CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GERHARD REISCHL presentadas el 17 de mayo de 1976 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

El procedimiento en el que hoy presento mis conclusiones tiene por objeto los recursos de indemnización interpuestos por cinco empresas molineras alemanas contra el Consejo y la Comisión de las Comunidades Europeas.

Estas empresas molineras poseen centros de producción en diferentes lugares de la República Federal de Alemania -a saber, en la ribera del Rin, en Francfort, en Hamelín y en Berlín-, en los que transforman trigo duro en sémola que se utiliza para la fabricación de pastas alimenticias. En su opinión, la normativa comunitaria relativa al mercado del trigo duro está configurada de tal modo que perjudica a las empresas molineras alemanas, en particular con respecto a sus competidores franceses.

No es la primera vez que el Tribunal de Justicia debe ocuparse de las cuestiones que han de tratarse aquí. Las mismas demandantes interpusieron ya recursos análogos en 1972 (sentencia de 13 de noviembre de 1973, Werhahn Hansamühle y otros/Consejo, asuntos acumulados 63/72 a 69/72, Rec. p. 1229). Por tanto, no necesito entrar ahora en todos los pormenores de los hechos, que han sido descritos ante el Tribunal durante un largo procedimiento. Por ahora, será suficiente indicar brevemente lo siguiente:

El Consejo fijó los precios del trigo duro para la campaña de comercialización 1974/1975, de la que se trata en el presente procedimiento, así como las ayudas a los productores de trigo duro mediante diversos Reglamentos de 29 de abril, 4 de junio y 17 de junio de 1974. Con arreglo a dichos Reglamentos, a partir de 1 de agosto de 1974 el precio indicativo ascendía a 182,83 UC por tonelada, el precio umbral a 180 UC por tonelada, el precio de intervención a 166,83 UC por tonelada y el precio mínimo garantizado a los productores de trigo duro, a 196,83 UC por tonelada. La ayuda concedida a los cultivadores de trigo duro, cuya supresión, por lo demás, había sido propuesta por la Comisión, se fijó en 30 UC por tonelada, es decir, en un importe igual a la diferencia entre el precio de intervención y el precio mínimo garantizado.

* Lengua original: alemán.

Las demandantes alegan que se vieron obligadas a transformar fundamentalmente trigo duro procedente de países terceros, mientras que las empresas molineras francesas pueden moler trigo duro en su mayor parte francés, al que según afirman las demandantes sólo tienen un acceso limitado. Aducen que sufrieron un perjuicio debido a que las condiciones varían en función de la fuente de abastecimiento, ya que, en consecuencia, la normativa distorsiona la competencia.

Por tanto, las empresas molineras alemanas interpusieron sendos recursos ante el Tribunal de Justicia el 15 de julio de 1974, que se recibieron en la Secretaría del Tribunal el 25 de julio de 1974, es decir, antes incluso del inicio de la campaña de comercialización 1974/1975. Sus recursos tenían por objeto, en primer lugar, que se declare que la Comunidad está obligada a reparar los daños que iban a sufrir en la campaña cerealista 1974/1975 por las pérdidas de producción y de precios en la transformación de trigo duro y la venta de sémola de trigo duro como consecuencia de la normativa sobre precios y ayudas aplicables al trigo duro en la Comunidad.

Las demandadas solicitaron al Tribunal de Justicia que, con arreglo al artículo 91 del Reglamento de Procedimiento, resolviera en primer lugar sobre la admisibilidad de los recursos y que declarara la inadmisibilidad de los recursos por tratarse de recursos declarativos que pretenden obtener la reparación de un perjuicio futuro.

Las demandantes se opusieron a estas pretensiones mediante un escrito de 4 de noviembre de 1974, en el que además formularon –entretanto había comenzado la campaña de comercialización– nuevas pretensiones. En ellas solicitaban que se condenara a las demandadas al pago de determinadas cantidades, calculadas en función de las ventas de sémola efectuadas por las demandantes en agosto y septiembre de 1974, teniendo en cuenta asimismo una pretendida ventaja competitiva de las empresas molineras francesas por importe de 30 UC por tonelada de sémola. Además, las demandantes mantenían su solicitud de que se declarara la obligación de la Comunidad de reparar los daños que, al margen de las referidas cantidades, habían sufrido en el pasado y tendrían que sufrir durante el resto de la campaña cerealista 1974/1975 en forma de pérdidas de producción y de precios.

Posteriormente, el 20 de noviembre de 1974 el Tribunal de Justicia decidió unir la excepción de inadmisibilidad al fondo del asunto, de modo que el procedimiento siguió su curso con la presentación de los escritos de las demandadas sobre el fondo.

En su réplica, las demandantes afirmaron que podían hacer un cálculo de los daños sufridos hasta febrero de 1975 y aumentaron en consecuencia las cantidades que, a su entender, la Comunidad debía ser condenada a pagarles. Por otro lado, las pretensiones de carácter declarativo se mantuvieron sin variaciones significativas.

Durante el procedimiento, a saber, con efecto a 7 de octubre de 1974, se modificó la normativa comunitaria relativa a los precios del trigo duro. El precio indicativo se elevó a 191,97 UC por tonelada, el precio de intervención a 175,17 UC por tonelada, el precio mínimo garantizado a 205,17 UC por tonelada y el precio umbral a 189,10 UC por tonelada.

Desde antes del inicio de la campaña de comercialización 1974/1975, los precios del trigo duro en el mercado mundial se encontraban por encima del nivel de los precios fijados por la Comunidad –como se sabe, el alza había comenzado en el otoño de 1973– e incluso del de los precios mínimos garantizados. A partir de noviembre de 1974, los precios volvieron a descender y, a partir del 18 de enero de 1975, hubo que restablecer las exacciones sobre las importaciones procedentes de países terceros.

En la vista, celebrada una vez terminada la campaña de comercialización, las demandantes reformularon sus pretensiones de nuevo, en buena parte teniendo en cuenta el resultado de las pruebas practicadas. Ahora solicitan que se condene a la Comunidad al pago de determinadas sumas cuya cuantía calculan, partiendo de una pretendida desventaja competitiva de las demandantes por importe de 10,43 UC por tonelada de sémola, en función de las ventas de sémola efectuadas por las demandantes durante la campaña de comercialización 1974/1975. Además, reclaman el pago de intereses a razón del 8 % anual a partir del 1 de agosto de 1975. Finalmente, solicitan al Tribunal de Justicia que declare que la Comunidad está obligada a reparar los daños o pagar, además de las referidas cantidades, una cantidad apropiada en concepto de indemnización por los daños y perjuicios sufridos por las demandantes durante la campaña de comercialización 1974/1975 por las pérdidas de producción y de precios en la transformación de trigo duro y la venta de sémola de trigo duro como consecuencia de la normativa sobre precios y ayudas aplicables al trigo duro en la Comunidad.

I. Sobre la admisibilidad de los recursos

Para la apreciación jurídica de estos hechos, procede examinar en primer lugar la cuestión de la admisibilidad de los recursos, cuestionada por las demandadas desde un primer momento y de nuevo en la vista. A este respecto, la cuestión debe considerarse desde diferentes perspectivas.

1. Las demandadas alegaron –para empezar por ello– que, en realidad, lo que pretendían las demandantes era que se declarase la ilegalidad de la normativa comunitaria relativa al mercado del trigo duro y de su modificación. Según afirman, el sistema de recursos establecido en el Tratado –artículos 173 y 175– no les permite alcanzar directamente ese objetivo, ya que se trata de una normativa que reviste la forma de Reglamento. Por ello, consideran que debe impedirse que se eludan estas disposiciones recurriendo al Derecho en materia de responsabilidad extracontractual de las Comunidades.

A este respecto, el Consejo, como parte demandada, se remite a la página 5 del escrito de interposición del recurso, cuyo tenor es el siguiente:

«Semejante recurso [...] abre la posibilidad de que las Instituciones corrijan la normativa antes incluso o, al menos, inmediatamente después del inicio de la campaña cerealista 1974/1975, eliminando así, al menos en parte, la discriminación».

Además, cabría señalar el hecho de que las demandantes se refieren a la necesidad de reducir la diferencia entre el precio umbral y el precio de intervención y afirman que para eliminar la discriminación que sufren las empresas molineras alemanas debería considerarse la adopción de medidas como las restituciones a la producción en caso de utilización de trigo duro procedente de países terceros, las gravámenes sobre la producción cuando se transforme trigo duro comunitario o la exportación de trigo blando libre de exacciones a cambio de la importación de trigo duro a precio reducido.

Aunque en cierto modo todo esto puede sustentar la tesis de las demandadas, opino que, en realidad, la excepción que proponen no puede prosperar.

Por lo que respecta a las fórmulas citadas por el Consejo, no puede ignorarse que en ellas sólo se hace referencia a una «posibilidad». Si efectivamente el objetivo perseguido fuera la anulación o la modificación de la normativa comunitaria, está claro que dicha expresión carecería de sentido; hubiera debido hablarse más bien de una *obligación* de las demandadas de adoptar medidas en este sentido.

En cuanto a las posibilidades de eliminar la supuesta discriminación a que se refieren las demandantes, procede señalar que con ello las demandantes sólo pretendían mostrar que, en el marco de la organización de mercados, existen diversos medios para evitar una situación de desventaja para las empresas molineras alemanas. Esto es perfectamente razonable, incluso en el marco de un recurso por responsabilidad extracontractual, como fundamento de una imputación dirigida contra las Instituciones comunitarias demandadas.

Por lo demás –y esto es aún más importante–, si nos atenemos a la jurisprudencia dictada hasta ahora por el Tribunal de Justicia (sentencia de 2 de diciembre de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consejo, 5/71,↔ Rec. pp. 975 y ss., especialmente p. 984), según la cual el recurso por responsabilidad extracontractual se diferencia del recurso de anulación y del recurso por omisión tanto por su finalidad como por sus efectos jurídicos, y si se considera bajo este prisma el contenido de los recursos en su conjunto, difícilmente puede negarse, teniendo en cuenta todo lo que en ellos se indica, que se trata de verdaderos recursos de indemnización.

En efecto, en ellos no sólo se sostiene la ilegalidad de la normativa comunitaria, sino también la culpabilidad en que, según las

demandantes, incurrieron las Instituciones comunitarias. Además, las demandantes exponen de manera muy extensa el perjuicio que según afirman se les causó. Señalan que ya en las campañas anteriores sufrieron graves pérdidas -a causa de la reducción de sus cuotas de mercado y la asimilación de los precios franceses de la sémola, más baratos- y que es de temer que esta situación siga evolucionando en el mismo sentido, dado que la discriminación de que son objeto se ha reforzado en mayor medida aún. En los escritos de interposición de los recursos se hace incluso un primer intento de evaluación de los daños con base en un precio umbral supuestamente incrementado en 10 UC. Además, la partes demandantes anunciaban que procederían a efectuar una valoración concreta de los daños al finalizar la campaña de comercialización y, efectivamente, a lo largo del procedimiento han actualizado en varias ocasiones la valoración de los daños en función de los datos más recientes de que disponían en cada momento.

Así pues, habrá que reconocer que el objeto de litigio en el presente procedimiento consiste fundamentalmente en la compensación económica de los perjuicios sufridos por las demandantes durante la campaña de comercialización 1974/1975. Por el contrario, el verdadero objeto de los recursos difícilmente podría ser la anulación o modificación de la normativa impugnada para la campaña 1974/1975. En efecto, la eventual declaración, en el marco del presente procedimiento, de la ilegalidad de dicha normativa -y sólo de eso se trata- no significaría necesariamente, en modo alguno, que las Instituciones competentes tuvieran que proceder a una modificación *retroactiva* de la misma con efecto para todos los operadores del mercado, toda vez que dicha declaración no se produciría hasta después de finalizada la campaña. Ahora bien, en el caso de que posteriormente las demandadas hubieran de sacar consecuencias de las eventuales apreciaciones críticas que efectúe el Tribunal de Justicia en el presente procedimiento de responsabilidad extracontractual, el criterio determinante sería que dicha acción se situara al margen del objeto de litigio en el presente procedimiento y, además, que no pudiera determinarse con exactitud cuáles habían de ser dichas consecuencias, por no haber dudas sobre la potestad discrecional de que disponen las demandadas en esta materia.

Así pues, considero que el primer motivo de inadmisibilidad de los recursos invocado carece de fundamento.

2. Un segundo motivo de inadmisibilidad se refiere al hecho de que, en los escritos de interposición de sus recursos sólo se formulara una pretensión de declaración relativa a la obligación de la Comunidad de reparar los daños que las demandantes esperaban sufrir durante la campaña de comercialización 1974/1975. Las demandadas consideran que el Derecho comunitario no contempla las acciones declarativas en este ámbito y que, en esa medida, tampoco puede invocarse la existencia un principio general común a los Derechos de los Estados miembros, puesto que algunos ordenamientos jurídicos no conocen la acción declarativa.

Para poder apreciar este motivo, procede examinar en primer lugar las disposiciones de Derecho comunitario pertinentes en la materia. Así, el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE dispone que, «en materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad deberá reparar los daños causados por sus Instituciones o sus Agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros». A mi entender, se trata claramente de una disposición material que se limita a establecer los requisitos para el nacimiento de un derecho de indemnización. En cambio, nada dice sobre las *modalidades procesales de ejercicio de dicho derecho.* Lo mismo sucede con el artículo 178 del Tratado CEE, según el cual el Tribunal de Justicia es *competente* para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños a que se refiere el párrafo segundo del artículo 215.

De ello cabe deducir que, en Derecho comunitario, las modalidades del ejercicio de las acciones de responsabilidad extracontractual se dejan a la práctica. Como siempre que se descubren lagunas en el Derecho comunitario, lo lógico es que su desarrollo se oriente por el Derecho nacional, sin que ello signifique que haya que atenerse estrictamente a los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros que, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 215, resultan determinantes en relación con los requisitos de la responsabilidad extracontractual.

Tal como expusieron las propias demandadas durante el procedimiento, en muchos de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros se admiten las acciones declarativas. Es el caso del Derecho alemán (artículo 256 de la Zivilprozeßordnung, Código de Procedimiento Civil) y en gran medida también del Derecho danés (Tvistemal, Hortwitz-Gomard, 1971, pp. 131 y ss.). El Derecho neerlandés (artículo 612 del Wetboek van burgerlijke rechtsvordering, Código de Procedimiento Civil) contempla, al menos con carácter subsidiario, las sentencias declarativas en los procedimientos de indemnización por daños y perjuicios, y también los Derechos italiano e inglés admiten las acciones declarativas al menos en casos especiales (Carnelutti, Sistema del diritto processuale civile, 1936, vol. 1, p. 149; Halsbury's Laws of England, 3ª ed., vol. 22, p. 746). En cambio, al parecer las acciones declarativas sólo son desconocidas en los Derechos francés, belga y luxemburgués.

En estas circunstancias, no veo ninguna razón válida para excluir la incorporación de la acción declarativa en el Derecho comunitario en materia de responsabilidad extracontractual, toda vez que, en todo caso, se trata de un instrumento en principio contemplado –como muestran los artículos 169 y 175– por el Derecho comunitario. Cabe considerar incluso que las acciones declarativas tienen especial sentido en los recursos de responsabilidad extracontractual, esto es, en los litigios con entidades depositarias de la soberanía; en efecto, en ellos muchas veces basta con aclarar la cuestión de la existencia de responsabili-

dad, mientras que la reparación de los daños puede dejarse a las partes. En este contexto, me permito recordar la sentencia interlocutoria de 9 de diciembre de 1965, Laminoirs de la Providence y otras/Alta Autoridad (asuntos acumulados 29/63, 31/63, 36/63, 39/63 a 47/63, 50/63 y 51/63, Rec. p. 1124), en la que este Tribunal declaró la responsabilidad de la Alta Autoridad por una falta disciplinaria y dejó en principio a las partes la tarea de alcanzar un acuerdo sobre la cuantía de los daños, al igual que hizo en la sentencia de 14 de mayo de 1975, CNTA/Comisión (74/74,- Rec. p. 533).

Así pues, mi opinión es que debe considerarse que, en Derecho comunitario, las acciones condenatorias no son el único medio para invocar un derecho de indemnización por responsabilidad extracontractual. En modo alguno están excluidas las acciones declarativas, a las que no se aplica necesariamente el principio de subsidiariedad. Así pues, tampoco cabe acoger el segundo motivo de inadmisibilidad de los recursos invocado por las demandadas.

3. Un tercer motivo se refiere al hecho de que los recursos que pretenden que se declare la obligación de reparar los daños que las partes demandantes esperaban sufrir durante la campaña de comercialización 1974/1975 fueron interpuestos ante el Tribunal con anterioridad al inicio de la campaña, a saber, el 25 de julio de 1975. Por tanto, debe examinarse si cabe considerar admisibles este tipo de recursos referidos a daños que se producirán en el futuro. A este respecto -si se me permite decirlo de inmediato-, ni el texto del Tratado ni la jurisprudencia del propio Tribunal hasta la fecha ofrecen un criterio decisivo.

Por lo que respecta al párrafo segundo del artículo 215, es cierto que en él se hace referencia a los daños *causados,* lo que parece indicar que los daños deben haberse producido ya. Pero no debe olvidarse que se trata de una disposición material sobre el derecho al pago, por lo que nada se dice sobre la posibilidad de interponer un recurso que tenga por objeto que se declare una obligación de reparación futura con anterioridad al nacimiento del correspondiente derecho.

Las demandadas invocaron dos sentencias de la jurisprudencia del Tribunal relativas a la tristemente célebre exacción de compensación de la chatarra, en las que se desestimó el recurso de responsabilidad extracontractual por haber sido interpuesto prematuramente. Se trata de las sentencias de 9 de junio de 1964, Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena y otros/Alta Autoridad (asuntos acumulados 55/63 a 59/63 y 61/63 a 63/63, Rec. pp. 413 y ss., especialmente pp. 449 y ss.), y de 2 de junio de 1965, Acciaieria Ferriera di Roma y otros/Alta Autoridad (asuntos acumulados 9/64 y 25/64, Rec. pp. 401 y ss., especialmente pp. 412 y ss.). Sin embargo, si se analizan con más detalle no se puede evitar la impresión de que los hechos de dichos asuntos no eran comparables con los del presente litigio. En efecto, en ambos asuntos era esencial que no podía afirmarse con certeza que efectivamente existiera un perjuicio; de hecho, en uno de

los caso las Decisiones de la Alta Autoridad de que se trataba preveían expresamente la posibilidad de revisar y de rectificar las liquidaciones provisionales y, en el otro, seguía pendiente la liquidación del mecanismo de las exacciones de compensación y los intentos de recuperación de las cantidades indebidamente pagadas.

Por ello, me parece que lo correcto es buscar una solución al problema planteado recurriendo una vez más al Derecho comparado. Además, habrá que tener en cuenta las particularidades del sistema de protección jurídica establecido en el Tratado.

En la medida en que puede deducirse algo de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, mi impresión es que, aunque los recursos de reparación de daños futuros no están excluidos, están sometidos a requisitos estrictos. Aun cuando las fórmulas elegidas a este respecto difieren entre sí, el planteamiento de base es en general bastante uniforme. La más liberal de estas fórmulas me parece que es la de la jurisprudencia del Bundesgerichtshof, de acuerdo con la cual es posible ejercer una acción declarativa de una obligación de indemnización por daños previsibles (Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen, vol. 28, p. 234). Todos los demás ordenamientos jurídicos son –en la medida en que he podido determinarlo– mucho más restrictivos. De este modo, el Derecho italiano exige una probabilidad concreta, una expectativa fundada y razonable de que se produzca el daño (Torrente, Pescatore, Ruperto: Codice Civile, 6ª ed., nota 2 relativa al artículo 1223). En el Derecho belga se exige que parezca seguro que vaya a producirse el daño (Servais y Mechelynck, Codes Belges, 3ª ed., nota relativa al artículo 1382). En Derecho inglés, se hace referencia, a este respecto, a un daño que normalmente cabe esperar que probablemente se produzca (Halsbury's Law of England, 3ª ed., vol. 11, p. 217). La jurisprudencia neerlandesa se remite a la existencia de indicios que hagan previsibles la realidad de los daños y la cuantía de los mismos, o bien a la posibilidad de evaluar los daños (Hooge Raad, 17 de mayo de 1940, NJ 1940). Análogamente, con arreglo al Derecho francés se exige que existan perspectivas inequívocas de que el daño va a producirse o que pueda calcularse su cuantía (De Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif, 5ª ed., p. 654; Mazeaud y Tunc, Traité de la responsabilité civile, 6ª ed., vol. 1, p. 270).

Por lo que respecta, por otra parte, al Derecho comunitario, también su organización del sistema contencioso se inclina claramente, en relación con la cuestión de los recursos de indemnización por daños futuros, por un planteamiento de base restrictivo. Así se desprende ya si se considera la limitación del derecho de recurso de los justiciables contra los actos normativos. Tampoco debe ignorarse que las acciones preventivas de responsabilidad contra los actos normativos ilegales podrían llegar a ser un obstáculo para los trabajos legislativos. Además, en este caso el riesgo de que se utilicen las posibilidades de recurso fundadas en el artículo 215 para eludir las normas aplicables a los recursos basados en los artículos 173 y 175 es particularmente grave.

Por esta razón, considero que sólo debería renunciarse a exigir la existencia efectiva de un perjuicio en el momento de iniciarse el procedimiento y reconocer un interés equivalente a un perjuicio efectivo, a lo sumo, en los casos en que la causa del daño ya exista en el momento de interponerse el recurso y quepa esperar con un alto grado de probabilidad que se produzcan las consecuencias perjudiciales en un futuro próximo.

Si se aplica este criterio al presente asunto, se obtiene la siguiente apreciación:

No cabe ninguna duda de que la normativa comunitaria, de la que según las empresas molineras alemanas se derivan distorsiones de la competencia perjudiciales para ellas, ya había sido promulgada en el momento de la interposición de los recursos y que, por tanto, ya existía la pretendida causa de los daños. En cambio, es más que cuestionable que, de acuerdo con las alegaciones y los motivos formulados en los escritos de interposición de los recursos, pueda hablarse de la existencia de una elevada probabilidad de que se produjeran los daños.

En los escritos de interposición de sus recursos, las demandantes alegaron que las empresas molineras alemanas tenían que abastecerse de trigo duro procedente de países terceros adquirido al precio umbral, mientras que las empresas francesas podían comprar trigo duro francés al precio de intervención. A su entender, esta diferencia constituía la causa determinante de la discriminación denunciada. En consecuencia, sostuvieron que las Instituciones comunitarias hubieran debido velar por una reducción de esta diferencia y presentaron un primer cálculo de los daños que partía de la base de que el precio umbral había sido fijado a un nivel excesivo en 10 UC. Por otra parte, por aquel entonces, al igual que venía sucediendo ya desde el otoño de 1973, los precios del mercado mundial eran superiores al nivel fijado en la normativa comunitaria y repercutían en el mercado común. En esta situación, la mencionada diferencia de precios no podía tener, por tanto, ninguna incidencia. Ello sólo podía anticiparse en el caso de que los precios del mercado mundial cayeran por debajo del nivel del precio umbral. En esa medida, al iniciar el procedimiento las demandantes únicamente podían hablar de una eventualidad. Y efectivamente en los escritos de interposición de sus recursos se limitaron a señalar que era *posible* que los precios del mercado mundial cayeran por debajo del precio umbral durante la campaña de comercialización 1974/1975. En cambio, en ningún momento se afirma ni se aporta ningún indicio que permita suponer que hubiera de contarse con dicha evolución de los precios en un futuro próximo; de hecho ésta no se produjo hasta enero de 1975.

Por tanto, en los motivos formulados en apoyo de sus pretensiones en los escritos de interposición de sus recursos -el régimen de ayudas sólo se menciona incidentalmente y en ningún caso como causa autónoma de los daños que producen sus efectos con independencia de la situación de los precios- no es posible encontrar un interés jurídico en la interposición *inmediata* del recurso, y ello precisamente porque no se ha demostrado

que existiera una elevada probabilidad de que se produjera el daño. En consecuencia, procede estimar que los recursos fueron *interpuestos prematuramente* y, por lo tanto, debe declararse su inadmisibilidad.

4. Con todo, no se concluye aquí el examen de las cuestiones de admisibilidad. Como sabe el Tribunal, las partes demandantes modificaron los motivos de sus recursos en su réplica a las pretensiones formuladas por las partes demandadas con arreglo al artículo 91 del Reglamento de Procedimiento y, en dicho escrito, mencionaron también por vez primera la cuantía de los daños. Alegaron que la normativa comunitaria sobre el trigo duro también les había causado daños durante el período en que los precios del mercado mundial se encontraban a un nivel muy elevado y tanto los precios umbral como los de intervención prácticamente carecían de significación. En efecto, según afirmaban, en esas circunstancias el régimen de ayudas tenía como consecuencia que los productores nacionales de trigo duro se contentasen con el precio del mercado mundial o con un precio ligeramente inferior al mismo; así pues, la ayuda era en cierto modo trasladada a los transformadores de trigo duro. En consecuencia, se reprochaba a las demandadas que no hubieran suprimido o moderado las ayudas, que eran la verdadera causa de la discriminación en contra de las empresas molineras alemanas. Partiendo de este planteamiento, las demandantes cifraron en 30 UC por tonelada de sémola la desventaja competitiva que sufrían las empresas molineras alemanas con respecto a la competencia; sobre esta base, y teniendo en cuenta el volumen de trigo duro transformado por las empresas molineras alemanas durante los meses de agosto y septiembre de 1974, calcularon la cuantía de los daños que a su juicio se les adeudaba por ese período.

Las demandadas objetaron a esto que la modificación de los fundamentos del recurso no es otra cosa que una modificación del objeto del recurso. Ahora bien, dado que el artículo 42 del Reglamento de Procedimiento excluye por principio la invocación de motivos nuevos que ya hubiesen podido formularse en el momento de la interposición del recurso, tampoco es posible una modificación del objeto del recurso en la forma elegida por las demandantes.

¿Qué cabe pensar sobre esta objeción? Opino que no existe ninguna razón para tratar aquí el problema de la modificación del objeto del recurso en el marco de nuestro Derecho procesal. En los recursos de anulación, que están sujetos al cumplimiento de determinados plazos, o en los recursos contra los Estados miembros, que deben ir precedidos de un procedimiento previo, este problema se plantea naturalmente de forma muy distinta a la manera en que sucede en los recursos de indemnización, para los cuales en principio no se aplica plazo de recurso alguno. A lo sumo, quisiera señalar que se aprecia una cierta evolución de la jurisprudencia en el sentido de que en el caso de los recursos de indemnización no procede aplicar estrictamente el principio del artículo 42 del Reglamento de Procedimiento, sino que cabe admitir modificaciones del objeto de recurso siempre que parezcan pertinentes. A este respecto, recuerdo únicamente la sentencia del Tribunal de

Justicia de 28 de mayo de 1970, Richez-Parise y otros/Comisión (asuntos acumulados 19/69, 20/69, 25/69 y 30/69, Rec. pp. 325 y ss., especialmente p. 338). No obstante, cabría sostener que una modificación del objeto del recurso sólo puede admitirse cuando el recurso de que se trata es admisible.

Por otra parte, desde luego no sería satisfactorio poner fin aquí al procedimiento mediante una declaración de la inadmisibilidad del recurso. Con ello se conseguiría, ciertamente, puesto que la campaña de comercialización de que se trata ya ha finalizado entretanto, que se sometiese inmediatamente al Tribunal de Justicia el mismo litigio, que ya fue objeto de un profundo debate. Por ello, considero que, en aras de la economía procesal, lo más apropiado sería reinterpretar el segundo escrito de las partes demandantes como si se tratara de un nuevo recurso. Esta solución se impone con mayor razón aun por cuanto sólo después de dicho escrito las partes demandadas prosiguieron el procedimiento sobre el fondo y, por tanto, no cabe hablar de menoscabo de sus derechos de defensa. Además, no se trata de motivos enteramente nuevos, sino más bien de un desplazamiento del énfasis puesto en cada motivo, pues también los escritos de interposición de los recursos contienen ya indicaciones sobre la incidencia de las ayudas en la estructura de los precios en las regiones de altos rendimientos por hectárea.

Si se considera, como yo, que esta es una vía practicable, nada hay que objetar a la admisibilidad de los recursos, a partir de la fecha de recepción del segundo escrito de las partes demandantes, bajo los diferentes aspectos examinados hasta ahora: acción declarativa y acción de reparación de daños futuros. De hecho, entretanto ya había comenzado la campaña de comercialización, según las demandantes ya se había producido un perjuicio y, por tanto, ya podían ejercitar acciones solicitando indemnización por daños y perjuicios.

5. En lo que atañe a la admisibilidad, la única cuestión que queda por examinar aún es la de si se ha cumplido con lo dispuesto en el artículo 38 de nuestro Reglamento de Procedimiento, es decir, si se ha efectuado una exposición sumaria de los motivos invocados; por otra parte, debe examinarse si los recursos con su nueva motivación, podían también dirigirse contra la Comisión.

Respecto del artículo 38 del Reglamento de Procedimiento, las demandadas alegaron que las pretensiones del recurso no fueron suficientemente motivadas en lo que se refiere a la realidad del daño, que no se demostró de manera concluyente la relación de causalidad entre el régimen de ayudas y el perjuicio sufrido por las demandantes y que no hizo ningún intento de estimar al menos los daños. A este respecto, creo que no cabe hablar de una infracción de las normas de procedimiento, que sólo exigen una exposición sumaria de los motivos invocados en el escrito de interposición del recurso. En todo caso, durante el procedimiento se sustanciaron los motivos con bastante detalle como para que las partes demandadas pudieran defenderse y que parezca posible dictar sentencia sobre el

fondo. Al igual que en la sentencia CNTA/Comisión, antes citada, esto debería ser suficiente.

En cuanto a la admisibilidad de los recursos, en la medida en que están dirigidos contra la Comisión, debe reconocerse, sin embargo, la pertinencia de su objeción, a saber, que los nuevos fundamentos del recurso, referidos al régimen de ayudas, no permiten formular ningún reproche a la Comisión. Así se desprende de la sentencia de 13 de noviembre de 1973, Werhahn Hansamühle y otros/Consejo, antes citada, según la cual sólo existe responsabilidad de la Comisión por normas que no haya adoptado ella misma cuando presenta una propuesta en el mismo sentido. Por lo demás, resulta determinante el hecho de que efectivamente -ya lo he mencionado- la Comisión propuso que no se concedieran ayudas a los productores de trigo duro durante la campaña de comercialización 1974/1975.

6. Al finalizar esta primera parte de mi análisis, cabe concluir, en resumen, que la admisibilidad de los recursos sólo plantea objeciones en la medida en que, con arreglo al escrito de interposición del recurso y su motivación, no existía una elevada probabilidad de que se produjera el daño, y en la medida en que, en el segundo escrito, se reprochaba también a la Comisión haber mantenido el régimen de ayudas. Dado que no se aprecian otras objeciones -la reiterada modificación de la cuantía de los daños no puede censurarse- y que parece asimismo sostenible reinterpretar el segundo escrito de las partes demandantes como un nuevo recurso, ningún obstáculo se opone al examen del fondo del asunto.

II. Fondo

El examen del fondo de los recursos se ve dificultado por diversas circunstancias. Así, la situación del mercado cambió radicalmente durante la campaña de comercialización 1974/1975. Al inicio de la campaña, los precios del trigo duro en el mercado mundial eran superiores a los precios fijados por la normativa comunitaria, mientras que durante la segunda mitad de la campaña descendieron hasta el punto de que, a partir del 18 de enero de 1975, fue necesario volver a aplicar exacciones, ya que los precios habían caído por debajo de los precios umbral.

Además, el fundamento de los recursos no ha seguido siendo el mismo, lo que en parte se debe al cambio producido en la situación económica. En un primer momento, las demandantes se basaron en la diferencia entre el precio umbral y el precio de intervención para el trigo duro. En su segundo escrito, fundaron sus pretensiones en el hecho de que a pesar del elevado nivel de los precios del mercado mundial, que repercutía en el mercado común, se había mantenido el régimen de ayudas a los cultivadores de trigo duro, lo que había repercutido en los precios de mercado en Francia. Finalmente, en la vista se criticó la relación entre los precios del trigo blando y los del trigo duro, que según se afirmó supuso una disminución de la utilización del trigo duro en la fabricación de sémola.

Por último, después de más de un año y medio de procedimiento nos encontramos ahora ante una profusión de cifras que a primera vista resulta abrumadora y que la verdad es que no contribuye a arrojar más luz sobre el objeto de litigio.

1. Permítaseme comenzar mi análisis examinando las críticas, formuladas por primera vez en la vista, referidas a la relación entre los precios del trigo duro y los del trigo blando. Según las demandantes, esta diferencia de precios tuvo como consecuencia que en la fabricación de pastas alimenticias se utilizara cada vez con mayor frecuencia la sémola de trigo blando, lo que ocasionó una disminución de las ventas de las empresas molineras de trigo duro. Empiezo por este argumento, pese a las objeciones de carácter metodológico que esto podría plantear, porque su análisis suscita relativamente pocas dificultades.

A este respecto, no me detendré en la cuestión de si cabe formular objeciones a su admisibilidad por haber sido formulado de manera extemporánea. Tampoco responderé la cuestión de si la alegación de que se trata está suficientemente motivada en lo que atañe al pretendido disminución de la venta de sémola de trigo duro frente al aumento de las ventas de sémola de trigo blando.

Cuando se critica la diferencia de precios entre dos productos, ello significa lógicamente, sobre todo, que o bien el precio de uno de los productos se ha fijado en un nivel demasiado bajo, o bien que el precio del otro producto se ha fijado en un nivel demasiado elevado. Ni siquiera las demandantes alegan que se hubiera optado por un precio demasiado bajo para el trigo blando. Por lo demás, ello resultaría difícil de comprender y sostener a la luz del artículo 39 del Tratado CEE, que consagra el objetivo de asegurar al consumidor suministros a precios razonables, si se tiene en cuenta que en todo caso en la Comunidad existe una producción excedentaria de trigo blando y las consideraciones relacionadas con las dificultades que entraña la venta de los excedentes de cereales comunitarios en los mercados mundiales.

Por tanto, es esencial determinar si los precios del trigo duro han sido fijados a un nivel demasiado elevado. A mi entender, los criterios determinantes a este respecto son la situación imperante en el mercado mundial al inicio de la campaña cerealista 1974/1975 y el hecho de que el mercado comunitario de trigo duro sea deficitario. Ya he indicado que el nivel de los precios del mercado mundial se encontraban, desde bastante antes del inicio de la campaña cerealista 1974/1975, en un nivel superior al de los precios fijados por la normativa comunitaria. Esta circunstancia, unida al hecho de que los precios del mercado mundial repercuten en el mercado comunitario como consecuencia del déficit que sufre este último, impiden con seguridad sostener que las Instituciones comunitarias fijaron los precios del trigo duro en un nivel excesivamente elevado durante la época de que se trata. En todo caso, no cabe afirmar que el régimen de precios adoptado por las Instituciones comunitarias fuera la causa del supuesto desplazamiento del trigo duro en la producción de sémola, ya que durante

la primera mitad de la campaña cerealista 1974/1975 los precios del mercado mundial de este cereal fueron en todo momento superiores a los precios comunitarios. Dado que, por lo demás, también en el mercado mundial –como lo demuestran las cifras proporcionadas por las demandantes en el Anexo 7 del escrito de interposición del recurso– se registró una diferencia excepcionalmente grande entre los precios del trigo duro y los del trigo blando como consecuencia del fuerte alza de los precios del primero a partir del otoño de 1973, no veo por qué razón habría de considerarse ilegal un régimen de precios comunitarios que refleja esta situación.

Así pues, puede perfectamente afirmarse que la argumentación de las partes demandantes referida a la diferencia entre los precios del trigo blando y los del trigo duro no aporta ningún elemento determinante a la pretensión relativa a la responsabilidad extracontractual de la Comunidad.

2. Paso a examinar a continuación el reproche de las demandantes relativo al régimen de ayudas al trigo duro. Alegan que en una situación en que los precios del mercado mundial eran superiores a los fijados por la normativa comunitaria no estaba justificada la concesión de una ayuda suplementaria a los productores de trigo duro. La consecuencia fue que la ayuda se trasladó, al menos en parte, a los transformadores de trigo duro, es decir, a las empresas molineras. En los períodos en que los precios del mercado mundial son inferiores a los precios comunitarios, el hecho de que la ayuda se calculara sobre la base del precio de intervención y no del precio indicativo tiene por efecto, según las demandantes, que el precio de mercado se sitúe a un nivel próximo al del precio de intervención, especialmente en las regiones con altos rendimientos por hectárea –como en Francia–, en las que los agricultores no dependen de la percepción de la cuantía íntegra de la ayuda concedida. Ahora bien, según las partes demandantes, las que disfrutaron esta favorable evolución de los precios fueron fundamentalmente las empresas molineras francesas establecidas en las proximidades de las zonas de producción; según afirman, las empresas molineras alemanas sólo tuvieron un acceso muy limitado a estos cereales. Estas son las razones por las que afirman que puede decirse que el régimen de ayudas produjo efectos discriminatorios.

a) Permítanme, en este contexto, examinar en primer lugar las críticas de fondo dirigidas contra el régimen de ayudas aplicable a los productores de trigo duro. En el caso de que se ponga de manifiesto que las objeciones formuladas a este respecto resultan pertinentes, habrá que examinar asimismo si es posible demostrar que dicho régimen afecta a la posición competitiva de las demandantes. Sobre la finalidad del régimen de ayudas no es preciso que diga nada. Es sabido que dicho régimen pretende promover el cultivo de trigo duro, del que la Comunidad es deficitaria, así como la transformación de las estructuras agrícolas. Teniendo en cuenta los bajos rendimientos que se obtienen en comparación con el cultivo de trigo blando y los mayores costes que genera, y dado que no se consideraba adecuado financiar su cultivo a través de los

precios en detrimento de los consumidores, se recurrió a la financiación de la acción mediante fondos públicos.

Al inicio de la campaña 1974/1975, los precios del trigo duro en el mercado mundial habían aumentado considerablemente y, dado que estos precios se reflejaban necesariamente en el deficitario mercado comunitario, también los precios comunitarios del trigo duro se incrementaron fuertemente. Unas cuantas cifras lo ilustran. Mientras que el precio mínimo del trigo duro que debía obtenerse gracias al régimen de ayudas ascendió a 145 UC para la campaña 1970/1971, a 147,90 UC para la campaña 1971/1972, a 153,80 UC para la campaña 1972/1973 y a 155,33 UC para la campaña 1973/1974 –en todos los casos por tonelada–, para la campaña 1974/1975 se fijó en 196,83 UC. Ahora bien, los precios de mercado en la Comunidad, influidos por el mercado mundial, se encontraban en aquel momento a un nivel significativamente más elevado, tal y como se desprende de las tablas aportadas por la Comisión y de las cifras proporcionadas por las partes demandantes. Por consiguiente, cabe afirmar que el mercado, por sí solo, permitía a los productores obtener un beneficio adecuado; así se impone precisamente la conclusión de que, en esta situación económica, la concesión de una ayuda con cargo a fondos públicos era totalmente superflua.

Esta conclusión no queda enervada tampoco por dos consideraciones efectuadas a este respecto por las demandadas para justificar el sistema de ayudas. En primer lugar, el Consejo y la Comisión subrayan que no podían suprimirse las ayudas para no crear la impresión de que se había producido un cambio fundamental en la política agrícola y de que se había abandonado la idea de promocionar el cultivo de trigo duro, que seguía siendo deficitario pero deseable desde un punto de vista estructural. En segundo lugar, las partes demandadas se refieren al hecho de que los agricultores italianos presentan un alto grado de autoconsumo de trigo duro (cerca de 600.000 toneladas, o sea, un tercio de la cosecha total), de modo que no pueden conseguir una mejora de sus ingresos por medio del mercado, por lo que el objetivo perseguido sólo podía alcanzarse gracias a las ayudas.

A este respecto, cabe señalar, por un lado, que también hubiera podido evitarse una falsa impresión con respecto a la política de promoción del cultivo de trigo duro si, al inicio de la campaña de comercialización, se hubiera suspendido provisionalmente la concesión de ayudas en razón de la situación del mercado, sin dejar por ello de mantener el régimen de ayudas en principio. Por otra parte, en lo que atañe al autoconsumo de los agricultores italianos, cabe preguntarse si efectivamente debía tomarse en cuenta en las circunstancias descritas. También puede imaginarse una estructuración de la organización del mercado que incentivara a los agricultores italianos a vender su trigo duro en el mercado para beneficiarse de su precio más elevado y orientar su autoconsumo hacia variedades de cereales más baratas. Además –y esto es aun más importante, pues no cuestiona el problema del autoconsumo de los agricultores italianos–, existía una solución adecuada bajo la

forma de una diferenciación del régimen de ayudas, como la que efectivamente está considerando ahora la Comisión atendiendo a las enormes diferencias que existen en los rendimientos por hectárea (29,4 quintales métricos por hectárea en Francia frente a 17,6 quintales métricos en Italia en la campaña 1973/1974). Así pues, en la campaña de comercialización 1974/1975 hubiera sido posible renunciar a las ayudas, al menos en lo que respecta a las zonas de cultivo francesas.

Si, por consiguiente, las críticas al sistema de ayudas deben considerarse indudablemente fundadas por lo que respecta a la primera mitad de la campaña de comercialización 1974/1975, cuando los precios del mercado mundial eran elevados, difícilmente puede sostenerse algo diferente, si se me permite subrayarlo de inmediato, en relación con la situación que las demandantes califican de «normal», es decir, para los períodos en que, como sucedió en la segunda mitad de la campaña de comercialización 1974/1975, los precios del trigo duro en el mercado mundial son inferiores a los precios comunitarios.

Es cierto que no coincido con la tesis de las demandantes cuando afirman que, en general, basta con que la ayuda se calcule, tomando como base el precio mínimo, de modo que se alcance el precio indicativo que se supone que normalmente puede obtenerse en un mercado deficitario. En efecto, a este respecto es importante considerar, por una parte, que el parámetro fundamental a efectos del régimen de ayudas es el precio *mínimo*, y que desde un punto de vista funcional el precio de intervención constituye de hecho su equivalente. Por otra parte, puede afirmarse que en una situación de precios normal hay buenas razones para tener en cuenta la situación de los agricultores italianos, caracterizada por un alto nivel de autoconsumo, y que puede considerarse que es necesario mantener la ayuda a su nivel actual como incentivo suficiente para el cultivo del trigo duro.

Con todo, deben recordarse también, en este contexto, las grandes diferencias en los rendimientos por hectárea a las que ya me he referido en relación con Francia e Italia, así como la posibilidad de diferenciación de las ayudas que se impone en virtud de los mismos. Por consiguiente, no me parece equivocado considerar que, incluso en una situación de precios normal, que es de la que se trata ahora, los productores franceses de trigo duro hubieran podido arreglárselas sin ayudas o, en todo caso, con una ayuda de una cuantía mucho menos elevada; de ello se deduce, de hecho, que el mantenimiento de la ayuda sin variaciones también puede ser criticado por lo que respecta a la segunda mitad de la campaña de comercialización 1974/1975.

b) A continuación, procede examinar si es posible demostrar la existencia de un vínculo entre la concesión de las ayudas a los agricultores franceses y los precios de mercado del trigo duro francés, al que las demandantes afirman no haber tenido el mismo acceso que las empresas molineras francesas, circunstancia esta última sobre la que habrá que volver más adelante. Para abordar esta cuestión, desde luego especial-

mente delicada, es necesario hacerse una idea lo más precisa posible de la situación del mercado francés y compararla con la evolución del mercado mundial durante el período de referencia que aquí nos interesa. Seguramente, la gran cantidad de datos proporcionados por las partes durante el procedimiento no facilitan la tarea.

A mi entender, podemos tomar como referencia los precios de mercado franceses, recogidos por la Comisión a partir de los datos de precios proporcionados por el organismo francés de intervención, ONIC. En efecto, dichas cifras coinciden en buena medida con el testimonio del apoderado de Grands Moulins de Strasbourg, una de las grandes competidoras francesas de las demandantes.

Si comparamos estos precios con los precios cif calculados por la Comisión, es decir, con los precios del trigo duro en el mercado mundial, obtenemos la siguiente imagen.

En agosto y septiembre de 1974, los precios de mercado franceses se encontraban, en parte, a un nivel netamente inferior a los precios del mercado mundial. A este respecto, cabe mencionar que los precios se encontraban, respectivamente, a unos niveles del orden de entre 25 y 200 FF por tonelada o, en septiembre, de entre 50 y 140 FF por tonelada. Sin embargo, si se consideran las indicaciones proporcionadas por las demandantes sobre los precios de sus compras en el mercado mundial, estas diferencias se reducen en algunos casos de manera muy significativa. Posteriormente, en los siguientes meses de 1974 se comprueba una clara reducción de esta diferencia, aun tomando como base los precios del mercado mundial mencionados por la Comisión. Mientras los precios franceses estuvieron por debajo de los precios del mercado mundial, se trata, respectivamente, de cifras del orden de 40 y 180 FF por tonelada como máximo. Sin embargo, ya durante este período los precios de mercado franceses superaron en ocasiones los precios cif. La situación cambió radicalmente a principios de 1975, en unos momentos en que los precios del mercado mundial cayeron por debajo del nivel de los precios umbral. Así, en enero y febrero de 1975 los precios de mercado franceses se situaron claramente por encima del precio umbral; esta situación se mantuvo aún parcialmente durante el mes de marzo de 1975. Durante los siguientes meses del 1975, se produjo una nueva caída de los precios franceses. Durante aquellos meses, éstos eran inferiores al precio umbral, y de hecho estaban más cerca del precio de intervención que del propio precio umbral. No obstante, ello se debía claramente -si se me permite decirlo de inmediato- a que por aquel entonces se lanzaron al mercado grandes cantidades de trigo duro retenidas de la cosecha de la campaña 1974/1975 -el testigo Sr. Pegler habló de entre 100.000 y 150.000 toneladas- que no encontraron la correspondiente demanda.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, dudo mucho que pueda considerarse probado que las ayudas abonadas a los productores de trigo duro fueran la causa de que los precios franceses no se acercaran en mayor

medida a los precios mundiales durante algunos meses de la campaña considerada. Así pues, hay que reconocer que la evolución de los precios, por lo que respecta a su relación con los precios mundiales, no fue en modo alguno uniforme. No veo cómo puede explicarse esto si se pretende afirmar que el régimen de ayudas tuvo una influencia decisiva. Las dudas a este respecto se refuerzan aun más si se considera el modo de pago de las ayudas. Las explicaciones proporcionadas a este respecto por la Comisión demuestran que efectivamente se veló por que la ayuda beneficiara a los agricultores; se pagaba poco después de la entrega en el lugar de recogida, y está claro que se liquidaba independientemente de los precios de venta. Por otra parte, no resulta difícil imaginar que el nivel inferior de los precios franceses se explica fundamentalmente por las relaciones tradicionales existentes entre las empresas molineras francesas, por una parte, y los productores de trigo duro y los centros de comercialización que actúan por cuenta de estos últimos, por otra. Esta idea ya se encuentra expresada muy claramente en la sentencia que este Tribunal de Justicia dictó anteriormente entre las mismas partes (Werhahn Hansamühle y otros/Consejo, antes citada) y, sin lugar a dudas, resulta tanto más cierta cuanto que, en la primera mitad de la campaña de comercialización 1974/1975, se registraron unas relaciones de precios totalmente inhabituales, que no constituían precisamente un modelo para las relaciones con antiguos clientes. Además, es posible que en algunos casos también dejara sentir sus efectos la prohibición de exportar trigo duro, decretada mediante Decisión de 4 de agosto de 1973 y que se mantuvo en vigor hasta principios de abril de 1975. No menos importante puede haber sido el papel desempeñado asimismo por la evolución de la situación monetaria.

Así las cosas, no puedo decidirme a suscribir la tesis de las demandantes sobre la existencia de un nexo de causalidad entre las ayudas al trigo duro y los precios de mercado franceses, apartándome de la apreciación realizada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Werhahn Hansamühle y otros/Consejo, antes citada.

Sin embargo, permítanme hacer asimismo las dos observaciones siguientes. Suponiendo que existiese un nexo de causalidad, habría que preguntarse también seguramente si cabe afirmar que existe una relación causal adecuada entre el acto de la Comunidad y la desventaja sufrida por las empresas molineras alemanas y si esta relación es suficiente para fundamentar la responsabilidad extracontractual. También a este respecto procede albergar ciertas dudas, sobre todo a la vista de los ordenamientos jurídicos que exigen la existencia de un perjuicio *directo*, como sucede por ejemplo en el Derecho inglés y en el Derecho francés. Además, para fundamentar la responsabilidad, también sería importante determinar si las Instituciones comunitarias podían prever las posibles consecuencias de sus actos sobre los precios, consecuencias que ciertamente deben considerarse inhabituales en un mercado deficitario. También existen buenas razones para dudarlo, con lo que cabe considerar que, cuando menos, no es posible imputar la existencia de culpa.

Por todas estas razones, e independientemente de si las críticas que puedan dirigirse al régimen de ayudas permiten efectivamente declarar que hubo una infracción *caracterizada* de una norma de protección de los particulares en el sentido de la jurisprudencia dictada por este Tribunal hasta la fecha, me inclino a considerar que los motivos invocados en relación con el régimen de ayudas no bastan para fundamentar las pretensiones de las demandantes al respecto. No obstante, más adelante volveré sobre este particular en otro contexto, con carácter subsidiario, ya que no puedo excluir que también resulte plausible una apreciación diferente.

3. Siguiendo con el análisis del objeto de litigio, paso ahora a examinar, en primer lugar, la cuestión de si se puede imputar a las Instituciones comunitarias, en el marco de la normativa relativa al trigo duro, no haber proporcionado a las empresas molineras alemanas, que según afirman no tenían otra alternativa que transformar principalmente trigo duro procedente de países terceros, cuyo precio era más elevado, las mismas oportunidades de compra de que disfrutaban las empresas molineras francesas, que pueden abastecerse predominantemente en las condiciones más favorables del mercado francés. A este respecto, las demandantes aluden a medidas de la siguiente naturaleza: permitir la realización de importaciones más baratas de países terceros aplicando un precio umbral fijado a un nivel más bajo para las empresas molineras alemanas, de modo que la transformación se llevara a cabo bajo control aduanero; conceder una restitución a la producción cuando se utilice trigo duro procedente de países terceros o autorizar la exportación de trigo blando libre de exacciones y la consiguiente importación de trigo duro más barato. Por otro lado, las demandantes también mencionaron la posibilidad de establecer gravámenes sobre la producción que podrían recaer sobre las empresas que transformaran trigo duro producido en la Comunidad.

El examen de esta cuestión controvertida debe ir precedido de la clarificación sobre cómo se concretaba el acceso de las empresas molineras alemanas al mercado francés y cuáles eran sus posibilidades de compra en dicho mercado.

A este respecto, durante el procedimiento se puso de manifiesto, por un lado, que las exportaciones de trigo duro desde Francia a la República Federal de Alemania han aumentado -las estadísticas son totalmente inequívocas- desde la campaña 1969/1970. Mientras que en esta última campaña de comercialización su volumen era de 4.000 toneladas, en la campaña 1974/1975 ascendieron a cerca de 25.000 toneladas. Ahora bien, por otro lado, según las declaraciones de los testigos oídos por el Tribunal tampoco existe ninguna duda de que los compradores alemanes tienen un acceso muy limitado al trigo duro francés. A pesar de sus considerables esfuerzos, es evidente que, por regla general, no consiguen adquirir grandes cantidades. Sus pedidos no son atendidos inmediatamente después del inicio de la cosecha, como sucede en el caso de sus competidores franceses, que gozan de una manifiesta preferencia en el suministro. Por otra parte, considero que

hay razones evidentes para ello. En un mercado deficitario, es natural que el interés vital de los compradores franceses les impulse a intensificar sus esfuerzos para adquirir cereales franceses. Estos esfuerzos se ven facilitados por su mayor proximidad de las zonas de cultivo y por la posibilidad de que disponen de adquirir de manera inmediata, mediante camiones, incluso pequeñas cantidades. Por el contrario, los compradores de fuera de la región tienen el inconveniente de que deben acumular primero un mayor volumen para la exportación, así como afrontar problemas adicionales relacionados con las cuestiones monetarias y el transporte. Desde luego, no es necesario profundizar aquí sobre estos problemas.

En cuanto a los precios de compra, las declaraciones de los testigos y los documentos que se aportaron a estos autos hicieron patente que también a este respecto los compradores alemanes tienen una cierta desventaja. Por un lado, se afirmó que la diferencia de precios a favor de las empresas molineras francesas podía llegar en algunos casos hasta los 20 FF por tonelada; por otro, se aseguró que los precios pagados por los compradores franceses eran sólo ligeramente inferiores a los aplicados a sus competidores alemanes. También las cifras proporcionadas por las demandantes sobre sus precios de compra en Francia confirman esta perspectiva, si se aplican las necesarias correcciones para tener en cuenta los márgenes comerciales de los importadores y los gastos de carga y de transporte. Sin embargo, también esta diferencia de precios se explica sin problemas. Basta con pensar en la necesidad de utilizar otros canales comerciales, de reunir grandes cantidades para su exportación o de aplicar otras condiciones propias del comercio exterior (cif empresa molinera en lugar de centro de recogida). Además, seguramente no deban excluirse por completo ciertas ventajas naturales derivadas de las relaciones personales entre las partes.

En cuanto a la cuestión de si las Instituciones comunitarias debieron tener en cuenta estas circunstancias cuando adoptaron el régimen comercial aplicable al trigo duro, considero que difícilmente puede responderse afirmativamente por lo que respecta a las diferencias entre los precios de compra en el mercado francés. Las magnitudes de que se trata no son suficientemente significativas como para ello. Además, se trata de simples ventajas de localización, que, como tales, no pueden dar lugar a medidas compensatorias especiales.

En relación con las mayores dificultades de acceso al mercado francés que experimentaron en principio las empresas molineras alemanas –de las que puede hablarse, al menos, al principio de la campaña 1974/1975–, procede observar además, respecto de las medidas compensatorias especiales que proponen las demandantes, lo siguiente:

En la medida en que las demandantes se refieren a la fijación de precios umbral reducidos, especialmente aplicables a las importaciones de la República Federal de Alemania, realmente basta recordar que este Tribunal ya descartó esta posibilidad en la

sentencia dictada en 1973 en el procedimiento seguido entre las mismas partes, subrayando la necesidad de un precio umbral uniforme. Además, cabe afirmar que semejante medida no habría tenido ningún efecto durante la primera mitad de la campaña 1974/1975 (a las particularidades de la segunda mitad de la misma campaña me referiré más adelante), ya que los precios del mercado mundial se encontraban a un nivel muy por encima del precio umbral.

Con respecto a la introducción de exacciones sobre la producción que graven la transformación de trigo duro comunitario con el efecto de encarecer el precio de esta materia prima, hay que destacar que el cálculo de su importe habría sido muy problemático habida cuenta de los cambios que experimentó la situación de los precios durante la campaña 1974/1975, de los que ya se ha hablado. Además, tengo ciertas reservas a este respecto relativas al objetivo de mantener precios razonables para los consumidores, el peligro que esta solución puede suponer para la preferencia comunitaria, al que volveré a referirme más tarde, y el riesgo de desplazamiento del trigo duro por el trigo blando en la fabricación de sémola y de pastas alimenticias.

También tengo muchas reservas -por decirlo cuanto antes- en contra de la posibilidad, sugerida por las demandantes, de abaratar las importaciones de trigo duro procedentes de países terceros mediante la concesión de restituciones a la producción o autorizando operaciones comerciales combinadas (exportación de trigo blando libre de exacciones a cambio de la importación de trigo duro en condiciones más favorables). No hay que olvidar, por un lado, que no se trata de medidas corrientes. Hasta ahora, cuando se han aplicado se trataba de situaciones absolutamente excepcionales: la transformación de maíz, que experimenta dificultades como consecuencia de la competencia de los productos de sustitución en el sector del almidón; la autorización de un cierto volumen de comercio exterior en el mercado de la carne de vacuno, en el que los excedentes han adquirido proporciones exorbitantes. Ahora bien, la situación de las empresas molineras alemanas no es en modo alguno comparable a la de estos casos, sobre todo si se tiene en cuenta el aumento de su penetración en el mercado francés de trigo duro y que la consiguiente influencia que ejercen sobre la situación de los precios en el mismo, que las ofertas a precios muy bajos de las empresas molineras francesas muestran tendencia a disminuir y que, además, en los últimos años las exportaciones francesas de sémola no han experimentado una evolución espectacular. La Comisión señaló asimismo que las citadas medidas plantean extraordinarios problemas, y que se está estudiando su modificación, ya que no han satisfecho las expectativas de sus autores. Por último, debe tenerse presente asimismo que las facilidades de importación propuestas tendrían efectos no deseados en el mercado comunitario, en el sentido de un estancamiento de sus estructuras: indudablemente, irían acompañadas de una remisión de los esfuerzos de las empresas molineras alemanas para entrar en el mercado francés, lo que a su vez influiría en la evolución de los precios comunitarios del trigo duro de manera incompatible con el objetivo, manifiesta-

mente justificado, de fomentar el cultivo de trigo duro en la Comunidad.

Por ello, aun cuando deba admitirse que precisamente las dos medidas mencionadas en último lugar podrían constituir un medio apropiado para eliminar o reducir algunas de las desventajas competitivas que sufren las empresas molineras alemanas, especialmente si dichas medidas se limitaran a determinadas cuotas de importación, en última instancia no me decido a llegar a la conclusión de que la no adopción de este tipo de medidas constituya un error de Derecho grave a efectos del Derecho en materia de responsabilidad extracontractual. Por consiguiente, estas consideraciones no pueden fundar un derecho a indemnización por daños y perjuicios.

4. En esta sección, debo ocuparme aún de la cuestión, que ocupa un lugar destacado en la concepción del recurso, de si efectivamente la diferencia entre el precio de intervención y el precio umbral para el trigo duro era demasiado elevada y si, por esta razón, la producción nacional disfrutaba de una protección excesiva.

Se trata de una cuestión que, evidentemente, sólo tiene una importancia secundaria para la campaña de comercialización de que se trata en el presente asunto. De hecho, durante la primera mitad de la misma –en la que parece que se realizan las principales operaciones de compra–, los precios del mercado mundial se encontraban a un nivel superior al de los precios comunitarios, lo que –como ya hemos visto– repercutió en el mercado común. Así pues, durante ese período ni los precios umbral eran determinantes para las importaciones procedentes de países terceros ni lo eran los precios de intervención para las compras de trigo duro comunitario. Por consiguiente, durante aquel período la mencionada diferencia de precios no podía constituir una desventaja para las empresas molineras alemanas. Lo mismo sucedió en los primeros meses de 1975, en los que los precios de mercado franceses se encontraban por encima tanto del precio de intervención como del precio umbral. Por tanto, una reducción de la diferencia criticada no hubiera tenido ninguna influencia en las posibilidades de abastecimiento de las empresas molineras francesas.

Por consiguiente, la cuestión planteada afecta tan sólo a los restantes meses de la campaña de comercialización 1974/1975, en los cuales los precios de mercado franceses se encontraban efectivamente más cerca de los precios de intervención que de los precios umbral. Aunque sólo fuera por esta razón, pero también por otras consideraciones a las que de inmediato me referiré, no me parece necesario extenderme sobre la problemática relativa a la diferencia entre el precio de intervención y el precio umbral.

Como sabe el Tribunal, las demandantes sostienen –no es preciso que entre ahora en todos los detalles de sus alegaciones– que una diferencia de unas 3,5 UC entre el precio de intervención y el precio umbral habría sido suficiente. A tal efecto se fundan en el Reglamento (CEE) nº 1968/73 (DO L 201, p. 10), que contiene disposicio-

nes relativas a la eliminación de las distorsiones de mercado, en los regímenes preferenciales anteriores en materia de los intercambios intracomunitarios y en la organización del mercado del trigo blando. A esto hay que replicar que, atendiendo a la necesaria preferencia comunitaria, no cabe plantearse una reducción general tan importante de la diferencia entre el precio de intervención y el precio umbral, cuya sola omisión pudiera justificar la imputación de la existencia de una infracción caracterizada. A este respecto, me remito a las observaciones de la Comisión, según las cuales semejante encarecimiento del trigo duro producido en la Comunidad hubiera tenido como consecuencia, en particular si se piensa en las condiciones del mercado italiano y la distancia que separa las zonas de cultivo de Italia meridional de los centros de transformación situados en el centro y en el norte de dicho país, que el trigo duro producido en la Comunidad ya no pudiera competir con el trigo duro procedente de países terceros. Además, recuerdo que en la sentencia Werhahn Hansamühle y otros/Consejo, antes citada, el Tribunal declaró que una diferencia de 12,81 UC entre el precio de intervención y el precio umbral debía considerarse perfectamente apropiada para garantizar la protección del trigo duro producido en la Comunidad.

Por ello, como mucho habría podido pensarse en una diferenciación del precio de intervención, de modo que en el caso de las zonas de cultivo francesas –que son las que principalmente interesan a efectos del presente procedimiento– la diferencia entre dicho precio y el precio umbral fuera menor que en otras zonas de la Comunidad. Se trata de una consideración efectuada asimismo en las conclusiones presentadas en los asuntos en los que recayó la sentencia Werhahn Hansamühle y otros/Consejo, antes citada. Si se considera la magnitud de las diferencias que existían anteriormente a este respecto, cuando aún había diferentes precios de intervención derivados, que aún siguen desempeñando un papel importante en el mercado del trigo blando, habrá que reconocer que esta consideración no puede descartarse *a priori*. Sin embargo, por otra parte no pueden olvidarse las condiciones de mercado imperantes al inicio de la campaña de comercialización 1974/1975. Seguramente llevan a preguntarse si, en tales circunstancias, efectivamente había que pensar en diferenciar los precios de intervención y si el no haberlo hecho constituyó realmente un error de Derecho grave. Dejando esto a un lado, de la sentencia Werhahn Hansamühle y otros/Consejo, antes citada, se obtiene la impresión de que el Tribunal de Justicia también descartó la idea de una diferenciación tanto de los precios de intervención como de los precios umbral.

Por lo demás –y esto pone de manifiesto con toda claridad la relativa insignificancia de las consideraciones hasta ahora expuestas– hay que señalar asimismo lo siguiente en relación con las especiales condiciones que se dieron durante la campaña de comercialización que aquí nos ocupa. De acuerdo con lo que hemos oído durante el procedimiento, en la primavera de 1975 la situación del mercado francés se caracterizaba por una cuantiosa oferta de trigo duro. Evidentemente se trataba de las cantidades que habían sido retenidas de la cosecha

precedente, de las que ya se ha hablado. A este respecto, puedo remitirme a documentos aportados por las partes demandantes que acreditan las compras efectuadas por las empresas molineras alemanas por aquella época. También fueron muy claras las declaraciones de los testigos, en particular las de los Sres. Zadow, Werle y Schmitt, según las cuales en la primavera de 1975 (entre los meses de marzo y de abril) había grandes cantidades de trigo duro francés a unos precios competitivos, es decir, próximos a los precios de intervención. Por consiguiente, puede decirse que, al menos en aquel momento, no concurría uno de los elementos fundamentales del motivo inicialmente invocado para fundamentar el recurso, a saber, la dificultad de acceso de las empresas molineras alemanas al mercado francés, un elemento que por sí solo justificaba la pregunta de si no debía parecer procedente reducir mediante medidas comunitarias las ventajas de que disfrutaban las empresas molineras francesas en el mercado francés.

Esta es una de las razones -y no la menos importante- que me llevan a pensar que no puede considerarse que la normativa comunitaria de que se trata adolezca de un error manifiesto por el hecho de mantener la anterior diferencia entre el precio de intervención y el precio umbral para el trigo duro, al igual que sucede con los restantes motivos indicados.

5. Si bien el análisis efectuado hasta ahora ha puesto de manifiesto que no puede considerarse fundada la pretensión de una indemnización por daños y perjuicios de las partes demandantes, debo hacer aún con carácter subsidiario, antes de entrar en la cuestión de la responsabilidad derivada de un acto análogo a la expropiación, la consideración a la que ya me he referido. Dicha consideración se aplica en el caso de que, contra mi opinión, el Tribunal considere que existe un nexo de causalidad entre el régimen de ayudas y el nivel de los precios franceses y, en esa medida, deba suponerse asimismo la existencia de culpa por parte del Consejo. También se aplica en el caso de que el Tribunal de Justicia adopte un punto de vista distinto del que considero correcto sobre la cuestión de las eventuales medidas compensatorias (restituciones a la producción y otras similares). En ese caso, se plantea la cuestión de en qué medida cabe afirmar que las partes demandantes sufrieron un perjuicio y cómo calcular su derecho a una indemnización.

En lo que atañe al primer punto, tras las diligencias de prueba puede considerarse probado que las demandantes tuvieron que sufrir la competencia de diferentes empresas molineras francesas, y por el momento podemos limitarnos a ello. Recuerdo las declaraciones de los testigos sobre las ofertas a bajo precio de los competidores franceses, que tuvieron como consecuencia que las empresas molineras alemanas sufrieran pérdidas de beneficios o incluso llegaran a perder cuotas de mercado.

En cambio, con seguridad que hoy por hoy no sería posible pronunciarse sobre el alcance de los daños causados. Esto es todo lo que puede decirse dado el estado actual de nuestros conocimientos.

Seguramente, sería incorrecto basarse simplemente en la disminución de las ventas de sémola de los demandantes, especialmente porque las importaciones de sémola procedentes de Francia sólo aumentaron en pequeña medida. En efecto, no puede excluirse que la disminución de las cantidades molidas tenga asimismo otras causas que no guardan relación con el presente procedimiento como el aumento de las importaciones de pastas alimenticias procedentes de Italia, que posiblemente se debe a la conocida acción de la AIMA con objeto de abaratar el trigo duro, o bien al desplazamiento del trigo duro por el trigo blando en la producción de sémola.

Si se considera que las Instituciones comunitarias deberían haber adoptado medidas compensatorias en favor de las empresas molineras alemanas (por ejemplo, restituciones a la producción), habría que determinar los daños a compensar a este respecto, teniendo en cuenta las cantidades de trigo duro procedentes de países terceros efectivamente transformadas, siempre que no sea preciso –en interés de la preferencia comunitaria– plantearse una determinada limitación de las cantidades importadas de que se trata.

Por lo demás –y esto lo digo para el caso de que se considerase que el régimen de ayudas es ilegal–, la cuestión decisiva que procede plantear es la de cómo hubiera evolucionado la situación de las demandantes si se hubieran modificado en la cantidad correspondiente las posibilidades de compra de las empresas molineras francesas, es decir, su precio de coste, como consecuencia de la desaparición o la reducción de la ayuda concedida a los cultivadores de trigo duro. Sobre esa base, debería examinarse la estructura de las ventas en el mercado alemán y en el mercado francés –pues también las empresas molineras francesas transforman un cierto volumen de trigo duro procedente de países terceros–, esto es, habría que determinar en qué medida había disminuido la presión competitiva de las empresas molineras francesas y en qué medida gracias a ello las empresas molineras alemanas habían evitado caídas de los precios y una contracción de sus ventas.

Por ahora, no hace falta decir nada más sobre este particular. En todo caso, queda claro que, a lo sumo, podría plantearse una condena sobre el fondo, mientras que la determinación de la cuantía de los daños debería encomendarse a un perito en caso de que las partes no llegaran a un acuerdo al respecto.

6. Finalmente, hay que decir aún una última palabra sobre la cuestión de la responsabilidad derivada de un perjuicio patrimonial, por acto análogo a una expropiación, es decir, sobre la responsabilidad por comportamiento ilegal de las Instituciones comunitarias sin que se haya probado la existencia de culpa por parte de las mismas.

También esto puede hacerse de manera breve, sobre todo porque soy de la opinión de que no se ha probado la existencia de un comportamiento ilegal de las Instituciones comunitarias.

No es la primera vez que se plantea en el presente procedimiento el problema de la responsabilidad derivada de un acto análogo a una expropiación; ya fue objeto de debate en el marco del procedimiento previo entre las mismas partes, esto es, en la sentencia Werhahn Hansamühle y otros/Consejo, antes citada. El Tribunal de Justicia no hizo ninguna apreciación al respecto en su sentencia. Sin embargo, mi predecesor, el Abogado General Sr. Roemer, sí que analizó con algún detalle esta cuestión.

En su apreciación de las diversas alegaciones formuladas, el Abogado General Sr. Roemer llegó a la conclusión de que difícilmente podía hablarse de la existencia de un principio jurídico general según el cual en situaciones como la actual se genera la responsabilidad de la Comunidad por la mera existencia de un comportamiento ilegal. A su entender, el elemento determinante a este respecto es, por una parte, el hecho de que dicha institución jurídica tan sólo es conocida en un pequeño número de ordenamientos jurídicos de los Estados miembros; además, donde existe presenta formas extremadamente diversas. Por otra parte, el Abogado General Sr. Roemer señaló que tanto el sistema como la estructura del mercado común, así como las disposiciones relativas a su desarrollo gradual, militan más bien en contra de la tesis de que puede generarse la responsabilidad por la mera existencia de un comportamiento ilegal. Añadió que aun cuando se reconociera en principio la existencia de dicho derecho en el Derecho comunitario, no podía afirmarse que unos hechos como los que eran objeto de aquel asunto reúnan los requisitos exigidos a tal fin. En efecto, para ello se requeriría menoscabar la propia esencia de la actividad de la empresa. Ahora bien, no puede decirse que la mera modificación de las condiciones de abastecimiento constituya un acto de este tipo, ya que, por principio, nadie tiene derecho al mantenimiento de una determinada normativa pública sobre las condiciones de compra. Además, tampoco concurre el carácter directo del acto, necesario al menos con arreglo al Derecho alemán, ya que existen otros factores distintos de la normativa comunitaria que también pudieron contribuir a perjudicar a los demandantes.

Quisiera suscribir esta tesis. Dado que, a grandes rasgos, los hechos que deben apreciarse en el presente asunto son los mismos y que en el presente procedimiento no se han formulado nuevas alegaciones de peso, cabe señalar, en consecuencia, que tampoco existe ninguna posibilidad de que se declare fundada la demanda de indemnización invocando los principios relativos a la responsabilidad derivada de su perjuicio patrimonial por actos análogos a una expropiación.

III. En virtud de todas las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva del siguiente modo los recursos interpuestos por las empresas molineras de trigo duro alemanas:

Los recursos basados en los motivos inicialmente formulados fueron interpuestos prematuramente y, por lo tanto, debe declararse su inadmisibilidad. Por lo demás, procede declarar asimismo la inadmisibilidad de los recursos en la medida en que están dirigidos contra la Comisión y en que se fundan en la supuesta ilegalidad de los regímenes de ayudas aplicables a los productores de trigo duro. Procede desestimar los recursos por infundados en todo lo demás, y condenar en costas a las demandantes.