

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)  
de 23 de noviembre de 2004\*

En el asunto T-166/98,

**Cantina sociale di Dolianova Soc. coop. rl**, con domicilio social en Dolianova (Italia),

**Cantina Trexenta Soc. coop. rl**, con domicilio social en Senorbì (Italia),

**Cantina sociale Marmilla — Unione viticoltori associati Soc. coop. rl**, con domicilio social en Sanluri (Italia),

**Cantina sociale S. Maria La Palma Soc. coop. rl**, con domicilio social en Santa Maria La Palma (Italia),

**Cantina sociale del Vermentino Soc. coop. rl Monti-Sassari**, con domicilio social en Monti (Italia),

representadas por los Sres. C. Dore y G. Dore, abogados, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes demandantes,

\* Lengua de procedimiento: italiano.

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada inicialmente por el Sr. F. Ruggeri Laderchi y la Sra. A. Alves Vieira, posteriormente por la Sra. Alves Vieira y el Sr. L. Visaggio, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto una demanda por la que se solicita que se anule, respectiva y alternativamente, con arreglo a los artículos 173 y 175 del Tratado CE (actualmente, artículos 230 CE y 232 CE, tras su modificación), el escrito de la Comisión de 31 de julio de 1998, por el que se excluye el pago directo a las demandantes de las ayudas a la destilación preventiva para la campaña vitícola 1982/1983, y que se declare la existencia de una omisión ilícita de la Comisión o que, subsidiariamente, conforme al artículo 178 del Tratado CE (actualmente artículo 235 CE), se repare el perjuicio presuntamente sufrido por las demandantes como consecuencia del comportamiento de la Comisión,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Segunda),

integrado por el Sr. J. Pirrung, Presidente, y los Sres. A.W.H. Meij y N.J. Forwood, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebradas las vistas el 14 de septiembre de 2000 y el 10 de febrero de 2004;

dicta la siguiente

## Sentencia

### Marco jurídico

- 1 El Reglamento (CEE) n° 337/79 del Consejo, de 5 de febrero de 1979, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DO L 54, p. 1; EE 03/15, p. 160), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 2144/82 del Consejo, de 27 de julio de 1982 (DO L 227, p. 1; EE 03/26, p. 18), prevé en su artículo 11, apartado 1, que podrá concederse la posibilidad de una destilación preventiva para los vinos de mesa y para los vinos aptos para la obtención de vinos de mesa en cada campaña vitícola.
- 2 Según el sexto considerando del Reglamento n° 2144/82, para mejorar la renta de los productores de que se trate, pareció adecuado reconocerles, en determinadas condiciones, un precio mínimo garantizado para el vino de mesa y, a tal fin, conceder al productor la posibilidad de destinar a destilación el vino de mesa de su propia producción a un precio mínimo garantizado o de acceder a cualquier otra medida apropiada que se decida.
- 3 El 15 de septiembre de 1982, la Comisión adoptó el Reglamento (CEE) n° 2499/82, que establece las disposiciones relativas a la destilación preventiva para la campaña vitícola 1982/1983 (DO L 267, p. 16).

- 4 El artículo 1, apartado 1, de dicho Reglamento dispone que los productores que desearan destilar sus vinos con arreglo al artículo 11 del Reglamento n° 337/79 debían celebrar contratos de entrega con un destilador autorizado y presentarlos al organismo de intervención nacional. El artículo 1, apartado 3, de ese mismo Reglamento, en su versión modificada, enuncia que dichos contratos sólo producirían efectos conforme al citado Reglamento si hubieran sido autorizados a más tardar el 20 de marzo de 1983 por el organismo de intervención del Estado miembro en el que se encontrara el vino en el momento de la celebración del contrato.
  
- 5 El artículo 21, apartado 1, del Reglamento n° 2499/82, en su versión modificada, obligaba a los Estados miembros a comunicar a la Comisión, a más tardar el 15 de abril de 1983, las cantidades de vino que figuraban en los contratos de destilación autorizados.
  
- 6 A tenor del artículo 4 del Reglamento n° 2499/82, el vino sólo podía destilarse tras la autorización del contrato o de la declaración de que hubiera sido objeto.
  
- 7 El artículo 5, apartado 1, de ese mismo Reglamento fijaba el precio mínimo de compra de los vinos entregados para la destilación.
  
- 8 Según el octavo considerando del Reglamento n° 2499/82, ese precio no permitía normalmente una comercialización en condiciones de mercado de los productos obtenidos por la destilación. Por consiguiente, el mencionado Reglamento previó un mecanismo de compensación caracterizado por el pago, por el organismo de intervención, de una ayuda cuyo importe se define en el artículo 6, párrafos primero y segundo, del citado Reglamento.

- 9 A tenor del undécimo considerando de dicho Reglamento, era necesario prever que, por regla general, se abonara el precio mínimo garantizado a los productores en plazos que les permitieran obtener un beneficio comparable al que habrían obtenido si se hubiera tratado de una venta comercial. Por consiguiente, parecía indispensable adelantar lo más posible el pago de las ayudas debidas por la destilación y garantizar mediante un régimen de fianza apropiado el correcto desarrollo de las operaciones. Para que la medida alcanzara plenamente su objetivo en los Estados miembros, era importante prever igualmente formas de pago de las ayudas y de los anticipos que se ajustaran a los regímenes administrativos de los diferentes Estados miembros.
- 10 El artículo 8 del Reglamento nº 2499/82 dispone que, para el pago del precio mínimo de compra de los vinos y para el pago de las ayudas por parte del organismo de intervención, los Estados miembros podrían aplicar, a su elección, uno u otro de los procedimientos previstos en los artículos 9 y 10 del mismo Reglamento. La República Italiana decidió aplicar en su territorio el procedimiento previsto en el artículo 9.
- 11 El artículo 9 del Reglamento nº 2499/82 establece:

«1. El precio mínimo de compra mencionado en el artículo 5, apartado 1, párrafo primero, se pagará por el destilador al productor a más tardar noventa días después de la entrada en la destilería [de la cantidad total de vino o, en su caso, de cada lote de vino].

2. El organismo de intervención pagará al destilador, a más tardar noventa días después de la presentación de la prueba de que la cantidad total de vino que figura en el contrato ha sido destilada, la ayuda contemplada en el artículo 6.

[...]

El destilador deberá facilitar al organismo de intervención la prueba de que ha pagado el precio mínimo de compra previsto en el artículo 5, apartado 1, párrafo primero, en el plazo señalado en el apartado 1 [...] Si no se aporta esa prueba dentro de los ciento veinte días siguientes a la fecha de presentación de la prueba a que se refiere el párrafo primero, los importes pagados serán recuperados por el organismo de intervención [...].»

12 El artículo 10 de ese mismo Reglamento dispone:

«1. A más tardar treinta días después de la entrada en la destilería [de la cantidad total de vino o, en su caso, de cada lote de vino], el destilador pagará al productor al menos la diferencia entre el precio mínimo de compra mencionado en el artículo 5, apartado 1, párrafo primero, y la ayuda prevista en el artículo 6, apartado 1.

2. A más tardar treinta días después de la presentación de la prueba de que la cantidad total de vino que figura en el contrato ha sido destilada, el organismo de intervención pagará al productor la ayuda prevista en el artículo 6 [...].»

13 El artículo 11 del Reglamento nº 2499/82, en su versión modificada, dispone:

«1. El destilador, en el caso previsto en el artículo 9, o el productor, en el caso recogido en el artículo 10, podrá solicitar que un importe igual a la ayuda establecida en el artículo 6, párrafo primero, le sea pagada en concepto de anticipo siempre que se constituya una fianza igual al 110 % del citado importe a nombre del organismo de intervención.

2. Dicha fianza se constituirá en forma de una garantía dada por un establecimiento que responda a los criterios fijados por el Estado miembro del que dependa el organismo de intervención.

3. El anticipo se pagará a más tardar noventa días después de la presentación de la prueba de la constitución de la fianza y, en todo caso, tras la fecha en que se haya autorizado el contrato o la declaración.

4. Sin perjuicio del artículo 13, la fianza prevista en el apartado 1 sólo se liberará si, a más tardar el 29 de febrero de 1983, se aporta la prueba,

— de que la cantidad total de vino que figura en el contrato ha sido destilada,

— y, si se ha abonado el anticipo al destilador, de que éste ha pagado al productor el precio mínimo de compra establecido en el artículo 5, apartado 1, párrafo primero [...]

No obstante, si las pruebas previstas en el párrafo primero se aportan tras la fecha fijada en el citado párrafo, pero antes del 1 de junio de 1984, el importe que se liberará será igual al 80 % de la fianza, y se ejecutará la diferencia restante.

Si no se aportan las pruebas antes del 1 de junio de 1984, se ejecutará la fianza en su totalidad.»

- 14 Según el artículo 13 del Reglamento n° 2499/82, cuando, por caso fortuito o por razones de fuerza mayor, la totalidad o una parte del vino no pueda ser destilada, el destilador o el productor informará de ello sin demora al organismo de intervención. En ese caso, dicho organismo pagará la ayuda prevista en el artículo 6 por la cantidad de vino que haya sido efectivamente destilada.
- 15 A tenor del artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 352/78 del Consejo, de 20 de febrero de 1978, relativo a la adjudicación de las fianzas, cauciones o garantías prestadas en el marco de la política agrícola común y que se hayan perdido (DO L 50, p. 1; EE 03/13, p. 249), las fianzas que se pierdan se reducirán en su totalidad de los gastos del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) por los servicios u organismos pagadores de los Estados miembros.

### **Hechos que originaron el litigio**

- 16 Las demandantes, cooperativas vitícolas, son productores de vino en Cerdeña (Italia). En el marco de la destilación preventiva para la campaña 1982/1983, celebraron contratos de entrega de vino con una destilería autorizada, la Distilleria Agricola Industriale de Terralba (en lo sucesivo, «DAI»). Dichos contratos fueron autorizados por la Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (el organismo de intervención italiano; en lo sucesivo, «AIMA»), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento n° 2499/82.
- 17 De las facturas presentadas por las demandantes que mencionan expresamente el importe de la «prima de la AIMA» («premio AIMA» o «premio comunitario, a carico della AIMA»), incluido en el precio mínimo de compra fijado por el Reglamento n° 2499/82 y que debía pagar la DAI por el vino entregado para la destilación preventiva de la campaña 1982/1983, se desprende que el importe de la ayuda comunitaria se elevaba a 169.328.945 liras italianas (ITL) por un precio mínimo de compra de 247.801.380 ITL, impuesto sobre el valor añadido (IVA)

incluido, para el vino entregado por la Cantina sociale di Dolianova (factura de 18 de abril de 1983); a 102.145.631 ITL, por un precio mínimo de compra de 149.483.181 ITL, IVA incluido, para el vino entregado por la Cantina Trexenta (factura de 30 de abril de 1983); a 346.391.958 ITL por un precio mínimo de compra de 506.921.061 ITL, IVA incluido, para el vino entregado por la Cantina sociale Marmilla (factura de 28 de febrero de 1983); a 215.084.906 ITL, por un precio mínimo de compra de 316.505.762 ITL, IVA incluido, para el vino entregado por la Cantina sociale Santa Maria La Palma (facturas de 30 de marzo de 1983 y de 20 de abril de 1983), y a 33.908.702 ITL por un precio mínimo de compra de 54.812.419 ITL, IVA incluido, para el vino entregado por la Cantina sociale del Vermentino (factura de 10 de mayo de 1983).

- 18 Según la información aportada por las demandantes, y no discutida por la Comisión, el vino se entregó entre los meses de enero y marzo de 1983 y la destilación tuvo lugar en el plazo establecido por las disposiciones del artículo 4 del Reglamento nº 2499/82. El plazo previsto por el artículo 9, apartado 1, de dicho Reglamento para el pago del precio mínimo de compra del vino por el destilador expiró en el mes de junio de 1983, dado que las últimas entregas de vino se realizaron en el mes de marzo de 1983.
- 19 El 22 de junio de 1983, la DAI solicitó a la AIMA, con arreglo al artículo 11 del Reglamento nº 2499/82, que procediera al pago anticipado de la ayuda comunitaria por el vino que había sido entregado por las demandantes y destilado. A estos efectos, la DAI constituyó la fianza establecida, igual al 110 % del importe de la ayuda, a través de una póliza emitida por Assicuratrice Edile SpA (en lo sucesivo, «Assedile») a favor de la AIMA. Esa fianza se elevaba a 1.169.040.262 ITL.
- 20 El 10 de agosto de 1983, la AIMA procedió al pago, en concepto de anticipo de la ayuda comunitaria, de un importe de 1.062.763.876 ITL a favor de la DAI, de conformidad con el artículo 11 del Reglamento nº 2499/82.>
- 21 A causa de dificultades financieras, la DAI no pagó en la totalidad o en parte, según los casos, a los productores que habían entregado el vino destinado a la destilación, entre los que se encontraban las demandantes.

- 22 El 17 de octubre de 1983, la DAI solicitó la admisión en el procedimiento de suspensión de pagos previsto por la legislación italiana sobre quiebras. Dado que el órgano jurisdiccional competente, el Tribunale d'Oristano (Italia), estimó dicha solicitud, la DAI suspendió todos sus pagos, incluidos los que aún quedaban por abonar a los productores que le habían entregado el vino.
- 23 Pese a haber sido informada del inicio de dicho procedimiento, la AIMA solicitó a la DAI la devolución de la ayuda comunitaria, con excepción de las sumas legalmente abonadas a los productores anteriormente mencionados, dado que la DAI no le había facilitado en el plazo prescrito por el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n° 2499/82 la prueba del pago a los otros productores del precio mínimo de compra del vino en el plazo de noventa días después de la entrada en la destilería previsto por el artículo 9, apartado 1, de dicho Reglamento. Como la DAI no devolvió dicha ayuda, la AIMA solicitó a Assedile el pago del importe de la fianza.
- 24 A petición de la DAI, el Pretore de Terralba (Italia) dictó, el 26 de julio de 1984, un auto de medidas provisionales por el que se prohibía a Assedile que pagara la fianza a la AIMA. Dio un plazo de sesenta días a la DAI para ejercitar una acción sobre el fondo.
- 25 En el mes de septiembre de 1984, la DAI ejercitó tal acción ante el Tribunale civile de Roma (Italia). En particular, solicitó a dicho Tribunal que declarase que los productores eran los destinatarios en última instancia de la fianza, dentro del límite de las cantidades que les quedaban por percibir, y, subsidiariamente, que los derechos de la AIMA podrían ejercitarse, como máximo, sobre el importe residual del precio que la DAI todavía no había pagado a los productores. Alegaba, en ese procedimiento, que había pagado a los productores cerca de la mitad del importe del anticipo que le había abonado la AIMA, sin no obstante afirmar ante dicho Tribunal –tal como éste señala en su sentencia de 27 de enero de 1989– haber efectuado esos abonos en el plazo prescrito por el Reglamento n° 2499/82 (véase el apartado 30 posterior). Sugirió plantear al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los reglamentos comunitarios aplicables. Consideraba que no le era imputable ningún incumplimiento, puesto que le fue imposible realizar la

integridad de los pagos. Sostenía que la fianza estaba destinada a garantizar el pago del precio mínimo de compra a los productores, a prorrata de la producción entregada, en caso de incumplimiento por el destilador de sus obligaciones. Señaló que, según las disposiciones comunitarias en vigor, si se devolvía la ayuda a la AIMA, debería devolverse al órgano comunitario competente. Las opciones de los productores, titulares de un derecho subjetivo al pago de la ayuda, se verían así afectadas por la actuación de un tercero (es decir, una entidad distinta a la DAI).

26 Assedile y la AIMA fueron partes demandadas en dicho procedimiento, en el que intervinieron los productores afectados —a saber, las demandantes, otra cooperativa vitícola y un consorcio de cooperativas vitícolas.

27 De la sentencia de 27 de enero de 1989 del Tribunale civile de Roma se desprende que, según la AIMA, de los doce contratos de compra de vino celebrados por la DAI y autorizados conforme a lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento n° 2499/82, la DAI aportó prueba únicamente, en los términos indicados por la normativa comunitaria, del pago del precio mínimo de compra a tres productores, por un importe total de 111.602.075 ITL. La AIMA consideró que, con excepción de esos tres productores, la DAI no había pagado el precio mínimo de compra a los productores, que, en cualquier caso, no había probado que ese pago hubiera tenido lugar en el plazo establecido por el artículo 9, apartado 1, del Reglamento n° 2499/82 y, por último, que no había aportado dicha prueba en el plazo establecido por el artículo 9, apartado 2, del mencionado Reglamento. La AIMA señaló que, en ese contexto, «la fianza le correspondía en su totalidad, a tenor del artículo 11 del Reglamento anteriormente citado, y que, en consecuencia, los productores que tuvieran créditos impagados sólo podían hacer valer sus derechos frente a la destilería [...]». Por ello, presentó una demanda reconvencional con objeto de que se condenase a Assedile a abonarle la fianza por un importe de 1.047.084.185 ITL, más intereses.

28 Las partes que intervinieron en el procedimiento ante el Tribunale civile de Roma apoyaron la tesis de la DAI (véase el apartado 25 anterior). Mantenían que las sumas que fueron objeto de la fianza constituida por Assedile les correspondían a prorrata

del vino entregado. Por ello, solicitaron al Tribunale civile de Roma que declarase que Assedile estaba obligada a abonarles el importe de sus créditos impagados por la DAI, incrementado con la reevaluación monetaria y los intereses y, con carácter subsidiario, que la AIMA estaba obligada a abonarles dichas sumas. En particular, las demandantes indicaron que el importe de sus créditos impagados, resultante de los contratos autorizados de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento nº 2499/82, se elevaba a 106.571.589 ITL para la Cantina sociale di Dolianova, a 79.483.181 ITL para la Cantina Trexenta, a 506.921.061 ITL para la Cantina sociale Marmilla, a 192.954.189 ITL para la Cantina sociale Santa Maria La Palma y a 54.812.419 ITL para la Cantina sociale del Vermentino.

29 Entre tanto, por sentencia de 27 de febrero de 1986, el Tribunale di Oristano declaró la quiebra de la DAI.

30 En su sentencia de 27 de enero de 1989, el Tribunale civile de Roma declaró:

«En definitiva, el Reglamento [...] nº 2499/82 confiere el derecho a las ayudas a condición de que los plazos y los requisitos rigurosamente fijados sean respetados; el incumplimiento de esos plazos y requisitos conlleva la recuperación parcial o total de la ayuda abonada como anticipo.

Los destiladores son –según el procedimiento adoptado por [la República Italiana] [el procedimiento previsto por el artículo 9 del Reglamento nº 2499/82]– los destinatarios de la ayuda mientras que los productores de vino y de uva son los destinatarios en última instancia.

De lo anterior resulta que el Reglamento de que se trata puede interpretarse fácilmente y no es necesario plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

[...]

Con respecto a las relaciones entre Assedile y la AIMA, [la póliza de fianza emitida por Assedile] prevé, en el artículo 2 de las condiciones generales del seguro, que Assedile garantiza a la AIMA, hasta el importe asegurado (es decir, 1.169.040.262 ITL), el reembolso de las sumas que eventualmente le adeude la parte contratante [DAI] en restitución total o parcial del anticipo pagado por la AIMA, en el caso de que se declare la inexistencia del derecho a la ayuda excepcional a la destilación para la totalidad o una parte de las cantidades que figuran en la solicitud de pago anticipado o en el contrato de destilación.

Por su parte, el artículo 3 prevé que la AIMA debe dirigir la solicitud de devolución de la suma indebidamente percibida a la DAI, que está obligada a abonar la suma reclamada en un plazo de quince días. Si, al término de ese plazo, no se ha cumplimentado lo solicitado, la AIMA puede solicitar el pago de la citada suma a la compañía [Assedile], que estará obligada a efectuarlo en un plazo de quince días tras la recepción de la solicitud, sin poder oponer ninguna excepción.

A tenor del artículo 4, la compañía [Assedile] se subroga, dentro de los límites del importe pagado, en todos los derechos y acciones de la AIMA frente a la parte contratante y sus derechohabientes.

Las cláusulas contractuales antes citadas parecen claras y de interpretación simple: es evidente, en particular, que la garantía se concede a favor de la AIMA y no a favor de otras personas como los productores y que, por ello, éstos no disfrutaban de ningún derecho frente a Assedile sobre la suma garantizada.

Igualmente, la imposibilidad de que la aseguradora oponga excepciones al beneficiario resulta claramente de la redacción del artículo 3, que confirma la obligación de la compañía [Assedile] de pagar en un plazo de quince días tras la recepción de la solicitud de pago del beneficiario, cuando su crédito haya resultado impagado.

Aun suponiendo que se considere que la comprobación de la inexistencia (total o parcial) del derecho a la ayuda a la destilación es previa a todo reembolso, no cabe ninguna duda de que ese derecho se extinguió debido al incumplimiento por la demandada DAI de los plazos y requisitos previstos por el Reglamento comunitario.

En efecto, ha quedado acreditado que la destilería demandante ha incumplido sus obligaciones en tres aspectos diferentes: 1) no haber pagado (como resulta de la falta de prueba del pago en los autos) el precio mínimo a los productores, con la excepción de 110.795.870 ITL; 2) no haber pagado las ayudas a los productores en un plazo de noventa días tras la entrada del vino en la destilería (plazo que expiraba en junio de 1983) y, en cualquier caso, 3) no haber aportado la prueba antes del 1 de junio de 1984 de que había efectuado los pagos. La sanción de tales incumplimientos consiste en la pérdida de la fianza en su totalidad.

Además, el Tribunal no puede aceptar las justificaciones alegadas por la destilería para disculparse de los pagos no efectuados (imposibilidad de efectuarlos por hallarse incurso en un procedimiento de suspensión de pagos y respeto del principio de igualdad de los acreedores), ya que la expiración de los plazos para efectuar los citados pagos (junio de 1983) y para devolver la ayuda (julio de 1983) es anterior a la fecha en la que se decidió instar el procedimiento de suspensión de pagos (octubre de 1983).

[...]

Por consiguiente, la AIMA tiene derecho a que se le devuelva, en virtud de las disposiciones comunitarias antes citadas, el importe, hasta un 110 %, de la ayuda pagada en concepto de anticipo, con excepción de la ayuda cuyo pago fue acreditado efectivamente, es decir, 1.047.084.185 ITL (el importe total de los contratos de los que no se ha aportado prueba del pago, incrementado en un 10 % –es decir, 1.046.277.980 ITL–, al que se añade la diferencia entre la ayuda de la que se ha aportado la prueba del pago y la ayuda pagada en concepto de anticipo, es decir, 806.205 ITL).

Procede observar que la DAI no ha discutido jamás esos importes: aunque afirmó haber devuelto a los productores cerca de la mitad de las ayudas obtenidas, jamás ha invocado ni, *a fortiori*, ha demostrado que hubiera pagado esas ayudas en los plazos previstos por el Reglamento n° 2499/82.

[...]

No resulta inoportuno precisar que la destilería demandante no está en posición de quejarse de que las bodegas cooperativas que entregaron su producción se encuentren con dificultades para realizar sus créditos, puesto que ella misma es responsable de su incumplimiento, al haber recurrido al procedimiento de quiebra inmediatamente después de haber obtenido las ayudas comunitarias que debía abonar a los productores.

Las bodegas cooperativas podrán –al igual que el asegurador, si decide actuar por subrogación– obtener satisfacción de sus créditos en el marco del procedimiento de quiebra, junto con el conjunto de los demás acreedores y con arreglo al principio de igualdad de los acreedores.»

31 El 27 de septiembre de 1989, cuatro demandantes –todas menos la Cantina sociale del Vermentino– apelaron esa sentencia ante la Corte d'Appello di Roma (Tribunal de Apelación de Roma). Mediante sentencia de 19 de noviembre de 1991, dicho Tribunal declaró la inadmisibilidad de la demanda, dado que las demandantes no habían notificado adecuadamente el escrito de recurso al administrador judicial («la curatela fallimentare») de la DAI, sino a la propia DAI, entonces en quiebra, sin que tampoco efectuaran correctamente la notificación en el plazo que les concedió el magistrado a cargo de la instrucción de los autos («il consigliere istruttore»).

- 32 Entre tanto, el 16 de enero de 1990, Assedile pagó las sumas debidas a la AIMA.
- 33 Mediante sentencia de 28 de noviembre de 1994, la Corte di cassazione (Tribunal de Casación italiano) desestimó el recurso de casación interpuesto por las cuatro demandantes anteriormente citadas contra la sentencia del Tribunal de Apelación. Para fundamentar su recurso de casación, éstas habían alegado, en particular, que habían interpuesto el recuso de apelación contra la mencionada sentencia del Tribunale civile de Roma con el fin de que se declarase el carácter erróneo de dicha sentencia, no respecto a la DAI, sino únicamente con relación a la AIMA y Assedile.
- 34 Las cinco demandantes instaron correctamente la inscripción de sus créditos en el pasivo de la DAI, en el procedimiento de quiebra.
- 35 Mediante escrito de 22 de enero de 1996, solicitaron a la AIMA el pago de los créditos que tenían contra la DAI, por entender que la AIMA se había enriquecido injustamente con el cobro de la fianza.
- 36 La AIMA rechazó dicha reclamación observando que la fianza le pertenecía y que los productores no disponían contra ella de ninguna acción directa para satisfacer los créditos que tenían contra la DAI.
- 37 El 16 de febrero de 1996, las demandantes ejercitaron ante el Tribunale civile de Cagliari (Italia) una acción contra la AIMA por enriquecimiento sin causa.

- 38 El 13 de noviembre de 1996, las demandantes dirigieron una denuncia a la Comisión en la que imputaban a la AIMA la presunta violación de la normativa comunitaria, en particular, del Reglamento nº 2499/82, y solicitaban a la Comisión que instara a la AIMA y a la República Italiana a reembolsarles los importes que no hubieran percibido en concepto de ayuda comunitaria para la campaña vitícola 1982/1983.
- 39 Mediante escrito de 25 de junio de 1997, la Comisión indicó a las demandantes que Assedile había abonado el importe de la fianza, incrementado con los intereses, a la AIMA el 16 de enero de 1990. Añadió que, según el artículo 2, apartado 1, del Reglamento nº 352/78, las fianzas ejecutadas deben ser deducidas por el organismo de intervención de que se trate de los gastos del FEOGA; es decir, deben contabilizarse a favor del FEOGA. Precisó que sus servicios procederían a las averiguaciones necesarias, en particular en la AIMA, a fin de determinar el destino efectivo del importe de la fianza percibida por ésta.
- 40 Como consecuencia de sus averiguaciones en la AIMA, la Comisión informó a las demandantes, mediante escrito de 8 de diciembre de 1997, de que la AIMA le había indicado que había cobrado, el 21 de febrero de 1991, el título de pago («il vaglia») por un importe de 1.047.084.185 ITL emitido por cuenta de Assedile el 16 de enero de 1990 y que había contabilizado ese importe —«que corresponde probablemente al importe de la fianza»— a favor del FEOGA en el ejercicio de 1991.
- 41 Mediante escrito de 23 de enero de 1998, recibido en la Comisión el 5 de febrero de 1998, las demandantes solicitaron a dicha institución el pago de la suma correspondiente al importe de los créditos que tenían contra la DAI, dado que la fianza cobrada por la AIMA había sido devuelta al FEOGA. Alegaron que de la finalidad del Reglamento nº 2499/82, que se dirigía a favorecer a los productores de vino, se deducía que éstos debían ser considerados destinatarios efectivos y únicos de la ayuda prevista por ese Reglamento. La elección que se permite al Estado miembro de que se trate entre los procedimientos de pago de la ayuda por el organismo de intervención, previstos respectivamente por los artículos 9 y 10 de dicho Reglamento, no afecta a esa finalidad. En particular, en el procedimiento

previsto por el artículo 9 del Reglamento, anteriormente mencionado, la fianza constituida por el destilador tiene por objeto garantizar la regularidad de la operación de destilación preventiva en su integridad, en especial por lo que respecta al pago efectivo de la ayuda a los productores. Cualquier otra interpretación constituiría una violación del principio de igualdad de trato, consagrado por el artículo 6 del Tratado CE (actualmente artículo 12 CE, tras su modificación). Este análisis se confirma, en opinión de las demandantes, por los reglamentos sucesivos adoptados por la Comisión para regular la destilación preventiva en las campañas vitícolas siguientes, que prevén expresamente que, cuando el destilador no pague el precio mínimo de compra al productor, éste puede solicitar el pago de la ayuda directamente al organismo de intervención.

42 Mediante escrito de 31 de julio de 1998, firmado por el director general de la Dirección General de Agricultura de la Comisión y recibido por las demandantes el 14 de agosto de 1998 (en lo sucesivo, «escrito controvertido»), la Comisión rechazó dicha solicitud. Alegó que, en el procedimiento de pago de la ayuda al destilador aplicable al caso, la ayuda beneficiaba en primer lugar al destilador con el fin de permitirle compensar el elevado precio de compra del vino. La fianza se constituyó a favor de la AIMA y los productores no podían invocar ningún derecho sobre su importe. La opción que se dejaba al Estado miembro de que se trata entre dicho procedimiento, previsto por el artículo 9 del Reglamento n° 2499/82, y el procedimiento de pago directo de la ayuda al productor, previsto por el artículo 10 de dicho Reglamento, no podía llevar a interpretar de una manera uniforme esas dos disposiciones en el sentido de que los productores fueran siempre los beneficiarios de la ayuda. Además, la Comisión sostuvo que dicha diferencia de régimen no era contraria al principio de igualdad de trato, en la medida en que se explicaba por diferencias fácticas (régimenes administrativos diferentes y número variable de productores según los Estados miembros, que podían justificar en ciertos Estados miembros la centralización del pago de la ayuda en los destiladores). La Comisión subrayó que, en su sentencia de 27 de enero de 1989, que había adquirido fuerza de cosa juzgada, el Tribunale civile de Roma había rechazado reconocer el derecho de crédito de las demandantes sobre la fianza. De ello deducía la Comisión que, dado que las demandantes no disponían de ningún derecho sobre el importe de la fianza cobrada por la AIMA, tal derecho tampoco podía generarse una vez que dicho importe había sido devuelto a la Comisión. Con carácter subsidiario, la Comisión observó que la autorización por la AIMA de los contratos celebrados entre las demandantes y la DAI no modificaba la naturaleza privada de dichos contratos, de modo que las presuntas obligaciones de la Comisión hacia las demandantes serían de naturaleza extracontractual. En consecuencia, toda acción contra la Comunidad había prescrito, con arreglo al artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia, ya que el importe de la fianza se había pagado a la AIMA el 16 de enero de 1990 y se había devuelto al FEOGA en el transcurso del ejercicio de 1991.

- 43 Por otro lado, según las respuestas escritas de las demandantes a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia, el procedimiento por enriquecimiento sin causa iniciado ante el Tribunale civile de Cagliari fue suspendido con el fin de buscar un acuerdo amistoso entre las partes sobre la compensación de las costas, a raíz de los resultados de las averiguaciones de la Comisión mencionadas en el apartado 40 anterior. En efecto, como dichas averiguaciones habían revelado que la AIMA – contrariamente a lo que había afirmado antes del inicio del procedimiento antes citado y en el transcurso de dicho procedimiento– había devuelto al FEOGA el importe de la fianza, dicho procedimiento había perdido, según las demandantes, todo interés, en la medida en que resultaba que no se había podido producir un enriquecimiento sin causa en beneficio de la AIMA.
- 44 Por último, en una respuesta escrita a una pregunta del Tribunal de Primera Instancia, las demandantes indicaron que el procedimiento de quiebra finalizó en el transcurso del año 2000 y que habían participado en el reparto en calidad de acreedores privilegiados, por razón de su estatuto de cooperativa agrícola, de conformidad con el artículo 2751 *bis*, apartado 5 *bis*, y el artículo 2776 del Código civil italiano. En este reparto las demandantes obtuvieron el pago del 39 % del importe de sus créditos reconocidos contra la DAI. A la finalización de ese reparto, el importe de sus créditos no satisfechos se elevaba a 72.797.022 ITL por lo que respecta a la Cantina sociale di Dolianova, a 54.412.685 ITL por lo que respecta a la Cantina Trexenta, a 350.554.208 ITL para la Cantina sociale Marmilla, a 133.888.664 ITL para la Cantina sociale Santa Maria La Palma y a 37.212.737 ITL para la Cantina sociale del Vermentino.

### **Procedimiento y pretensiones de las partes**

- 45 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 12 de octubre de 1998, las demandantes interpusieron el presente recurso.

- 46 A consecuencia de la presentación del escrito de contestación a la demanda, el Tribunal de Primera instancia, mediante escrito de su Secretario de 25 de febrero de 1999, instó a las partes demandantes a enfocar su escrito de réplica sobre la cuestión de la admisibilidad del recurso. Éstas cumplimentaron lo solicitado.
- 47 Las demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:
- «declare ilegal, con arreglo a los artículos 173 y/o 175 del Tratado CE, la decisión de la Comisión de 31 de julio de 1998 [...], así como todo acto que ésta cite o que, en cualquier caso, la fundamente o guarde relación o conexión con ella [...]»
  - «declare que [las demandantes] tienen derecho a percibir la ayuda comunitaria que no les ha sido pagada a su debido tiempo por la DAI a raíz de la quiebra de ésta y cuyo importe ha sido recuperado por la AIMA [...] y devuelto al FEOGA [...]»
  - «condene asimismo a la Comisión, en su caso, por enriquecimiento sin causa y/ o en concepto de reparación de los daños conforme al artículo 178 del Tratado CE, a pagar a las [demandantes indemnizaciones por un importe equivalente a los importes de sus créditos impagados por la DAI, especificados en la demanda], eventualmente incrementados con los intereses legales que se hayan generado desde el 1 de enero de 1992 o, por lo menos, desde el 23 de enero de 1998, fecha del envío a la Comisión de la solicitud de pago [...]»
  - «condene en costas a la parte demandada».

48 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso.

— Con carácter subsidiario, declare el recurso infundado.

— Condene en costas a las demandantes.

49 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

50 Se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia en la vista celebrada el 14 de septiembre de 2000.

51 En dicha vista, las partes demandantes desistieron de su segunda pretensión.

52 Al final de la vista de 14 de septiembre de 2000, el Presidente de la Sala Segunda puso fin a la fase oral y suspendió el procedimiento por un plazo de tres meses con objeto de que las partes reconsiderasen sus posturas.

- 53 Mediante escrito de 14 de diciembre de 2000, la Comisión hizo saber que no se había encontrado una solución que permitiera un acuerdo amistoso.
- 54 Mediante resolución de 18 de septiembre de 2001, el Tribunal de Primera Instancia reabrió la fase oral, con el fin de plantear algunas preguntas escritas a las partes, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas por el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. La Comisión respondió a dichas preguntas, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 16 de noviembre de 2001. Las demandantes presentaron sus observaciones sobre dichas respuestas mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 27 de junio de 2003.
- 55 Entretanto, se modificó la composición de la Sala Segunda del Tribunal de Primera Instancia, a raíz de la expiración del mandato de un miembro de este Tribunal.
- 56 El Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) convocó a las partes a una segunda vista e instó a las demandantes a responder por escrito a nuevas preguntas antes de la fecha de la vista. Las demandantes dieron cumplimiento a lo solicitado a través de un escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 5 de enero de 2004.
- 57 En la vista de 10 de febrero de 2004 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

## **Fundamentos de Derecho**

### *A. Sobre la admisibilidad de los recursos de anulación y por omisión*

#### *Alegaciones de las partes*

- 58 La Comisión sostiene en primer lugar que la demanda de anulación basada en el artículo 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación) es

inadmisible, porque el escrito controvertido, de 31 de julio de 1998, no tiene carácter decisorio. La Comisión no rechazó, en dicho escrito, pagar las sumas solicitadas, sino que indicó simplemente que no tenía la facultad de actuar o de adoptar una decisión sobre el pago solicitado. Esa facultad correspondía a los organismos de intervención nacionales, a los que incumbe el pago de las ayudas previstas por el Reglamento nº 2499/82.

- 59 El único elemento decisorio contenido en el escrito controvertido se refería al archivo del expediente. Pues bien, se trata, a su juicio, de una decisión exclusivamente interna y administrativa, que no perjudica a las demandantes.
- 60 En segundo lugar, la Comisión alega que la demanda basada en el artículo 175 del Tratado CE (actualmente artículo 232 CE) es igualmente inadmisibile, porque las demandantes no la requirieron previamente para que actuara. Aun suponiendo que el escrito de 23 de enero de 1998 pueda considerarse como un requerimiento para actuar, lo que la Comisión discute, el presente recurso por omisión fue interpuesto fuera de plazo. En efecto, contrariamente a las alegaciones de las demandantes, el requerimiento para actuar constituye el punto de partida de los plazos del procedimiento.
- 61 Las demandantes sostienen en primer lugar que su demanda de anulación es admisible. El contenido del escrito controvertido muestra, en su opinión, que éste tiene carácter decisorio, en la medida en que, por una parte, desestima su solicitud de 23 de enero de 1998 y, por otra parte, archiva el expediente. Las demandantes alegan que la solicitud de 23 de enero de 1998 era clara, motivada fáctica y jurídicamente y perentoria. Además, estuvo precedida por un largo proceso de instrucción. En el escrito controvertido, la Comisión, tras la instrucción de que se trata, desestimó la solicitud motivando esa desestimación fáctica y jurídicamente.
- 62 Por otro lado, aunque, contrariamente a la tesis de las demandantes, el escrito controvertido no pudiera ser considerado una verdadera decisión, el recurso de

anulación sería no obstante admisible, en la medida en que está dirigido no sólo contra ese escrito, sino igualmente contra «todo acto que [dicho escrito] cite o que, en cualquier caso, [lo] fundamente o guarde relación o conexión con [él]». Así, en opinión de las demandantes, procede considerar que dicha demanda tiene por objeto «la medida negativa invocada, que resulta del hecho de que no se diera curso favorable a la solicitud formulada en su momento por las cooperativas sobre la base de los mismos motivos». Estiman que la demanda se presentó de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento, que prevé simplemente que la demanda debe contener «la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados».

- 63 En segundo lugar, las demandantes estiman que el recurso que dirigen contra la falta de «adopción de la medida positiva solicitada a la Comisión», basado en el artículo 175 del Tratado CE, es igualmente admisible. Alegan que el plazo de recurso de dos meses contra la falta de una toma de posición de una institución comunitaria, a la que previamente se ha requerido para que actúe, comienza a contar a partir de la fecha en la que se manifiesta la inactividad de la institución. Según las demandantes, en el presente caso, la inactividad de la Comisión se manifestó a raíz del escrito de la Comisión de 31 de julio de 1998, por el que se desestima la solicitud formulada en el escrito de 23 de enero de 1998. Anteriormente, a juicio de las demandantes, la situación no estaba clara. En efecto, en las conversaciones telefónicas mantenidas con el abogado de las demandantes en los meses siguientes a la recepción por la Comisión de la solicitud antes mencionada, un funcionario de la Dirección General de Agricultura aseguró que el expediente estaba siendo examinado por los servicios de la Comisión y que se adoptaría una decisión antes de terminar el verano de 1998. Las demandantes propusieron que el Tribunal de Primera Instancia citara, en su caso, al Sr. Petrucci en calidad de testigo, con el fin de verificar estos hechos.

### *Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

#### Sobre la admisibilidad del recurso de anulación

- 64 Con el fin de apreciar, en primer lugar, la admisibilidad del recurso de anulación, procede examinar la naturaleza del escrito controvertido. No basta que un escrito

haya sido enviado por una institución comunitaria a su destinatario, en respuesta a una solicitud formulada por éste, para que pueda ser calificado de decisión en el sentido del artículo 173 del Tratado (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación). Según reiterada jurisprudencia, sólo constituyen actos que pueden ser objeto de un recurso de anulación, con arreglo al artículo 173 del Tratado, las medidas que producen efectos jurídicos obligatorios que pueden afectar a los intereses del demandante, modificando de forma caracterizada la situación jurídica de éste (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 1993, *Italsolar/Comisión*, C-257/90, Rec. p. I-9, apartado 21; autos del Tribunal de Primera Instancia de 4 de octubre de 1996, *Sveriges Betodlare y Henrikson/Comisión*, T-5/96, Rec. p. II-1299, apartado 26, y de 11 de diciembre de 1998, *Scottish Soft Fruit Growers/Comisión*, T-22/98, Rec. p. II-4219, apartado 34).

65 En el presente caso, debe comprobarse por ello en primer lugar si, en el contexto jurídico en el que se inscribe, el escrito controvertido podía producir tales efectos, en la medida en que rechazaba acceder a la solicitud de las demandantes de que la Comisión les pagara directamente el importe no percibido de la ayuda comunitaria prevista por el Reglamento nº 2499/82 por el vino entregado para la destilación preventiva en la campaña vitícola 1982/1983 (véanse los apartados 41 y 42 anteriores).

66 A este respecto, hay que recordar con carácter preliminar que, según las normas que rigen las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros, corresponde a éstos, a falta de una disposición contraria del Derecho comunitario, asegurar en su territorio la ejecución de la normativa comunitaria, en especial en el marco de la política agrícola común. Más en particular, la aplicación de las disposiciones comunitarias relativas a la organización común de mercados depende de los organismos nacionales designados a estos efectos. Los servicios de la Comisión no tienen ninguna competencia para adoptar decisiones de aplicación de dichas disposiciones (auto del Tribunal de Primera Instancia de 21 de octubre de 1993, *Nutral/Comisión*, asuntos acumulados T-492/93 y T-492/93 R, Rec. p. II-1023, apartado 26, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, *Oleifici Italiani y Fratelli Rubino/Comisión*, T-54/96, Rec. p. II-3377, apartado 51).

- 67 En el presente caso, del Reglamento n° 2499/82 se desprende que, si bien la carga financiera de la operación de destilación preventiva debe ser soportada en definitiva por la Comunidad, corresponde a los organismos de intervención nacionales (en este caso, a la AIMA) asegurar en su territorio la ejecución de las operaciones de destilación preventiva, de conformidad con lo dispuesto en el citado Reglamento.
- 68 En particular, en virtud del Reglamento n° 2499/82, son los organismos nacionales los que
- controlan y autorizan los contratos celebrados entre los productores de vino y los destiladores (artículo 1, apartado 3, y artículo 3 del Reglamento),
  - pagan la ayuda comunitaria, o pagan en ciertas condiciones, en concepto de anticipo, un importe igual a dicha ayuda (artículo 6, artículo 9, apartado 2, y artículo 11 del Reglamento),
  - recuperan, en su caso, las sumas indebidamente pagadas como ayuda o en concepto de anticipo de la ayuda (artículo 9, apartado 2, y artículo 11, apartado 3, del Reglamento).
- 69 Por el contrario, el Reglamento n° 2499/82 no atribuía ninguna competencia a la Comisión para intervenir en la ejecución de las operaciones de destilación preventiva por los organismos de intervención nacionales. En efecto, de dicho Reglamento se desprende que la Comisión únicamente podía tener constancia de las operaciones realizadas por tales organismos nacionales, en la medida en que el artículo 21 del citado Reglamento obligaba a los Estados miembros a comunicar a

dicha institución, dentro de los plazos establecidos, las cantidades de vino que figuraban en los contratos de destilación autorizados, las cantidades de vino destiladas y las cantidades de productos obtenidos, así como los casos en los que el destilador no hubiera cumplido sus obligaciones y las medidas adoptadas en consecuencia.

- 70 En este marco jurídico, la Comisión no era competente, en cualquier caso, para estimar una solicitud, como la que le habían dirigido en el presente asunto las demandantes, por la que se la instaba a pagar la ayuda presuntamente adeudada a los productores de vino con arreglo al Reglamento n° 2499/82.
- 71 De ello se deduce que la desestimación de dicha solicitud en el escrito controvertido y el consiguiente archivo del expediente no podían modificar la situación jurídica de las demandantes. Dicho escrito carece así de todo carácter decisorio y no constituye, por tanto, un acto impugnabile de acuerdo con el artículo 173 del Tratado, en la parte en que rechaza pagar a las demandantes la ayuda comunitaria solicitada.
- 72 Por otro lado, debe examinarse igualmente la admisibilidad del recurso de anulación del escrito controvertido en la medida en que puede entenderse que éste deniega la solicitud implícita de las demandantes de que se corrija lo dispuesto en el Reglamento n° 2499/82, con el fin de adecuarlo al principio de igualdad de trato.
- 73 En efecto, en ese escrito, la Comisión no se limita a facilitar explicaciones sobre la aplicación del régimen de pago de la ayuda comunitaria por la AIMA, con arreglo a las disposiciones pertinentes del Reglamento n° 2499/82, y, en particular, sobre el cobro por el organismo nacional de intervención, en el caso de que el destilador incumpla sus obligaciones, de la fianza que éste haya constituido para obtener el pago en concepto de anticipo del importe de la ayuda.

- 74 El escrito controvertido incluye también una toma de posición de la Comisión sobre la conformidad con el principio de igualdad de trato del régimen de pago de la ayuda establecido por el artículo 9 del Reglamento nº 2499/92.
- 75 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia observa que, aun suponiendo que pueda interpretarse, por una parte, que el escrito de las demandantes de 23 de enero de 1998 incluye una solicitud con objeto de que la Comisión corrija retroactivamente el Reglamento nº 2499/82 para garantizar el pago de la ayuda comunitaria a los productores de que se trata –lo que no resulta explícitamente, sin embargo, de la redacción de dicho escrito de las demandantes– y que, por otra parte, pueda por ello entenderse que el escrito controvertido rechaza tal solicitud, el recurso de anulación de dicho escrito debería no obstante declararse inadmisibles, por razón de la falta de legitimación activa de las demandantes.
- 76 Según reiterada jurisprudencia, un recurso interpuesto por una persona física o jurídica contra la negativa de la Comisión a corregir con carácter retroactivo un acto es inadmisibles cuando la corrección solicitada hubiera debido adoptarse en forma de reglamento de alcance general (autos *Sveriges Betodlare* y *Henrikson/Comisión*, antes citado, apartado 28, y *Scottish Soft Fruit Growers/Comisión*, antes citado, apartado 41).
- 77 Pues bien, en el presente caso, el Reglamento nº 2499/82 tiene alcance general, porque afecta a todos los productores de vino y a los destiladores en la Comunidad y enuncia de manera general y abstracta las disposiciones relativas a la destilación preventiva para la campaña vitícola 1982/1983. En estas circunstancias, la corrección de dicho Reglamento únicamente hubiera podido ser adoptada, en cualquier caso, en forma de reglamento de alcance general.
- 78 Por todas estas razones, el recurso de anulación del escrito controvertido es inadmisibles.

- 79 Por cuanto las pretensiones de las demandantes tienen por objeto asimismo la anulación de todo acto que cite el escrito controvertido o que lo fundamente o guarde relación o conexión con él, basta señalar que dichas pretensiones carecen de la precisión suficiente respecto a su objeto y son, por ello, igualmente inadmisibles, con arreglo al artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento, como mantiene la Comisión.
- 80 De ello se desprende que el recurso de anulación es inadmisibile en su totalidad.

#### Sobre la admisibilidad del recurso por omisión

- 81 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la omisión ilícita en que supuestamente incurrió la Comisión al abstenerse de adoptar una decisión sobre la concesión de la ayuda comunitaria de que se trata a las demandantes, basta recordar que la Comisión no era competente para adoptar tal decisión, como se ha afirmado ya en el apartado 70 anterior. El recurso por omisión basado en el artículo 175 del Tratado CE (actualmente artículo 232 CE) es por ello inadmisibile por cuanto tiene por objeto sancionar tal abstención, dado que no puede censurarse a la Comisión no haber dirigido a las demandantes un acto distinto de una recomendación o de un dictamen, en el sentido del artículo 175, párrafo tercero, del Tratado (véase, por ejemplo, la sentencia *Italsolar/Comisión*, antes citada, apartado 30). Además, aun admitiendo que el escrito de las demandantes de 23 de enero de 1998, recibido en la Comisión el 5 de febrero de 1998, hubiera contenido un requerimiento claro para adoptar una decisión sobre la concesión de la ayuda de que se trata a las demandantes, el presente recurso, interpuesto el 12 de octubre de 1998, habría sido planteado en cualquier caso fuera de plazo, como alega la Comisión. En efecto, con arreglo al artículo 175, párrafo segundo, del Tratado, la Comisión hubiera debido adoptar una posición antes del 5 de abril de 1998 y el recurso por omisión hubiera debido interponerse a más tardar el 15 de junio de 1998, habida cuenta del plazo por razón de la distancia.

82 Además, hay que señalar que, aun suponiendo que el presente recurso pueda interpretarse en el sentido de que la omisión alegada consiste en la supuesta negativa de la Comisión a adoptar un reglamento que corrigiera con carácter retroactivo el Reglamento n° 2499/82, para garantizar el pago de la ayuda comunitaria a los productores de que se trata, dicho recurso debería declararse igualmente inadmisibile. En efecto, en el caso de autos, el escrito de las demandantes de 23 de enero de 1998 no podía interpretarse como un requerimiento para actuar en el sentido del artículo 175, párrafo segundo, del Tratado, en la medida en que las demandantes no solicitan en él claramente a la Comisión que modifique el Reglamento n° 2499/82, a fin de adecuarlo a los principios que invocan. Por añadidura, los particulares que no están legitimados para impugnar la legalidad de un acto normativo tampoco lo están para interponer ante el Tribunal de Justicia un recurso por omisión tras haber dirigido a una institución comunitaria un requerimiento para emitir un acto normativo (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de abril de 1988, Asteris y otros/Comisión, asuntos acumulados 97/86, 99/86, 193/86 y 215/86, Rec. p. 2181, apartado 17). Pues bien, la modificación del Reglamento n° 2499/82 requería la adopción de un acto de alcance general, como ya se ha declarado (véase el apartado 77 anterior).

83 De ello se deduce que debe declararse la inadmisibilidad del recurso por omisión.

*B. Sobre el recurso de indemnización y la solicitud de restitución de las cantidades indebidamente percibidas*

*Sobre la admisibilidad de la solicitud de restitución de las cantidades indebidamente percibidas*

84 En primer lugar, procede declarar la inadmisibilidad de las pretensiones subsidiarias de las demandantes por las que solicita que se condene a la Comisión a pagarles las ayudas comunitarias de que se trata en concepto de restitución de lo indebido, en la medida en que el Tratado no prevé, entre los recursos que instaura, la posibilidad de ejercitar una acción por enriquecimiento sin causa. Ello no prejuzga, sin embargo, la

procedencia de un eventual motivo basado en la violación del principio que prohíbe el enriquecimiento sin causa, en la medida en que las pretensiones subsidiarias anteriormente mencionadas pueden entenderse en el sentido de que las demandantes invocan, en particular, ese principio para fundamentar su demanda de indemnización (véanse los apartados 159 a 164 posteriores).

### *Sobre la admisibilidad del recurso de indemnización*

#### Alegaciones de las partes

85 La Comisión invoca tres causas de inadmisibilidad del presente recurso de indemnización. En primer lugar, en la gestión de las medidas de apoyo previstas en el marco de la política agrícola común, no existe ninguna relación directa entre la Comunidad y los operadores económicos. En el presente caso, falta un comportamiento imputable a la Comisión, de modo que los requisitos para acudir al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 215, párrafo segundo, del Tratado CE (actualmente artículo 288 CE, párrafo segundo) no se cumplen (sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de mayo de 1978, *Exportation des sucres/Comisión*, 132/77, Rec. p. 1061; de 12 de diciembre de 1979, *Hans-Otto Wagner/Comisión*, 12/79, Rec. p. 3657, y de 27 de marzo de 1980, *Sucrimex y Westzucker/Comisión*, 133/79, Rec. p. 1299).

86 A este respecto, la Comisión alega, en respuesta a una pregunta escrita del Tribunal de Primera Instancia, que las demandantes no habían invocado, en apoyo de su demanda de indemnización, la ilegalidad del Reglamento n° 2499/82. Únicamente discutieron, ante los jueces nacionales y después ante el Tribunal de Primera Instancia, la interpretación de las disposiciones pertinentes de dicho Reglamento hecha por las autoridades italianas y por la Comisión en su escrito de 31 de julio de 1998.

- 87 En segundo lugar, las demandantes se beneficiaron de una tutela jurisdiccional efectiva ante el juez nacional. En particular, pudieron ejercitar una acción de cobro contra el organismo de intervención ante el juez nacional, de conformidad con la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de abril de 1984, Unifrex/Comisión y Consejo (281/82, Rec. p. 1969), apartado 11.
- 88 En el presente caso, en el marco de su acción por enriquecimiento sin causa contra la AIMA, pendiente ante el Tribunale civile de Cagliari, las demandantes pueden aún sugerir al juez nacional la presentación de una cuestión prejudicial en virtud del artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE) con el fin de que el Tribunal de Justicia examine la validez de las disposiciones reglamentarias de que se trata.
- 89 En el transcurso de la vista de 10 de febrero de 2004, en respuesta a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia, la Comisión subrayó que el ordenamiento jurídico italiano ofrecía vías de recurso adecuadas que permitían a los productores de que se trata obtener la condena de la AIMA al pago del importe de las ayudas comunitarias previstas por el Reglamento n° 2499/82. Las pretensiones de las demandantes no prosperaron ante el Tribunale civile de Roma, porque ese procedimiento se limitó a la fianza constituida por la DAI a favor de la AIMA y no abordó por tanto el derecho subjetivo a la ayuda comunitaria invocado por las demandantes. Por otra parte, las demandantes, en el contexto de sus relaciones cuasi contractuales con la AIMA, hubieran debido ejercitar una acción de cobro contra dicho organismo, en vez de una acción por enriquecimiento sin causa como la interpuesta ante el Tribunale civile de Cagliari. Una acción de cobro ante el juez nacional, eventualmente fundada sobre la supuesta ilegalidad del Reglamento n° 2499/82, podría haber sido interpuesta sin esperar al final del procedimiento de quiebra. Por último, la circunstancia de que el importe de la fianza haya sido devuelto a la Comisión – invocada por las demandantes en apoyo de la admisibilidad del presente recurso de responsabilidad extracontractual– no priva a tal acción de cobro de su eficacia. En efecto, no impediría que el juez italiano condenase a la AIMA a pagar a las demandantes el importe de la ayuda comunitaria de que se trata, tras una remisión prejudicial para apreciar la validez de las disposiciones pertinentes del Reglamento n° 2499/82, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia declarase la ilegalidad de algunas de esas disposiciones. La Comisión invocó a ese respecto el auto del Tribunal de Primera Instancia de 25 de abril de 2001, Coillte Teoranta/Comisión (T-244/00, Rec. p. II-1275).

- 90 En tercer lugar, la Comisión estima que las pretensiones de indemnización son en cualquier caso inadmisibles en virtud del artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia, aplicable al procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia con arreglo al artículo 53 del mismo Estatuto, según el cual las acciones en materia de responsabilidad extracontractual prescriben a los cinco años de producido el hecho que las motivó.
- 91 Este plazo de prescripción comenzó a contar, a su modo de ver, desde el momento en que las demandantes tuvieron conocimiento del hecho que dio origen al perjuicio. En el presente caso, tanto si ese hecho consiste en la aplicación errónea de la normativa comunitaria como en la ilegalidad de ésta, las demandantes tuvieron conocimiento de él a más tardar en el momento de dicha aplicación. Ni la sentencia del Tribunale civile de Roma de 27 de enero de 1989 ni las sentencias posteriores del Tribunal de Apelación de Roma y del Tribunal de Casación italiano pudieron haber interrumpido la citada prescripción.
- 92 A ese respecto, la demandada recuerda que el perjuicio que invocan las demandantes es el impago del precio del vino vendido a la DAI, precio que debería haberseles pagado a más tardar en junio de 1983. La demanda de indemnización se refería por tanto a los hechos que se produjeron en 1983. Dado que el recurso no se presentó hasta el 12 de octubre de 1998, en su opinión, dicha demanda había prescrito.
- 93 Si hubiera que admitir –lo que discute la Comisión– que el plazo de prescripción se cuenta a partir del momento en que se evidencia que las acciones ante los tribunales nacionales no pueden tener resultados positivos, habría que tener en cuenta la fecha en que se dictó la sentencia del Tribunale civile de Roma, el 27 de enero de 1989. Se trata, en efecto de la única sentencia de fondo relativa a las demandantes. El Tribunal de Apelación de Roma «desestimó» la apelación formulada contra dicha sentencia porque no se había notificado en la forma debida, y el Tribunal de Casación italiano confirmó dicha sentencia. La Comisión compara esa irregularidad procesal cometida por las demandantes en el procedimiento de apelación con la interposición extemporánea del recurso, tras la expiración del plazo establecido. La acción de responsabilidad extracontractual prescribió, por tanto, en enero de 1994.

- 94 En cuanto a la afirmación de las demandantes de que el hecho generador del perjuicio sufrido es la contabilización del importe de la fianza por la AIMA a favor del FEOGA, la Comisión objeta que dicha fianza se refiere a las relaciones entre la DAI y la AIMA, y no a las de las demandantes y la DAI. Además, la operación contable relativa a la fianza afecta a las relaciones entre el FEOGA y la AIMA, pero no tiene ningún alcance sustancial en cuanto a los eventuales derechos de las demandantes frente a la Comisión.
- 95 Incluso si hubiera que admitir que la contabilización de la fianza a favor del FEOGA constituía una ilegalidad imputable a la Comisión, la demanda de reparación habría prescrito. En efecto, las demandantes ya tuvieron conocimiento de dicha contabilización en una fase anterior, en la medida en que está explícitamente prevista por la legislación comunitaria. Además, la Comisión señaló, en la vista de 10 de febrero de 2004, que de la sentencia del Tribunale civile de Roma de 27 de enero de 1989 se desprendía que la DAI había observado que la AIMA debía devolver la fianza al órgano comunitario competente.
- 96 Las demandantes estiman, por su parte, que el presente recurso de responsabilidad extracontractual no ha prescrito conforme al artículo 46 del Estatuto.
- 97 Alegan que no puede oponerse la prescripción a la víctima de un daño que sólo ha podido tener conocimiento del hecho generador de ese daño en una fecha tardía y que, por tanto, no ha dispuesto de un plazo razonable para presentar su demanda antes de la expiración del plazo de prescripción (sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de noviembre de 1985, Adams/Comisión, 145/83, Rec. p. 3539, apartado 50).
- 98 En el presente caso, las demandantes tuvieron conocimiento de que la AIMA había devuelto al menos parcialmente el importe de la fianza a la Comisión a raíz del escrito de ésta de 31 de julio de 1998. Por ello solicitaron a la Comisión el pago del importe de la ayuda comunitaria de que se trata en concepto de restitución del

enriquecimiento sin causa o de reparación del perjuicio que habían sufrido, con arreglo a los artículos 178 y 215 del Tratado (actualmente, respectivamente, artículos 235 CE y 288 CE).>

99 Contrariamente a las alegaciones de la Comisión, las demandantes no podían saber que la ayuda considerada se contabilizaría a favor del FEOGA. La propia Comisión fue informada de dicha devolución a raíz de las averiguaciones que efectuó en la AIMA, tras la denuncia presentada por las demandantes. Además, incluso si la obligación de devolución a la Comisión del importe de la fianza resultara de la normativa comunitaria, cuya interpretación por otra parte no es fácil, no estaba claro si dicha obligación se había cumplido en el presente caso, a la vista del comportamiento de la AIMA. En sus respuestas escritas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia y en la vista de 10 de febrero de 2004, las demandantes señalaron a ese respecto que la AIMA no había declarado jamás que se devolvería la fianza a la Comisión. Por el contrario sostuvo, antes y durante el procedimiento ante el Tribunale civile de Cagliari, que tenía derecho a retener el importe de la fianza.

100 En cualquier caso, aunque se considerase que el hecho generador de la acción de reparación tuvo lugar el 31 de diciembre de 1991, fecha en la que la AIMA devolvió el importe de la fianza al FEOGA, el plazo de cinco años se interrumpió, a su juicio, ya sea por el escrito de 22 de enero de 1996, en el que las demandantes solicitaron a la AIMA el pago de la suma correspondiente a las ayudas de que se trata, bien por el escrito de 13 de noviembre de 1996, por el que las demandantes dirigieron una denuncia a la Comisión, con el fin de obtener ese pago.

#### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

101 Procede examinar las tres causas de inadmisibilidad del recurso de indemnización invocadas por la Comisión, basadas, en primer lugar, en la no imputabilidad del

comportamiento reprochado a la Comunidad, en segundo lugar, en la existencia de recursos internos eficaces, y, en tercer lugar, en la prescripción de la acción en virtud del artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

1. Sobre el motivo basado en la no imputabilidad del comportamiento reprochado a la Comunidad

- 102 En la medida en que el presente recurso de indemnización se relaciona con la aplicación de una normativa comunitaria cuya ejecución incumbe a los organismos nacionales competentes, como ya se ha declarado (véase el apartado 67 anterior), procede comprobar, de conformidad con la jurisprudencia, si la ilegalidad alegada por las demandantes en apoyo de este recurso emana de una institución comunitaria y no puede considerarse imputable al organismo nacional (sentencias del Tribunal de Justicia *Exportation des sucres/Comisión*, antes citada, apartado 27; *Sucrimex y Westzucker/Comisión*, antes citada, apartados 16 y 22 a 25, y de 26 de febrero de 1986, *Krohn/Comisión*, 175/84, Rec. p. 753, apartado 19).
- 103 A estos efectos, procede, en primer lugar, identificar de manera precisa, en el contexto jurídico y fáctico del presente litigio, el comportamiento que las demandantes reprochan a la Comisión y que les ha llevado a interponer, con carácter subsidiario, el presente recurso con arreglo al artículo 178 del Tratado CE.
- 104 A pesar de que, en el contexto jurídico y fáctico excepcional del presente litigio, un operador económico prudente y perspicaz hubiera podido legítimamente no darse cuenta de la falta de garantía del pago de la ayuda a los productores, en caso de insolvencia del destilador (véanse los apartados 136 a 145 posteriores), el análisis del Reglamento de que se trata revela que conforme al régimen de pago indirecto de la ayuda a los productores de vino por medio del destilador, instituido por el artículo 9 de dicho Reglamento, los productores no disponían, a falta de pago por el destilador

del precio mínimo de compra del vino entregado y destilado de conformidad con lo dispuesto en el mencionado Reglamento, de ningún derecho sobre la fianza, constituida por el destilador únicamente en nombre del organismo nacional de intervención con el fin de percibir el importe de la ayuda en concepto de anticipo.

- 105 Además, de acuerdo con el régimen instituido por el artículo 9 del Reglamento nº 2499/82, no se reconocía a los productores el derecho a percibir directamente la ayuda comunitaria, ni siquiera en caso de insolvencia del destilador, como indicó en esencia la Comisión en su escrito de 31 de julio de 1998. A este respecto, la Comisión sostuvo también, en ese escrito, que la diferencia entre los regímenes instituidos respectivamente por los artículos 9 y 10 de dicho Reglamento no era contraria al principio de igualdad de trato.
- 106 Pues bien, hay que señalar que consta, por una parte, que las demandantes cumplieron todas las obligaciones que se derivaban de sus contratos con la DAI, autorizados por la AIMA de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento nº 2499/82, y, por otra parte, que las cantidades de vino entregadas por las demandantes fueron destiladas en los plazos establecidos por dicho Reglamento. A consecuencia de dificultades financieras, la DAI no pagó a las demandantes el precio mínimo de compra previsto por el Reglamento nº 2499/82, que incluía la ayuda comunitaria, o lo pagó sólo parcialmente.
- 107 En este contexto, las demandantes solicitan con carácter subsidiario que se les indemnice el perjuicio resultante del impago total o parcial del precio mínimo de compra, que se deriva de las lagunas del régimen de pago indirecto de la ayuda comunitaria previsto por las disposiciones pertinentes de dicho Reglamento, como indicó, por otra parte, la Comisión en su escrito de 31 de julio de 1998.
- 108 En efecto, si bien es verdad que, ante el juez nacional y en su correspondencia con la Comisión, las demandantes discutieron la interpretación de las disposiciones pertinentes del Reglamento nº 2499/82 efectuada por la AIMA, sin cuestionar explícitamente la legalidad de las propias disposiciones, no se han limitado sin

embargo, a reproducir esas alegaciones ante el Tribunal de Primera Instancia. En su demanda, sostuvieron asimismo con carácter subsidiario que el Reglamento nº 2499/82 vulneró muy gravemente el principio de igualdad de trato, por haber provocado la creación de una disparidad de trato entre los productores de los diferentes Estados miembros en función del régimen de pago de la ayuda comunitaria elegido por éstos, en el ejercicio de la facultad que les concedía el artículo 8 del Reglamento anteriormente mencionado para optar entre los dos regímenes distintos previstos por los artículos 9 y 10 de dicho Reglamento.

- 109 El Tribunal de Primera Instancia deduce de lo anterior que el comportamiento reprochado a la Comisión consiste en esencia en que, con el régimen de pago de la ayuda previsto por el artículo 9 –que difiere sobre este punto del régimen previsto por el artículo 10–, el Reglamento nº 2499/82 no garantizaba, en particular en caso de quiebra de un destilador, el pago a los productores de la ayuda incluida en el precio mínimo de compra, por el vino entregado al destilador y destilado de conformidad con lo dispuesto en el citado Reglamento.
- 110 La ilegalidad así invocada es, por tanto, imputable a la Comisión, autora del Reglamento nº 2499/82.
- 111 En particular, el argumento de dicha institución comunitaria, según el cual la aplicación del régimen previsto por el artículo 9 del Reglamento nº 2499/82 resulta de la opción elegida por la República Italiana con arreglo al artículo 8 de ese Reglamento, no puede llevar a una apreciación diferente, dado que la ilegalidad invocada vicia el propio Reglamento, y no el comportamiento del Estado miembro de que se trata, que se limitó a aplicarlo correctamente.
- 112 Más concretamente, las demandantes no discuten la legalidad del régimen establecido por el artículo 9 del Reglamento nº 2499/82 por cuanto prevé el pago indirecto de la ayuda a los productores a través del destilador. Denuncian, en cambio, las modalidades de aplicación de ese régimen previstas por las disposiciones

pertinentes del Reglamento anteriormente mencionado, en la medida en que no permiten garantizar el pago de la ayuda a los productores en caso de insolvencia del destilador. Pues bien, en los casos en que un Estado miembro optaba por el régimen de pago indirecto de la ayuda, cuyo propio principio no se discute en el presente asunto, las autoridades nacionales competentes no disponían de ninguna facultad de apreciación relativa a las medidas que debían adoptarse, en ejecución del Reglamento nº 2499/82, si el destilador no pagaba la ayuda a los productores. En el caso de autos, la ilegalidad invocada resulta por tanto directamente de una presunta laguna de dicho Reglamento, y no de la opción ejercida por la República Italiana a favor del régimen de pago indirecto de la ayuda.

- 113 De ello se desprende que debe desestimarse el motivo basado en la no imputabilidad del comportamiento reprochado a la Comunidad y, en concreto, a la Comisión.

## 2. Sobre el motivo basado en la existencia de recursos internos eficaces

- 114 A este respecto, procede señalar con carácter preliminar que, en sus pretensiones de indemnización, las demandantes solicitan el pago de indemnizaciones equivalentes a los importes de sus créditos impagados por la DAI, tal como se especificaron en la demanda e incrementados con los intereses moratorios. Por tanto, hay que comprobar si el presente recurso de indemnización no constituye una utilización de un procedimiento inadecuado tanto en relación con los medios de impugnación disponibles ante los tribunales nacionales como en relación con las vías de recurso comunitarias.
- 115 Según reiterada jurisprudencia, el recurso de indemnización, con arreglo al artículo 178 y al artículo 215, párrafo segundo, del Tratado debe valorarse con referencia al conjunto del sistema de tutela judicial de los particulares instaurado por el Tratado. De ello resulta que, cuando una persona se considera perjudicada por la aplicación regular de una norma comunitaria que considera ilegal y el hecho generador del daño alegado es, por tanto, exclusivamente imputable a la Comunidad, la admisibilidad de tal recurso de indemnización puede no obstante verse subordinada, en determinados casos, al agotamiento de las vías de recurso

internas. Aun es necesario para que sea así que esas vías de recurso nacionales garanticen eficazmente la tutela de los derechos de las personas afectadas y puedan conducir a la reparación del daño alegado (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1981, *Ludwigshafener Walzmühle y otros/Consejo y Comisión*, asuntos acumulados 197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 y 247/80, Rec. p. 3211, apartados 8 y 9; *Krohn/Comisión*, antes citada, apartados 27 y 28; de 29 de septiembre de 1987, *De Boer Buizen/Consejo y Comisión*, 81/86, Rec. p. 3677, apartado 9, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de abril de 2003, *Travelex Global and Financial Services e Interpayment Services/Comisión*, T-195/00, Rec. p. II-1677, apartado 87).

116 En particular, la admisibilidad de un recurso de indemnización basado en el artículo 178 y en el artículo 215, párrafo segundo, del Tratado no puede subordinarse al agotamiento de las vías de recurso internas cuando la normativa comunitaria impugnada se haya declarado inválida por una sentencia dictada con carácter prejudicial por el Tribunal de Justicia, llamado a pronunciarse con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, y los tribunales nacionales no puedan, sin embargo, estimar una acción de pago —o cualquier otra acción apropiada— sin la intervención previa del legislador comunitario, al no existir ninguna disposición comunitaria que autorice a los organismos nacionales competentes a pagar los importes reclamados. Este análisis se confirma, de manera implícita o explícita, por la jurisprudencia (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de diciembre de 1971, *Zuckerfabrik Schoepfenstedt/Consejo*, 5/71, Rec. p. 975; de 14 de mayo de 1975, *CNTA/Comisión*, 74/74, Rec. p. 533; de 4 de octubre de 1979, *Dumortier y otros/Consejo*, asuntos acumulados 64/76 y 113/76, 167/78 y 239/78, 27/79, 28/79 y 45/79, Rec. p. 3091, apartado 6; *Interquell StärkeChemie/Consejo y Comisión*, asuntos acumulados 261/78 y 262/78, Rec. p. 3045, apartado 6; *Unifrex/Comisión*, antes citada, apartado 12, y *De Boer Buizen/Consejo y Comisión*, antes citada, apartado 10).

117 En efecto, en el supuesto que acaba de invocarse, el ejercicio de sus derechos por las personas que se estiman perjudicadas se haría excesivamente difícil ante los tribunales nacionales. Por ello, sería contrario no sólo a una buena administración de la justicia y a la exigencia de economía procesal, sino también al requisito relativo a la falta de recurso interno eficaz (véase el apartado 115 anterior), que se obligase a los interesados a agotar las vías de recurso nacionales y a esperar a que se resolviera definitivamente sobre sus pretensiones, después de que las instituciones comunitarias de que se trate hayan, en su caso, modificado o completado las disposiciones

comunitarias aplicables, en cumplimiento de una sentencia dictada con carácter prejudicial por el Tribunal de Justicia que declare eventualmente la invalidez de dichas disposiciones (véanse, en ese sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 1973, *Merkur Aussenhandels/Comisión*, 43/72, Rec. p. 1055, apartado 6, y de 19 de octubre de 1977, *Ruckdeschel y otros*, asuntos acumulados 117/76 y 16/77, Rec. p. 1753, apartado 13, y, por analogía, sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2001, *Metallgesellschaft y otros*, asuntos acumulados C-397/98 y C-410/98, Rec. p. I-1727, apartado 106).

- 118 En el presente caso, hay que afirmar que, contrariamente a las alegaciones de la Comisión, las demandantes no se benefician de una tutela jurisdiccional efectiva ante el juez nacional. Sin perjuicio de la apreciación de la eventual procedencia de las pretensiones de las demandantes, debe señalarse que en cualquier caso, en el contexto jurídico del presente litigio, un juez nacional únicamente estará autorizado a condenar a la AIMA a pagar a las demandantes el importe de las ayudas comunitarias de que se trata tras una eventual corrección retroactiva del Reglamento nº 2499/82, que necesitaría en su caso la adopción de un reglamento por la Comisión, como ya se ha declarado (véase el apartado 77 anterior). En efecto, incluso en el supuesto de que el Tribunal de Justicia declarase, en una sentencia dictada con carácter prejudicial, la invalidez de determinadas disposiciones del Reglamento anteriormente mencionado, sólo la intervención del legislador comunitario permitiría adoptar una base jurídica que autorice tal pago, como ha reconocido la Comisión en su escrito de contestación a la demanda.
- 119 A este respecto, el argumento que la Comisión basa en el auto *Coillte Teoranta/Comisión*, antes citado, dictado en un recurso de anulación y no en un recurso de indemnización como el de autos, carece de pertinencia.
- 120 De ello se deduce que debe desestimarse la alegación basada en la existencia de recursos internos eficaces.
- 121 Por otro lado, en esta misma línea argumental relativa a la distinción de las vías de recurso, debe destacarse, como han confirmado además las demandantes en su

escrito de réplica, que el recurso de indemnización tiene carácter subsidiario en relación con los recursos de anulación y por omisión, que se interpusieron igualmente por las demandantes con el fin de obtener el pago de dichas sumas y han sido declarados inadmisibles por el Tribunal de Primera Instancia (véanse los apartados 80 y 83 anteriores).

- 122 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia estima oportuno recordar que, según reiterada jurisprudencia, la acción de indemnización del artículo 178 y del artículo 215, párrafo segundo, del Tratado se estableció como una vía de recurso autónoma, que tiene su función particular dentro del sistema de recursos y ha de ejercerse en cumplimiento de ciertos requisitos, concebidos en función de su objeto específico. Su finalidad es efectivamente reparar, únicamente con respecto al demandante, el perjuicio causado por una institución comunitaria, y no la supresión de una medida determinada o la comprobación de una omisión de la institución de que se trate. Por ello, sería contrario a la autonomía de dicha acción, así como a la eficacia del sistema de recursos establecido por el Tratado, considerar que un recurso de indemnización es inadmisibile porque puede llevar, al menos a las partes demandantes, a un resultado comparable a los resultados de un recurso de anulación o de un recurso por omisión. Únicamente puede considerarse que un recurso de indemnización implica el uso de un procedimiento inadecuado cuando con él se pretenda en realidad la revocación de una decisión individual destinada a las partes demandantes que ha adquirido carácter definitivo –de modo que tenga el mismo objeto y el mismo efecto que un recurso de anulación– (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 1971, *Lütticke/Comisión*, 4/69, Rec. p. 325, apartado 6; *Zuckerfabrik Schoeppenstedt/Consejo*, antes citada, apartados 3 a 5; *Krohn/Comisión*, antes citada, apartados 26, 32 y 33, así como *Interquell Stärke-Chemie/Consejo y Comisión*, antes citada, apartado 7, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de septiembre de 1996, *Richco/Comisión*, T-491/93, Rec. p. II-1131, apartados 64 a 66; véase igualmente en ese sentido Tribunal Eur. de D.H., sentencia SA *Dangeville c. Francia* de 16 de abril de 2002, demanda nº 26677/97, *Recueil des arrêts et décisions*, 2002-III, § 47 y 61).

- 123 Pues bien, esta situación no se da en el caso de autos, puesto que la Comisión no era competente para adoptar una decisión individual sobre las ayudas de que se trata, como resulta de las explicaciones que preceden (véanse los apartados 70 y 71 anteriores).

- 124 Por todas estas razones, no puede considerarse que el presente recurso de indemnización constituya un uso de un procedimiento inadecuado.

### 3. Sobre el motivo basado en la prescripción de la acción de responsabilidad

#### — Observaciones preliminares

- 125 Según el artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia, las acciones contra la Comunidad en materia de responsabilidad extracontractual prescriben cinco años después de producido el hecho que las motivó. Dicha prescripción se interrumpe por la presentación de una demanda ante el juez comunitario o por la solicitud previa dirigida por el perjudicado a la institución competente de la Comunidad, si bien, en este último caso, la interrupción sólo se produce si la solicitud va seguida de una demanda presentada en los plazos fijados por los artículos a los que remite el artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia, es decir, en el plazo de dos meses previsto en el artículo 173 del Tratado CE o en el de cuatro meses previsto en el artículo 175 del Tratado CE (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1995, Nölle/Consejo y Comisión, T-167/94, Rec. p. II-2589, apartado 30, y de 31 de enero de 2001, Jansma/Consejo y Comisión, T-76/94, Rec. p. II-243, apartado 81).
- 126 En el presente caso, aun antes de determinar el punto de partida del plazo de prescripción, el Tribunal de Primera Instancia estima oportuno destacar en primer lugar que, de todas formas, y contrariamente a las alegaciones de las demandantes, ese plazo no se interrumpió ni por el escrito que dirigieron a la AIMA el 22 de enero de 1996 ni por el remitido a la Comisión el 13 de noviembre de 1996. En efecto, por una parte, es manifiesto que ninguno de esos escritos constituía una solicitud de indemnización dirigida a la Comisión. En particular, el escrito de 13 de noviembre de 1996 incluía una denuncia sobre la interpretación presuntamente irregular del Reglamento nº 2499/82 hecha por la AIMA. No discutía la regularidad de dicho Reglamento ni, más en general, el comportamiento de la propia Comisión (véase el apartado 38 anterior).

- 127 Por otra parte, las demandantes no pueden invocar, a efectos de la interrupción de la prescripción prevista por el artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia, los escritos anteriormente mencionados, en la medida en que ninguno de ellos fue seguido de la interposición de un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia en los plazos previstos por dicho artículo (véase el apartado 125 anterior).
- 128 Tras estas afirmaciones preliminares, es preciso determinar el punto de partida del plazo de prescripción del presente recuso de indemnización.

— Existencia de un perjuicio cierto

- 129 El plazo de prescripción establecido en el artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia no puede empezar a correr antes de que se cumplan todos los requisitos a los que está supeditada la obligación de resarcimiento. Dichos requisitos se refieren a la existencia de un comportamiento ilegal de las instituciones comunitarias, a la realidad del daño alegado y a la existencia de una relación de causalidad entre dicho comportamiento y el perjuicio invocado (sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de enero de 1982, Birra Wührer y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 y 5/81, Rec. p. 85, apartado 10, y sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 16 de abril de 1997, Hartmann/Consejo y Comisión, T-20/94, Rec. p. II-595, apartado 107, y Jansma/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 76). El requisito relativo a la existencia de un perjuicio cierto se cumple cuando el perjuicio es inminente y previsible con una certeza suficiente, aunque no pueda ser aún valorado con exactitud (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 1987, Zuckerfabrik Bedburg/Consejo y Comisión, 281/84, Rec. p. 49, apartado 14).
- 130 A este respecto, hay que recordar que cuando, como en el presente caso, la responsabilidad de la Comunidad se deriva de un acto normativo, el plazo de prescripción no puede comenzar a correr antes de que los efectos perjudiciales de dicho acto se hayan producido y, por consiguiente, antes del momento en que los interesados hayan sufrido un perjuicio cierto (sentencia Birra Wührer y otros/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 10).

- 131 En el presente caso, el Tribunal de Primera Instancia señala, por ello, que el plazo de prescripción comenzó a correr a partir del momento en que las demandantes sufrieron de forma cierta el perjuicio resultante del impago total o parcial de la ayuda comunitaria.
- 132 No se discute por éstas que, según el sistema del Reglamento n° 2499/82, la DAI debería haberles pagado el precio mínimo de compra del vino a más tardar al final del mes de junio de 1983, con arreglo al artículo 9, apartado 1, de dicho Reglamento, como señaló la Comisión. En efecto, a tenor de dicha disposición, el destilador debía pagar ese precio al productor a más tardar noventa días después de la entrada del vino en la destilería. En el caso de autos, consta que las últimas entregas de vino tuvieron lugar el mes de marzo de 1983 (véase el apartado 18 anterior).
- 133 No obstante, en las circunstancias particulares del presente litigio, no puede considerarse que el perjuicio sufrido por las demandantes al final del mes de junio de 1983, por el impago total o parcial del precio mínimo de compra en el plazo prescrito, presente desde esa fecha un carácter cierto, es decir, que sea inminente y previsible.
- 134 En efecto, el 22 de junio de 1983, la DAI solicitó a la AIMA el pago con carácter de anticipo del importe de la ayuda comunitaria de que se trata y constituyó con ese fin una fianza a nombre de dicho organismo, de conformidad con el artículo 11 del Reglamento n° 2499/82. Pues bien, las partes no discuten que la DAI, tras percibir dicho anticipo el 10 de agosto de 1983, pagó una parte de su importe a ciertos productores afectados, en particular, a determinadas demandantes, como se desprende de los datos facilitados por éstas en respuesta a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia, y como además había afirmado la DAI ante el Tribunale civile de Roma (véanse los apartados 16, 19, 20, 25, 26 y 43 anteriores).

135 Además, el mes de septiembre de 1984, la DAI inició un procedimiento ante el Tribunale civile de Roma, con el fin de que se declarase, en particular, que la fianza estaba destinada a garantizar el pago del precio mínimo de compra a los productores, en caso de incumplimiento de sus obligaciones por el destilador. Los productores afectados, entre los que se encontraban las demandantes, intervinieron en apoyo de las pretensiones de la DAI. Dichas pretensiones fueron desestimadas por la sentencia del Tribunale civile de Roma de 27 de enero de 1989 (véanse los apartados 25, 26, 28 y 30 anteriores). El recurso de apelación interpuesto contra la sentencia por cuatro de las cinco demandantes fue desestimado mediante sentencia del Tribunal de Apelación de Roma de 19 de noviembre de 1991, confirmada por la sentencia del Tribunal de Casación italiano de 28 de noviembre de 1994.

136 Pues bien, a efectos de apreciar el carácter cierto del perjuicio, hay que tomar en consideración esos procedimientos, que versan específicamente sobre el destino de la fianza. En efecto, a pesar de la ineficacia de los recursos nacionales que acaba de comprobar el Tribunal de Primera Instancia (véase el apartado 118 anterior) es preciso reconocer que, en las circunstancias excepcionales del caso de autos, era extremadamente difícil para un operador económico prudente y perspicaz darse cuenta de que no podría obtener el pago de las ayudas de que se trata ante el juez nacional.

137 En el presente caso, hay que señalar que el intercambio de correspondencia de las demandantes con la AIMA, por una parte, y la Comisión, por otra, así como los procedimientos iniciados ante los tribunales italianos muestran que las demandantes, en un primer momento, atribuyeron claramente la negativa de la AIMA a pagarles la ayuda en cuestión a una aplicación errónea del Reglamento n° 2499/82 (véanse los apartados 28, 35 a 38, 41 y 42 anteriores).

138 A este respecto, hay que señalar que la negativa antes citada de la AIMA no se basaba sobre disposiciones expresas del Reglamento n° 2499/82, sino sobre una laguna de dicho Reglamento, por cuanto no preveía, en el régimen establecido por su artículo 9, un mecanismo para garantizar el pago de la ayuda a los productores afectados en caso de insolvencia del destilador. Por otra parte, el artículo 11 del Reglamento anteriormente mencionado subordinaba el pago de la ayuda al destilador en concepto de anticipo a la constitución por éste de una fianza igual

al 110 % del importe de dicha ayuda, a nombre del organismo de intervención. En estas circunstancias, los interesados podían ignorar razonablemente que el origen de su perjuicio residía precisamente en una laguna del Reglamento nº 2499/82, de modo que no podrían obtener reparación de dicho perjuicio ante el juez nacional, dado que ninguna base jurídica autorizaba el pago de la ayuda a los productores, como ya se ha declarado (véase el apartado 118 anterior).

139 Además, hay que declarar que, en el contexto de sus relaciones cuasi contractuales con la AIMA, las demandantes podían legítimamente esperar que el juez nacional condenase a dicho organismo a pagarles el importe de la ayuda comunitaria incluida en el precio mínimo de compra que no les había sido pagado por la DAI, como por otra parte alegó la Comisión en la vista (véase el apartado 89 anterior).

140 En efecto, consta que todos los contratos celebrados entre las demandantes y la DAI, y autorizados por la AIMA, mencionaban expresamente el importe de la subvención del FEOGA que estaba incluido en el precio mínimo de compra fijado por el Reglamento nº 2499/82 y estipulado en el contrato, como resulta de los documentos obrantes en autos.

141 Además, no se discute que las demandantes cumplieron todas sus obligaciones y que la destilación preventiva tuvo lugar en los plazos establecidos por el Reglamento anteriormente mencionado.

142 Por otra parte, la inexistencia de un mecanismo que garantice, con el régimen establecido por el artículo 9 de dicho Reglamento, el pago de la ayuda comunitaria a los productores afectados, en caso, en particular, de quiebra del destilador, es incompatible con una de las finalidades esenciales de la destilación preventiva. El recurso a la destilación preventiva busca no sólo evitar la comercialización de vinos de calidad mediocre, sino igualmente, como se desprende del sexto considerando del Reglamento nº 2144/82, mejorar la renta de los productores, garantizándoles, en determinadas condiciones, un «precio mínimo garantizado» para el vino de mesa.

Por añadidura, a tenor del undécimo considerando del Reglamento n° 2499/82, era importante prever que se pagara el precio mínimo garantizado a los productores, por norma general, en plazos que les permitieran obtener una renta comparable a la que hubieran obtenido si se hubiera tratado de una venta comercial; en estas circunstancias, pareció necesario, según dicho considerando, anticipar lo más posible el pago de las ayudas debidas, a la vez que garantizar, con un régimen de fianza apropiado, el buen desarrollo de las operaciones.

- 143 En este contexto, un productor prudente y perspicaz podía razonablemente confiar en obtener el pago de la ayuda de que se trata. En particular, en la medida en que el destilador había constituido una fianza, con arreglo al artículo 11 del Reglamento n° 2499/82, con el fin de garantizar la regularidad de la operación, el riesgo de insolvencia del destilador podía legítimamente parecer cubierto, en cuanto al importe de la ayuda previamente pagada al destilador en concepto de anticipo, una vez que los productores habían cumplido el conjunto de sus obligaciones y el vino había sido destilado de conformidad con lo dispuesto en dicho Reglamento.
- 144 El carácter excepcional de la situación resultante de la laguna anteriormente mencionada del Reglamento n° 2499/82, en el ámbito de la destilación preventiva del vino de mesa, se confirma además por el hecho de que, según el régimen establecido por el Reglamento (CEE) n° 1931/76 del Consejo, de 20 de julio de 1976, por el que se establecen las normas generales relativas a las operaciones de destilación de vinos previstas en los artículos 6 *ter*; 6 *quater*; 24 *bis* y 24 *ter* del Reglamento (CEE) n° 816/70 (DO L 211, p. 5), el organismo nacional de intervención pagaba directamente la ayuda comunitaria a los productores interesados. Si bien es cierto que el Reglamento (CEE) n° 343/79 del Consejo, de 5 de febrero de 1979, por el que se establecen las normas generales relativas a determinadas operaciones de destilación de vinos (DO L 54, p. 64), que sustituye al Reglamento n° 1931/76 a partir de 2 de abril de 1979, permitía a los Estados miembros prever el pago de una parte de la ayuda a los productores bien a través del organismo de intervención bien a través del destilador (el organismo de intervención reembolsaba en este segundo caso el importe de la ayuda al destilador cuando se aportaba la prueba de que la cantidad total de vino que figuraba en el contrato había sido destilada), no establecía un régimen comparable al previsto por el artículo 9 del Reglamento n° 2499/82, aplicable en el caso de autos. En efecto, el artículo 4, apartado 3, del Reglamento

nº 343/79 enunciaba que, cuando se aportaba la prueba anteriormente mencionada, el organismo de intervención pagaba al productor la diferencia entre la ayuda debida y el importe recogido en el apartado 2. Contrariamente al régimen previsto por el artículo 9 del Reglamento nº 2499/82, la concesión de la ayuda comunitaria no estaba pues subordinada, en definitiva, a la prueba del pago de la ayuda, en un plazo establecido, por el destilador al productor.

145 Por todas estas razones, habida cuenta de la complejidad del sistema establecido por el Reglamento nº 2499/82 y de las circunstancias excepcionales que acaban de evocarse, únicamente al final de los procedimientos relativos a la fianza, iniciados ante los tribunales italianos, pudieron darse cuenta las demandantes de que no obtendrían el pago del importe de las ayudas de que se trata mediante la fianza.

146 En el presente caso, aunque la fianza fue cobrada por la AIMA ya en el mes de febrero de 1991, en cumplimiento de la sentencia del Tribunale civile de Roma, y contabilizada el mismo año a favor del FEOGA (véase el apartado 40 anterior), el beneficiario de dicha fianza en virtud de las disposiciones del Reglamento nº 2499/82 sólo fue determinado definitivamente por el juez italiano tras la sentencia del Tribunal de Casación italiano de 28 de noviembre de 1994, antes citada. A este respecto, la circunstancia, alegada por la Comisión, de que el Tribunal de Apelación de Roma declaró finalizada la instancia de apelación por razón de la notificación irregular del recurso a la DAI no permite considerar que el destino de la fianza hubiera sido resuelto de manera definitiva por la sentencia anteriormente mencionada del Tribunale civile de Roma, habida cuenta de que el recurso de apelación fue interpuesto por cuatro de las demandantes en el plazo establecido y notificado correctamente a la AIMA y a Assedile, y de que esas cuatro demandantes interpusieron regularmente un recurso de casación contra la sentencia del Tribunal de Apelación (véanse los apartados 31 y 33 anteriores y, por analogía, las conclusiones del Abogado General Darmon presentadas el 18 de junio de 1991 en el asunto en que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de abril de 1992, Cato/Comisión, C-55/90, Rec. pp. I-2533 y ss., especialmente p. I-2545, puntos 25 a 27, y las presentadas el 4 de febrero de 1992 en el mismo asunto, Rec. p. I-2559, punto 19). De ello se deduce que el perjuicio sufrido por las demandantes no podía tener carácter cierto antes del 28 de noviembre de 1994.

147 En estas circunstancias, el plazo de prescripción de cinco años previsto en el artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia no podía comenzar a contar antes de esta última fecha, de modo que el presente recurso de indemnización, interpuesto en 1998, no puede considerarse extemporáneo.

- 148 De ello se desprende que debe desestimarse la alegación basada en la prescripción del recurso.
- 149 Por otro lado, hay que precisar que, tras la sentencia del Tribunal de Casación italiano de 28 de noviembre de 1994, el perjuicio sufrido por las demandantes podía en cambio ser considerado cierto, en la medida en que parecía entonces inminente y previsible, a pesar de que su importe no pudiera determinarse todavía con exactitud (véanse los apartados 129 y 130 anteriores). En efecto, dado que las demandantes se beneficiaban, en su calidad de cooperativas agrícolas, del estatuto de acreedores privilegiados –como resulta de las respuestas de las demandantes, no discutidas por la Comisión, a las preguntas escritas del Tribunal de Primera Instancia–, no se excluía que pudieran recuperar una parte de sus créditos impagados de la DAI al término del procedimiento de quiebra, que tuvo lugar en el año 2000, según las respuestas anteriormente mencionadas.
- 150 De todas las consideraciones que preceden resulta que las pretensiones de indemnización son admisibles.

*Sobre la procedencia del recurso de indemnización*

Alegaciones de las partes

- 151 Las demandantes invocan, en apoyo de su demanda de indemnización, la irregularidad del Reglamento n° 2499/82, ya que la laguna que denuncian acarrea, en primer lugar una desigualdad de trato entre los productores, según su nacionalidad. Dicho Reglamento vulnera gravemente, en su opinión, el principio de no discriminación consagrado en el artículo 6 y en el artículo 40, apartado 3, párrafo segundo, del Tratado CE (actualmente artículos 12 CE y 34 CE, apartado 2,

párrafo segundo, tras su modificación), en la medida en que, en circunstancias como las de autos, sólo los productores sometidos al régimen del artículo 9 del citado Reglamento están excluidos del beneficio de la ayuda comunitaria. De dicho sistema resulta además que la misma ayuda se destina bien al productor, si el Estado miembro de que se trate ha elegido el procedimiento previsto en el artículo 10 de ese mismo Reglamento, bien al destilador, si optó por el procedimiento previsto en el artículo 9 del citado Reglamento, lo que contradice manifiestamente los objetivos perseguidos por aquél. En segundo lugar, las demandantes alegan que la falta de garantía de pago de las ayudas controvertidas a los productores ha provocado en el presente caso un enriquecimiento sin causa de la Comunidad.

152 Por otro lado, por lo que respecta a la evaluación del perjuicio sufrido, las demandantes indicaron en la demanda los importes de sus créditos impagados por la DAI, que ya habían sido invocados ante el Tribunale civile de Roma (véase el apartado 28 anterior) y que no fueron discutidos por la Comisión. En la vista, de 10 de febrero de 2004, precisaron, en respuesta a una pregunta del Tribunal de Primera Instancia, que tras el reparto realizado en el procedimiento de quiebra de la DAI, en el año 2000, el perjuicio que invocan corresponde únicamente a la parte representada proporcionalmente por la ayuda comunitaria en el importe de sus créditos no satisfechos frente a la DAI, tras ese reparto (véase el apartado 44 anterior). Esta parte debía, por tanto, calcularse en proporción a la parte representada por la ayuda —mencionada en los contratos autorizados por la AIMA— en el precio mínimo de compra estipulado.

153 La Comisión sostiene, por su parte, que, conforme al régimen de pago de la ayuda comunitaria previsto por el artículo 9 del Reglamento n° 2499/82, los destiladores eran los beneficiarios directos de dicha ayuda. En cambio, con el régimen previsto por el artículo 10 de dicho Reglamento, los beneficiarios habrían sido los productores. Esa distinción, lejos de constituir una discriminación, respondía a la necesidad de tener en cuenta, para el pago de los anticipos y de las ayudas, los diferentes regímenes administrativos de los Estados miembros, como indicaba el undécimo considerando de dicho Reglamento.

## Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 154 La responsabilidad extracontractual de la Comunidad por los daños causados por las instituciones, prevista en el artículo 215, párrafo segundo, del Tratado CE, sólo puede generarse si se cumple una serie de requisitos relativos a la ilegalidad del comportamiento imputado a las instituciones, a la realidad del daño y a la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento ilegal alegado y el perjuicio invocado (sentencia Ludwigshafener Walzmühle y otros/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 18, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 9 de diciembre de 1997, Quiller y Heusmann/Consejo y Comisión, asuntos acumulados T-195/94 y T-202/94, Rec. p. II-2247, apartado 48).
- 155 En cuanto al primer requisito, la jurisprudencia exige que se acredite una violación suficientemente caracterizada de una norma de Derecho que tenga por objeto conferir derechos a los particulares (sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, apartado 42). Por lo que respecta a la exigencia de que la violación sea suficientemente caracterizada, el criterio decisivo para considerarla cumplida reside en la inobservancia manifiesta y grave, por parte de la institución comunitaria de que se trate, de los límites impuestos a su facultad de apreciación. Cuando dicha institución sólo dispone de un margen de apreciación considerablemente reducido, o incluso inexistente, la mera infracción del Derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada (sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 2002, Comisión/Camar y Tico, C-312/00 P, Rec. p. I-11355, apartado 54, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de julio de 2001, Comafrika y Dole Fresh Fruit Europe/Comisión, asuntos acumulados T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 y T-225/99, Rec. p. II-1975, apartado 134).
- 156 En el presente caso, las demandantes sostienen en esencia que la diferencia entre los regímenes de pago de la ayuda previstos respectivamente por los artículos 9 y 10 del Reglamento nº 2499/82 presenta un carácter discriminatorio, dado que el régimen previsto por el artículo 9 no ofrece garantía alguna en cuanto al pago de la ayuda a los productores afectados. Por añadidura, el impago total o parcial de las ayudas controvertidas a las demandantes supone el enriquecimiento sin causa de la Comunidad (véase el apartado 84 anterior).

- 157 Por lo que se refiere en primer lugar al motivo basado en la vulneración del principio de prohibición del enriquecimiento sin causa, hay que señalar que las demandantes cumplieron todas sus obligaciones y que la destilación preventiva del vino que entregaron a la DAI fue realizada en los plazos establecidos por el Reglamento n° 2499/82, como ya se ha declarado (véase el apartado 141 anterior). Los objetivos perseguidos por dicho Reglamento, con respecto a la destilación preventiva, se alcanzaron así plenamente.
- 158 Sin embargo, a raíz de la insolvencia de la DAI, las demandantes no obtuvieron la contrapartida a sus prestaciones que se preveía, en el marco de sus relaciones cuasi contractuales con la AIMA, en forma de pago —a través de la DAI— del importe de las ayudas del FEOGA mencionado en los contratos celebrados con la DAI y autorizados por la AIMA.
- 159 En estas circunstancias, la Comunidad se benefició de un enriquecimiento sin causa, resultante del impago íntegro de las ayudas de que se trata a las demandantes y de la contabilización por la AIMA a favor del FEOGA, en el ejercicio de 1991, de la fianza constituida por la DAI con el fin de garantizar la regularidad de la operación de destilación preventiva y obtener el pago de dichas ayudas en concepto de anticipo.
- 160 Pues bien, la prohibición del enriquecimiento sin causa constituye un principio general del Derecho comunitario (sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1990, Grecia/Comisión, C-259/87, Rec. p. I-2845, publicación sumaria, apartado 26, y sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 10 de octubre de 2001, Corus UK/Comisión, T-171/99, Rec. p. II-2967, apartado 55, y de 3 de abril de 2003, Vieira y Vieira Argentina/Comisión, asuntos acumulados T-44/01, T-119/01 y T-126/01, Rec. p. II-1209, apartado 86).
- 161 Por tanto, hay que señalar que el régimen de pago indirecto de la ayuda establecido por el artículo 9 del Reglamento n° 2499/82 es manifiestamente contrario al principio general que prohíbe el enriquecimiento sin causa, por cuanto ese régimen

no iba acompañado de ningún mecanismo que pudiera garantizar el pago de la ayuda comunitaria a los productores, en caso de insolvencia del destilador, cuando por otra parte se reunieran todos los requisitos para la concesión de la ayuda.

162 De ello se deduce que el Reglamento nº 2499/82 incurre en una vulneración suficientemente caracterizada del principio que prohíbe el enriquecimiento sin causa, que tiene por objeto conferir derechos a los particulares.

163 Por lo que respecta, en segundo lugar, al motivo basado en la vulneración del principio de no discriminación, el Tribunal de Primera Instancia señala, con carácter preliminar, que la idea misma de opción, prevista por el artículo 8 del Reglamento nº 2499/82, entre, por una parte, el pago de la ayuda a los productores a través del destilador (artículo 9) y, por otra parte, el pago directo de la ayuda a los productores por el organismo de intervención (artículo 10) estaba justificada por la necesidad de garantizar la plena eficacia de la destilación preventiva para la campaña vitícola 1982/1983, en el conjunto de la Comunidad, habida cuenta de la diversidad de los regímenes administrativos de los diferentes Estados miembros, como indica el undécimo considerando de dicho Reglamento. Por otro lado, las demandantes no discuten en sí la legalidad de un sistema de pago indirecto de la ayuda a los productores.

164 En el caso de autos, hay que examinar si las modalidades del régimen de pago indirecto de la ayuda previstas por la normativa de que se trata no producen una discriminación entre los productores de la Comunidad, prohibida por el artículo 40, apartado 3, del Tratado, en la medida en que hagan recaer sobre los productores establecidos en un Estado miembro que haya optado por el régimen de pago indirecto previsto por el artículo 9 del Reglamento nº 2499/82 un riesgo, por lo que respecta al pago de la ayuda comunitaria, que no ha sido soportado por los productores establecidos en un Estado miembro que haya optado por el régimen previsto por el artículo 10 del citado Reglamento.

- 165 Según reiterada jurisprudencia, la prohibición de toda discriminación, establecida en el artículo 40, apartado 3, del Tratado, no es sino la expresión específica del principio general de igualdad que forma parte de los principios fundamentales del Derecho comunitario. Este principio exige que las situaciones comparables no sean tratadas de manera diferente, a no ser que la diferencia de trato esté objetivamente justificada (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 1990, Wuidart y otros, asuntos acumulados C-267/88 a C-285/88, Rec. p. I-435, apartado 13).
- 166 Por lo que respecta al control judicial de las condiciones de aplicación de dicha prohibición, hay que precisar, no obstante, que el legislador comunitario dispone en materia de política agrícola común de una amplia facultad de apreciación que corresponde a las responsabilidades políticas que le atribuyen los artículos 40 y 43 del Tratado (actualmente, respectivamente, artículos 34 CE y 37 CE) (sentencia Wuidart y otros, antes citada, apartado 14).
- 167 En el caso de autos, de la finalidad del Reglamento anteriormente mencionado se desprende que, sea cual sea el régimen de pago de la ayuda elegido, ésta estaba destinada a los productores (véase el apartado 142 anterior). Si bien es cierto que, en virtud del artículo 9, apartado 2, del Reglamento nº 2499/82, el organismo de intervención debía pagar la ayuda al destilador, no es menos cierto que ese abono estaba subordinado al pago, en el plazo establecido en el apartado 1 del mismo artículo, por el destilador al productor del precio mínimo de compra, que incluía el importe de la ayuda. En ese sistema, el destilador, en realidad, hacía funciones de intermediario por lo que respecta al pago de la ayuda comunitaria, que estaba incluida en el precio mínimo de compra garantizado.
- 168 En estas circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia considera que la falta de garantía de pago de la ayuda comunitaria a los productores afectados, en el régimen previsto por el artículo 9 del Reglamento nº 2499/82, en caso, en particular, de quiebra del destilador, no forma parte de los riesgos comerciales normales inherentes a la ejecución de los contratos de entrega, tal como éstos fueron celebrados en el presente caso entre los destiladores y los productores, y, en particular, del riesgo de incumplimiento de la obligación de pago del precio estipulado, en caso de insolvencia del comprador.

- 169 A este respecto, hay que señalar que, a la vista del marco normativo en el que se inscribían, los contratos entre los destiladores y los productores, mencionados en los artículos 1, 3 y 4 del Reglamento nº 2499/82, no deben considerarse contratos comerciales ordinarios, por cuanto el precio que se estipulaba en los mismos incluía el importe de la ayuda comunitaria. En efecto, al prever la concesión de una ayuda del FEOGA, sección «Garantía», a favor de una categoría determinada de operadores económicos, en las condiciones precisas que definía, el Reglamento nº 2499/82 excluía, en principio, todo riesgo económico o comercial relativo al pago de la ayuda, siempre que se cumplieran los requisitos para el pago.
- 170 En este contexto, la mención expresa del importe de la ayuda comunitaria incluida en el precio mínimo de compra estipulado en los contratos celebrados entre los productores y los destiladores y autorizados por el organismo de intervención confirma la ausencia, en principio, de todo riesgo de incumplimiento relativo al pago del precio en la cuantía del importe de la ayuda. Por el contrario, debe señalarse que la parte del precio mínimo de compra no cubierto por la ayuda comunitaria quedaba sometido a los riesgos inherentes a todo contrato comercial.
- 171 No obstante, en la práctica, debido a la falta de un sistema que garantizase el pago de la ayuda a los productores conforme al régimen previsto en el artículo 9 del Reglamento nº 2499/82, en el caso, en particular, de quiebra del destilador, el pago efectivo de la ayuda comunitaria a éstos quedaba asimismo sometido a riesgos de naturaleza puramente comercial, que podían falsear los requisitos de su concesión.
- 172 Pues bien, la circunstancia de que el régimen de ayuda a la destilación estuviera organizado de tal forma que los medios financieros comunitarios previstos a tal efecto pudieran perderse en la relación comercial interpuesta, antes de alcanzar a su beneficiario, es manifiestamente contraria a la finalidad del régimen y a su carácter público. Si bien es cierto que la fianza, prevista en caso de pago de la ayuda en concepto de anticipo, podía salvaguardar, en su caso, los intereses financieros de la Comunidad, no es menos cierto que, en condiciones como las del caso de autos, el régimen no cumplió de manera flagrante uno de sus objetivos: mejorar la renta de los productores de que se trata. A este respecto, debe afirmarse que la alegación de la

Comisión de que es normal, en el marco de la política agrícola común, que el beneficiario jurídico de una ayuda se encuentre situado en una fase económica posterior a la del beneficiario económico, que es el productor agrícola, no puede afectar a dicha apreciación, ya que la opción entre los procedimientos establecidos en los artículos 9 y 10 del Reglamento nº 2499/82 no se había previsto en absoluto con el fin de permitir a los Estados miembros elegir libremente al beneficiario de la ayuda, sino únicamente para facilitar la adaptación de las modalidades de aplicación del sistema a su régimen administrativo (undécimo considerando del Reglamento nº 2499/82).

173 Procede, por tanto, declarar que dicha laguna en el Reglamento nº 2499/82 ha provocado una diferencia de trato, según los Estados miembros, por lo que respecta precisamente a la garantía de pago de la ayuda comunitaria a los productores de que se trata, aun cuando, en principio, tenían derecho a percibir dicha ayuda en virtud de la normativa comunitaria aplicable.

174 Tal disparidad sólo sería compatible con el principio de no discriminación si estuviera justificada objetivamente por la diversidad de las situaciones consideradas. Ahora bien, debe señalarse que no sucede así en el presente caso. En particular, en la medida en que la diferencia de trato reprochada no se vincula a los requisitos de concesión de la ayuda a la destilación preventiva, sino únicamente a las modalidades administrativas de dicha concesión, no puede explicarse por diferencias relativas a la situación de los productores de vino o, más en general, de los sectores vitivinícolas en los diversos Estados miembros.

175 Asimismo, contrariamente a las alegaciones de la Comisión, dicha diferencia de trato tampoco se justifica por consideraciones prácticas ligadas a la necesidad de tener en cuenta los diferentes sistemas administrativos en los diversos Estados miembros. En efecto, el régimen de pago de la ayuda a los productores de que se trata a través de los destiladores, previsto por el artículo 9 del Reglamento nº 2499/82, podía acompañarse perfectamente de un mecanismo que garantizara el pago de la ayuda a los productores, en caso de insolvencia del destilador, sin perjudicar por ello a la eficacia de dicho régimen. Incumbía, por tanto, a la Comisión adoptar a su debido tiempo las medidas que estimase más apropiadas, con el fin de colmar esa laguna del

Reglamento anteriormente mencionado. A este respecto, el argumento de la Comisión de que la diferencia de trato alegada está justificada porque el régimen de pago de la ayuda establecido por el artículo 10 del Reglamento n° 2499/82 habría impuesto más obligaciones de orden administrativo a los productores que el régimen previsto por el artículo 9 de dicho Reglamento carece de precisión y de fundamento. En efecto, los motivos de las demandantes no se refieren al principio mismo del pago de la ayuda a los productores a través del destilador, sino a la existencia de lagunas en dicho sistema, por cuanto no garantizaba el pago de la ayuda a sus verdaderos beneficiarios en caso de insolvencia del destilador. Pues bien, dicha falta de garantía podía privar a los productores afectados, por razones extrínsecas, de la ayuda a la que tenían derecho y, por ello, no es en absoluto comparable a los simples requisitos de prueba a los que el artículo 10 del Reglamento n° 2499/82 subordinaba el pago directo por el organismo de intervención de la ayuda a los productores. En cuanto a la alegación, invocada por la Comisión en sus respuestas a las preguntas escritas del Tribunal de Primera Instancia, de que los productores afectados soportaban también, con el régimen previsto por el artículo 10 del Reglamento n° 2499/82, el riesgo de no percibir la ayuda comunitaria si el destilador incumplía su obligación de proceder a la destilación del vino en el plazo establecido, hay que destacar, por una parte, que tal riesgo recaía sobre la totalidad de los productores, cualquiera que fuese la opción elegida por los Estados miembros de que se tratara, y, por otra parte, que no tiene ninguna relación con el riesgo ligado a la insolvencia del destilador, que es el único que se discute en el presente caso, en la medida en que consta que el vino entregado por las demandantes fue destilado en los plazos establecidos.

176 En estas circunstancias, al no haber previsto, en el sistema del Reglamento n° 2499/82, la inclusión en el régimen de pago de la ayuda contemplado por el artículo 9 de dicho Reglamento de un mecanismo que garantizara el pago de la ayuda a los productores afectados, en caso de insolvencia del destilador, la Comisión vulneró de manera manifiesta y grave los límites que se imponen a su facultad de apreciación. De ello se desprende que el Reglamento n° 2499/82 incurre también en una violación suficientemente caracterizada del principio de no discriminación, que tiene por objeto conferir derechos a los particulares (sentencia Dumortier y otros/ Consejo, antes citada, apartado 11).

177 Además, procede desestimar la tesis de la Comisión de que las demandantes no han acreditado la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio resultante del impago total o parcial de la ayuda y el comportamiento de dicha institución,

porque no han acreditado relación de causalidad alguna entre el impago de la ayuda por la DAI –que constituye según la Comisión el hecho dañoso– y el comportamiento de la mencionada institución. A este respecto, basta recordar que las demandantes invocan acertadamente que su perjuicio, que no fue discutido por la Comisión, fue causado por la omisión de dicha institución de incluir un mecanismo que garantizara el pago de la ayuda a los productores afectados, en caso de insolvencia del destilador, en el régimen previsto por el artículo 9 del Reglamento n° 2499/82 (véanse los apartados 111 y 112 anteriores). En efecto, el impago total o parcial de la ayuda de que se trata a las demandantes a consecuencia de la quiebra de la DAI resulta directamente de dicha laguna del Reglamento n° 2499/82. De ello se desprende que está claramente acreditada la existencia de una relación de causalidad entre ese perjuicio y el comportamiento imputado a la Comisión.

178 A la luz de lo que precede, procede concluir que se reúnen los requisitos que generan la responsabilidad de la Comunidad, relativos a la ilegalidad del comportamiento imputado, a la realidad del daño y a la relación de causalidad entre dicho comportamiento y el perjuicio invocado.

179 Dado que el importe del perjuicio sufrido por las demandantes no puede determinarse en la fase actual del procedimiento, a la vista de las alegaciones de las partes, procede considerar, mediante resolución interlocutoria, que la Comisión debe indemnizar a las demandantes por el perjuicio que les irrogó el impago total o parcial de la parte representada por la ayuda comunitaria –a la que tenían derecho con arreglo al Reglamento n° 2499/82– en el importe de los créditos impagados que tengan contra la DAI.

180 El Tribunal de Primera Instancia insta, por ello, a las partes a buscar un acuerdo a la luz de la presente sentencia, en un plazo de cuatro meses a contar de su pronunciamiento, sobre el importe de la indemnización del daño sufrido. A falta de acuerdo, las partes someterán al Tribunal de Primera Instancia, en ese plazo, sus pretensiones cifradas.

## Costas

- 181 Habida cuenta de lo expuesto en el apartado anterior, se reserva la decisión sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)

decide:

- 1) **La Comisión deberá reparar el perjuicio sufrido por las demandantes, como consecuencia de la quiebra de la Distilleria Agricola Industriale de Terralba, por la inexistencia de un mecanismo que pudiera garantizar, en el régimen establecido por el artículo 9 del Reglamento (CEE) n° 2499/82, que establece las disposiciones relativas a la destilación preventiva para la campaña vitícola 1982/1983, el pago a los productores afectados de la ayuda comunitaria prevista por dicho Reglamento.**
  
- 2) **Las partes transmitirán al Tribunal de Primera Instancia, en un plazo de cuatro meses a contar desde el pronunciamiento de la presente sentencia, el importe cifrado de la indemnización establecida de común acuerdo.**

- 3) A falta de acuerdo, harán llegar al Tribunal de Primera Instancia, en el mismo plazo, sus pretensiones cifradas.**

Pirrung

Meij

Forwood

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 23 de noviembre de 2004.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

J. Pirrung

## Índice

Marco jurídico .....	II - 4000
Hechos que originaron el litigio .....	II - 4005
Procedimiento y pretensiones de las partes .....	II - 4016
Fundamentos de Derecho .....	II - 4019
A. Sobre la admisibilidad de los recursos de anulación y por omisión .....	II - 4019
Alegaciones de las partes .....	II - 4019
Apreciación del Tribunal de Primera Instancia .....	II - 4021
Sobre la admisibilidad del recurso de anulación .....	II - 4021
Sobre la admisibilidad del recurso por omisión .....	II - 4026
B. Sobre el recurso de indemnización y la solicitud de restitución de las cantidades indebidamente percibidas .....	II - 4027
Sobre la admisibilidad de la solicitud de restitución de las cantidades indebidamente percibidas .....	II - 4027
Sobre la admisibilidad del recurso de indemnización .....	II - 4028
Alegaciones de las partes .....	II - 4028
Apreciación del Tribunal de Primera Instancia .....	II - 4032
1. Sobre el motivo basado en la no imputabilidad del comportamiento reprochado a la Comunidad .....	II - 4033
2. Sobre el motivo basado en la existencia de recursos internos eficaces ..	II - 4036
3. Sobre el motivo basado en la prescripción de la acción de responsabilidad .....	II - 4040
Sobre la procedencia del recurso de indemnización .....	II - 4047
Alegaciones de las partes .....	II - 4047
Apreciación del Tribunal de Primera Instancia .....	II - 4049
Costas .....	II - 4057