

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)  
12 de marzo de 1986 \*

En el asunto 10/85,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, en aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, por el Bundesfinanzhof, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

**Milac GmbH, Groß- und Außenhandel**

y

**Hauptzollamt Lörrach,**

una decisión prejudicial relativa a la validez del Reglamento n° 1036/78 de la Comisión, de 19 de mayo de 1978, por el que se fijan los montantes compensatorios monetarios y determinados coeficientes y tipos necesarios para su aplicación (DO L 133, p. 1),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por los Sres. K. Bahlmann, Presidente de Sala; O. Due y F. Schockweiler, Jueces,

Abogado General: Sr. C. O. Lenz  
Secretaria: Sra. D. Louterman, administradora

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Milac GmbH, Groß- und Außenhandel, parte demandante en el asunto principal, por el Sr. D. Ehle, Abogado de Colonia, asistido por el Sr. A. Nöll, en calidad de perito;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. B. Jansen, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistido por el Sr. T. Leenders, en calidad de perito;

\* Lengua de procedimiento: alemán.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de enero de 1986,

dicta la presente

## SENTENCIA

(No se reproducen los antecedentes de hecho.)

### Fundamentos de Derecho

- 1 Mediante resolución de 11 de diciembre de 1984, llegada al Tribunal el 18 de enero de 1985, el Bundesfinanzhof planteó, en virtud del artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del Reglamento n° 974/71 del Consejo, de 12 de mayo de 1971, relativo a determinadas medidas de política coyuntural que deben adoptarse en el sector agrícola como consecuencia de la ampliación temporal de los márgenes de fluctuación de las monedas de determinados Estados miembros (DO L 106, p. 1), y a la validez del Reglamento n° 1036/78 de la Comisión, de 19 de mayo de 1978, por el que se fijan los montantes compensatorios monetarios y determinados coeficientes y tipos necesarios para su aplicación (DO L 133, p. 1).
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre la sociedad Milac GmbH, Groß- und Außenhandel, de Wadersloh (en lo sucesivo la demandante) y la Hauptzollamt (Administración Principal de Aduanas) Lörrach (en lo sucesivo la HZA), relativo a los montantes compensatorios monetarios (en lo sucesivo MCM) percibidos por la HZA al efectuarse la importación en la República Federal de Alemania, el 5 de septiembre de 1978, de una partida de leche entera en polvo que la demandante había comprado en Francia.
- 3 Consta que la HZA calculó los MCM de forma plenamente conforme con las disposiciones del Reglamento n° 1036/78 antes mencionado. Dicho Reglamento fijaba el tipo de los MCM para la leche entera en polvo teniendo en cuenta el contenido de materia grasa del producto de que se trata y sobre la base de los tipos fijados para la leche desnatada en polvo y para la mantequilla. Los costes de transformación de ambos productos se tenían en cuenta hasta alcanzar el 50 % para la fijación de los tipos de aquellos productos lácteos para los que, como en el caso de la leche entera en polvo, no se han previsto medidas de intervención.

- 4 La demandante interpuso recurso contra la decisión de la HZA ante el Finanzgericht Baden-Württemberg. Como quiera que dicho recurso fue rechazado, la demandante presentó un recurso de casación ante el Bundesfinanzhof invocando, con carácter principal, que el Reglamento nº 974/71, antes citado, que constituye el Reglamento de base para el sistema de los MCM, no permite la fijación de dichos montantes para la leche entera en polvo, cuyo precio no depende del de los productos lácteos para los que se han previsto medidas de intervención. Con carácter subsidiario, la demandante sostuvo que la inclusión de una parte de los costes de transformación de la leche desnatada en polvo y de la mantequilla en el cálculo de los MCM para la leche en polvo era contraria al mencionado Reglamento.
- 5 El Bundesfinanzhof consideró que su decisión dependía de la validez del Reglamento nº 1036/78. En consecuencia, suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal las cuestiones siguientes:
- «1) El artículo 1 del Reglamento nº 974/71 ¿autorizaba a la Comisión de las Comunidades Europeas a fijar montantes compensatorios monetarios para la leche entera en polvo [subpartida 04.02 A II b) 2 del Arancel Aduanero Común], importada de Francia en la República Federal de Alemania en 1978, del modo en que lo hizo en la parte 5 del Anexo I del Reglamento nº 1036/78?
- 2) En caso afirmativo, ¿estaba autorizada la Comisión de las Comunidades Europeas, en virtud del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 974/71, a tener en cuenta igualmente los costes de transformación de la leche desnatada en polvo y de la mantequilla para el cálculo de la incidencia sobre los precios de la leche entera en polvo, del modo en que lo hizo en el Reglamento nº 1036/78?»

### Sobre la primera cuestión

- 6 En sustancia, dicha cuestión tiene por objeto averiguar si el Reglamento nº 1036/78 es inválido en cuanto que el mismo prevé la aplicación de MCM para la leche entera en polvo, siendo así que dicho producto no reúne las condiciones prescritas para ello por el Reglamento de base.
- 7 La demandante recuerda que para aquellos productos que, como la leche entera en polvo, están sometidos a una organización común del mercado, pero para los que no se han previsto medidas de intervención, los apartados 2 y 3 del artículo 1 del Reglamento nº 974/71 subordinan la aplicación de los MCM a una doble condi-

ción: el precio del producto de que se trata debe depender del de los productos intervenidos, y la aplicación de medidas monetarias en el sector agrícola, es decir, los tipos verdes, debe ser de tal naturaleza que produzca perturbaciones en los intercambios.

- 8 Según la demandante, no puede haber dependencia entre el precio de la leche entera en polvo y el de los dos productos intervenidos de que se trata, a saber, la leche desnatada en polvo y la mantequilla. La leche entera en polvo es un producto específico destinado a la fabricación de productos para la alimentación humana como, por ejemplo, el chocolate. Dicho producto, dice, se fabrica normalmente por encargo y en cantidades limitadas. Tiene su propio mercado y su precio depende en particular de la situación en dicho mercado. En cualquier caso, continúa, en circunstancias normales no existe relación alguna de competencia entre el mencionado producto y la leche desnatada en polvo, producto fabricado en masa y destinado esencialmente a la alimentación animal.
- 9 Si, como ha reconocido el Finanzgericht Baden-Württemberg, es cierto que el precio de los productos intervenidos ejerce una influencia indirecta sobre el precio de la leche entera en polvo a través del precio de la leche, materia prima de todos los productos controvertidos, no se trata, según la demandante, de una incidencia importante. Por una parte, el precio de la leche es un precio de mercado y, por otra, existen otros factores no despreciables de formación del precio de la leche entera en polvo, factores que no se tienen en cuenta en el caso de los productos intervenidos. Con objeto de demostrar que el precio de la leche entera en polvo evoluciona independientemente del precio de los productos intervenidos, la demandante presentó unos gráficos que muestran la evolución de los precios de dicho producto y de la leche desnatada en polvo en los años 1974 a 1976, 1979 y 1980.
- 10 Por último, la demandante niega que la aplicación de los tipos verdes a la leche entera en polvo, sin corrección por medio de los MCM, pueda dar lugar a perturbaciones en los intercambios. A causa del carácter específico de dicho producto, tal aplicación no afecta a los intercambios de otros productos lácteos. Por el contrario, según ella, la aplicación de los MCM a la leche entera en polvo ha perturbado los intercambios de dicho producto entre Francia y la República Federal de Alemania, provocando una importante sobrecompensación de las diferencias de precio entre ambos Estados miembros.
- 11 La Comisión está de acuerdo en lo que respecta a la inexistencia de competencia directa entre la leche desnatada en polvo y la leche entera en polvo, ya que este

producto se comercializa en un mercado distinto. Sin embargo, no cabe la posibilidad de excluir la aplicación de MCM a la leche entera en polvo. Dicho producto se obtiene por desecación de la leche y el mecanismo de intervención para el sector lechero tiene por objeto justamente garantizar los ingresos de los productores de leche influyendo sobre el precio de mercado de dicha materia prima. Existe, por consiguiente, una dependencia de precio entre los productos intervenidos y la leche entera en polvo. La existencia efectiva de un vínculo estrecho entre la evolución de los precios de intervención de la leche desnatada en polvo y de la mantequilla, por un lado, y el precio de mercado de la leche entera en polvo, por otro, queda confirmada por una serie de gráficos y de cuadros acompañados de cifras de los años 1975 a 1984 que la Comisión presentó al Tribunal.

- 12 La Comisión subraya, además, que la leche entera en polvo puede transformarse de nuevo en leche líquida añadiéndole agua, lo que permite la obtención de otros productos lácteos. Si la leche entera en polvo se excluyese del sistema de compensación monetaria, ello conduciría casi a ciencia cierta a intentos de burlar dicho sistema, mediante la utilización en los intercambios transfronterizos de leche entera en polvo en lugar de leche y de otros productos lácteos, tan pronto como las diferencias monetarias fuesen lo suficientemente elevadas como para cubrir los gastos de transformación suplementarios. Existiría, por tanto, un peligro cierto de perturbaciones en los intercambios en el sentido del Reglamento nº 974/71.
- 13 Para resolver esta divergencia de puntos de vista, conviene subrayar, tal como hizo la Comisión, que en el sector lechero las medidas de intervención, previstas para determinados productos transformados importantes y relativamente fáciles de conservar y, en particular, para la leche desnatada en polvo y para la mantequilla, constituyen el principal medio de sostenimiento de los ingresos de los productores de leche. El mecanismo de precios previsto en dicho sector presupone, por tanto, que los precios de intervención fijados para dichos productos de transformación ejercen una fuerte influencia sobre el precio de mercado de la leche. Como quiera que este último precio constituye con mucho la parte más importante del precio de producción de la leche entera en polvo, resulta evidente que el precio de dicho producto depende del precio de mercado de la leche.
- 14 De hecho, la existencia de una importante interdependencia entre el precio de dichos productos intervenidos y el de la leche entera en polvo quedó confirmada por los distintos cuadros presentados por la Comisión e incluso por los gráficos presentados por la demandante. A pesar de que tales informaciones estadísticas no indiquen un paralelismo absoluto entre la evolución de los precios de que se trata, lo que confirma la existencia de factores específicos para la leche entera en polvo, las

mismas dejan constancia a este respecto de una gran similitud que no puede explicarse por la dependencia respecto al nivel de precios en general.

- 15 Por consiguiente, en modo alguno queda claro que la Comisión haya cometido un error al considerar que el precio de la leche entera en polvo depende del de los productos intervenidos y que, en consecuencia, se cumplía dicha condición, necesaria para la aplicación de los MCM al producto de que se trata.
- 16 Por lo que respecta a la otra condición, a saber, la existencia de peligro de perturbaciones en los intercambios, conviene destacar que los últimos ejemplos de cálculo presentados por la demandante y por la Comisión muestran que en aquella época existía, entre los niveles de precios de la leche entera en polvo en Francia y en la República Federal de Alemania, una diferencia de tal magnitud que la Comisión podía razonablemente temer que se produjeran perturbaciones en los intercambios de dichos productos en caso de que tal diferencia no se compensase mediante la aplicación de MCM. Los ejemplos muestran igualmente que la aplicación de dichos montantes condujo a una equiparación casi completa de ambos niveles de precios, con una sobrecompensación que apenas superaba el 1 % del precio. Si la demandante llega a una sobrecompensación del 4 al 5 %, ello es debido a que en su cálculo incluye gastos suplementarios de transporte y el margen de beneficios del importador. Ahora bien, las cantidades correspondientes a los mismos son, en principio, ajenos a esta comparación, dado que los gastos de transporte dependen esencialmente de la distancia recorrida y que para el paso de una frontera no es necesaria la intervención de un importador distinto de los demás agentes económicos que toman parte en la transacción comercial.
- 17 Es conveniente añadir que la posibilidad de transformar de nuevo la leche entera en polvo en leche líquida y, a partir de ésta, en otros productos lácteos, constituye una razón válida para considerar, tal como hizo la Comisión, que la falta de MCM para la leche entera en polvo habría producido perturbaciones en los intercambios de dichos productos desde el momento en que las diferencias monetarias hubiesen superado los costes suplementarios de transformación necesarios.
- 18 El examen de la primera cuestión no ha revelado, por consiguiente, elementos que puedan afectar a la validez del Reglamento nº 1036/78 por razón de que el mismo disponga la aplicación de MCM a la leche entera en polvo.

**Sobre la segunda cuestión**

- 19 En sustancia, dicha cuestión tiene por objeto averiguar si el Reglamento nº 1036/78 es inválido por razón de que el mismo tenga en cuenta, para la fijación de los MCM de la leche entera en polvo, el 50 % de los costes de transformación de la leche desnatada en polvo y de la mantequilla.
- 20 La demandante recuerda que, conforme al sexto considerando del Reglamento nº 974/71, los MCM deberán limitarse a las cantidades estrictamente necesarias para compensar la incidencia de las medidas monetarias sobre los precios de los productos de base para los que se hayan previsto medidas de intervención. Ahora bien, dice, el producto que sirve de base a la leche entera en polvo es la leche. Por tanto, los costes de fabricación industrial de la leche desnatada en polvo y de la mantequilla no deben tenerse en cuenta, so pena de provocar una sobrecompensación y, en consecuencia, distorsiones de la competencia en el mercado de la leche entera en polvo. De hecho, la exactitud de este razonamiento fue reconocida por la Comisión, que posteriormente redujo al 25 % el porcentaje de los costes que deben tenerse en cuenta para la fijación de los MCM, para, a partir del 2 de abril de 1984, dejar absolutamente de tenerlos en cuenta.
- 21 La Comisión subraya que dicho problema se debe al hecho de que, en el sector lechero, son los productos transformados y no el verdadero producto básico, a saber, la leche, los que son objeto de medidas de intervención. En tal caso, de los términos del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 974/71 parece desprenderse que para la fijación de los MCM para los demás productos, entre ellos la leche entera en polvo, es necesario tener en cuenta los costes de transformación de los productos intervenidos. En efecto, al introducirse el sistema de los MCM, la Comisión temió que el hecho de tener en cuenta dichos costes únicamente en el caso de los productos intervenidos pudiese acarrear distorsiones de la competencia, en particular con relación a aquellos productos que, como la leche en polvo, se sitúan en una fase de transformación comparable.
- 22 Entre tanto, la Comisión había llegado a la conclusión de que, en principio, y para los demás productos lácteos, no es necesario tener en cuenta los costes de transformación de los productos intervenidos, puesto que dichos costes no se verían afectados por los tipos verdes. Ésta era la razón por la que la Comisión procedió a la supresión de dicho elemento de cálculo en cuatro etapas escalonadas a lo largo de

varios años. El hecho de que dicha supresión progresiva haya efectivamente demostrado que los temores iniciales de la Comisión carecían de fundamento no bastaba, sin embargo, a su entender, para afectar a la licitud de los actos adoptados con anterioridad.

- 23 Según el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 974/71, los MCM para los productos no sometidos a medidas de intervención son iguales a la incidencia, sobre los precios del producto de que se trata, de la aplicación de MCM a los precios del producto intervenido del que dependen. Tal como sostuvo la Comisión y destacó por su parte el órgano jurisdiccional nacional, es posible interpretar dicha disposición en el sentido de que la misma contempla igualmente la parte del precio de un producto intervenido que corresponde a los costes de transformación. En un momento en que no existía experiencia alguna a este respecto, no se previó que el hecho de tener en cuenta los costes de transformación únicamente para los productos intervenidos, con exclusión de otros productos que se hallasen en una fase comparable de transformación, podía acarrear perturbaciones en los intercambios. Tampoco debe reprocharse a la Comisión el haber procedido con prudencia cuando suprimió dicho elemento de cálculo para aquellos otros productos, a medida que se fue convenciendo de la ausencia de tal riesgo.
- 24 Es jurisprudencia constante que el hecho de que las disposiciones de Derecho comunitario hayan sido progresivamente adoptadas en función de la experiencia adquirida, de forma que finalmente se constituya una normativa más apta para la resolución del problema controvertido que aquella adoptada inicialmente, no afecta por sí solo a la validez de las disposiciones anteriores. Asimismo, conviene añadir que la parte del precio de la leche desnatada en polvo y de la mantequilla que corresponde a los costes de transformación es muy limitada con relación a la que corresponde al precio de la leche, y que, por consiguiente, el hecho de que tales costes se tengan en cuenta para la fijación de los MCM de la leche entera en polvo no afecta sino de forma muy débil al precio final de dicho producto.

### Costas

- 25 Los gastos efectuados por la Comisión de las Comunidades Europeas, que ha presentado observaciones ante este Tribunal, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que este procedimiento tiene, respecto a las partes en el asunto principal, el carácter de un incidente planteado ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

pronunciándose sobre las cuestiones que el Bundesfinanzhof le sometió, mediante resolución de 11 de diciembre de 1984, declara que:

**El examen de las cuestiones prejudiciales no ha revelado la existencia de elementos que puedan afectar a la validez del Reglamento nº 1036/78 de la Comisión, de 19 de mayo de 1978, por el que se fijan los montantes compensatorios monetarios y determinados coeficientes y tipos necesarios para su aplicación, en cuanto el mencionado Reglamento dispone la aplicación de dichos montantes a la leche entera en polvo importada de Francia en la República Federal de Alemania y los fija teniendo en cuenta igualmente los costes de transformación de la leche desnatada en polvo y de la mantequilla.**

Bahlmann

Due

Schockweiler

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 12 de marzo de 1986.

El Secretario

El Presidente de la Sala Segunda

P. Heim

K. Bahlmann