

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 6 de diciembre de 1984 *

En el asunto 59/83,

SA Biovilac NV, con domicilio social en Leuze (Bélgica), representada por el Sr. Hans G. Kemmler, la Sra. Barbara Rapp-Jung y el Sr. Alexander Böhlke, Abogados de Frankfurt-am-Main, con despacho en Bruselas, rue de la Loi 223-225, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^c Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe II,

parte demandante,

contra

Comunidad Económica Europea, representada por la Comisión, a su vez representada por el Sr. Jörn Sack, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de los Sres. Oreste Montalto y Manfred Beschel, miembros de su Servicio Jurídico, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de indemnización interpuesto con arreglo al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: A.J. Mackenzie Stuart, Presidente; G. Bosco, O. Due y C. Kakouris, Presidentes de Sala; A. O'Keefe, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann e Y. Galmot, Jueces;

Abogado General: Sir Gordon Slynn;
Secretario: Sr. J.A.Pompe, Secretario adjunto;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal del Justicia el 11 de abril de 1983, la sociedad SA Biovilac NV, que produce y comercializa desde 1978 y 1980, respectivamente, los productos Kulactic y Bioblanca, alimentos de base para lechones y aves de corral fabricados a partir de suero de leche, interpuso un recurso, con arreglo al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE, que tiene por objeto la reparación del daño sufrido a consecuencia de la puesta en vigor y de la aplicación de determinados Reglamentos de la Comisión.
- 2 Según la demandante, el daño alegado, a saber, la disminución considerable de las ventas de sus productos desde noviembre de 1982 y la caída vertical de las mismas desde el 1 de marzo de 1983, son imputables a los Reglamentos (CEE) nº 368/77, de 23 de febrero de 1977, relativo a la venta mediante licitación de leche desnatada en polvo destinada a la alimentación de ganado porcino y de aves de corral (DO L 52, p. 19; EE 03/12, p. 3), y (CEE) nº 443/77, de 22 de marzo de 1977, relativo a la venta a un precio determinado de leche desnatada

en polvo destinada a la alimentación de ganado porcino y de aves de corral (DO L 58, p. 16; EE 03/12, p. 15), en la versión que resulta de los Reglamentos (CEE) n° 1753/82, de 1 de julio de 1982 (DO L 193, p. 6; EE 03/25, p. 225), y (CEE) n° 2923/82, de 29 de octubre de 1982 (DO L 304, p. 64; EE 03/26, p. 87). El Reglamento n° 1753/82 aplica nuevamente los Reglamentos n° 368/77 y n° 443/77 por los que se establece la venta a precio reducido de leche desnatada en polvo destinada a la alimentación de ganado porcino y de aves de corral por parte de los organismos de intervención, mientras que el Reglamento n° 2923/82 introduce en estos dos Reglamentos nuevas fórmulas de desnaturalización de leche desnatada en polvo que sea objeto de ventas a precio reducido que, según la demandante, no impiden que la leche desnatada en polvo vendida por los organismos de intervención se utilice como alimento de base para lechones, aunque deberían excluir dicho destino.

- 3 Con carácter principal, el recurso de la demandante se basa en una supuesta ilegalidad de las medidas adoptadas por la Comisión. Solamente con carácter subsidiario, en caso de que dichas medidas sean consideradas conformes a Derecho, alega que la Comunidad no es por ello menos responsable en razón del «sacrificio extraordinario» que le ha impuesto el régimen de alcance general establecido por la Comisión.

Sobre la admisibilidad

- 4 La Comisión se opone a la admisibilidad del recurso por varios motivos.

Sobre la excepción de inadmisibilidad basada en la no utilización de los recursos nacionales

- 5 En primer lugar, la Comisión señala que la demandante debía haber interpuesto su recurso de indemnización ante los órganos jurisdiccionales nacionales, puesto que está dirigido ante todo contra actos de las autoridades nacionales adoptados para aplicar el Derecho comunitario, a saber, las ventas de leche desnatada en polvo a precio reducido efectuadas por los organismos de intervención.

- 6 En lo que respecta a esta excepción, hay que señalar que la demandante no impugna en su recurso las medidas adoptadas por las autoridades nacionales para aplicar las disposiciones del Derecho comunitario, sino los propios actos de la Comisión puesto que, mediante los argumentos que desarrolla, le imputa, por una parte, haber puesto en vigor el Reglamento nº 1753/82, haber aplicado de nuevo los Reglamentos nº 368/77 y nº 443/77, y, por otra, que, al poner en vigor el Reglamento nº 2923/82, omitió introducir en dichos Reglamentos fórmulas de desnaturalización que habrían excluido efectivamente la sustitución de las cantidades de leche desnatada en polvo vendidas en el marco del Reglamento (CEE) nº 1725/79 de la Comisión, de 26 de julio de 1979 (DO L 109, p. 1; EE 03/16, p. 181) y destinadas a la alimentación de lechones por las cantidades vendidas por los organismos de intervención. Precisamente, según la demandante, la propia instauración de dicho régimen por parte de la Comisión es la causa del daño cuya reparación solicita.
- 7 De ello se deduce que el Tribunal de Justicia conoce del litigio dentro del marco de su competencia y que, por ello, está obligado a examinar si la puesta en vigor de dichos Reglamentos puede generar la responsabilidad de la Comunidad como consecuencia del ejercicio de actividades normativas. En consecuencia, debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad basada en la no utilización de los recursos nacionales.

Sobre la excepción de inadmisibilidad basada en el carácter preventivo del recurso

- 8 En segundo lugar, la Comisión considera que no procede acordar la admisión del recurso porque fue interpuesto con carácter preventivo. En lo que se refiere al motivo basado en una supuesta ilegalidad de los Reglamentos adoptados por la Comisión, alega que la demandante no demostró suficientemente que el daño ocasionado por determinadas medidas adoptadas por la Comunidad fuera previsible con suficiente certeza en el momento de interponer su recurso. En cuanto al motivo por el que se genera la responsabilidad objetiva de la Comunidad, alega que la propia índole de este recurso exige que, en el momento de su interposición, queden probados claramente la clase y la magnitud del daño.

- 9 A este respecto, procede recordar, como el Tribunal de Justicia ha afirmado reiteradamente, que el artículo 215 del Tratado no impide que el Tribunal de Justicia conozca de un asunto para comprobar la responsabilidad de la Comunidad por daños inminentes y previsibles con suficiente certeza, aunque el daño todavía no haya podido ser cuantificado con precisión. Sobre este punto, procede destacar que la demandante, sin ser contradicha, ha declarado en su recurso que la leche desnatada en polvo, desnaturalizada según la fórmula IK, como lo establece el Reglamento nº 2923/82, se ofrecía a la venta desde el mes de noviembre de 1982 en el mercado belga como alimento de base para lechones. Asimismo, al proporcionar un cuadro comparativo de los respectivos precios de sus productos y de los de la leche desnatada en polvo vendida por los organismos de intervención, la demandante demostró suficientemente el carácter inminente y previsible de los daños que alega. En consecuencia, debe desestimarse igualmente la excepción de inadmisibilidad basada en el carácter preventivo del recurso.

Sobre la responsabilidad por razón de la supuesta ilegalidad de determinados Reglamentos

- 10 En primer lugar procede observar, como afirmó el Tribunal de Justicia en su sentencia de 17 de diciembre de 1981, Ludwigshafener Walzmühle/Consejo y Comisión (asuntos acumulados 197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 y 247/80, + Rec. p. 3211), que la responsabilidad extracontractual por un acto ilegal de la Comunidad supone el cumplimiento de un conjunto de requisitos sobre la ilegalidad del comportamiento reprochado a las Instituciones, la realidad del daño y la existencia de un nexo de causalidad entre dicho comportamiento reprochado y el perjuicio invocado y que, cuando se trata de actos normativos que implican opciones de política económica, dicha responsabilidad sólo puede exigirse ante una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica de rango superior que proteja a los particulares. A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró, en particular, en su sentencia de 25 de mayo de 1978, HNL (asuntos acumulados 83/76 y 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, + Rec. p. 1225), que, habida cuenta de los principios que regulan la materia en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, debe probarse que la Institución de que se trate ha rebasado, de forma grave y manifiesta, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades.

- 11 En cuanto a la ilegalidad de las medidas adoptadas por la Comisión, la demandante invoca cuatro motivos: el primero, basado en la infracción del objetivo perseguido por la letra c) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado, confirmado concretamente por el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento (CEE) n° 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 (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146), que consiste en «estabilizar los mercados»; el segundo, basado en una violación de la prohibición de discriminación, enunciada por el apartado 3 del artículo 40 del Tratado; el tercero, basado en la violación del derecho de propiedad o del derecho a la creación y a la explotación de una empresa, y el cuarto, basado en la lesión causada al principio de protección de la confianza legítima. Alega que todas éstas son normas jurídicas de rango superior que la Comisión debe observar al adoptar Reglamentos.
- 12 Respecto al primer motivo, la demandante afirma que la nueva aplicación de los Reglamentos n° 368/77 y n° 443/77 mediante el Reglamento n° 1753/82, así como la introducción en dichos Reglamentos, mediante el Reglamento n° 2923/82, de fórmulas de desnaturalización inapropiadas para excluir la sustitución de las cantidades de leche desnatada en polvo vendidas en el marco del Reglamento n° 1725/79 por las cantidades vendidas con arreglo a los Reglamentos n° 368/77 y n° 443/77, tuvieron como consecuencia desestabilizar el mercado de la leche en polvo destinada a la alimentación de lechones, infringiendo el objetivo perseguido por el artículo 39 del Tratado, confirmado por el párrafo primero del apartado 2 del artículo 7 del Reglamento n° 804/68.
- 13 La Comisión responde que, dados los excedentes de leche desnatada en polvo y los limitados medios puestos a su disposición por el Consejo para reabsorber las considerables existencias almacenadas por los organismos de intervención, al proceder a la nueva aplicación de los Reglamentos n° 368/77 y n° 443/77, por los que se instituye la venta a precio reducido de leche desnatada en polvo destinada a la alimentación de ganado porcino y de aves de corral, se encaminó por la única vía que le quedaba abierta y, por tanto, actuó en el marco de sus competencias, puesto que el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 7 del Reglamento n° 804/68 le autoriza a adoptar medidas particulares para vender la leche desnatada en polvo a la que no se pueda dar salida durante una campaña lechera en condiciones normales. El precio especialmente reducido de los productos competidores de la leche desnatada en polvo en el mercado de

- alimentos para ganado porcino y aves de corral y, en particular, el de la soja importada de Estados Unidos que era aproximadamente de 17 a 18 ECU la tonelada, justificó que el precio de la leche desnatada en polvo destinada a la alimentación de cerdos y de aves de corral se fijara en cerca de 20 ECU la tonelada.
- 14 La Comisión señala que, poco tiempo después de la nueva aplicación de los Reglamentos n° 368/77 y n° 443/77, tuvo conocimiento de que, con la aplicación de los métodos de desnaturalización establecidos hasta entonces en dichos Reglamentos, la leche desnatada en polvo vendida con arreglo a dichos Reglamentos se utilizaba cada vez más, en lugar de la leche desnatada en polvo subvencionada con arreglo al Reglamento n° 1725/79, por lo que, mediante el Reglamento n° 2923/82, introdujo en los Reglamentos n° 368/77 y n° 443/77 nuevos métodos de desnaturalización que debían excluir la utilización de dicha leche desnatada en los alimentos para lechones.
- 15 La Comisión señala la dificultad, casi la imposibilidad, de utilizar un método de desnaturalización cuyo uso sea inofensivo para los animales de más de 25 kg, y que, a la vez, transforme la leche desnatada así desnaturalizada en un producto totalmente inapropiado para animales de menos de 25 kg. No discute que el método preconizado por la demandante, a saber, la incorporación de colorantes en la leche desnatada en polvo vendida por los organismos de intervención, pudo haberse utilizado en vez de los métodos de desnaturalización. No obstante, dicha medida, cuya eficacia estaría supeditada al establecimiento de un sistema de control de las explotaciones de cría de cerdos, sería en definitiva menos apropiado que el método de desnaturalización finalmente adoptado, dada la cantidad particularmente elevada de explotaciones de porcicultura existentes en la Comunidad (alrededor de dos millones) y de los costes considerables que implicaría tal medida. Además, las disposiciones citadas por la demandante no constituyen normas destinadas a proteger a los particulares.
- 16 No puede acogerse el motivo basado en la infracción del objetivo perseguido por la letra c) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado, confirmado por el párrafo primero del apartado 2 del artículo 7 del Reglamento n° 804/68. A este respecto, basta con recordar en primer lugar que, como el Tribunal de Justicia ha afirmado reiteradamente, las Instituciones deben conciliar los diversos objetivos definidos en el artículo 39, que no permite aislar a uno de ellos hasta

el punto de imposibilitar la consecución de los demás. El Reglamento nº 1753/82 se inscribe en el marco de la política global establecida en el sector de los productos lácteos, uno de cuyos objetivos esenciales, conforme a la letra a) del apartado 1 del artículo 39, es garantizar un nivel de vida equitativo a los productores de leche de la Comunidad mediante la fijación de un precio indicativo para la leche garantizado por las compras de los organismos de intervención de los principales productos de transformación de la leche, a saber, la manteca y la leche desnatada en polvo y constituye, a este respecto, una medida complementaria destinada a la realización de dicho objetivo.

- 17 Por otra parte, el establecimiento de métodos de desnaturalización destinados, como afirma el primer considerando de la exposición de motivos del Reglamento nº 2923/82, a excluir la sustitución de la leche desnatada vendida a un precio más elevado de acuerdo con el Reglamento nº 1725/79 por la leche vendida en virtud de dichos Reglamentos, demuestra suficientemente que la Comisión, al aplicar las medidas por ella adoptadas con vistas a reabsorber las existencias de leche desnatada en polvo, intentó conciliar el objetivo de garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola con el de estabilizar los mercados. El hecho de que los métodos técnicos de desnaturalización destinados a la consecución del mencionado objetivo se hayan revelado *a posteriori* parcialmente ineficaz, no basta para modificar la apreciación de la legalidad de la normativa controvertida respecto al artículo 39 del Tratado, puesto que sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida con relación al objetivo previsto puede afectar a la legalidad la misma.
- 18 En lo que se refiere al motivo basado en la violación del párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado, según el cual, la organización común de mercados deberá excluir toda discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad, la demandante hace observar que los productos fabricados a partir del suero de leche están comprendidos en la organización común de mercados con igual carácter que la leche desnatada en polvo y alega que este último producto, al ser objeto de numerosas subvenciones directas o indirectas, se ha beneficiado de un trato preferencial en relación con los demás.
- 19 Esta argumentación no puede poner en tela de juicio la legalidad de los actos de la Comisión que dieron origen al recurso. A este respecto, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la prohibición de

discriminación enunciada en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado, como expresión específica del principio general de igualdad, no se opone a que situaciones comparables sean tratadas de modo diferente, cuando una diferencia esté justificada objetivamente. La concesión de subvenciones directas o indirectas a la leche desnatada en polvo se justifica objetivamente por la propia naturaleza de este producto y por el lugar que ocupa en la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos como elemento de sostenimiento del mercado, mientras que el suero de leche no presenta las mismas características. En efecto, se trata de un residuo obtenido durante la fabricación de queso, destinado, en principio, a ser eliminado por las fábricas de queso.

- 20 Por consiguiente, las diferencias de trato de que son objeto ambos productos se basan en diferencias objetivas que resultan de situaciones económicas subyacentes de la organización común en el mercado de la leche y de los productos lácteos y, por lo tanto, no pueden ser consideradas como discriminaciones.
- 21 Mediante el tercer motivo, la demandante alega que la normativa de que se trata lesionó su derecho de propiedad y su derecho a la creación y a la explotación de una empresa. El derecho a la creación y a la explotación de una empresa, reconocido especialmente por el Derecho alemán, al igual que el derecho de propiedad del que es complemento, es uno de los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico comunitario. Subraya que ambos derechos constituyen, por su esencia o por su alcance, límites de carácter absoluto a la acción de las Instituciones comunitarias y que las medidas adoptadas por la Comisión tienen en definitiva el carácter de una expropiación ilegal porque lesionan la rentabilidad de su empresa hasta el punto de comprometer su existencia.
- 22 No puede acogerse esta argumentación. Las medidas adoptadas por la Comisión no privan a la demandante de su propiedad ni de su libre uso y, por consiguiente, no lesionan la esencia de dichos derechos. Si bien, como sostiene la demandante, las mencionadas medidas pueden tener efectos negativos en la comercialización de sus productos, estos efectos negativos no pueden ser asimilados a tal lesión, en particular, cuando, como en el caso de autos, dichos efectos negativos son sólo una consecuencia indirecta de una política que persigue objetivos de interés general, esencialmente variables, en función de

factores económicos que influyen en la evolución de los mercados, así como en la orientación general de la Política Agrícola Común.

- 23 A este respecto, hay que subrayar, como ya afirmó el Tribunal de Justicia, en particular, en su sentencia de 27 de septiembre de 1979, Eridania (230/78, + Rec. p. 2749), que una empresa no puede pretender que tiene un derecho adquirido a conservar una ventaja que se derivó en su favor del establecimiento de una organización común de mercados y de la que disfrutó en un momento determinado.
- 24 En cuanto al cuarto motivo invocado por la demandante, según el cual, las medidas adoptadas por la Comisión lesionaron el principio de confianza legítima, hay que destacar que fue invocado por la demandante por primera vez en la vista y constituye un motivo nuevo en el sentido del apartado 2 del artículo 42 del Reglamento de Procedimiento. En todo caso, este motivo no puede ser acogido.
- 25 De las consideraciones precedentes se deduce que la demandante no ha probado una violación caracterizada de una norma jurídica de rango superior que proteja a los particulares, ni tampoco ha demostrado cualquier ilegalidad que vicie los Reglamentos controvertidos.
- 26 En consecuencia, debe desestimarse el recurso basado en la responsabilidad de la Comunidad por acto ilegal.

Sobre la responsabilidad objetiva

- 27 En apoyo de la pretensión formulada con carácter subsidiario, la demandante, invocando los conceptos del Derecho alemán de «sacrificio extraordinario» («Sonderopfer») y del Derecho francés de «rupture de l'égalité devant les charges publiques» (quebrantamiento de la igualdad ante las cargas públicas), alega que, aun cuando no exista ilegalidad, en virtud del párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, la Comunidad es responsable por los daños de naturaleza patrimonial que sufra un particular como consecuencia de una normativa lícita de alcance general cuando dicho particular se halle más afectado y lesionado por dicha normativa, o incluso de forma diferente y mucho más grave, que el conjunto de los operadores económicos.

- 28 A este respecto, basta con destacar que, según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha afirmado que sólo puede estimarse el recurso de indemnización por un acto normativo ilegal previsto en el artículo 215 del Tratado, cuando el daño alegado por el demandante sobrepase los límites de los riesgos económicos inherentes al ejercicio de actividades en el sector de que se trate. *A fortiori*, dicha norma debe aplicarse en el supuesto de que en Derecho comunitario se admite un régimen de responsabilidad objetiva. En el caso de autos, no se han rebasado dichos límites dado que la demandante, al comercializar sus productos en 1978 y en 1980, debía suponer que los Reglamentos nº 368/77 y nº 443/77, que sólo habían sido suspendidos temporalmente y que, por oposición a la situación actual, a la sazón, no contenían ningún mecanismo destinado a evitar la utilización de la leche desnatada en polvo para alimento de lechones vendida de conformidad con dichos Reglamentos, se aplicarían nuevamente si se dieran en una fecha posterior las circunstancias existentes en el momento de su adopción. Asimismo, cuando creó su empresa en 1974, la demandante debía o, en todo caso, podía suponer que, con arreglo al párrafo segundo del apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 804/68, se adoptarían medidas particulares para vender la leche desnatada en polvo a la que no se pudiera dar salida en condiciones normales durante una campaña lechera.
- 29 La naturaleza previsible de los riesgos que contenían las condiciones del mercado en el período en que la demandante se dedicó a la fabricación y a la comercialización de dichos productos excluye la posibilidad de que se repare la pérdida de competitividad por ella sufrida. Todo ello forma parte de los riesgos económicos inherentes a las actividades de una empresa industrial y mercantil en dicho sector, al igual que el incremento de los costes de energía que, según las explicaciones de la demandante, es una de las causas esenciales del considerable aumento, en el lapso de cuatro años, de los precios de los productos por ella fabricados.
- 30 De las consideraciones precedentes resulta que debe desestimarse igualmente la pretensión formulada con carácter subsidiario.

Costas

- 31 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas.
- 32 Por no haber prosperado la acción entablada por la demandante, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar en costas a la parte demandante.**

Mackenzie Stuart

Bosco

Due

Kakouris

O'Keeffe

Koopmans

Everling

Bahlmann

Galmot

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de diciembre de 1984.

El Secretario
por orden
D. Louterman
Administradora

El Presidente
A.J. Mackenzie Stuart