CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. M. POIARES MADURO
presentadas el 7 de septiembre de 2006 [1]

1. Según reiterada jurisprudencia, la Comunidad sólo incurre en responsabilidad extracontractual si se cumplen tres condiciones acumulativas, cuales son: un comportamiento de la Comunidad que adolezca de ilegalidad, un perjuicio real y cierto, y una relación de causalidad entre el comportamiento ilegal y el perjuicio alegado. [2]

2. Mediante sentencia de 17 de marzo de 2005, Agraz y otros/Comisión (T-285/03, Rec. p. II-1063; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas desestimó el recurso por responsabilidad interpuesto por las sociedades del sector del tomate al considerar que, si bien se había cometido una ilegalidad susceptible de generar la responsabilidad de la Comunidad en la aplicación por la Comisión de las Comunidades Europeas del régimen comunitario de ayuda a la producción, el perjuicio invocado por las recurrentes no revestía carácter cierto. El presente recurso de casación versa sobre la manera de apreciar la realidad del perjuicio causado a los beneficiarios de una ayuda comunitaria en el caso de que la Comisión disponga de cierto margen de apreciación en la determinación del importe de esta ayuda.

I. Origen del recurso de casación

A. *Marco jurídico y fáctico*

3. El Reglamento (CE) nº 2201/96 del Consejo, de 28 de octubre de 1996, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas (DO L 297, p. 29; en lo sucesivo, «Reglamento de base»), establece un régimen de ayuda a la producción de productos transformados a base de tomate. En aplicación del artículo 2 del citado Reglamento, se concederá esta ayuda al transformador que haya pagado al productor un precio por lo menos igual al precio mínimo establecido por la Comisión.

1 — Lengua original: portugués.

2 — Véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de enero de 1982, Birra Wührer y otros/Consejo y Comisión (256/80, 257/80, 265/80, 267/80 y 5/81, Rec. p. 85), apartado 9, y del Tribunal de Primera Instancia de 2 de julio de 2003, Hameico Stuttgart y otros/Consejo y Comisión (T-99/98, Rec. p. II-2195), apartado 67.

4. El importe de la ayuda se fija conforme a lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento de base en la versión aplicable al presente asunto:

«1. La ayuda a la producción no podrá ser superior a la diferencia existente entre el precio mínimo pagado al productor en la Comunidad y el precio de la materia prima de los principales terceros países productores y exportadores.

2. El importe de la ayuda a la producción se fijará de manera que permita dar salida al producto comunitario, dentro del límite dispuesto en el apartado 1. Para determinar ese importe, sin perjuicio de la aplicación del artículo 5, se tendrá en cuenta, en particular:

a) la diferencia entre el coste de la materia prima en la Comunidad y el de la materia prima de los principales terceros países competidores;

b) el importe de la ayuda fijado, o calculado antes de la reducción prevista en el apartado 10 cuando se aplique, para la campaña de comercialización anterior,

y

c) en el caso de los productos para los que la producción comunitaria represente una parte sustancial del mercado, la evolución del volumen de los intercambios comerciales con el exterior y de su precio, cuando este último criterio conduzca a una disminución del importe de la ayuda.»

5. A efectos de la fijación de las ayudas para la campaña 2000/2001 en el sector de las frutas y hortalizas transformadas, la Comisión solicitó a los principales terceros países productores de tomate, Estados Unidos, Israel, Turquía y, por vez primera, China, que facilitaran la información necesaria. Al no haber dado respuesta las autoridades chinas a esta solicitud, la Comisión tomó únicamente en consideración, en el procedimiento de cálculo, los precios aplicados en los otros tres países.

6. El 12 de julio de 2000, la Comisión aprobó el Reglamento (CE) nº 1519/2000 por el que se fijan el precio mínimo y el importe de la ayuda para los productos transformados a base de tomate, para la campaña 2000/01 (DO L 174, p. 29). El importe de la ayuda a la

producción se fijó en 17,178 euros por 100 kg. de concentrado de tomate con un contenido de extracto seco igual o superior al 28 % pero inferior al 30 %. Este importe representa una reducción del 20,54 % respecto de la anterior campaña.

7. Tras la aprobación de este Reglamento, varias delegaciones y asociaciones representativas de fabricantes de productos transformados a base de tomate de España, Francia, Grecia, Italia y Portugal mostraron su disconformidad por el hecho de que no se tomara en consideración el precio de los tomates chinos para fijar el importe de la ayuda. La Organización Europea de la Industria de Transformación de Tomate (en lo sucesivo, «OEICT») y la Associação Portuguesa dos Industriais de Tomate dirigieron a la Comisión varias solicitudes de modificación del importe de la ayuda acordado. En su opinión, la toma de consideración de los precios chinos, sensiblemente inferiores a los aplicados en los países productores considerados por la Comisión, debería traducirse en un incremento de la ayuda. Junto con una de estas solicitudes se adjuntó copia de un contrato que precisaba el precio de los tomates pagado al productor chino. No obstante, la Comisión adujo que le resultaba imposible modificar el importe de la ayuda sobre la base del precio estipulado en un único contrato puesto que las autoridades chinas no habían confirmado el precio medio de los tomates producidos en su país.

8. En otoño de 2001, las autoridades españolas y portuguesas comunicaron a la Comisión el precio medio de los tomates pagado, en las campañas de 1999 y de 2000, a los productores de la provincia de Xinjiang, que representan alrededor del 88 % de la producción total china de tomates transformados.

9. No obstante, la Comisión respondió en enero de 2002 a la OEICT que no consideraba necesario revisar el Reglamento nº 1519/2000, puesto que la fijación del importe de la ayuda se ajustaba a lo dispuesto en los artículos 3 y 4 del Reglamento de base. Además, destacaba que no cabía deducir que la industria comunitaria del tomate se hubiera visto perjudicada por la cuantía de la ayuda fijada, puesto que en la campaña 2000/2001 se había alcanzado un nivel récord de transformación.

B. *Procedimiento y sentencia recurrida*

10. El 18 de agosto de 2003, un centenar de sociedades españolas, italianas, griegas, francesas y portuguesas que operan en el sector de los productos transformados a base de tomate presentaron en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia un recurso solicitando que se condenara a la Comisión a reparar el perjuicio que las demandantes consideraban haber sufrido por el método de cálculo de la ayuda a la producción previsto en el Reglamento nº 1519/2000.

11. En la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia constata que el Reglamento nº 1519/2000 incurre en una doble ilegalidad. La ilegalidad se deriva, en primer lugar, de la inactividad de la Comisión tras el envío del escrito de 4 de febrero de 2000 a las autoridades chinas, en el que se les solicitaba información sobre el precio medio del tomate en la campaña 1999/2000. Tal inactividad constituye, en opinión del Tribunal de Primera Instancia, una violación suficientemente caracterizada de los principios de asistencia y protección y de buena administración. En segundo lugar, cabe inferir la ilegalidad del hecho de que el Reglamento nº 1519/2000 no tenga en cuenta, en modo alguno, los precios chinos del tomate para calcular el importe de la ayuda a los productores comunitarios de productos transformados a base de tomate. Según el Tribunal de Primera Instancia, esto constituye una vulneración de las condiciones imperativas establecidas en el Reglamento de base, susceptible de generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad.

12. No obstante, el Tribunal de Primera Instancia resolvió desestimar el recurso por considerar que no concurría el requisito relativo al carácter real y cierto del perjuicio derivado de la ilegalidad. En los apartados 72 a 77 de la sentencia recurrida se afirma lo siguiente:

«72. Las demandantes evalúan el perjuicio en la diferencia exacta entre el importe de la ayuda fijado en el Reglamento nº 1519/2000 y el importe al que habría llegado la Comisión si hubiese tomado en consideración los precios chinos.

73. En primer lugar, es preciso subrayar que los precios chinos sobre los que éstas se basan son los obtenidos a través de los servicios diplomáticos españoles en Pekín. Se trata del precio medio de los tomates pagado a los productores de la provincia de Xinjiang, que representa, según las demandantes, aproximadamente el 88 % de la producción china de tomates transformados. Estas cifras son contestadas por la Comisión, que afirma que esta media es excesivamente baja. Además, ésta sostiene que no pudo apreciar si dichas cifras eran conformes a las disposiciones del Reglamento de base. Ahora bien, en la evaluación de una situación económica compleja, su facultad de apreciación se aplica también a la comprobación de los datos de base [...].

74. En efecto, como el Reglamento de base confiere a la Comisión un cierto margen de apreciación en la fijación del importe de la ayuda, es imposible determinar con certeza la incidencia de la toma en consideración del precio pagado a los productores de tomates chinos en el importe de la ayuda. El artículo 4, apartado 1, no prevé que la ayuda a la producción deba ser igual a la diferencia entre el precio mínimo pagado al productor en la Comunidad y el precio de la materia prima de los principales terceros países exportadores. Se limita simplemente a fijar un máximo.

75. A este respecto, ha de observarse que el hecho de que la Comisión haya podido en el pasado fijar el importe de la ayuda a un nivel equivalente a la diferencia entre el precio

mínimo pagado al productor en la Comunidad y el precio de la materia prima de los principales terceros países productores y exportadores no la obliga en absoluto a mantener la ayuda en este nivel. Resultaría incluso contrario al tenor y a la finalidad del Reglamento de base que la Comisión no tuviese en cuenta la evolución de la situación de los mercados internacionales y con ello dificultase eventualmente la salida del producto comunitario.

76. Las demandantes no pueden, por tanto, invocar el derecho a una ayuda máxima equivalente a la diferencia entre el precio mínimo pagado al productor en la Comunidad y el precio de la materia prima de los principales terceros países tras haber tomado en consideración los precios chinos.

77. Por consiguiente, no puede considerarse que el perjuicio calculado por las demandantes y descrito en el cuadro del anexo A.27 de la demanda tenga carácter cierto.»

13. Las recurrentes expresan ahora su disconformidad respecto de esta parte de la sentencia. En el recurso de casación interpuesto ante el Tribunal de Justicia, las recurrentes sostienen que el Tribunal de Primera Instancia habría apreciado incorrectamente que el perjuicio no revestía carácter cierto. Solicitan, igualmente, que el Tribunal de Justicia resuelva de nuevo y declare que en el presente caso se cumplen los requisitos para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad. En relación con la concesión a las recurrentes del saldo de la ayuda a la producción que se les debería haber otorgado, proponen al Tribunal de Justicia que se pronuncie a este respecto o que devuelva el asunto al Tribunal de Primera Instancia para que evalúe el perjuicio sufrido.

II. Análisis del recurso de casación

14. En apoyo de su recurso de casación, las recurrentes invocan cuatro motivos. El primer motivo se basa en un error de Derecho en la calificación del carácter cierto del perjuicio. Los otros tres motivos se refieren a errores en que habría incurrido el Tribunal de Primera Instancia en el desarrollo del procedimiento y el tratamiento del asunto en primera instancia. En su segundo motivo, las recurrentes imputan al Tribunal de Primera Instancia la vulneración del principio de contradicción y del derecho a ser oídas. En su tercer motivo, las partes recurrentes alegan una desnaturalización de las pretensiones que formularon en primera instancia. El último motivo se basa en la dejación, por parte del Tribunal de Primera Instancia, de su deber de juzgar y de pronunciarse sobre la cuantía del perjuicio tras haber declarado la ilegalidad del comportamiento de la Comisión.

15. En cuanto al primer motivo, éste se divide, según el análisis de las recurrentes, en dos partes. En primer lugar, las recurrentes sostienen que la sentencia recurrida se dictó

sin tener en cuenta la jurisprudencia comunitaria ni los principios reconocidos por los ordenamientos jurídicos nacionales en materia de responsabilidad extracontractual, al confundir erróneamente el Tribunal de Primera Instancia la existencia de un perjuicio cierto con el cálculo de su importe. En segundo lugar, el Tribunal de Primera Instancia cometió un error al no haber extraído, en lo relativo al reconocimiento del derecho de las recurrentes a ser indemnizadas, las consecuencias que se derivaban de sus apreciaciones en cuanto a la ilegalidad del comportamiento de la Comisión.

16. El análisis seguido por las recurrentes hace necesaria una puntualización preliminar. Parece deducirse de este análisis que la ilegalidad del comportamiento de la Comisión, constatada por el Tribunal de Primera Instancia, debería haberle llevado automáticamente a éste a declarar la responsabilidad de la Comunidad. Este análisis parece sugerir que toda ilegalidad susceptible de generar la responsabilidad de la Comunidad origina un derecho a indemnización. Sin embargo, no es así. Aun cuando se demostrara la existencia de una ilegalidad de esta naturaleza, sería necesario comprobar, además, que se cumplen las otras dos condiciones que deben concurrir para que la Comunidad incurra en responsabilidad. [3] Así, puede que se detecten irregularidades que no den lugar a un perjuicio indemnizable. Éste es el caso, en particular, del perjuicio que recibe la calificación de «eventual» [4] o carente de relación de causalidad con la ilegalidad reprochada. [5]

17. En el presente asunto, la desestimación de la acción de reparación entablada ante el Tribunal de Primera Instancia se basa en que el perjuicio alegado no reviste carácter de cierto. Procedería excluir la responsabilidad de la Comunidad, toda vez que dicha institución dispone de cierta facultad de apreciación y, por tanto, no es posible demostrar con certeza que el comportamiento lesivo haya tenido influencia sobre la decisión adoptada. Ésta es la hipótesis que se va a analizar a continuación.

A. *Error de apreciación en la sentencia recurrida*

18. Hay un supuesto que permite fácilmente comprender cómo un comportamiento ilegal, que da lugar a consecuencias claras y previsibles, puede no generar un perjuicio real y cierto. Admitamos que pueda demostrarse que, de no haberse producido la ilegalidad probada, se habría adoptado el

3 — Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de mayo de 1976, Roquette frères/Comisión (26/74, Rec. p. 677), apartado 22.

4 — Véanse, a este respecto, en el marco del Tratado CECA, las sentencias de 12 de diciembre de 1956, Mirossevich/Alta Autoridad (10/55, Rec. p. 365), y de 17 de diciembre de 1959, FERAM/Alta Autoridad (23/59, Rec. pp. 501 y ss., especialmente p. 515); en el marco del Tratado CE, las sentencias de 14 de julio de 1967, Kampffmeyer y otros/Comisión (5/66, 7/66 y 13/66 a 24/66, Rec. pp. 317 y ss., especialmente p. 345), y de 2 de junio de 1976, Kampffmeyer y otros/Comisión y Consejo (56/74 a 60/74, Rec. p. 711), apartado 6.

5 — Véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1981 Ludwigshafener Walzmühle y otros/Consejo y Comisión (197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 y 247/80, Rec. p. 3211), apartado 51, y del Tribunal de Primera Instancia de 25 de junio de 1997, Perillo/Comisión (T-7/96, Rec. p. II-1061), apartados 41 a 46.

mismo acto, ya sea porque al tener dicha ilegalidad una naturaleza puramente formal o procedimental, no afecta al contenido del acto, [6] o bien porque la institución correspondiente debía, en cualquier caso, adoptar un acto idéntico por tratarse de una competencia reglada. En un caso semejante, si bien existe la falta, puede considerarse que el perjuicio no queda demostrado. Así, me parece justo que no se indemnice por las consecuencias de un acto viciado de ilegalidad cuando, en todo caso, éste debería haber sido adoptado en los mismos términos en cuanto al fondo.

19. El caso que nos ocupa es completamente diferente. En este asunto, la Comisión se ha limitado, fundamentalmente, a exponer ante el Tribunal de Primera Instancia y posteriormente ante el Tribunal de Justicia que, en virtud de la facultad de apreciación que tiene reconocida, no cabe excluir que la ayuda concedida hubiera sido la misma que la prevista en el Reglamento nº 1519/2000. En consecuencia, no cabe considerar que su comportamiento ilegal habría producido un perjuicio susceptible de ser indemnizado. En mi opinión, hay dos motivos que contradicen este análisis.

20. El primero se deduce de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Ciertamente, puede suceder que el reconocimiento de una facultad de apreciación en favor de la Comisión sea un elemento capaz de justificar el carácter hipotético de un perjuicio. En los supuestos en que un candidato a un puesto de trabajo o un licitador quedan excluidos del proceso de selección como consecuencia de un error cometido por la Comunidad, el juez suele desestimar la indemnización de la *pérdida de posibilidad* que de ello se deriva para el interesado. La razón es que éste no podría basarse en un derecho o en una expectativa legítima de lograr el empleo u obtener el contrato público en cuestión. [7] En este caso, al disponer la Comisión de una amplia facultad de apreciación para atribuir el empleo o el contrato, el perjuicio material resultante de la pérdida de los beneficios que se habrían derivado de la obtención del empleo o de la licitación se revela demasiado incierto como para poder ser considerado indemnizable. No obstante, esta jurisprudencia sólo es aplicable a supuestos de pérdida de posibilidad bien delimitados. Fuera de estos casos, rige el principio de que el reconocimiento de un margen de apreciación en favor de la correspondiente institución no impide la constatación de la existencia de un perjuicio indemnizable. [8] En el caso que nos ocupa, las recurrentes invocan un *lucro cesante* derivado de la no concesión regular de una ayuda a la que éstas consideran tener derecho. La causa no radica en la facultad discrecional que la Comisión habría podido ejercitar de no haberse cometido la ilegalidad, sino en el resultado del ejercicio efectivo de esta facultad. En ese caso, tal como el Tribunal de Justicia ha reiterado en diferentes ocasiones, basta simplemente con comprobar si el perjuicio alegado supera los riesgos económicos inherentes a las actividades en el sector de que se trate. [9]

6 — Así, en la sentencia de 14 de febrero de 1978, United Brands/Comisión (27/76, Rec. p. 207), apartado 286, el Tribunal de Justicia se pronunció en este sentido afirmando que, en relación con una alegación acerca de la actitud parcial de la Comisión durante el desarrollo de un procedimiento de competencia, «no hay ningún elemento en los autos que permita presumir que la Decisión impugnada no habría sido adoptada o habría tenido un contenido diferente sin estas manifestaciones controvertidas que, en sí mismas, son lamentables».

7 — Véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 29 de octubre de 1998, TEAM/Comisión (T-13/96, Rec. p. II-4073), apartado 76; de 9 de julio de 1999, New Europe Consulting y Brown/Comisión (T-231/97, Rec. p. II-2403), apartado 51; de 17 de marzo de 2005, AFCon Management Consultants y otros/Comisión (T-160/03, Rec. p. II-981), apartado 112, y de 6 de abril de 2006, Camós Grau/Comisión (T-309/03, Rec. p. II-1173), apartado 149.

8 — Véase, en particular, la sentencia de 14 de mayo de 1975, CNTA/Comisión (74/74, Rec. p. 533), apartados 21 y 42.

9 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de octubre de 1979, Ireks-Arkady/Consejo y Comisión (238/78, Rec. p. 2955), apartado 11, y de 6 de diciembre de 1984, Biovilac/Comunidad Económica Europea (59/83, Rec. p. 4057), apartado 28.

21. La segunda razón es de orden sistemático. El hecho de admitir que la facultad de apreciación de la institución correspondiente pueda intervenir como un criterio para determinar la realidad de un perjuicio conlleva el riesgo de que la acción de responsabilidad extracontractual quede privada, en gran medida, de su utilidad. Habría motivos para temer, en efecto, que la institución cuestionada se limitara a invocar, *con carácter general,* determinada libertad de acción para demostrar que habría podido valerse de ésta para llegar a una solución idéntica a la que hubiera provocado el perjuicio alegado. Esta ampliación de supuestos de exención de la responsabilidad es aún menos admisible, toda vez que la acción de responsabilidad basada en el artículo 288 CE es susceptible de ser utilizada por los particulares quienes, por razón de los requisitos estrictos de admisibilidad del recurso de anulación contemplados en el artículo 230 CE, no tienen la posibilidad de impugnar directamente el acto que produce el perjuicio que alegan haber sufrido. Recordemos, a este respecto, que el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que «la acción indemnizatoria debe valorarse con referencia al conjunto del sistema de protección judicial de los particulares establecido por el Tratado». [10]

22. En estas condiciones, la circunstancia de que la Comisión dispusiera, en la materia de que se trata y para la fijación del importe de la ayuda a la producción, de cierto margen de apreciación no basta por sí sola para excluir el carácter cierto del perjuicio causado por una vulneración de las reglas relativas al método de cálculo de la ayuda mencionada. El Tribunal de Primera Instancia cometió un error al no tener en cuenta que, en este caso, era necesario comprobar que, en circunstancias que no hubiesen dado lugar a la irregularidad reprochada, la Comisión debería haber mantenido la ayuda al mismo nivel. En mi opinión, el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al basar su análisis en el reconocimiento general de cierto margen de apreciación de la correspondiente institución, sin proceder a comprobar, en el caso concreto, que la irregularidad apreciada no tuvo ninguna influencia en la solución a la que se había llegado.

23. Ahora bien, ello no significa que la circunstancia de que una institución disponga de una facultad de apreciación carezca de relevancia en el marco del análisis de una acción de responsabilidad extracontractual de la Comunidad. Es evidente la importancia de esta circunstancia, pero en otros niveles. En primer lugar, se incardina en el contexto de la primera condición necesaria para que se genere la responsabilidad. Recordemos que, para determinar la existencia de una vulneración suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares, la jurisprudencia exige la prueba de una inobservancia manifiesta y grave, por parte de la institución comunitaria de que se trate, de los límites impuestos a su facultad de apreciación. [11] Por tanto, en este momento es esencial determinar el margen de apreciación de que disponía la institución en cuestión. [12]

10 — Sentencia de 26 de febrero de 1986, Krohn/Comisión (175/84, Rec. p. 753), apartado 27.

11 — Véase, en este sentido, la sentencia de 10 de diciembre de 2002, Comisión/Camar y Tico (C-312/00 P, Rec. p. I-11355), apartado 54.

12 — Véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 2005 Comisión/CEVA y Pfizer (C-198/03 P, Rec. p. I-6357), apartado 66.

El Tribunal de Primera Instancia abordó esta cuestión en los apartados 42 a 47 de la sentencia recurrida. [13]

24. En segundo lugar, puede ser igualmente legítimo tomar en consideración la amplitud y la localización de este margen de apreciación en el contexto de la estimación del importe del perjuicio. Así, es cierto que si la Comisión dispone, en esta materia, de cierto margen de apreciación tanto para comprobar los datos de base como para fijar el importe de la ayuda, las recurrentes no podían confiar legítimamente en obtener, en cualquier caso, una ayuda máxima equivalente a la diferencia entre el precio mínimo pagado al productor en la Comunidad y el precio de la materia prima de los principales terceros países tras haber tomado en consideración los precios chinos. Éste es el sentido del análisis del Tribunal de Primera Instancia en los apartados 73 a 76 de la sentencia recurrida. En este caso, el perjuicio resulta únicamente de la pérdida del importe de la ayuda al que las recurrentes habrían tenido derecho de no haberse cometido el error relativo a la toma de consideración de los precios chinos, teniendo en cuenta, no obstante, los coeficientes correctores que la Comisión habría podido aplicar para ajustar el importe de la ayuda. [14]

25. En cualquier caso, procedía reservar este análisis hasta el momento de la determinación de la *magnitud* del perjuicio alegado. El citado análisis no puede ser tenido en cuenta en el marco de la apreciación de la *realidad* del perjuicio. La sentencia recurrida incurre en una cierta confusión entre estas dos cuestiones, de diferente naturaleza. Considero fuera de toda duda que resulta difícil establecer la incidencia exacta de la falta cometida en atención a los diferentes datos que la Comisión podía tomar en consideración. Pero esa dificultad está relacionada principalmente con el análisis del alcance del perjuicio sufrido. Previamente, era necesario comprobar si se había producido realmente un perjuicio, es decir, si la vulneración de las reglas para el cálculo de la ayuda había incidido negativamente en la situación de las recurrentes.

26. En el marco de una acción de responsabilidad, procede distinguir con nitidez la comprobación de la existencia de un perjuicio y la determinación del alcance exacto de este perjuicio respecto de la situación de las personas afectadas. Ciertamente, es posible que un perjuicio se revele, en la práctica, como de muy reducida magnitud. No obstante, para la demostración de la existencia de un perjuicio real y cierto, basta con constatar que su producción no es meramente hipotética ni sólo eventual y que ha producido una pérdida susceptible de ser valorada. Un perjuicio cierto no es aquél que puede ser calculado exactamente; es aquél que constituye el resultado normal del comportamiento de la institución en cuestión y que es susceptible de ser valorado económicamente. Además, según reiterada jurisprudencia, el artículo 288 CE «no impide acudir al Tribunal de Justicia para que éste declare la responsabilidad de la

13 — Véase, en comparación con la sentencia recurrida, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1995, Nölle/Consejo y Comisión (T-167/94, Rec. p. II-2589), apartado 89.

14 — Véase el punto 31 de las presentes conclusiones.

Comunidad por perjuicios inminentes y previsibles con una certeza suficiente, aunque el perjuicio no pueda ser aún valorado con exactitud». [15]

B. *Calificación correcta del perjuicio*

27. Se deduce de lo anterior que la apreciación, por el Tribunal de Primera Instancia, del carácter cierto del perjuicio debe considerarse errónea. Este error puede acarrear la anulación de la sentencia recurrida, salvo que se demuestre que su fallo está basado en otros fundamentos de Derecho. [16] En consecuencia, procede comprobar si, teniendo en cuenta el análisis efectuado en la sentencia recurrida y los documentos que obran en autos, el Tribunal de Primera Instancia tenía fundamentos para dictar tal resolución.

28. A primera vista, el presente asunto tiene cierta semejanza con un asunto anterior en el que el Tribunal de Justicia decidió desestimar un recurso por responsabilidad al considerar que las pérdidas alegadas no habían sido probadas.

29. En el asunto Lesieur Cotelle y otros/Comisión, [17] ciertos transformadores de semillas de colza alegaban haber sufrido, como consecuencia de la supresión de los montantes compensatorios monetarios, una reducción del precio de sus productos no compensada por la ayuda a la que afirmaban tener derecho. El Tribunal de Justicia precisa que interpreta la argumentación de las recurrentes, concretamente, en el sentido de que, «inducidas a error por la introducción del régimen de montantes compensatorios, se habrían inclinado por abastecerse de semillas de origen comunitario y solicitar las correspondientes fijaciones anticipadas de la ayuda, considerando que la compra de semillas en el mercado mundial habría resultado particularmente gravosa debido a la obligación de pagar los montantes compensatorios; [...] al revelarse errónea esta suposición desde la derogación en litigio, las recurrentes habrían perdido, en el ínterin, la posibilidad de abastecerse, en mejores condiciones, en el mercado mundial, hecho éste que constituye el perjuicio del que consideran responsable a la Comunidad». [18] No obstante, en opinión del Tribunal de Justicia, las pérdidas alegadas de esta forma no habían quedado suficientemente probadas. Por una parte, la ayuda esperada no estaba directamente vinculada a la existencia del régimen controvertido. Así, el establecimiento del régimen de montantes compensatorios no perseguía directamente la protección de los productores comunitarios sino la prevención de perturbaciones en los intercambios intracomunitarios. [19] Por otra parte, no resultaba evidente que los transformadores debieran sufrir una reducción en el precio de sus

15 — Sentencia de 14 de enero de 1987, Zuckerfabrik Bedburg y otros/Consejo y Comisión (281/84, Rec. p. 49), apartado 14.

16 — Véase, en este sentido, la sentencia de 9 de junio de 1992, Lestelle/Comisión (C-30/91 P, Rec. p. I-3755), apartado 28.

17 — Sentencia de 17 de marzo de 1976 (67/75 a 85/75, Rec. p. 391).

18 — Apartado 20.

19 — Apartados 26 y 47.

productos. Por el contrario, el Tribunal de Justicia precisa que «no se ha cuestionado seriamente la reiterada afirmación de la [Comisión] de que el nivel de precios en el mercado común no experimentaría cambios tras esta derogación». [20]

30. Aunque parezca que el asunto que nos ocupa se presta a una interpretación semejante de las alegaciones de las partes, éste se fundamenta en hechos completamente diferentes. Por una parte, no cabe duda de que el objetivo del régimen de ayuda cuya aplicación ha sido declarada errónea en este caso es establecer ayudas a la producción de determinados productos transformados que «revisten especial importancia en las regiones mediterráneas de la Comunidad», protegiéndola de la competencia internacional caracterizada por unos precios de producción sensiblemente inferiores. [21] Por otra parte, no parece haber motivos suficientes para rebatir, en este caso concreto, que el error de cálculo en que incurrió la Comisión haya tenido un impacto negativo en la situación de las recurrentes. En mi opinión, puede llegarse a esta conclusión partiendo de dos extremos claramente probados en el análisis realizado por el Tribunal de Primera Instancia.

31. En primer lugar, resulta del Reglamento de base que el importe de los precios pagados a los productores en los países terceros constituye un elemento fundamental e indispensable para el cálculo de la ayuda. [22] En este sentido, el Tribunal de Primera Instancia declaraba en el apartado 57 de la sentencia recurrida que «la Comisión *debía*, por tanto, tomar en consideración el precio chino» para calcular la ayuda concedida en el año controvertido. [23] En segundo lugar, se deduce claramente de la sentencia recurrida que el error cometido por la Comisión tuvo como consecuencia una sobrestimación del precio de la materia prima de los principales países productores. [24] Ahora bien, este precio forma parte del criterio de base para el cálculo del importe de la ayuda, tal como se contempla en el artículo 4, apartado 2, letra a), del Reglamento de base. Este incremento de precio se traduce en una reducción de la diferencia entre el coste de la materia prima en la Comunidad y el de la materia prima de los principales países terceros competidores y, en consecuencia, en una disminución de la base real del importe de la ayuda. Ciertamente, no cabe excluir que una base calculada correctamente pueda ser modificada posteriormente en función de otros criterios, en particular el coeficiente de reducción contemplado en la letra c) de la misma disposición. No obstante, parece evidente que una aplicación errónea, en el sentido indicado, del criterio de base no puede sino tener, *a priori*, un efecto negativo en la determinación final del importe de la ayuda.

32. Según reiterada jurisprudencia, incumbe a la parte actora aportar elementos de prueba al órgano jurisdiccional comunitario que demuestren la existencia y la amplitud del perjuicio que alega haber sufrido. [25] En el presente caso, las recurrentes han demos-

20 — Apartado 19.

21 — Segundo considerando del Reglamento de base.

22 — Cuarto considerando del Reglamento de base.

23 — El subrayado es mío.

24 — El Tribunal de Primera Instancia recuerda, en el apartado 67 de la sentencia recurrida, que la Comisión admite que el hecho de tomar en consideración la materia prima china podía, en un primer momento, provocar una disminución considerable del precio estimado de la materia prima de los principales países productores.

25 — Véase, en este sentido, la sentencia de 7 de mayo de 1998, Somaco/Comisión (C-401/96 P, Rec. p. I-2587), apartado 71.

trado claramente que el restablecimiento del precio correcto de la materia prima debía conducir a un aumento del importe de la ayuda percibida. En estas condiciones, correspondía a la Comisión demostrar que, en las circunstancias del caso concreto y teniendo en cuenta el conjunto de los datos de que disponía, esta expectativa carecía de fundamento. La Comisión no podía limitarse a sostener, tal como hizo según se desprende del apartado 67 de la sentencia recurrida, que, en virtud de la facultad discrecional de la que disponía, el aumento de la ayuda no estaba garantizado. Debía haber probado, además, que el mantenimiento de la ayuda al nivel establecido en el Reglamento controvertido era compatible con una aplicación correcta de los criterios contemplados en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento de base. Sin embargo, este análisis no se realizó en el caso que nos ocupa.

33. Por todo lo anterior, debería haberse considerado que el perjuicio alegado era de carácter real y cierto.

C. *Objeción de la Comisión*

34. No obstante, la Comisión sostiene que para probar realmente el perjuicio resulta imprescindible demostrar que no se ha alcanzado el objetivo de la ayuda, tal como se deduce del artículo 4, apartado 2, del Reglamento de base, esto es, permitir dar salida al producto comunitario. En su opinión, todo parece indicar que, por el contrario, el importe fijado en el Reglamento nº 1519/2000 ha permitido la consecución de este objetivo.

35. Cabe interpretar esta objeción de dos maneras diferentes. Pero con independencia de la interpretación por la que se opte, procede su desestimación.

36. Parece, en un primer momento, que la Comisión pretende cuestionar de esta forma el principio mismo de la reclamación relativa a su responsabilidad. Se diría que esta institución considera que la ilegalidad del comportamiento que se le achaca no ha ejercido una influencia decisiva en el resultado de su acción y que este resultado ha cumplido el objetivo que le encomienda el Reglamento de base. Si éste hubiera sido el sentido de su objeción, para que pudiera prosperar habría sido necesario que la demandada presentara una adhesión a la casación impugnando la apreciación del Tribunal de Primera Instancia sobre la legalidad de su comportamiento. Al no haberse realizado este trámite, el análisis del Tribunal de Primera Instancia que aprecia la existencia de una ilegalidad susceptible de generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad debe considerarse definitivo e inapelable. Por tanto, no cabe admitir la objeción por este concepto.

37. No obstante, la Comisión sostiene igualmente, en este motivo, que el hecho de que se diera salida adecuadamente a la producción comunitaria durante la campaña en

litigio, conforme al objetivo fijado por el Reglamento de base, demuestra que el Reglamento nº 1519/2000 no causó ningún perjuicio indemnizable. A este respecto, la Comisión cita un escrito del Director General de Agricultura remitido a las recurrentes con fecha de 7 de enero de 2003, en el que éste afirmaba: «Compruebo *a posteriori* que la ayuda ha quedado establecida a un nivel que no parece haber penalizado al sector. Durante la campaña 2000/2001, la industria comunitaria del tomate ha alcanzado, por segundo año consecutivo, un nivel record de transformación».

38. Para exponer con claridad el error que semejante argumento encierra, conviene hacer una breve exposición de la organización compleja establecida por la Comunidad en este sector. Esta organización se asienta en un dispositivo de protección y en un sistema de dobles contratos. El dispositivo de protección está previsto en el Reglamento de base. Dicho dispositivo prevé la fijación, antes de que se inicie cada campaña, generalmente en julio, de un precio mínimo que ha de pagarse a los productores de tomate. Al mismo tiempo, se concede una ayuda a los transformadores que hayan pagado a los productores un precio por lo menos igual al precio mínimo. Su importe se fija de tal modo que permita «compensar la diferencia entre los precios pagados a los productores en la Comunidad y los pagados en los terceros países». [26] Este dispositivo se enmarca en un sistema de contratos previsto en el Reglamento (CE) nº 504/97 de la Comisión, de 19 de marzo de 1997, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento nº 2201/96. [27] Conforme a este sistema, se celebran contratos «preliminares» entre transformadores y productores de tomates incluso antes de la época de plantación. Este sistema tiene por objetivo «conseguir que los productores tengan en cuenta las necesidades reales de la industria de transformación y adapten a ellas las superficies plantadas». [28] Conviene destacar que estos contratos se refieren a las cantidades, sin indicar su precio. [29] Sólo después de fijarse el precio mínimo de la ayuda a la producción se firman, a partir de estos primeros contratos, los contratos «de transformación» que incluyen el precio que debe pagarse. [30]

39. Esta breve descripción demuestra que la salida de la producción comunitaria se asienta, fundamentalmente, en la confianza que los transformadores depositan en la aplicación regular de los mecanismos de ayuda establecidos por la Comunidad. Mediante el sistema de contratos preliminares se incentiva a los transformadores para que se comprometan a dar salida a la producción comunitaria a cambio de una ayuda, incluso antes de conocer el importe del precio mínimo y el de la ayuda. Ciertamente, en el momento de asumir este compromiso, no está garantizado que esta ayuda cubra en su totalidad el riesgo comercial inherente a la operación de compra de tomates en la Comunidad. No obstante, los transformadores deben tener al menos la certeza de que la ayuda quedará establecida en condiciones regulares, conforme a los criterios establecidos en el

26 — Cuarto considerando del Reglamento de base.

27 — DO L 78, p. 14.

28 — Séptimo considerando del Reglamento nº 504/97.

29 — Artículo 6, apartado 2, del Reglamento nº 504/97.

30 — Artículo 7 del Reglamento nº 504/97.

artículo 4, apartado 2, del Reglamento de base. Al hacer una aplicación irregular del régimen de ayuda, la Comisión contribuyó a trasladar de nuevo a las recurrentes una parte del riesgo económico del que deberían haber quedado liberadas en virtud del sistema establecido por la Comunidad.

40. Considero, por todo lo anterior, que la demandada no puede invocar el respeto de un objetivo cuyo cumplimiento queda confiado a las recurrentes, a quienes se garantiza la percepción de una ayuda mediante la aplicación regular del Reglamento de base. La Comisión no puede ampararse en un resultado que ella misma ha puesto en peligro al aplicar irregularmente los criterios que se le han impuesto para la consecución de tal resultado, el cual, en todo caso, la Comisión no podía prever en el momento en que se cometió la ilegalidad denunciada. De ello se deduce que esta objeción carece en absoluto de fundamento.

III. Consecuencias del análisis

41. Procede declarar fundado el primer motivo invocado por las recurrentes y, en consecuencia, decretar la anulación parcial de la sentencia recurrida. No es necesario analizar los demás motivos del recurso de casación, por dirigirse contra la misma parte de la sentencia recurrida.

42. Conforme al artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, cuando se estime el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal de Primera Instancia. En tal caso, el Tribunal de Justicia podrá, o bien resolver definitivamente el litigio por sí mismo, cuando dicho litigio esté en condiciones de ser juzgado, o bien devolver el asunto al Tribunal de Primera Instancia para que este último resuelva.

43. Al no haber tenido el Tribunal de Justicia ocasión de apreciar si se ha cumplido el tercer requisito de responsabilidad de la Comunidad, relativo a la relación de causalidad entre la ilegalidad del comportamiento alegada y la realidad del perjuicio, ni de pronunciarse acerca de la naturaleza y la amplitud exactas del perjuicio sufrido por las recurrentes, el litigio no está en condiciones de ser resuelto por el Tribunal de Justicia. Es importante que el Tribunal de Primera Instancia disponga de competencia soberana para realizar tales comprobaciones, que implican valoraciones de hechos y de datos complejos, y para pronunciarse, en su caso, sobre la conveniencia de invitar a las partes a alcanzar un acuerdo acerca del importe de la indemnización del perjuicio ocasionado. En consecuencia, procede devolver el asunto al Tribunal de Primera Instancia y reservar la decisión sobre las costas.

IV. Conclusión

44. Del conjunto de las anteriores consideraciones se deduce que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al considerar que el perjuicio alegado no tenía carácter cierto. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia:

— Que anule la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 17 de marzo de 2005, Agraz y otros/Comisión (T-285/03).

— Que devuelva el asunto al Tribunal de Primera Instancia.