridades nacionales hubieran hecho otra cosa que no fuera aplicar fielmente los Reglamentos impugnados. Esto no es decisivo en sí mismo, ya que el Tribunal de Justicia, en muchos asuntos de esta especie, declaró la inadmisibilidad del recurso por las razones actualmente invocadas por la Comisión. Sin embargo, en la medida en que la parte demandante solicita la indemnización de daños y perjuicios aún no calculados y no una suma determinada, es correcto que interponga su recurso directamente ante el Tribunal de Justicia (véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Warner en el asunto *Dietz/Comisión*, 126/76, Rec. 1977, pp. 2431 y ss., especialmente pp. 2448 y 2449). En segundo lugar, no ha habido contacto alguno entre la parte demandante y las autoridades de cualquier Estado miembro. La demandante no celebró ningún contrato con dichas autoridades ni estaba obligada a hacerlo. El asunto presente no se refiere a cualquier cantidad de dinero o a otra ventaja económica denegada por las autoridades nacionales, como es el caso de asuntos que se refieren a exacciones y a restituciones en materia agrícola. Lo que aquí se discute es la política adoptada por la Comisión y no su aplicación por parte de una autoridad nacional. En estas circunstancias, precisamente procedía interponer un

recurso contra la Comisión. En los asuntos Ludwigshafener Walzmühle/Consejo y Comisión (asuntos acumulados 197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 y 247/80,+ Rec. 1981, pp. 3211 y ss., especialmente p. 3244), relativos a recursos interpuestos, con arreglo al artículo 215, que versaban sobre el precio de umbral para el trigo duro, las partes demandantes no habían procedido por sí mismas a las importaciones de trigo en la Comunidad y, por consiguiente, no habían pagado las exacciones. Al no existir ninguna transacción entre las demandantes y las autoridades nacionales, tampoco había materia de litigio ante los órganos jurisdiccionales nacionales y, en consecuencia, procedía acordar la admisión del recurso. En mi opinión, lo mismo sucede en el caso de autos.

Por lo que se refiere al fondo, las partes no coinciden sobre sí, en 1979, el precio del Kulactic era más o menos elevado que el de la leche desnatada en polvo vendida de conformidad con los Reglamentos nº 368/77 y nº 443/77. Si el precio era más elevado, la diferencia era, como pienso, mínima y la demandante vendió evidentemente considerables cantidades de sus productos, aunque su margen de beneficios no fuera muy elevado en un primer momento y pese a haber tenido dificultades a causa de un aumento de sus costes. Sin embargo, queda claro que el precio de la leche desnatada en polvo, vendida de conformidad con dichos Reglamentos, entre noviembre de 1982 (21 ECU los 100 kg) y febrero de 1983 (19 ECU los 100 kg) era mucho menos elevado que el precio de los productos de la demandante, que era 27,92 ECU (o sea 1.200 BFR) los 100 kg. También queda

claro que se vendieron grandes cantidades de leche en polvo a través de los organismos de intervención.

La Comisión niega que la demandante haya probado suficientemente la existencia de una caída de las ventas de sus productos en la magnitud alegada y tampoco acepta que dicha caída se debiera a la posibilidad de obtener la leche en polvo a bajo precio. Si las ventas disminuyeron en alguna medida, según la Comisión, ello se debió a un incremento de los precios de los productos de la demandante, que fue muy superior al índice de inflación anual en esa época.

Si bien el precio de los productos de la demandante subió de 650 BFR a 1.200 BFR entre 1978 y 1982, admito que dicho aumento se debió especialmente al incremento de los costes del suero de leche y de la energía. No me convence la afirmación de la Comisión, según la cual, al aumentar los precios indebidamente, la demandante se hizo menos competitiva de lo que era necesario.

De la contabilidad de la demandante también se deduce con certeza que su volumen de negocios aumentó entre 1981 y 1983, tal como señala la Comisión. No obstante, acepto la explicación de la demandante de que el aumento del volumen de negocios se debió al hecho de que estuvo obligada a vender grandes cantidades de sus productos a precios no rentables para poder comercializarlos.

A la luz de las explicaciones proporcionadas, en particular, en la vista, me parece que hay que dar por probados los datos aportados por la demandante con los que pretende demostrar que las ventas disminuyeron y que importantes clientes sustituyeron los productos que ella fabrica por leche desnatada en polvo y que, probablemente, preferirá utilizar esta última mientras sea asequible a precios mucho más bajos.

Aunque no estoy convencido de la afirmación de la demandante, de que el riesgo de tener que cesar sus actividades se debe necesariamente a la posibilidad de obtener leche en polvo a precio reducido, me parece, según los elementos de prueba aportados al Tribunal de Justicia, que la pérdida resulta, en alguna medida, de dicha posibilidad de obtener leche en polvo a buen precio y que no puede aceptarse la alegación de la Comisión, según la cual, se derrumban todos los argumentos de la demandante debido a la inexistencia de una relación de causalidad entre el bajo precio de la leche en polvo y las pérdidas sufridas. Por consiguiente, es necesario examinar los otros motivos alegados.

La demandante ataca los fundamentos de los Reglamentos de la Comisión por motivos técnicos. Sostiene que la finalidad perseguida por la Comisión, en realidad, era excluir la utilización de dicha leche en polvo sólo para los lechones muy jóvenes, de cerca de 7 semanas y de unos de 15 kg de peso. Ahora bien, en su opinión, la Comisión debería haber excluido la utilización de leche en polvo para los animales de hasta 30 kg de peso, en la medida en que, de

todos modos, son «lechones» en el sentido de los Reglamentos. La Comisión responde que no es posible incorporar productos de desnaturalización en alimentos destinados a lechones de 15 a 30 kg, sin que simultáneamente sean inapropiados para el consumo por animales de más de 30 kg. A esto, la demandante responde que existen colorantes que permitirían a la Comisión controlar, por medio de inspecciones, que la leche en polvo se utiliza para los animales a los que está destinada.

La respuesta de la Comisión me parece razonable a primera vista. Teniendo en cuenta que existen más de 2 millones de criadores de cerdos y aunque, como sostiene la demandante, un número relativamente pequeño de criadores posea la mayor parte de los animales, sería muy difícil y oneroso practicar controles, aunque no se pueda calcular anticipadamente su coste preciso.

En resumen, si bien es cierto que el concepto de «lechones» pudo ser definido con mayor precisión en los Reglamentos para determinar cuáles son los animales que la Comisión había querido excluir efectivamente, no admito la alegación de la demandante, según la cual, la Comisión, al considerar los problemas relativos a los lechones jóvenes, ha incurrido en un error de Derecho o ha adoptado métodos técnicos de desnaturalización o de control a tal punto ineficaces o irracionales que, normalmente, no deberían haberse adoptado. Dejando aparte las cuestiones más amplias de si la autorización de venta de leche en polvo es ilegal por haber conducido a una reducción de la rentabilidad de la empresa de la de-

mandante o de sí, aun siendo legal, da derecho a solicitar una reparación, me parece que la actuación de la Comisión entra dentro del marco de sus facultades discrecionales. La Comisión está convencida de que las medidas adoptadas para los lechones, en cuanto que eran técnicamente posibles y pese a que no podían ser eficaces en un 100 %, eran suficientes para conseguir el objetivo que perseguía, que era impedir que la leche en polvo vendida con arreglo a los Reglamentos nº 368/77 y nº 443/77 sustituyera a la que se beneficiaba de ayudas conforme al Reglamento nº 1725/79.

La demandante sostiene que, al socavar el mercado de sus productos, la Comisión ha incumplido la obligación de estabilizar los mercados que le incumbe en virtud del artículo 39 del Tratado y del Reglamento nº 804/68 por el que se establece una organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos.

La letra c) del apartado 1 del artículo 39 dispone que uno de los objetivos de la Política Agrícola Común consiste en «estabilizar los mercados». Admito que el hecho de adoptar medidas que conduzcan a que un producto (alimentos para animales basándose en suero de leche) pierda toda competitividad, puede constituir una desestabilización del mercado de alimentos para animales. Es posible atacar la legalidad de un acto normativo de la Comunidad basado directa o indirectamente en los artículos 38 a 47 debido a que no cumple ninguno de los objetivos establecidos por el artículo 39. Sin embargo, en la sentencia de 13 de marzo de 1968, Beus (5/67, Rec. pp. 125 y ss., espe-

cialmente p. 147), el Tribunal de Justicia declaró que los objetivos establecidos en el artículo 39 «pueden no ser alcanzados simultánea y totalmente». En consecuencia, un acto de dicha naturaleza no puede ser atacado por el único motivo de que, aun participando en una medida razonable en la consecución de uno o de varios de dichos objetivos, no participa en la realización del objetivo particular que interesa a la demandante. En el presente asunto, se deduce claramente que las ventas de leche desnatada en polvo a precios particularmente bajos por vía de intervención constituían un aspecto de la política general destinada a garantizar a los productores de leche una renta equitativa en el sentido de la letra b) del apartado 1 del artículo 39. Debido a las considerables cantidades de leche en polvo que debían comercializarse y a las dificultades que existían para ello fuera de la Comunidad o para otros usos dentro de la Comunidad (que no fuera mediante su destrucción), no me parece que pueda afirmarse que la medida razonable haya excedido de los objetivos establecidos en la letra b) del apartado 1 del artículo 39. Por lo tanto, considero que debe desestimarse la alegación de Biovilac en lo se refiere al artículo 39.

La demandante se funda igualmente a este respecto en el Reglamento nº 804/68. El cuarto considerando de la exposición de motivos remite a los objetivos del artículo 39 y se refiere a la necesidad de estabilizar los mercados en el sector de la leche. Asimismo, el párrafo primero del apartado 2 del artículo 7 del Reglamento dispone que la comercialización de la leche en polvo se

llevará a cabo de manera que no se comprometa el equilibrio del mercado.

El párrafo segundo del apartado 2 del artículo 7 («medidas particulares»), debe entenderse, no obstante, en el sentido de que constituye una excepción al párrafo primero, al menos, en lo que atañe a la estabilidad del mercado; podría ser de modo diferente en lo que respecta al principio de igualdad de acceso y de igualdad de trato consagrado por el apartado 3 del artículo 40 del Tratado y al que, en ningún caso, puede establecerse una excepción. En otras palabras, el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 7 debe ser entendido en el sentido de que, cuando no pueda darse salida a la leche desnatada en polvo en condiciones normales durante la campaña de comercialización de que se trate, se podrán adoptar medidas para garantizar un nivel de vida equitativo a los productores de leche y para proteger los intereses económicos de la Comunidad, aun cuando tengan por efecto desestabilizar el mercado. Se trata de una disposición particular que sólo se aplica en caso de urgencia. En consecuencia, estimo que las ventas de intervención controvertidas no infringen el Reglamento n° 804/68.

La demandante también afirma haber sufrido una discriminación contraria al párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado. Aquí no cabe duda de que la leche desnatada en polvo se benefició de un trato más favorable que el suero de leche. No sólo la leche desnatada en polvo fue introducida en el sistema de intervención, sino que también fue vendida a precio particularmente bajo que, indudablemente, constituyó

una considerable carga financiera para la Comunidad. Por otra parte, el suero de leche no se benefició de ninguna ayuda comunitaria directa, cualquiera que fuere. Además, es cierto que ambos productos compiten entre sí, puesto que, de una forma u otra, están destinados a la alimentación de cerdos y de otros animales. La política de la Comisión tiende expresamente a favorecer el uso de leche en polvo en detrimento de los productos de origen vegetal y, en particular, de la soja importada.

Sin embargo, no se ha agotado totalmente el tema. El Tribunal de Justicia declaró que la prohibición de discriminación entre productores, consagrada por el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40, «exige que las situaciones comparables no sean tratadas de modo diferente, salvo que una diferencia esté justificada objetivamente», sentencias de 19 de octubre de 1977, Ruckdeschel (asuntos acumulados 117/76 y 16/77, «Rec. pp. 1753 y ss., especialmente p. 1770»), y de 25 de octubre de 1978, Royal Scholten-Honig (asuntos acumulados 103/77 y 104/77,<sup>1</sup> Rec. pp. 2037 y ss., especialmente p. 2074). En el caso de autos, no se discute que el suero de leche sea un residuo que se arroja a las aguas, y Biovilac afirma en su recurso que no puede esperar subvenciones comunitarias por dicho producto. Sin embargo, la leche, como materia de la política comunitaria, está sujeta a un régimen de intervención; las grandes cantidades producidas y compradas en el marco

<sup>1</sup> En realidad se trata de los asuntos acumulados 103/77 y 145/77.

de dicha política deben ser utilizadas o vendidas. Una vez transformada en leche en polvo para su conservación y uso, la única manera efectiva de darle salida es utilizarla para la alimentación de animales. Por estas razones, pienso que ambos productos, aunque compitan entre sí, presentan una diferencia objetiva que justifica una diferencia de trato en la aplicación del sistema de intervención en el marco de la Política Agrícola Común.

Biovilac igualmente sostiene que las ventas controvertidas de leche desnatada en polvo lesionan su derecho de propiedad y su derecho a explotar libremente la empresa. A este respecto, invoca la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1979, Hauer (44/79, Rec. p. 3727). La demandante afirma haber sufrido pérdidas como consecuencia de las ventas de intervención controvertidas lo cual, en su opinión, es suficiente, aunque las medidas adoptadas en nada le hayan privado de su propiedad ni le hayan impedido ejercitar su derecho de propiedad. Además, en la sentencia Hauer, así como en una sentencia dictada precedentemente el 14 de mayo de 1975, Nold/Comisión (4/73, Rec. p. 491), el Tribunal de Justicia interpretó implícitamente que el derecho a ejercer libremente una actividad comercial está garantizado en el ordenamiento jurídico comunitario, habida cuenta de que dicha libertad también está garantizada por el Derecho constitucional de varios Estados miembros. Sin embargo, señaló en ambos asuntos que en dichos Estados miembros el derecho así garantizado no constituye una prerrogativa absoluta, sino que está sujeto a restricciones que responden a objetivos de interés general.

Precisamente en el asunto Nold/Comisión, el Tribunal de Justicia, sobre esta misma base, desestimó un recurso de anulación de una Decisión de la Comisión que autorizaba a la Oficina de ventas de las explotaciones carboníferas del Ruhr a condicionar la entrega directa de carbón a la celebración de contratos en firme por dos años, que estipulaban una compra mínima de 6.000 toneladas al año para el aprovisionamiento de particulares y de la pequeña industria, aunque dicha cantidad superase ampliamente las ventas anuales de la demandante en ese sector. En la sentencia Hauer, una prohibición de efectuar nuevas plantaciones de viñas durante un período de tres años fue declarada válida por los mismos motivos.

En el asunto presente, la pretendida lesión a la actividad comercial de la demandante no ha sido tan directa como lo fue en los asuntos Nold/Comisión o Hauer, en los que consistía en una restricción directa impuesta a dichas actividades. Aquí se alega que, al ordenar las ventas controvertidas a partir de las existencias de intervención, la Comisión había socavado la posición comercial de Biovilac y que las medidas adoptadas podían conducir a la ruina de su empresa. En otros términos, la pretendida lesión toma la forma de una ayuda para la leche desnatada en polvo que no se concede al suero de leche. La alegación de la demandante de que su actividad comercial ha sido socavada, expresa así, aunque de otra manera, el motivo de recurso, según el cual, sufrió una discriminación contraria al párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40. Por lo tanto, esta alegación debe ser desestimada por las mismas razones. Aun cuando dicho principio se aplique a una situación en la que un

derecho de propiedad haya sido objeto de una expropiación arbitraria, incluso respondiendo a objetivos de interés general, interpreto que no llega a aplicarse a una situación en la que la pérdida comercial sufrida sea la consecuencia de que otros productos hayan sido abaratados respondiendo a objetivos de interés general, salvo que exista una discriminación ilegal.

En la vista, Biovilac sostuvo que la Comisión había violado el principio de confianza legítima. Afirmó que había invocado este motivo en sus observaciones escritas; no obstante, me parece que esta alegación sólo apareció en sus observaciones de forma indirecta. En la sentencia de 13 de junio de 1978, *British Beef* (146/77, Rec. pp. 1347 y ss., especialmente p. 1355), se declaró que una persona no podía fundarse en el principio de confianza legítima cuando debía tener conocimiento de que estaba a punto de producirse la modificación legislativa que luego impugna. En el asunto presente, el hecho de que las existencias de leche desnatada en polvo fueran vendidas por los organismos de intervención a precios particularmente bajos entre 1977 y 1979, debería haber advertido a Biovilac de que, en cualquier momento, dicho sistema podía ponerse en vigor nuevamente, en la medida en que el Reglamento n° 2307/79 había suspendido simplemente los dos Reglamentos de 1977 «hasta nueva orden», sin derogarlos. Biovilac afirma que no podía prever que el precio de la leche en polvo llegaría a ser tan bajo a partir de 1982. En mi opinión, no se justifica que supeditara su actitud al supuesto de que, en caso de aumento de las existencias, la Comisión no adoptaría nuevas medidas para comercializarlas, medidas

que consistirían en reducir aún más los precios, aunque ello debiera ocasionar la exclusión del mercado de los alimentos para animales, tanto de productos a base de vegetales como de productos a base de suero de leche.

Finalmente, Biovilac, fundándose en Derecho, afirma que, aunque los mencionados actos de la Comisión fueran legales, no obstante tiene derecho a reclamar una indemnización. Para ello, se basa en el concepto jurídico alemán de «Sonderopfer» (sacrificio extraordinario) y en el concepto jurídico francés equivalente de «rupture de l'égalité devant les charges publiques» (ruptura de la igualdad ante las cargas públicas). Conforme a estos conceptos, se puede interponer un recurso de indemnización como consecuencia de un acto legal de la Administración, siempre que el demandante pueda demostrar que ha sufrido un daño particularmente grave como resultado de dicho acto. En efecto, en este asunto nos encontramos ante un recurso que se funda en el hecho de que las medidas adoptadas, si bien obedecen a un interés comunitario, ocasionan una pérdida financiera a una empresa o la conducen a su ruina y es preciso que vayan acompañadas de una indemnización. Son medidas equivalentes a la expropiación de la empresa y no puede existir expropiación sin indemnización.

El Abogado General Sr. Mayras en sus conclusiones presentadas en los asuntos en los que recayó la sentencia de 13 de junio de 1972, *Compagnie d'approvisionnement/Comisión* (asuntos acumulados 9/71 y 11/71, Rec. pp. 391

y ss., especialmente p. 425), afirmó que el párrafo segundo del artículo 215 no se limita expresamente a los actos ilegales, de modo que este concepto puede encontrar su espacio en el Derecho comunitario. El Tribunal de Justicia, sin pronunciarse sobre la cuestión del fundamento de dicha acción en su principio, declaró que «no puede considerarse una posible responsabilidad por un acto normativo legal en una situación como la de autos, dado que las medidas adoptadas por la Comisión sólo están destinadas, respondiendo a objetivos de interés económico general, a paliar las consecuencias que resultan, especialmente para todos los importadores franceses, de la decisión nacional de proceder a una devaluación del franco». En la sentencia de 4 de febrero de 1975, *Compagnie continentale/Consejo* (169/73, Rec. pp. 117 y ss., especialmente pp. 141), el Abogado General Sr. Trabucchi opinó que, en el pasaje que se acaba de citar, el Tribunal de Justicia había admitido implícitamente el fundamento de dicha acción. A mi parecer, el Tribunal de Justicia simplemente dejó abierta la cuestión.

En el asunto Hauer, el Abogado General Sr. Capotorti concluyó que por regla general la idea de que el Estado no puede proceder a una expropiación sin indemnización está consagrada por las leyes constitucionales de los Estados miembros. Desde este punto de vista, si fuera posible que la Comunidad expropiara legalmente, el propietario tendría derecho a obtener una indemnización; dicha

indemnización puede pues, concederse en el marco de un recurso basado en el párrafo segundo del artículo 215. De la misma forma, dicha acción puede ser admitida perfectamente cuando se trata de actos del Consejo o de la Comisión que restrinjan la libertad del propietario para gozar de su derecho de propiedad.

En mi opinión, en lo que respecta a los actos de la Comunidad que afectan a la actividad comercial de una persona y conllevan una pérdida económica, dichos actos, en la medida en que existan, deben limitarse estrechamente. En particular, no puede concederse dicha indemnización cuando el demandante conocía, o debería haber conocido, el riesgo en que incurría cuando comenzó a comercializar sus productos por primera vez. En este asunto, *Kulactic* se comercializó por primera vez en 1978 durante la aplicación del régimen de ventas de leche desnatada en polvo a precios especialmente bajos, régimen instituido por los Reglamentos nº 368/77 y nº 443/77. *Bio-blanca* se comercializó por primera vez en 1980 cuando dichos Reglamentos habían sido suspendidos, aunque solamente hasta nueva orden. La demandante debería haberse percatado de que dichas medidas podían ponerse en vigor en cualquier momento. A mi parecer, la pérdida sufrida está incluida en el marco del riesgo comercial normal de una empresa que opera en las condiciones existentes en el mercado. Por consiguiente, opino que debe desestimarse este recurso.

En conclusión, aunque se haya sufrido un daño, estimo que éste no se debe a un acto ilegal de la Comisión en la medida en que ésta ha actuado dentro del marco de las facultades discrecionales que le son reconocidas y tampoco da derecho a una indemnización que resulte de un acto legal.

En consecuencia, debe desestimarse el recurso y la demandante debe soportar los gastos de la Comisión.