CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ALBERTO TRABUCCHI presentadas el 3 de abril de 1974 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Mediante Resolución de 20 de julio de 1972, publicada en el Diario Oficial C 86, de 10 de agosto de 1972, el Consejo, considerando indispensable que los operadores económicos tuvieran conocimiento desde entonces del contenido de las disposiciones de ejecución que se adoptarían a principios de 1973 para la aplicación de las normas transitorias previstas en el Acta de Adhesión en materia agrícola, y con el fin de facilitar la adaptación de los nuevos Estados miembros a las normas vigentes en la Comunidad, se manifestó de acuerdo con el texto del proyecto de Reglamento anexo a dicha Resolución, y precisó que dicha disposición se adoptaría formalmente inmediatamente después de la entrada en vigor del Tratado de adhesión.

En el artículo 1 este proyecto de Reglamento establecía que los montantes compensatorios aplicables hasta el 31 de julio de 1973 en los intercambios entre la Comunidad, en su composición originaria, y los nuevos Estados miembros, y entre estos últimos y países terceros serían, por lo que respecta al Reino Unido, de 44,31 UC por tonelada de trigo tierno y de 42,33 UC por tonelada de cebada. La exacción reguladora aplicable a la sazón a las importaciones de dichos productos de países terceros era de 67,61 y 52,88 UC respectivamente.

Según lo dispuesto en el Acta relativa a las condiciones de adhesión, y en particular de los artículos 2 y 151, la normativa agrícola comunitaria se aplicaría a los nuevos Estados miembros a partir del 1 de febrero de 1973. Por consiguiente, el Reglamento de ejecución aludido debía entrar en vigor en la misma fecha.

En septiembre de 1972 la sociedad Compagnie Continentale France celebró una serie de contratos de exportación de Francia a Gran Bretaña de trigo desnaturalizado y de cebada por un total de 108.900 toneladas. Las entregas debían tener lugar entre febrero y junio de 1973.

Al celebrar dichos contratos, Compagnie Continentale France, demandante en el presente asunto, probablemente había tenido en cuenta los montantes compensatorios

* Lengua original: italiano.

que figuraban en el mencionado proyecto de Reglamento.

El 31 de enero de 1973 el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 229/73 (DO L 27) que establecía las normas generales del régimen de montantes compensatorios en el sector de los cereales. Este Reglamento reproduce en buena parte el texto del proyecto de Reglamento con el que el Consejo se había manifestado de acuerdo mediante la citada Resolución de julio de 1972. En particular, el artículo 1 reproduce exactamente los montantes compensatorios indicados en el proyecto.

No obstante, el Reglamento nº 229/73 contiene algunas disposiciones nuevas con respecto al texto del proyecto con el que el Consejo se había manifestado de acuerdo. En lo que respecta al asunto de autos la principal novedad es el artículo 7, cuyo apartado 1 dispone: «Cuando la exacción reguladora aplicable a uno de los productos a que se refieren el artículo 1 o el apartado 1 del artículo 2 sea inferior al montante compensatorio establecido para dicho producto u obtenido para éste con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2, la Comisión determinará, con arreglo al cuadro que figura en el anexo, el importe aplicable en concepto de montante compensatorio en los intercambios entre la Comunidad en su composición originaria y los nuevos Estados miembros y entre éstos y los países terceros».

Esta disposición se basa en el primer párrafo del apartado 6 del artículo 55 del Acta de Adhesión, según el cual «el montante compensatorio percibido o concedido por un Estado miembro de conformidad con la letra a) del apartado 1 no podrá ser superior al montante total percibido por dicho Estado miembro sobre las importaciones procedentes de los terceros países». De resultar inferior la exacción reguladora al montante compensatorio fijado, el citado artículo 7 establece que el montante aplicable por este último concepto se determinará con arreglo a un cuadro anexo al Reglamento, el cual, con el fin de evitar que variaciones poco importantes del importe de la exacción reguladora repercutan automáticamente sobre el montante compensatorio, fija una serie de montantes compensatorios fijos, que serán aplicables hasta que la exacción reguladora se sitúe dentro de un determinado intervalo de valores.

Durante el período comprendido entre la celebración de los contratos de venta en Gran Bretaña y su ejecución el mercado mundial de los cereales registró una fuerte subida de precios, de manera que en el momento fijado para la exportación a Gran Bretaña la diferencia entre el precio de los cereales vigente en los países originarios de la Comunidad y el precio mundial se había reducido considerablemente, hasta tal punto que la exacción reguladora aplicada a la importación de tales productos de los países terceros a la Comunidad en su composición originaria había bajado a 15 UC por tonelada, muy por debajo, por tanto, del importe previsto para los montantes compensatorios aplicables en los intercambios entre la Comunidad en su composición originaria y los nuevos Estados miembros.

Al no poder percibir ya, en el momento fijado para sus entregas en Gran Bretaña, el importe íntegro del montante compensatorio que esperaba cobrar cuando celebró los contratos de venta, Compagnie Continentale France sufrió un perjuicio que cifra en 5.728.660,17 FF, importe que pretende obtener ahora de la Comunidad en concepto de indemnización.

2. La demandante alega que el comportamiento lesivo del Consejo, que genera la responsabilidad de la Comunidad, consiste en haber modificado radicalmente, mediante el Reglamento nº 229/73 de 31 de enero de 1973, el sistema anunciado en julio de 1972.

Según la demandante, el sistema que configuraba la Resolución de 20 de julio de 1972 se basaba en el principio de la fijación anticipada del montante compensatorio, pero este criterio esencial fue abandonado por completo en el Reglamento nº 229/73. El principio del carácter fijo de los montantes compensatorios previamente anunciados responde al espíritu y a la letra de la organización común de mercados, ya que, alega la demandante, tales montantes no son sino diferencias entre precios de campaña fijos. Este carácter fijo del montante compensatorio responde asimismo a exigencias comerciales, puesto que permite que los exportadores preparen con la debida antelación sus operaciones para realizarlas seguidamente, con la garantía de un elemento esencial, el importe del montante compensatorio. En caso contrario, existiría una discriminación entre las operaciones de exportación a países terceros y el tráfico comunitario entre Estados originarios y nuevos Estados, en perjuicio de estos últimos, desde el momento en que en las relaciones con países terceros existía en aquel momento la posibilidad de fijación anticipada.

Es cierto que el párrafo primero del apartado 6 del artículo 55 del Acta de Adhesión prevé que en una relación bilateral fija, como la de los intercambios comunitarios, pueda intervenir un factor totalmente extraño, como el precio mundial. Pero, según la demandante, al introducir el carácter variable y la inseguridad, dicha disposición es potencialmente incompatible con los artículos 51 y 52 de la propia Acta, relativos a la fijación de los precios agrícolas en los nuevos Estados miembros y su progresiva aproximación a los precios comunitarios, que exigen por el contrario un carácter absolutamente fijo, y sobre los cuales se basó el sistema anunciado por el Consejo en julio de 1972, excluyendo la regla del apartado 6 del artículo 55.

3. Antes de examinar si son fundadas tales afirmaciones es preciso determinar si, en principio, comportamientos como el del caso de autos pueden generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad.

El anuncio que efectuó el Consejo mediante la publicación en el Diario Oficial C 86 del proyecto de Reglamento que establecía las reglas generales del régimen de montantes compensatorios en el sector de los cereales, al que precedía una Resolución en la que se manifestaba de acuerdo con dicho texto y afirmaba que sería adoptado formalmente

inmediatamente después de la entrada en vigor del Tratado de adhesión, constituye no sólo una información, sino también una promesa con respecto a todos los sujetos afectados por la aplicación de dicho texto.

La cuestión de la responsabilidad de la Administración pública por incumplimiento de promesas hechas en ejercicio de una facultad discrecional se resuelve de maneras diferentes en los Estados miembros.

En el Derecho francés se tiende a admitir tal responsabilidad, pero la jurisprudencia que conozco se refiere sobre todo a casos de informaciones dadas o promesas hechas directamente con respecto a sujetos determinados. Es preciso además que la negligencia o la imprudencia del perjudicado no haya contribuido a causar el perjuicio.

En Italia no hay dificultad para reconocer, en principio, la responsabilidad de la Administración por daños provocados por actos realizados en ejercicio de una facultad discrecional, como puede ser informar a las empresas del contenido de un comportamiento futuro de la propia Administración cuando en el comportamiento de la autoridad pueda apreciarse la infracción de los criterios elementales de diligencia y de prudencia y la violación simultánea del principio fundamental *neminem laedere*. Asimismo se reconoce que la inobservancia de las disposiciones contenidas en actos esencialmente informativos, como las «circulares», por parte de órganos de la misma Administración de la que emanan tales actos puede constituir una causa de nulidad.

En el Derecho germánico puede llegarse a resultados análogos partiendo del concepto de autolimitación de la discrecionalidad de la Administración que lleva consigo una promesa, y de la consiguiente ilegalidad del comportamiento posterior contrario a tal promesa, y también basándose en la exigencia de respeto de las legítimas expectativas de los destinatarios de la promesa. Pero también aquí, la jurisprudencia de la que se dispone no se refiere a informaciones dadas por la Administración a la colectividad, sino a demandantes individualizados.

En el sistema británico, aun no estando excluida de manera absoluta la posibilidad de que un particular obtenga la indemnización de un perjuicio sufrido a raíz de informaciones inexactas que le haya proporcionado la Administración , la postura de la jurisprudencia resulta bastante reticente al respecto, basándose en que la autoridad ejecutiva no está facultada para vincular su acción futura, que debe determinarse en función de las necesidades públicas del momento.

4. La jurisprudencia de este Tribunal de Justicia se orienta claramente en el sentido de reconocer efecto jurídicos tanto a actos del ejecutivo comunitario que, pese a denominarse «dictámenes», anuncian su conducta futura, (véase la sentencia Usines à tubes de la Sarre, asuntos acumulados 1/57 y 14/57, Rec. 1957, pp. 210 y ss., especialmente p. 216), como a deliberaciones, cualquiera que sea su denominación o calificación jurídica, que expresan la voluntad de definir una pauta de conducta futura (véanse las sentencias,

Comisión/Consejo, 22/70,← Rec. 1971, pp. 263 y ss.,especialmente pp. 276 y 277, y Comisión/Consejo, 81/72, Rec. 1973, pp. 575 y ss., especialmente p. 583).

La protección de la confianza legítima es un principio reconocido en el ordenamiento comunitario. Este Tribunal de Justicia ha tenido recientemente ocasión de pronunciarse al respecto en la sentencia de 4 de julio de 1973, Westzucker, 1/73 y en la citada sentencia de 5 de junio de 1973, Comisión/Consejo, 81/72.

En este último asunto, el principio de la protección de la confianza legítima de los administrados tuvo una importancia determinante para que se reconociera carácter vinculante a las deliberaciones que afectan a categorías enteras de sujetos. Este Tribunal de Justicia afirmó que viola el principio de la confianza legítima de los administrados una disposición de una Institución comunitaria que, tras haberse comprometido en una disposición anterior a seguir una determinada pauta de conducta, se aparta de ella sin una justificación válida.

No obstante, se excluyó la responsabilidad de la Comunidad cuando la disposición que indujo a una empresa a error en cuanto a las normas que le serían aplicables, pese a estar redactada de manera que suscitaba dudas sobre su significado real, no bastaba para ofrecerle una certidumbre en cuanto a la corrección de la interpretación que le era más favorable (sentencia SNUPAT, 36/62, Rec. 1963, pp. 583 y ss., especialmente p. 591).

De este breve resumen de las jurisprudencias nacionales y comunitaria puede deducirse que, si el sistema de montantes compensatorios adoptado por el Consejo a principios de 1973 era esencialmente diferente, como afirma la demandante, del anunciado en julio de 1972, la empresa perjudicada podría hacer valer su pretensión de resarcimiento por los daños derivados del cumplimiento inexacto de la promesa. El que la Resolución de 20 de julio de 1972 se adoptase en ejercicio de una facultad discrecional (la discrecionalidad consiste aquí no sólo en la elección de la disposición anunciada, sino también en el propio anuncio y las promesas inherentes a éste, ya que nada obligaba al Consejo a dar tal información en aquel momento), no excluye la validez del compromiso libremente asumido por el Consejo, ni, por consiguiente, la posible eventualidad por su incumplimiento injustificado.

5. La demandante no invoca la invalidez del Reglamento nº 229/73. Ello no impide, sin embargo, que se examine en cuanto al fondo su recurso de indeminzación de daños y perjuicios, que con arreglo a la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, constituye un recurso autónomo con respecto al recurso de anulación.

En las sentencias posteriores en materia de responsabilidad no se repite la afirmación contenido en la sentencia de 2 de diciembre de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt (5/71, Rec. p. 975), apartado 11, según la cual «la responsabilidad extracontractual de la Comunidad requiere como mínimo el carácter ilícito del acto supuestamente generador del

perjuicio». Por el contrario, en la sentencia de 13 de junio de 1972, Compagnie d'Approvisionnement (asuntos acumulados 9/71 y 11/71, Rec. 1972, pp. 391 y ss., especialmente p. 408) el Tribunal de Justicia admitió implícitamente la posibilidad de responsabilidad de la Comunidad por un acto normativo legítimo, al afirmar (apartados 46 y 47) que «la posible responsabilidad por un acto normativo legítimo no puede existir en una situación como la de autos, ya que la finalidad de las disposiciones adoptadas por la Comisión era únicamente atenuar, en el interés económico general, las consecuencias que la decisión nacional de devaluar el franco tendría sobre los operadores franceses en general». Por consiguiente, la existencia de responsabilidad de la Comunidad por un acto normativo ilegítimo se excluyó atendiendo a las características propias del caso de que se trataba, y no en términos generales.

No obstante, debo añadir que según reiterada jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, «tratándose de un acto normativo que implica decisiones de política económica, dicha responsabilidad de la Comunidad por el perjuicio que hayan sufrido los particulares a causa de dicho acto sólo puede exigirse en caso de infracción suficientemente caracterizada de una norma superior de Derecho que proteja a los particulares, habida cuenta de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado» (sentencias Zuckerfabrik, 5/71, Rec. 1971, p. 984; Compagnie d'Approvisionemment, asuntos acumulados 9/71 y 11/71, Rec. 1972, p. 404; Merkur, 43/72, Rec. 1973, p. 1055, apartado 8, y Werhann/Consejo, asuntos acumulados 63/72 a 69/72, Rec. 1973, p. 1229, apartado 10).

Por consiguiente, para constituir un acto ilícito de la Comunidad que genere su responsabilidad, la infracción de una norma de este tipo no requiere necesariamente la invalidez del acto normativo. Cuando se trata de una norma cuya finalidad es proteger el interés de los particulares, el perjuicio que resulta de su infracción, en especial cuando se limita a situaciones pasadas que no pueden volver a producirse en el futuro, podrá ser reparado adecuadamente mediante la indemnización del perjuicio a los particulares, sin necesidad de suprimir el acto normativo en cuestión.

Este criterio responde a necesidades lógicas y prácticas. En efecto, pueden concebirse principios cuya violación puede llevar consigo un acto ilícito, y, por consiguiente, una responsabilidad extracontractual de la Administración, sin que de ello deba derivarse no obstante la invalidez del acto normativo; así sucede precisamente cuando dicho acto, aun respondiendo al interés general, constituye, para determinados sujetos, una violación del principio general que exige el cumplimiento de las promesas hechas por la Administración a los administrados. Según la demandante, el carácter funcional de dicho criterio se aprecia claramente en el caso de autos, ya que de haber existido efectivamente un incumplimiento de la promesa bastaría para restablecer el equilibrio la indemnización de los daños que ello hubiera causado individualmente a los exportadores comunitarios.

6. Partiendo pues de la idea de una pretendida incompatibilidad entre el sistema establecido en los artículos 51, 52 y 55 y en el apartado 1 del artículo 55, por un lado, y el principio establecido en el párrafo primero del apartado 6 del artículo 55 del Acta de Adhesión, por otro, la demandante considera que en julio de 1972 el Consejo optó por un sistema basado en las disposiciones mencionadas en primer lugar.

Es preciso, por tanto, examinar si es correcta la interpretación del Acta de Adhesión que propugna la demandante. Los artículos 51, 52 y 55, y los apartados 1 y 2 del artículo 55, regulan la aplicación a los nuevos Estados de las normas establecidas por la organización común de mercados agrícolas en materia de precios. Los artículos 51 y 52, que se aplican, en el sector de los cereales, a los precios de intervención derivados, en el sentido del artículo 73 del Acta, establecen para los nuevos Estados miembros, cuyos precios agrícolas, en la época de su adhesión, estaban mucho más próximos al nivel mundial que los precios comunitarios, la fijación de precios a un nivel diferente de los precios comunes para favorecer una adaptación gradual al nivel comunitario, más elevado. Con el fin de permitir que los productos circulen en condiciones satisfactorias entre Estados miembros con diferentes niveles de precios, los apartados 1 y 2 del artículo 55 prevén la compensación de estas diferencias en los intercambios de los nuevos Estados miembros entre sí y con la Comunidad en su composición originaria, así como en los intercambios de los nuevos Estados miembros con países terceros. Por lo que respecta a los productos cuyos precios se fijan con arreglo a los artículos 51 y 52, el apartado 2 del artículo 55 establece un criterio para determinar el importe de los montantes compensatorios aplicables a dichos intercambios. Los montantes compensatorios son iguales a la diferencia entre los precios de intervención fijados para el nuevo Estado miembro y los precios comunes.

El montante compensatorio establecido para las exportaciones de los Estados miembros originarios hacia los nuevos Estados miembros sirve pues para compensar la diferencia entre el nivel de precios más elevados en los primeros y el inferior nivel de precios que aún existe en los segundos. Tal diferencia está necesariamente en función de la diferencia existente entre el nivel mundial de precios y el nivel comunitario, habida cuenta del nivel de la exacción reguladora aplicada a las importaciones de países terceros al nuevo Estado miembro al que se exportan los productos comunitarios de que se trata.

Está claro que si esta diferencia se redujera o llegara incluso a desaparecer, no tendría ya sentido mantener un montante compensatorio a un nivel fijado en función de una diferencia de precios que ya no existe. No tendría ya sentido el pago de tales montantes al haber desaparecido su función.

Por consiguiente, en vez de oponerse al sistema antes descrito, como pretende la demandante, la aludida regla del apartado 2 del artículo 55 forma parte de aquél, completada a su vez por la disposición del apartado 6 del artículo 55, según el cual el

montante compensatorio percibido o concedido por un Estado miembro de conformidad con la letra a) del apartado 1 –es decir, en los intercambios de los nuevos Estados entre sí y con la Comunidad en su composición originaria– no podrá ser superior al montante total percibido por dicho Estado miembro sobre las importaciones procedentes de los países terceros.

7. Es cierto que, de este modo, en la práctica podrían verse favorecidas, en determinadas circunstancias, las exportaciones de los países terceros a la Comunidad, en perjuicio del tráfico intracomunitario. En efecto, como la operación de exportación no se realiza normalmente el mismo día en que se celebra el contrato cuya ejecución se efectúa mediante dicha operación, es indudable que en una situación variable del mercado caracterizada por una neta tendencia al alza de precios, cuando el fenómeno es de considerable magnitud, el operador comunitario que exporta a los nuevos Estados miembros cuyos precios son inferiores a los comunes, podría encontrarse en desventaja con respecto al exportador de países terceros en los que se aplique un mecanismo en el que los montantes compensatorios varíen en función de las variaciones del precio mundial del producto de que se trate. En una situación de este tipo, efectivamente, el exportador comunitario se encuentra ante la perspectiva de percibir un montante compensatorio inferior al vigente el día de la celebración de su contrato y de la correspondiente fijación del precio de venta, mientras el exportador de los países terceros se encuentra en la situación inversa, pudiendo esperar verse sometidos, en concepto de exacción reguladora, a un gravamen superior al vigente el día de la celebración de su contrato de venta.

Esta consecuencia, poco acorde con el principio de preferencia comunitaria recogido en el apartado 1 del Protocolo nº 16 sobre los mercados y los intercambios de productos agrícolas, anexo al Acta relativa a las condiciones de adhesión de los nuevos Estados a la Comunidad, podría evitarse estableciendo la posibilidad de fijación anticipada del montante compensatorio, que introdujo posteriormente el Reglamento (CEE) nº 3280/73, de 4 de diciembre de 1973. No obstante, para evitar fáciles especulaciones, esta posibilidad debe estar sujeta a límites temporales rigurosos: la operación debe efectuarse en un breve plazo a partir del día en que tiene lugar la fijación anticipada. Por la misma razón, la congelación del montante compensatorio debe hacerse no a través de una disposición general, sino en relación con cada operación en particular, ya que el montante se fija teniendo en cuenta la situación concreta de los precios en el momento en que tiene lugar la fijación anticipada.

Aunque sólo fuera por este motivo la empresa demandante, a la que no falta experiencia en materia de normativa del mercado agrícola y de exportación de productos agrícolas, habría debido tener buenas razones para dudar si realmente era posible ver en los montantes compensatorios recogidos en un texto reglamentario destinado a entrar en vigor seis meses después de su publicación y a aplicarse durante seis meses, una «fijación anticipada» incondicionalmente válida para todas las operaciones

que pudieran efectuarse en cualquier momento, durante el período de vigencia de dicho Reglamento.

Si se quiere hablar de «fijación anticipada» (únicamente en sentido impropio), ésta se refiere únicamente al *nivel máximo* del montante compensatorio que, si las condiciones del mercado lo permiten, puede abonarse a quien exporta de un Estado con precios más altos a un nuevo Estado miembro con precios inferiores.

8. En este punto, debo señalar que en el presente asunto no es preciso valorar el hecho de que la normativa adoptada por el Consejo para regular los intercambios entre los Estados originarios y los nuevos Estados miembros haya podido resultar, a raíz de acontecimientos normalmente imprevisibles, menos favorable que la aplicable a los intercambios con los países terceros o a las importaciones procedentes de éstos. Aunque, hipotéticamente, de ello pudiera derivarse una discriminación que violara el principio de preferencia comunitaria, el vicio de que podría adolecer el acto no bastaría por sí mismo para generar la responsabilidad de la Comunidad por los perjuicios irrogados a la empresa. La responsabilidad de la Comunidad por el perjuicio que alega la demandante sólo podría generarse en el caso de que el anuncio de su conducta futura efectuado por el Consejo, mediante la Resolución de 20 de julio y el proyecto de Reglamento anejo, hubiera podido inducir razonablemente a error a la sociedad demandante, dándole la certidumbre de una garantía de que los montantes indicados serían fijos, cualquiera que fuese la evolución de la situación del mercado.

A este respecto se ha alegado que por lo que respecta al comercio con los países terceros, existía a favor de las exportaciones de éstos hacia la Comunidad, además de la garantía durante varios meses del importe de las restituciones a la exportación, la posibilidad de fijación anticipada de la exacción reguladora; y ello –se afirma– considerado a la luz del principio de preferencia comunitaria, pudo hacer pensar que el montante previsto para la exportación de la Comunidad a Gran Bretaña, a falta de un mecanismo que permitiera la fijación anticipada caso por caso, constituye en sí mismo una fijación general anticipada válida hasta el 31 de julio del año siguiente.

Debo señalar, no obstante, que la situación desfavorable para los operadores de países terceros, que la demandante critica, no era previsible cuando se adoptaron las normas citadas. Dicha situación únicamente surgió y se reveló a raíz de acontecimientos posteriores excepcionales, ajenos al control comunitario, que hicieron que el precio mundial de los cereales aumentara en una medida sin precedentes. No sería correcto interpretar, a la luz de los acontecimientos posteriores, el alcance y el significado de las normas aludidas, sobre todo en lo que se refiere a la confianza que podían suscitar en la demandante cuando celebró los contratos de los que se derivó después el perjuicio. El amplio margen que existía cuando se publicó la Resolución del Consejo y la demandante celebró los contratos de venta, entre el montante compensatorio indicado y la

diferencia entre el precio indicativo comunitario y el precio mundial, y por consiguiente el importe de la exacción reguladora, permitía racionalmente pensar que constituía una garantía suficiente para los operadores comunitarios con respecto a fluctuaciones normales del precio mundial en el mercado de los cereales. La expectativa generada por las normas aludidas no podía pues ser apreciada, cuando la demandante celebró sus contratos, a la luz del principio de preferencia comunitaria, el cual no revistió la importancia que tuvo posteriormente, es decir, tras modificarse sustancialmente la situación del mercado por lo que respecta al sistema y a las diversas garantías previstas para el comercio con los países terceros, garantías que se revelaron más eficaces.

Por otra parte, en lo que respecta a los productos que se encontraban en competencia directa con los productos comunitarios en el mercado británico, debe señalarse que la garantía prevista a favor de las exportaciones a Gran Bretaña de productos procedentes de países terceros no podía en la práctica favorecerles verdaderamente frente a las exportaciones comunitarias, ya que dicha garantía, por su breve duración (30 días), se limitaba a cubrir la diferencia de tiempo necesaria para el transporte de los países de ultramar a la Comunidad y el tiempo, más breve, que requiere una exportación de mercancías entre países contiguos, como los de la Comunidad. En realidad el fenómeno del alza del precio mundial de los cereales, ante el cual resultaba totalmente superflua la garantía de 30 días, hacía que las exportaciones de cereales de países terceros con destino a la Comunidad estuvieran en una posición más favorable que las exportaciones de un Estado miembro originario a un nuevo Estado miembro.

9. Como la fijación del montante compensatorio sirve para compensar no sólo las diferencias negativas, mediante el abono complementario al exportador del Estado miembro con precios más altos al Estado miembro con precios más bajos, sino también, en el caso contrario, las diferencias positivas mediante exacción reguladora, la interpretación que la demandante hizo del sistema proyectado habría llevado, en este segundo caso, a consecuencias manifiestamente aberrantes: las exportaciones de los nuevos Estados miembros al resto de la Comunidad, aun en caso de un alza considerable de precios, habrían debido soportar el mismo gravamen, aun cuando éste superase con mucho la diferencia de precios en el mercado en cuestión, incluso por lo que respecta a los contratos celebrados en la nueva situación del mercado. Por el contrario, las exportaciones comunitarias a Gran Bretaña habrían podido beneficiarse hasta el 31 de mayo de 1973, fecha en que se adoptó el Reglamento nº 229/73, del pretendido régimen de montantes compensatorios fijos para servir a fáciles especulaciones, habida cuenta del aumento del nivel de precios de los cereales en Gran Bretaña.

Por consiguiente, si el problema de la responsabilidad de la Comunidad se sitúa en su verdadera dimensión, que no puede prescindir de la esperanza que podían suscitar real y razonablemente en la demandante, cuando celebró sus contratos de venta en

Gran Bretaña, los actos del Consejo de julio de 1972, deberá admitirse que, pese a todos los aspectos criticables que pueden apreciarse a la luz de las acontecimientos posteriores, en la normativa enunciada y finalmente adoptada por el Consejo, el texto del proyecto de Reglamento relativo a los montantes compensatorios con los nuevos Estados miembros no podía razonablemente ofrecer a la demandante una certidumbre en el sentido que ella defiende.

Para darse cuenta de ello, Compagnie Continentale France ni siquiera debía haber pensado en las incoherencias que acabo de señalar. Le habría bastado fijarse en el artículo 6 del proyecto de Reglamento de julio de 1972 que después se reprodujo sustancialmente en el Reglamento nº 229/73, a cuyo tenor «el montante compensatorio percibido por el Estado importador será el aplicable el día de la importación»; lógicamente, en el caso contrario, «el montante compensatorio concedido por el Estado exportador será el aplicable el día de la exportación». Aunque su significado exacto podía no resultar claro, dicha disposición dejaba entrever claramente la posibilidad que variase el montante compensatorio.

Por consiguiente, la demandante no puede ahora invocar válidamente una expectativa frustrada, ya que, aun sin necesidad de conocer el apartado 6 del artículo 55 del Acta de Adhesión, la precariedad de los importes anunciados resultaba ya claramente del propio proyecto de Reglamento.

10. Por consiguiente, además del principio *nemo censetur ignorare leges,* pueden considerarse otras razones para dar una solución contraria a la estimación de la pretensión de la demandante; en efecto, si la responsabilidad está ligada al incumplimiento de una promesa vinculante del Consejo de las Comunidades, dicha promesa ya contenía –expresa o implícitamente– elementos que evocaban no sólo el texto del apartado 6 del artículo 55, sino también, y sobre todo, la *ratio* de dicha disposición en el sistema.

La demandante insiste en invocar que el Consejo, en la exposición de motivos de la Resolución de 20 de julio de 1972 reconoció que debía anunciar los importes de los montantes compensatorios que regirían durante todo el año 1973, para atender a la necesidad de los operadores económicos de tenerlos en cuenta en sus futuros contratos, y también para estimularles de algún modo a intensificar los intercambios intracomunitarios. Por el contrario, posteriormente se vieron frustradas las expectativas que se suscitaron y que fueron consideradas fundadas, y a las que se había hecho expresamente referencia. Ya he señalado a este respecto la opinión de que en realidad no se trataba de un mero anuncio, sino, por el contrario, de promesas que vinculaban al Consejo, y que las cifras indicadas se basaban en el supuesto normal de que la diferencia de precios en el mercado mundial se mantendría en los límites de una fluctuación previsible: en tales circunstancias era sin duda oportuno que se indicara a las partes las cifras para celebrar sus contratos y, por consiguiente, para incrementar los intercambios. Pero tales previsiones y la prome-

sa que entrañaban estaban estrechamente vinculadas al funcionamiento del sistema; sería un error considerarlas aisladamente y deducir de ello un compromiso incondicional como si no se tratara de previsiones, sino de una fijación con valor absoluto, que fuese en contra y más allá del Acta de Adhesión. En efecto, el Consejo no tenía la posibilidad de tomar decisiones que le permitieran establecer excepciones al citado apartado 6. Y en ningún caso podría considerarse que la promesa pudiera parecer absolutamente incondicional a una empresa bien informada del sistema, como ciertamente lo es la demandante, ya que la confianza y los derechos que pueden basarse en ella están vinculados estrechamente a la situación concreta y no a la apariencia de afirmaciones tomadas en un sentido general.

11. Desde otro punto de vista se ha querido presentar el problema no como incumplimiento de una verdadera promesa, sino como incumplimiento de una obligación más general de información basada en la necesidad de ofrecer datos más concretos cuando se haya decidido hacer pública una comunicación previa. A ello se responde que la información sobre el sistema ya figuraba íntegramente en el Acta de Adhesión: el montante compensatorio sólo se concedería dentro del límite máximo establecido en el apartado 6 del artículo 55; por consiguiente, el Consejo no repitió este límite, ya que la finalidad de la norma reglamentaria, anunciada primero y aplicada después desde febrero de 1973, era fijar concretamente el importe del montante compensatorio y no garantizar una prestación incondicional: la hipótesis del Reglamento de base seguía lógicamente sobreentendida en el sistema.

Tampoco puede hablarse de una vulneración de derechos adquiridos. La finalidad del sistema no era compensar los precios fijados en los contratos, sino los precios en vigor en las fechas de entrega, y el montante compensatorio se fijó precisamente para las entregas de mercancías que debían efectuarse durante el año, y no en relación con los precios concretos pactados en una fecha determinada.

El acontecimiento que causó el desequilibrio, y, por consiguiente, el daño fue una imprevista e imprevisible subida considerable de los precios mundiales. Toda operación comercial entraña un riesgo: si la empresa exportadora hubiera previsto la circunstancia anormal, es seguro que no habría celebrado los contratos con los grandes importadores ingleses. Además, su situación se agravó con la disminución del montante compensatorio, con el que ciertamente había contado. Pero, en la fecha de la entrega, no habría tenido sentido que se pagara el montante compensatorio máximo previsto, puesto que los precios del mercado mundial ya se habían aproximado a los del mercado comunitario. La venta a un precio inferior al comunitario, basada en la expectativa de obtener el montante compensatorio, fue el resultado de un cálculo erróneo; pero la razón del error principal, causa del daño, fue la imposibilidad de prever lo que sucedió en el mercado y no la imposibilidad de prever cuáles serían las consecuencias en el sistema de intercambios entre los diversos países de la Comunidad:

daños que se habrían producido de todos modos, aunque la referencia del artículo 6 del Reglamento a los precios del día de la entrega se hubiera completado con la salvedad expresa que establece el apartado 6 del artículo 55 del Acta de Adhesión.

12. Por otra parte un sistema variable de «fijación anticipada» que permita tener en cuenta la diferencia de los precios efectivamente practicados en el momento en que cada una de las empresas interesadas efectúa la operación objeto de la fijación anticipada, tal como fue introducida el 1 de diciembre de 1973, no habría podido en ningún caso aplicarse antes del 1 de enero de 1973 a las operaciones realizadas con los nuevos Estados miembros, ya que no se daban aún los requisitos necesarios para ello, en particular la entrada en vigor de la normativa comunitaria en materia de mercados agrícolas en las relaciones con los nuevos Estados miembros.

El único medio que se estableció para hacer frente a los graves inconvenientes que en determinadas circunstancias habrían podido obstaculizar el tráfico intracomunitario, fue la cláusula de salvaguardia del párrafo segundo del apartado 6 del artículo 55, que establece la posibilidad de que el Consejo se aparte de la norma del párrafo primero, por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, para evitar desviaciones del tráfico comercial y distorsiones en la competencia. No obstante, aunque en el caso de autos pudiese probarse que se produjeron acontecimientos de este tipo, la demandante no tendría automáticamente derecho a la aludida excepción, que está supeditada a una decisión del Consejo, decisión que no se adoptó y que, por otra parte, ni siquiera había sido solicitada.

La limitación que establece el apartado 6 del artículo 55 constituye una norma imperativa de aplicación inmediata y forma parte del sistema establecido por el artículo 55: sólo pueden establecerse excepciones a su aplicación dentro de los límites y con los requisitos establecidos en el párrafo segundo del apartado 6.

Salvo en caso de abuso, que la demandante ni siquiera invoca, sería muy difícil afirmar que existe un acto ilícito generador de responsabilidad por no haber ejercido una facultad discrecional tan caracterizada como la que atribuye al Consejo el párrafo segundo del apartado 6 del artículo 55 del Acta de Adhesión, y cuya aplicación presenta aspectos delicados y complejos por su carácter de cláusula de salvaguardia.

En resumen, considero que la adopción del Reglamento nº 229/73 no constituye una «faute de service» en el sentido alegado por la demandante, ni siquiera por omisión, ya que dicha disposición no modifica esencialmente el sistema que esbozaba el anexo de la Resolución del Consejo de julio de 1972, en particular por lo que respecta a los aspectos que interesan en el caso de autos.

Conforme a las consideraciones que ha expuesto, las disposiciones del Acta de Adhesión invocadas por la demandante no permiten razonablemente una interpretación

del sistema de montantes compensatorios esbozado en la Resolución del Consejo de julio de 1972, en el sentido que propugna la demandante; no obstante debe excluirse que dicha Resolución haya podido suscitar, en los gestores de una empresa con experiencia y con los medios necesarios para apreciar el verdadero régimen jurídico de sus exportaciones, como la demandante, un error de tal magnitud sobre el alcance de la determinación de los montantes compensatorios con arreglo a dicha disposición.

En conclusión, ni el hecho de que al dictar la primera Resolución el Consejo no hiciera mención expresa de la regla general del párrafo primero del apartado 6 del artículo 55 del Acta de Adhesión, ni la inaplicación de la cláusula de salvaguardia del segundo párrafo de dicho apartado 6 pueden generar la responsabilidad de la Comunidad por el perjuicio sufrido por la demandante, tras el cambio en la situación del mercado mundial de los productos en cuestión, al haber contado indebidamente, para sus futuras exportaciones, con el importe total de los montantes compensatorios indicados por el Consejo, pese a que los textos invocados no podían ofrecer seguridad alguna sobre su carácter fijo.

Por estas razones propongo que se desestime la demanda de indemnización, con las consecuencias que en derecho procedan.