CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ALBERTO TRABUCCHI
presentadas el 31 de marzo de 1976 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El presente asunto constituye una especie de apéndice de otros procedimientos ya concluidos en el plano comunitario y en el plano interno. En efecto, paralelamente a la acción de resarcimiento por daños y perjuicios ejercida ante este Tribunal de Justicia contra la Comisión, la demandante había emprendido ante el Juez nacional una acción contra la Administración francesa cuyo objeto era esencialmente idéntico en numerosos aspectos.

Ante el Juez francés, solicitaba la devolución de los montantes compensatorios que estimaba haber pagado erróneamente sobre la base del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 974/71 del Consejo, modificado por el Reglamento (CEE) nº 509/73. Por otra parte, reclamaba los intereses correspondientes a dicha suma.

Compareciendo al mismo tiempo ante este Tribunal de Justicia, solicitaba inicialmente en el presente procedimiento el pago, en concepto de responsabilidad extracontractual de la Comisión, de una suma correspondiente al importe antes citado, con los correspondientes intereses y, además, la reparación del daño resultante del hecho de que sus competidores de otros Estados miembros hubieran recibido indebidamente sumas del FEOGA por sus exportaciones a Francia.

Sobre la base del artículo 177 del Tratado CEE, el Juez solicitó a este Tribunal que interpretara el apartado 2 del artículo 4 *bis* del Reglamento nº 974/71, con el fin de determinar si la pretensión de restitución de la demandante era fundada (asunto 34/74). En su sentencia de 12 de noviembre de 1974, Roquette Frères (34/74, Rec. pp. 1217 y ss. especialmente, pp. 1226 y ss.), el Tribunal de Justicia, adhiriéndose a mis principales conclusiones, interpretó limitativamente el concepto de gravamen a la importación previsto en el apartado 2 del artículo 4 *bis* del Reglamento nº 974/71 del Consejo, al superar la interpretación puramente literal en que la Administración francesa y la Comisión se fundaron. Se intentaba así obtener un resultado conforme a los objetivos de dicha normativa, aun en el contexto de una situación de mercado profundamente distinta a aquélla para la que se concibió dicha norma.

* Lengua original: italiano.

Con arreglo a dicha interpretación prejudicial, el Tribunal de Lille condenó a la Administración de Aduanas francesa a restituir a la demandante todas las sumas indebidamente percibidas sobre la base de la aplicación, que en lo sucesivo debía considerarse «errónea», de la mencionada norma comunitaria.

Dicha restitución ya ha tenido lugar. Por ello, la demandante ha desistido en el presente asunto de su primera pretensión.

Por el contrario, el órgano jurisdiccional francés desestimó la pretensión relativa a los intereses por motivos basados en la normativa interna del sector aduanero y, además, porque las sumas indebidamente percibidas fueron inmediatamente transferidas por la Administración de Aduanas francesa a los fondos del FEOGA. La demandante, confiando en la posibilidad de dirigirse directamente contra la Comunidad, en el marco del presente procedimiento, renunció a interponer un recurso de apelación contra dicha resolución.

Por tanto, ahora formula dicha pretensión contra la Comisión, así como la otra pretensión relativa a la reparación del perjuicio que estimaba haber sufrido, en el plano de la competencia, a raíz de la aplicación errónea de la norma comunitaria.

2. Consideraré, en primer lugar, la pretensión relativa a los intereses correspondientes a la suma indebidamente percibida por las autoridades francesas.

Según la jurisprudencia de este Tribunal, los litigios relativos a la relación instaurada entre el ciudadano y la Administración nacional a raíz de un pago indebido, que dicha Administración haya reclamado con motivo de la aplicación que le incumbe de las normas comunitarias, deben, en primer lugar, resolverse a nivel interno, ante el Juez nacional competente. Según la sentencia de este Tribunal de 27 de enero pasado, IBC/Comisión (46/75,- Rec. p. 65), que confirmó la definición de postura precedente en el mismo sentido de la sentencia de 25 de octubre de 1972, Haegemann/Comisión (96/71, Rec. pp. 1005 y ss., especialmente p. 1014), aun en el caso de que la percepción indebida se haya efectuado sobre la base de una disposición comunitaria precisa, la pretensión de restitución debe formularse exclusivamente ante la autoridad que procedió a la percepción. Sobre la base de dicha jurisprudencia, está excluido que la devolución de las sumas que la autoridad nacional haya percibido indebidamente con arreglo a una norma comunitaria, aunque sea ilegal, pueda reclamarse a la autoridad comunitaria. Dicho principio será válido, con mayor motivo, cuando la autoridad nacional haya percibido indebidamente sumas sobre la base de una aplicación errónea de una norma comunitaria legal, como ocurrió en el caso de autos.

La neta distinción efectuada por el Tribunal de Justicia entre las acciones que tienen por objeto un pago debido por un Estado miembro sobre la base del Derecho comunitario y las acciones de resarcimiento por daños y perjuicios contempladas en el artículo 215 del Tratado (sentencia de 26 de noviembre

de 1975, Grands Moulins des Antilles, 99/74, Rec. p. 1531) puede considerarse también aplicable a las acciones de repetición de sumas indebidamente percibidas por los Estados con motivo de la aplicación de normas comunitarias. El hecho de que la Comisión haya contribuido al error de la autoridad nacional, si bien puede revestir importancia para determinar la responsabilidad de la Comunidad por eventuales perjuicios posteriores, no puede, por tanto, tener la menor influencia en la determinación de la autoridad a la que debe dirigirse la petición de restitución.

La cuestión del pago de los intereses de un capital indebidamente satisfecho se plantea de manera estrictamente accesoria en relación con el derecho a la repetición del capital propiamente dicho.

La determinación del importe devengado en concepto de intereses de demora depende estricta y necesariamente del importe del capital indebidamente pagado y del tiempo transcurrido entre el pago indebido o, al menos, el requerimiento al organismo perceptor, y su restitución. El derecho a obtener dichos intereses no depende de la prueba del perjuicio.

Dichas precisiones me llevan a concluir que la pretensión relativa a los intereses está sujeta a los criterios establecidos por la jurisprudencia de este Tribunal en lo que se refiere a la repetición del capital al que corresponden. Por consiguiente, hay que apreciar dicha pretensión con arreglo al mismo procedimiento que el aplicable a la repetición del capital.

Por consiguiente, si corresponde al Juez nacional competente pronunciarse sobre la exactitud de la aplicación del Derecho comunitario llevada a cabo por la Administración francesa, y, por tanto, decidir sobre el posible derecho a la devolución de las sumas indebidamente pagadas por la demandante, lo mismo debe ocurrir en relación con la deuda accesoria de las cantidades reclamadas en concepto de intereses por la percepción indebida. En el supuesto de que la demandante se hubiera limitado a alegar su derecho a la restitución de lo indebido en el marco del presente procedimiento, el Tribunal de Justicia, de conformidad con la jurisprudencia antes mencionada, hubiera debido declarar la inadmisibilidad de la petición de restitución presentada en forma de acción de resarcimiento por daños y perjuicios contra la Comisión. Dicha solución es igualmente aplicable a la pretensión accesoria de los intereses correspondientes.

Es cierto que el Juez nacional de primera instancia desestimó la acción emprendida por la demandante mediante la que reclamaba dichos intereses a la Administración francesa. No obstante, aquélla renunció voluntariamente a interponer recurso de apelación contra dicha resolución, aunque declaró que consideraba discutibles varios de sus extremos. Para explicar su aquiescencia, la demandante atribuye un carácter decisivo al hecho de que dichas sumas indebidamente percibidas por la Administración francesa habían sido inmediatamen-

te transferidas por ésta a los fondos del FEOGA. Pero no me parece que este hecho, que no ha constituido un obstáculo para la restitución del capital, deba impedir necesariamente el pago de los intereses por parte del organismo perceptor. La cuestión de si, en último término el peso económico de los intereses, como indudablemente ocurre con el capital, tiene que ser soportado por el FEOGA, es una cuestión que se refiere a las relaciones entre el Estado y la Comunidad. Por el contrario, no debería entrar en juego en el ámbito de las relaciones que la percepción indebida ha originado entre la empresa afectada y su Administración y, por consiguiente, también excede del marco del presente procedimiento.

En todo caso, aunque debiera admitirse, en un supuesto como el que aquí consideramos, la responsabilidad subsidiaria de la Comunidad, como declaró la sentencia de 14 de julio de 1967, Kampffmeyer y otros/Comisión (asuntos acumulados 5/66, 7/66 y 13/66 a 24/66,- Rec. pp. 317 y ss., especialmente pp. 319 y ss.), dicha responsabilidad sólo podría tomarse en consideración si la demandante hubiera agotado todas las posibilidades que le ofrece el Derecho interno para que se estime su reclamación, la cual debe dirigirse, como hemos visto, en primer lugar contra la autoridad que procedió a la percepción, y en relación con la cual se plantea igualmente la cuestión de los intereses.

La pretensión que tiene por objeto condenar a la Comisión al pago de los intereses fue, por tanto, formulada prematuramente. La subsiguiente renuncia de la demandante a utilizar todos los medios disponibles a nivel nacional para obtener dicho pago de la autoridad a la que, con arreglo a la jurisprudencia de este Tribunal, tenía que solicitárselo en primer lugar, le priva de poder dirigirse contra la Comunidad en lo sucesivo.

Por consiguiente, debe declararse la inadmisibilidad de la pretensión relativa a los intereses.

3. Examinaré ahora la pretensión de la demandante que tiene por objeto obtener una «indemnización de principio» por el daño sufrido en el plano de la competencia, por el hecho de que los comerciantes de otros Estados miembros recibieran una ventaja indebida, en concepto de montantes compensatorios monetarios por sus exportaciones a Francia.

Esta pretensión es claramente distinta de la que se refiere a la restitución del capital indebidamente percibido por la Administración nacional, tanto por su objeto como porque se vincula esencialmente a un hecho distinto de dicha percepción, a saber, la concesión indebida de montantes compensatorios a los competidores extranjeros de la demandante. Constituye una verdadera solicitud de reparación de un perjuicio que, en la perspectiva de la demanda, se imputa a la Comisión por haber contribuido de manera determinante a que las Administraciones nacionales apliquen de manera errónea el Derecho comunitario en favor de las exportaciones a Francia. Por consiguiente, las consideraciones que dan lugar a la

inadmisibilidad de la pretensión de intereses examinada anteriormente no le son aplicables.

Antes de examinar si se reúnen los diversos requisitos necesarios para deducir la responsabilidad de la Comisión, creo que, en el caso de autos, un elemento importante es que el comportamiento que causó el supuesto daño no se encuadra en una relación particular entre la Comisión y empresas individuales (como sería el caso, por ejemplo, en materia de aplicación de la prohibición de prácticas colusorias o de la posibilidad de autorizarlas), sino que, como interpretación de una norma general, sólo sería un presupuesto de la aplicación errónea llevada a cabo por las Administraciones nacionales para el conjunto de los justiciables comprendidos dentro de su ámbito de acción.

El acto antijurídico del ejecutivo comunitario que, según la demandante, genera su responsabilidad, consiste por tanto en haber interpretado mal una norma que debía ser aplicada por las Administraciones nacionales con la consecuencia de que estas últimas fueron inducidas a aplicarla mal. El daño sufrido por la demandante no deriva tanto del error cometido en relación con ella como de la aplicación de la norma a sus competidores establecidos en otros Estados miembros.

Se aprecia claramente la lejanía entre el presunto daño y el comportamiento de la Comisión. Por otra parte, no hay que perder de vista que las complejísimas tareas confiadas a la Comisión en el marco de sus competencias en materia de intervenciones en el mercado tienen necesariamente numerosas repercusiones directas e indirectas en los intereses comunes a grupos de justiciables en toda la Comunidad. Cuando se trata de un comportamiento del ejecutivo que no se inscribe en el ámbito de relaciones particulares con empresas individualmente consideradas, sino que, por el contrario, puede determinar el comportamiento de las Administraciones nacionales para todo el conjunto de casos y de sujetos, considero que el ejecutivo no debería considerarse responsable fuera del ámbito en el que podría reconocerse una responsabilidad por los daños resultantes de la acción del legislador comunitario.

Habrá que tener presentes dichas consideraciones en el examen que ahora inicio de los requisitos particulares de la responsabilidad.

En primer lugar, examinaré si se cumple el requisito subjetivo de la responsabilidad, es decir, si en el comportamiento de la Comisión es posible percibir una falta consistente en haber actuado con negligencia, sin la prudencia y la perspicacia necesarias.

He visto que la sentencia dictada en el asunto 34/74, que interpreta correctamente el Reglamento nº 974/71 del Consejo, a la luz de las nuevas circunstancias que caracterizaban el mercado del producto de que se trata, tuvo que sobrepasar el tenor de dicho Reglamento. Mediante una interpretación limitativa, tuvo que llegarse a una adapta-

ción sustancial de dicha disposición a la evolución de la realidad económica. Ello requirió indudablemente un esfuerzo interpretativo que puede esperarse razonablemente de un órgano jurisdiccional, pero que ciertamente sería excesivo –e incluso peligroso– exigir a los órganos ejecutivos encargados de aplicar el Derecho vigente. Ante una norma que, a raíz de un cambio radical en la situación económica produce efectos que no son conformes a los objetivos del sistema, está claro que el ejecutivo tiene el deber de hacer todo lo que esté en su mano para modificar dicha disposición. Eso es lo que la Comisión hizo al someter al Consejo, autor de dicha norma, propuestas para modificar dicho Reglamento a partir del 25 de febrero de 1974.

Pero entre tanto, el error de la Comisión al aconsejar a los Gobiernos una determinada aplicación del Reglamento, se debió a que se atenía a la letra de la ley. Habida cuenta de la manera en que la norma estaba formulada, no puede considerarse que el error sea manifiesto y, por consiguiente, debe juzgarse excusable.

Dada la indudable complejidad de la normativa de que se trata, creo razonable excluir que un error de interpretación de Derecho, en las circunstancias en que se ha producido, pueda generar responsabilidad. Este punto de vista encuentra apoyo en una de las sentencias de este Tribunal, que, acerca de una materia distinta mucho menos compleja que la que es objeto de la normativa que se controvierte en el caso de autos, afirmó que la interpretación errónea de un texto normativo por parte de la Administración comunitaria no basta para constituir una falta que pueda generar su responsabilidad (sentencia de 28 de mayo de 1970, Richez-Parise/Comisión, asuntos acumulados 19/69, 20/69, 25/69 y 30/69, Rec. pp. 325 y ss., especialmente p. 340).

Por consiguiente, considero que no concurre el primer elemento constitutivo de la responsabilidad. Tal afirmación basta para desestimar por infundada la pretensión de indemnización de que se trata.

4. Por otra parte, está claro que dicha pretensión tampoco es fundada tanto en lo que se refiere a la prueba del perjuicio como a la relación de causalidad entre el comportamiento imputado a la demandada y el perjuicio que la demandante pretende haber sufrido.

Para obtener la reparación de un perjuicio, no basta mostrar que fue probable, sino que hay que probar su existencia efectiva.

Sin ignorar la dificultad que puede implicar la prueba del alcance exacto del perjuicio sufrido por razón de una desigualdad de trato con repercusiones en el ámbito de la competencia, considero sin embargo que, aunque no se exija a la demandante que pruebe el importe exacto, debe esperarse, sin embargo, que aduzca elementos de prueba menos genéricos que los que ha presentado. De hecho, se ha limitado a presentar declaraciones estadísticas relativas a la evolución de las exportaciones a Francia de sus competidores. Como ha

observado la Comisión, dichos datos estadísticos no bastan para demostrar que la demandante haya sufrido un daño. Un aumento de las exportaciones a Francia de determinados competidores no implica necesariamente que la demandante haya sufrido un perjuicio correlativo. A este respecto, hubiera debido presentar indicios más concretos, como por ejemplo, el abandono de sus clientes tradicionales, la celebración de contratos a pérdida, etc.

Por otra parte, no está probado que las variaciones comerciales que dichas estadísticas pusieron de manifiesto se deban a los montantes compensatorios monetarios percibidos o concedidos erróneamente.

En efecto, si bien los dos primeros cuadros presentados por la demandante revelan un cierto aumento de las importaciones de productos amiláceos en Francia en 1974 en relación con el año anterior, por otro lado las estadísticas oficiales a las que se refiere la Comisión, y cuyo ajuste a la realidad la demandante no ha discutido, prueban que, durante el mismo período, las exportaciones francesas a la Comunidad aumentaron considerablemente y, para determinados productos (como por ejemplo el almidón de maíz, la dextrosa, la glucosa y la dextrina) aumentaron en una medida mucho mayor que las importaciones en Francia.

Por lo que respecta, en particular, a la evolución de las importaciones de almidón de maíz a las que se refiere el tercer cuadro de la demandante, la demandada destacó que el aumento de las importaciones de dicho producto a Francia comenzó a verificarse a partir de febrero de 1973, es decir, mucho antes de la aplicación del sistema de los montantes compensatorios monetarios, y que además, incluso después de que éstos dejaran de aplicarse, dichas importaciones se mantuvieron a un nivel mucho más elevado que el de 1973.

Habida cuenta de todos estos elementos, no parece posible concluir que el aumento de las importaciones de productos amiláceos en Francia que se produjo en 1974 constituya un hecho suficiente para probar que la demandante sufrió por ello un daño ni, en el supuesto de que se produjera el perjuicio, que fuera causado por el mecanismo de los montantes compensatorios monetarios, tal como se aplicaba durante dicho período.

Sería excesivamente simple pretender identificar el daño que debe repararse con la concesión de ventajas a empresas competidoras, ya que las consecuencias de dicha afirmación genérica serían demasiado graves.

Al margen de que sería casi imposible determinar la importancia del perjuicio sufrido en los distintos aspectos de una relación de competencia causado por la concesión de una subvención a empresas establecidas en otros países y capaces de operar en los mismos mercados, es evidente que se sobrepasaría el límite requerido en la relación directa e inmediata.

Con arreglo a los Derechos italiano y francés, un daño meramente indirecto no confiere, en principio, derecho a reparación, ni siquiera en materia de actos ilícitos contractuales. Con mayor motivo, debe excluirse la reparación en materia extracontractual cuando el daño sólo puede vincularse de manera indirecta y mediata a una intervención de las autoridades públicas en la economía.

De mis observaciones anteriores se desprende que, desde el momento en que se excluye identificar el daño con la concesión de una ventaja a empresas competidoras, no puede afirmarse que el presunto daño constituya objetivamente la consecuencia normal del comportamiento que la demandante imputa a la Comisión. Por ello, en el caso de autos debería excluirse la existencia de una relación causal adecuada, aún aplicando los criterios admitidos en Alemania y en Gran Bretaña en materia de responsabilidad extracontractual.

Por consiguiente, la pretensión de la demandante que tiene por objeto obtener una indemnización de principio por el perjuicio que pretende haber sufrido en el plano de la competencia a causa de la interpretación errónea de la norma antes mencionada, avalada por la Comisión, debe igualmente desestimarse por infundada.

Por consiguiente, propongo que este Tribunal desestime el recurso y condene en costas a la demandada.