CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ALBERTO TRABUCCHI
presentadas el 23 de abril de 1975 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El mecanismo de los montantes compensatorios monetarios, que fue establecido por el Reglamento (CEE) nº 974/71 del Consejo, de 12 de mayo de 1971 (DO l 106, p. 1) y del cual el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de ocuparse, comenzó a aplicarse a las semillas de colza y de nabina con arreglo al Reglamento (CEE) nº 1471/71 de la Comisión, de 9 de julio de 1971 (DO L 154, p. 26). Esta ampliación fue efectuada tras haberse puesto de manifiesto que pasaba a ser necesaria la aplicación de los montantes compensatorios «para la recolección de estos productos, cuya comercialización comienza al inicio de la campaña». Tras haberse hecho extensiva a Francia la aplicación del sistema de montantes compensatorios, la Comisión, en el Reglamento (CEE) nº 17/72, de 31 de diciembre de 1971 (DO L 5, p. 1), fijó los montantes compensatorios aplicables al comercio de los productos de que se trata entre Francia y los países terceros a partir del 3 de enero de 1972; se contemplaban la concesión de montantes compensatorios a la exportación y una percepción equivalente, a la importación en Francia. Mediante el Reglamento (CEE) nº 144/72 de la Comisión, de 21 de enero de 1972 (DO L 19, p. 1), la Comisión incrementó dichos montantes a partir del 24 de enero. Ahora bien, mediante el Reglamento (CEE) nº 189/72 de la Comisión, de 26 de enero de 1972 (DO L 24, p. 25), suprimió, a partir del 1 de febrero siguiente, los montantes compensatorios en el sector de los productos considerados, debido a que: «la situación actual del mercado era tal que la aplicación de dichos montantes compensatorios no resultaba ya indispensable para evitar las perturbaciones de los intercambios de los productos antes citados».

El Comptoir national technique agricole de París, por entender que esta supresión pura y simple le perjudicaba en la ejecución de contratos en curso, interpuso un recurso de indemnización contra la Comisión.

2. La parte más importante del daño alegado por la demandante guarda relación, indirectamente, con la «integración» que previó el Reglamento nº 136/66/CEE del Consejo, de 22 de septiembre de 1966, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las materias

* Lengua original: italiano.

grasas (DO 172, p. 3025; EE 03/01, p. 214), para las semillas oleaginosas recolectadas y transformadas en la Comunidad. Esta forma de ayuda comunitaria, que recuerda el sistema británico de los «deficiency payments», se estableció en el sector de dichos productos en lugar de la exacción reguladora, cuyo establecimiento no pareció oportuno con respecto a ellos debido al carácter muy deficitario del mercado común en la producción interna de materias grasas de origen vegetal. La cuantía de la ayuda complementaria es igual a la diferencia entre el precio indicativo y el precio, generalmente inferior, del mercado mundial.

En el escrito de interposición del recurso, si bien se indica la cuantía del daño, no se explica con claridad en qué consistió ni cuál fue la relación entre dicho daño y la supresión de los montantes compensatorios. No obstante, en el escrito de réplica, la demandante explica que, a raíz de la apreciación de la moneda francesa, la percepción de montantes compensatorios monetarios a la importación era indispensable para que los operadores franceses conservasen la protección que estaba destinada a conferirles la «integración»; y que el perjuicio alegado le fue causado por la circunstancia de que la supresión de la percepción de los montantes compensatorios sobre los productos procedentes de países terceros le sometió a una competencia acrecentada -y, en su opinión, anormal- de dichos productos importados: para éstos, en efecto, el equilibrio alterado por las fluctuaciones monetarias y, en particular, por la depreciación del dólar con respecto al franco francés, que restaron parte de su eficacia práctica a la integración prevista en el artículo 27 del Reglamento nº 136/66, antes citado, nunca se restableció.

A diferencia de la demandada, estimo, en primer lugar, que la observada falta de claridad del escrito de interposición del recurso no puede, en sí misma, bastar para llevar aparejada la inadmisibilidad de la parte de las pretensiones relativas a este supuesto daño. En efecto, no es posible afirmar que el recurso no mencione en absoluto esta situación, que fue posteriormente precisada en la réplica y en la que la demandante aprecia la causa y la esencia del daño alegado.

Ahora bien, en cuanto al fondo de la pretensión, para empezar me parece muy difícil concebir una responsabilidad de la Comisión por la supuesta disminución del valor de mercado de los productos para los cuales la demandante había obtenido la fijación anticipada de la ayuda complementaria, disminución que, en la Comunidad, posiblemente fue consecuencia de una medida basada en consideraciones de política económica, como es indudablemente la supresión del montante compensatorio monetario controvertido.

La demandante se equivoca cuando trata de establecer una separación absoluta entre el aspecto monetario y el aspecto de política económica de las medidas comunitarias relativas a los montantes compensatorios monetarios. Si bien es cierto que la incidencia de las medidas monetarias sobre los precios de los productos puede resultar de

un mero cálculo matemático que excluye toda potestad discrecional, lo es también que los montantes compensatorios no deben aplicarse de manera automática en todos los casos en que exista dicha incidencia, sino sólo cuando ésta «conduciría a dificultades», como indica expresamente el último considerando del Reglamento nº 974/71: y debe tratarse de dificultades que afectan no a los operadores considerados individualmente, sino al funcionamiento de la organización común de mercado y, en particular, al sistema de precios y al funcionamiento de los mecanismos de intervención. Por esta razón, cuando dicho peligro desaparece, los montantes compensatorios tampoco deben continuar aplicándose, pese a persistir la incidencia de las fluctuaciones monetarias en los precios de los productos.

Por otra parte, incluso al margen de esta consideración, existen otras razones que bastarían, por sí solas, para repeler la pretensión.

Desde el momento en que la supresión del montante compensatorio no tiene ningún efecto directo en la cuantía del precio de venta percibido por los titulares de certificados de fijación anticipada de la ayuda, no existe ningún nexo causal entre el eventual daño resultante de la disminución del valor de mercado y la medida de supresión. Además, la demandante ni siquiera ha demostrado que los contratos de venta, en la Comunidad, de las cantidades por las que obtuvo la fijación anticipada de la ayuda se celebrasen con posterioridad a dicha fijación, a diferencia de lo que parece ser la práctica normal.

Por último, la demandante calculó la cuantía del supuesto daño de un modo que, posteriormente, ella misma admitió que era algo abstracto, a saber, multiplicando las cantidades por las que obtuvo la fijación anticipada de la ayuda por el montante compensatorio suprimido. Este cálculo únicamente sería aceptable si se hubiera demostrado no sólo que el precio de mercado en la Comunidad sufrió una disminución exactamente equivalente al montante compensatorio suprimido, sino también que la propia disminución estuvo causada directamente por dicha supresión. Sin embargo, los hechos alegados por la demandada y no discutidos por la demandante, a saber, que el precio del aceite de colza ya había disminuido de manera súbita durante los dos meses que precedieron al de la propia supresión, y que las distintas disminuciones registradas por este producto antes y después de la supresión de los montantes compensatorios reflejaban las bajas experimentadas por otros tipos de aceite, no permiten percibir con certeza la existencia de una relación de causalidad entre el acto de la Comisión y la disminución del valor de mercado del aceite de colza.

Así pues, puede prescindirse *in limine* de esta parte del recurso de la demandante, bien por faltar toda prueba de la misma existencia del daño o bien, si hubiera disminuido el precio del mercado interior, por falta de toda demostración del nexo causal entre la medida de la Comisión y el propio daño.

3. La otra parte del daño alegado se refiere al impago de montantes compensatorios a la exportación de 8.000 toneladas de producto, para la cual la demandante había obtenido la fijación anticipada de restituciones a la exportación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento nº 136/66, antes citado. A este respecto, el daño coincide en su opinión exactamente con el importe, no percibido por el exportador, relativo a las cantidades por las que había obtenido la fijación anticipada de las restituciones a la exportación durante el período de aplicación de los montantes compensatorios, y que descontó en el momento de la celebración del contrato de venta.

La Comisión estima que debe asimismo declararse la inadmisibilidad de esta pretensión del recurso debido a que, en razón de la coincidencia perfecta del daño invocado con la suma impagada en concepto de montantes compensatorios, el recurso de indemnización terminaría por sustituir a una demanda dirigida a obtener el pago de cantidades supuestamente adeudadas. Según la Comisión, para que pueda admitirse un recurso de indemnización, es necesario que exista un daño distinto de la pérdida de ventajas pecuniarias y resultante de la supresión de los montantes compensatorios.

No obstante, este Tribunal ha mantenido en varias ocasiones la autonomía del recurso de indemnización con respecto al recurso de anulación, desde el momento en que el primero tiende no a suprimir una medida determinada, sino tan sólo a reparar el perjuicio causado por una Institución en el ejercicio de sus funciones al particular considerado individualmente (véase, por ejemplo, la sentencia de 13 de junio de 1972 Cie d'Approvisionnement/Comisión, asuntos acumulados 9/71 y 11/71, Rec. pp. 391 y ss., especialmente p. 403). Basándose en este criterio, el Tribunal de Justicia ha aceptado la admisibilidad del recurso de indemnización, aun cuando el supuesto daño irrogado al particular interesado coincidía con la suma de los montantes compensatorios que, según la demandante, la Comisión habría debido fijar para la exportación de un producto determinado (véase la sentencia de 24 de octubre de 1973, Merkur/Comisión, 43/72, Rec. pp. 1055 y ss., especialmente pp. 1069 y 1070), o cuando el daño alegado equivalía exactamente a la diferencia entre las subvenciones obtenidas basándose en la normativa vigente y las que habrían resultado de una normativa conforme al recurso de la demandante (véase la sentencia Merkur, antes citada).

Incluso cuando se trata de un acto de eficacia general, es necesario, para demostrar si la pretensión de indemnización no produce el efecto de conducir prácticamente al mismo resultado que la anulación del acto que se alega que es la causa del daño, apreciar su causa y, por consiguiente, su efecto no en un plano general, sino exclusivamente con respecto al demandante. Esta es la razón por la que estimo que la coincidencia del importe del supuesto daño irrogado al particular con la eventual consecuencia que se derivaría, para la demandante, de una anulación del acto que es la causa de dicho

daño no podría justificar, en el presente caso, la inadmisibilidad del recurso de indemnización, desde el momento en que este último, aun cuando fuese estimado, produciría efectos limitados exclusivamente a la demandante y dejaría intacta la medida general de la Comisión referente a la supresión de los montantes compensatorios. Debe, pues, pasarse ahora al examen del fondo de dicha pretensión.

4. En apoyo de su recurso, la demandante invoca principalmente la infracción del artículo 7 del Reglamento nº 974/71, que dispone que «no podrá hacerse uso de forma parcial o temporal de la autorización prevista en el presente Reglamento».

Debe observarse, no obstante, que esta disposición regula la aplicación de los montantes compensatorios fijados en la medida en que están vigentes en el sector de los productos considerados y que ella no basta, ciertamente, para excluir la posibilidad que tiene la Comisión de suprimir los montantes compensatorios cuando ya no se cumplen las condiciones relativas al funcionamiento de la organización común de mercado que son necesarias para justificar su aplicación, de conformidad con el criterio antes mencionado que expresaba el último considerando del Reglamento nº 974/71.

La demandante sostiene, asimismo, que al suprimir los montantes compensatorios, la Comisión se extralimitó en el ejercicio de las competencias de ejecución que le atribuyó el Consejo.

Observo, sin embargo, que los montantes compensatorios fueron concebidos como instrumento estrictamente transitorio destinado a evitar lo peor en un período en que el sistema monetario internacional pasaba de un régimen de tipos de cambio fijos a un régimen de tipos variables. Es indudable que, en sí, el sistema de los montantes compensatorios monetarios, considerado a medio o largo plazo, produciría el efecto de perturbar la unidad del mercado agrícola y de provocar distorsiones de la competencia. En cambio, a corto plazo se justifica para impedir que cualquier variación de los tipos de cambio repercuta inmediatamente en los precios agrícolas cotizados en moneda nacional: los precios de los productos agrícolas, expresados en la divisa del país cuya moneda se deprecia o aprecia, no son modificados, pero, para evitar perturbaciones en las corrientes comerciales, el Reglamento nº 974/71 autoriza temporalmente al Estado cuya moneda ha experimentado un alza para percibir montantes compensatorios a la importación y concederlos a la exportación. En consecuencia, pese a que continúen aplicándose, los montantes compensatorios monetarios deben seguir considerándose como medidas de carácter excepcional con respecto al sistema, y ésta es la razón por la cual, en espera de un sistema comunitario más avanzado que permita evitar los inconvenientes tanto de las fluctuaciones como de los montantes compensatorios, sólo se justifican en la medida en que son indispensables para evitar lo peor, es decir, que las fluctuaciones monetarias amenacen con

poner en peligro el funcionamiento de las organizaciones comunes de mercado.

Cuando la aplicación de los montantes compensatorios no es ya indispensable para evitar perturbaciones en los intercambios de los productos considerados, es decir, cuando, por emplear los términos del Reglamento n° 974/71, la incidencia de las medidas monetarias en los precios de los productos de base para los que están previstas medidas de intervención, pese a continuar existiendo, no puede ya sin embargo conducir a dificultades, no cabe duda que, incluso a falta de disposición expresa, la autoridad que tiene la potestad de decidir la aplicación de los montantes compensatorios en el sector de los productos considerados tendrá, igualmente, la de excluir dicha aplicación.

5. La demandante sostiene a continuación que la supresión pura y simple de dichos montantes, en consideración de los cuales asumió compromisos relativos a la venta de 8.000 toneladas de productos en países terceros, no tuvo en cuenta sus expectativas legítimas y vulnera de manera manifiesta su derecho adquirido a la aplicación del régimen en vigor en el momento en que se efectuó la fijación anticipada de las restituciones a la exportación.

Como este Tribunal ya ha tenido ocasión de precisar, los montantes compensatorios monetarios establecidos por la Comunidad en el marco de la Política Agrícola Común no tienen la función de conferir a los particulares una protección suplementaria con respecto a las restituciones a la exportación, sino que constituyen simplemente un correctivo de los inconvenientes que resultan de las fluctuaciones monetarias debidas al abandono de las paridades de cambio fijas en el funcionamiento de las organizaciones comunes de mercado, correctivo que permite mantener la unidad de los precios agrícolas y del mercado de dichos productos (sentencia de 24 de octubre de 1973, Balkan, 5/73,- Rec. pp. 1091 y ss., especialmente p. 1108).

¿Debe deducirse, de manera general, que a falta de disposiciones legales que permitan la fijación anticipada de los montantes compensatorios (lo que, por lo demás, podría ser difícilmente compatible con la función de correctivo de las oscilaciones cambiarias propia de estos montantes, que exige que la corrección sea adecuada a la situación monetaria efectiva existente en el momento en que tiene lugar la operación por la que se paga el montante compensatorio) y de no existir disposiciones transitorias expresas, los operadores no pueden, en ningún caso, exigir que se les aplique el régimen más favorable vigente en la época en que asumieron sus compromisos?

El principio general según el cual las normas que modifican una normativa preexistente se aplican, salvo disposición en contrario, a los efectos futuros de situaciones nacidas al amparo de la antigua normativa (sentencia de 4 de julio de 1973, Westzucker, 1/73, Rec. p. 723) sólo se encuentra limitado *ope legis* en el supuesto de situaciones individuales que respondan al concepto de los derechos adquiridos. En este caso, por consiguiente, la pretensión del

titular del derecho podría satisfacerse no en virtud de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad sino, más bien, en cumplimiento de una obligación legal que opera por sí misma. En cambio, cuando se trata de una innovación que, sin vulnerar derechos, va simplemente en contra de expectativas, podrá verdaderamente plantearse la cuestión de la responsabilidad extracontractual de la autoridad pública en razón de los daños resultantes para los administrados, aunque sólo si el daño ha sido injusto y ha estado relacionado directamente con un comportamiento ilícito de la Comunidad.

A diferencia de la expectativa, que se funda en un elemento estrictamente subjetivo, aun cuando esté vinculado con una situación o un comportamiento de la Administración, el derecho adquirido debe resultar directamente de elementos objetivos propios de la normativa jurídica del sector considerado. No obstante, hemos visto que los montantes compensatorios no tienen la función de atribuir una protección suplementaria a los agentes económicos con respecto a otras intervenciones previstas en su favor en el marco de las organizaciones comunes de mercado, sino que pretenden únicamente permitir a estas últimas continuar funcionando, bien o mal, a despecho de las vicisitudes monetarias que pudieran poner en peligro su funcionamiento.

Para alcanzar su finalidad correctiva de las distorsiones resultantes de las fluctuaciones monetarias en interés, no directamente de los particulares, sino del funcionamiento de la organización común de los mercados agrícolas, el montante compensatorio monetario debe poder compensar la diferencia entre el valor de la moneda considerada en relación con la paridad declarada del Fondo Monetario Internacional y el valor efectivo de cambio de dicha moneda, que normalmente debe calcularse sobre la base de la situación existente en la época en que se realizó la operación para la cual se concedió el montante compensatorio [según el sistema aplicado con arreglo al Reglamento nº 974/71, de 12 de mayo de 1971, mantenido en vigor hasta su modificación radical por el Reglamento (CEE) nº 1112/73 del Consejo, de 30 de abril de 1973. A diferencia de lo que se produce con respecto a las restituciones a la exportación, la fijación anticipada del montante compensatorio monetario no es el medio más indicado para permitir que este mecanismo desempeñe correctamente su función; en efecto, habida cuenta de las rápidas variaciones que pueden producirse en materia de cambios, la fijación anticipada podría traducirse en una pérdida o en una ventaja especulativa injustificada de los operadores. Debe asimismo tenerse en cuenta que la restitución a la exportación y el montante compensatorio persiguen fines distintos: la restitución sirve para compensar la diferencia entre el precio comunitario más elevado y el precio del producto en el mercado mundial; el montante compensatorio servía, en la época de los hechos aquí considerados, para corregir las diferencias entre la paridad oficial de la moneda considerada y su valor de cambio efectivo en relación con el dólar, en la medida en que ello era necesario para el funcionamiento de las organizaciones comunes de mercado. Se trata, pues, de medidas enteramente distintas e independientes; por esta razón, a falta de disposición legal

expresa, no es en modo alguno posible deducir por vía interpretativa un auténtico derecho a la obtención del montante compensatorio monetario, por el mero hecho de que el operador haya obtenido la fijación anticipada de la restitución a la exportación.

Por consiguiente, salvo disposición expresa, no se podrá, como hizo posteriormente la Comisión de forma general en el sector de los cereales mediante el Reglamento (CEE) nº 837/72 de la Comisión, de 24 de abril de 1972 (DO L 98, p. 10), que produjo el efecto de crear un derecho de los operadores a obtener la aplicación del régimen anterior en caso de modificación de los montantes compensatorios en sentido desfavorable a ellos, vincular a la fijación anticipada de la restitución a la exportación un derecho a la concesión de los montantes compensatorios vigentes en la época de dicha fijación, ya que ello difícilmente correspondería a la función propia de los montantes compensatorios monetarios.

El sistema así definido no permite pues, basándose directamente en la normativa reguladora de la materia específica de que se trata, discernir la existencia de un derecho, ya nacido, a la obtención del montante compensatorio monetario en vigor en la época de la fijación anticipada del importe de la restitución a la exportación.

6. Resta, por tanto, examinar si la exigencia general de respeto de la confianza y, por consiguiente, de la seguridad de los intercambios puede conducir en el presente caso a afirmar que, al suprimir los montantes compensatorios destinados a proteger los intereses de los particulares, que legítimamente podían contar con los montantes compensatorios aplicados en la época en que celebraron un contrato de venta, la Comisión incurrió en una falta que puede entrañar su responsabilidad por los daños resultantes.

Así, el problema que debe resolverse, a la vez que presenta analogías con el que ocupó a este Tribunal en el asunto 78/74, Deuka (sentencia de 18 de marzo de 1975, Rec. p. 421), difiere considerablemente del mismo debido a que, como ya se ha visto, a diferencia de lo que quizás podía percibirse en aquel recurso, en el presente asunto es ciertamente imposible reconocer la existencia de derechos adquiridos nacidos del propio Reglamento que fue objeto de modificación o derogación, habida cuenta de las normas de base establecidas por el Consejo. Cabe que, precisamente en razón de la existencia de derechos de esta índole que, en el marco de la normativa precedente, podían vincularse al cumplimiento de las formalidades prescritas por la legislación comunitaria para la concesión de primas a la desnaturalización de trigo blando, el Tribunal de Justicia pudiera interpretar la normativa de que se trataba en un sentido que permite salvaguardar los eventuales derechos adquiridos cuyo respeto se impone *ope legis* a la Comisión, y ello mediante una interpretación correctiva que bastó para dejar a salvo la validez del Reglamento así interpretado.

7. La primera condición para concebir que un interés individual pueda ser protegido, desde el punto de vista del recurso de indemnización por un daño injusto, consiste en que sea posible admitir la compatibilidad de dicho interés con los fines perseguidos por la medida de la que se deriva directamente el daño.

Una vez comprobado esto, debe asimismo dilucidarse si, al no proteger este interés, la Comisión ha vulnerado una norma o un principio del Derecho hasta el punto de entrañar la responsabilidad de la Comunidad por el eventual perjuicio.

Para responder negativamente al primero de los dos interrogantes enunciados no basta con afirmar que el mantenimiento de los montantes compensatorios a la exportación sería imposible sin su «vivo retrato» necesario que son los montantes a la importación; y que, además, la supresión, una vez decidida, debía efectuarse sin dilación. En efecto, el mantenimiento de situaciones que se vinculan a actos jurídicos concluidos, de manera definitiva, en una época anterior a la adopción de la nueva normativa no es necesariamente incompatible con estas exigencias. Ya antes de la adopción del Reglamento nº 837/72, que de forma general tiene por objeto proteger las expectativas de los interesados en caso de modificación, en su perjuicio, de los montantes compensatorios, otorgándoles la posibilidad de obtener la aplicación, a la exportación, del montante compensatorio válido en el Estado miembro considerado el día de la fijación anticipada de la restitución, la Comisión se preocupó de evitar que las modificaciones de la normativa vigente en la época de la celebración de un contrato pudieran implicar consecuencias desfavorables para los agentes económicos, y adoptó una serie de medidas generales o especiales destinadas a salvaguardar los intereses y expectativas de los operadores en caso de modificación, en su perjuicio, de los montantes compensatorios monetarios: ello prueba que las medidas de este género no son, de forma general, incompatibles con las que tienen por objeto modificar o suprimir dichos montantes compensatorios. Recordaré, a este respecto, el Reglamento (CEE) nº 1013/71 de la Comisión, de 17 de mayo de 1971 (DO L 110, p. 8), que establecía las modalidades de aplicación del Reglamento nº 974/71 relativo al establecimiento de los montantes compensatorios monetarios. Mediante este Reglamento, la Comisión excluyó de la aplicación del montante compensatorio monetario a la importación los contratos celebrados dos días antes de la entrada en vigor de dicho Reglamento de aplicación, en caso de que el montante compensatorio tuviera consecuencias económicas distintas de las que se habrían producido a falta de las medidas monetarias.

Con posterioridad a los hechos relativos al presente asunto, y a raíz de la adopción, precisamente en el sector de los productos controvertidos, de un sistema especial de montantes diferenciados que debían percibirse o concederse por las semillas de colza y de nabina transformadas o exportadas, con el fin de tener en cuenta la incidencia de los tipos de cambio efectivos de los diversos Estados miembros sobre los precios de las semillas, la Comisión, mediante

el Reglamento (CEE) nº 2041/73, de 27 de julio de 1973 (DO L 207, p. 33), tomó en consideración la circunstancia de que, a raíz del nuevo régimen general de los montantes compensatorios monetarios, que entró en vigor el 4 de junio de 1973, el montante diferencial de un Estado miembro no expresaba ya la relación de su moneda con el dólar estadounidense y que, si un operador había fijado por anticipado una ayuda o una restitución antes de la entrada en vigor del nuevo sistema de montantes diferenciales, podría haber sufrido un perjuicio, habida cuenta de la evolución del dólar hasta el momento del paso de un sistema al otro. Por estas razones, a petición de los interesados, la Comisión mantuvo la aplicabilidad del antiguo montante diferencial a todas las operaciones por las que se hubiera solicitado la fijación de la restitución o de la ayuda antes de la entrada en vigor de la nueva normativa establecida por el Reglamento (CEE) nº 1356/73 del Consejo, de 15 de mayo de 1973 (DO L 141, p. 28).

El Reglamento (CEE) nº 1608/74 de la Comisión, de 26 de junio de 1974 (DO L 170, p. 38), contempló, a continuación, la posibilidad de tener en cuenta a los particulares y las situaciones individuales de los distintos operadores con el fin de remediar el perjuicio que podía sufrir cada uno de ellos, en razón de acontecimientos de carácter monetario, en el cumplimiento de compromisos contractuales precedentes para los cuales el acontecimiento de carácter monetario hubiera entrañado una mayor carga a la importación o a la exportación. El mismo Reglamento establecía la aplicabilidad, con carácter retroactivo a partir del 4 de junio del año anterior, de las nuevas posibilidades que concedía a los agentes económicos.

Los distintos ejemplos que acabo de mencionar muestran que la Comisión no ignoraba el problema que se suscita en el presente asunto y que, en varias ocasiones, trató de resolverlo de forma que satisficiera las exigencias de equidad que ella misma mencionaba expresamente en los Reglamentos que he citado. Pero es evidente que el hecho de que, en el caso que hoy nos ocupa, no tuviera en cuenta motivos de estricta equidad no es suficiente para entrañar su responsabilidad extracontractual, que presupone un acto ilícito y no un comportamiento perjudicial cualquiera: dado que se trata de un acto normativo que implica apreciaciones de política económica, la responsabilidad de la Institución exige una infracción particularmente bien definida.

8. Cuando lo exige el interés público, no cabe duda que los intereses de los particulares, aun cuando éstos constituyan un grupo importante, deben ceder. Ahora bien, cuando no existe ninguna necesidad o utilidad, más allá de una mera conveniencia presupuestaria, para sacrificar intereses individuales defraudando expectativas legítimas, ¿podrá afirmarse la existencia de un principio general, en el ordenamiento jurídico comunitario, que imponga a las Instituciones de la Comunidad la obligación de adoptar las medidas apropiadas para salvaguardar estos intereses? Me parece arriesgado tratar de dar una respuesta general a tan vasta cuestión. En cambio, será posible responder a ella de forma más oportuna y

adecuada en todas las ocasiones en que se presente a propósito de sectores bien determinados, en el contexto de circunstancias que revistan importancia para la adopción de la medida modificativa del régimen anterior.

Con el fin de ceñirme todo lo posible del caso de autos, debo remitirme al motivo que determinó la adopción del Reglamento nº 189/72 controvertido, tal como se desprende también de las explicaciones facilitadas por la demandada durante este procedimiento. Dicho Reglamento hacía constar que no era ya indispensable aplicar los montantes compensatorios en el sector considerado para evitar perturbaciones de los intercambios, ya que, como precisó la Comisión durante el procedimiento, el 84 % de la producción comunitaria ya había sido efectiva o virtualmente comercializada. La función de los montantes compensatorios no es, ciertamente, proporcionar a los operadores una cobertura de los riesgos de cambio inherentes a las fluctuaciones monetarias, sino únicamente, como ya he señalado, evitar que se pongan en peligro el sistema de los precios agrícolas y, en particular, el funcionamiento de los mecanismos de intervención: ello podría ser consecuencia, en particular, de operaciones especulativas tendentes a sacar partido de las disparidades monetarias existentes entre los Estados. Habida cuenta de esta finalidad, la Comisión podía, pues, estimar que la pequeña parte restante de la cosecha interior que todavía estaba disponible para la venta no presentaba ya un peligro real a este respecto.

No obstante, el citado porcentaje de la producción comunitaria que, según las comprobaciones de la Comisión, no estaba ya disponible para la venta incluía, también, una cuota superior al 30 %. Si bien era posible considerarla ya comprometida puesto que había sido objeto de fijación anticipada de restituciones a la exportación de ayudas complementarias, dicha cuota todavía no había sido entregada al comprador. No sabemos qué proporción de esta cantidad estaba destinada a la exportación. Sea como fuere, para esta parte restante de la producción comunitaria se tuvo en cuenta que el montante compensatorio comunitario prometido había producido su efecto, pero no se hizo nada por garantizar la satisfacción de la expectativa de las empresas que habían asumido compromisos de venta por los que obtuvieron certificados de fijación anticipada de las restituciones. Contar con el hecho de que esta parte, grande o pequeña, de la producción comunitaria ya había salido virtualmente del mercado interior para retirarle, también a ella, la posibilidad de percibir los montantes compensatorios podría parecer poco conforme con los criterios de corrección y de buena fe que deben orientar el comportamiento de la Administración Pública para con los administrados.

En la exposición de motivos del Reglamento nº 837/72, ya mencionado, que, al modificar el régimen de los montantes compensatorios monetarios, mantuvo vigente la aplicación de montantes compensatorios el día de la fijación anticipada de la restitución a la exportación, la Comisión reconocía expresamente el dato económico elemental en razón del cual el cálculo de los operado-

res que obtuvieron la fijación anticipada de la restitución a la exportación se basaba en la concesión no sólo de dicha «restitución», sino también de los montantes compensatorios monetarios.

Si se observa que, como señala la Comisión, una de las funciones de los montantes compensatorios a la exportación de colza consistía en mantener las corrientes tradicionales de intercambios, puede que parezca poco consecuente hacer constar la consecución de este objetivo gracias a los compromisos de los agentes económicos resultantes de las fijaciones anticipadas de las restituciones a la exportación y, al mismo tiempo, evitar el pago de dichos montantes a favor de los operadores que contaron con ellos para asumir compromisos de venta que fueron tenidos en cuenta por la Comisión a fin de comprobar la necesidad de eliminar los montantes compensatorios. En otras palabras, estas operaciones entraron en el cálculo de la Comisión: precisamente porque fueron efectuadas, la Comisión pudo eliminar los montantes compensatorios monetarios. Ahora bien, si desempeñaron un papel decisivo para definir una situación de comercialización de los productos comunitarios que podía justificar la supresión de los montantes compensatorios, sería coherente deducir de ello la consecuencia de que dicha supresión únicamente debió de tener validez con respecto a los productos que todavía no habían sido comercializados, y no con respecto a aquéllos cuya comercialización se tuvo en cuenta para considerar que no era ya necesaria la concesión de montantes compensatorios a la exportación.

Cabría, pues, percibir un desacuerdo entre la justificación sustantiva de la medida y el hecho de no haber tenido en cuenta, por otro lado, la parte de la producción comunitaria cuyo probable destino a la exportación revistió importancia para proporcionar el marco económico en consideración del cual se decidió la supresión de los montantes compensatorios.

Por supuesto, no pretendo cuestionar ni la necesidad ni la oportunidad de la eliminación, por la Comisión, de los montantes compensatorios en el sector de los productos controvertidos, desde el momento en que casi la totalidad de la cosecha comunitaria de la campaña en curso ya se había comercializado, al menos virtualmente, y habida cuenta también del carácter deficitario del mercado común en este sector. El problema que aquí interesa estriba, sencillamente, en examinar si es posible percibir una fuente de responsabilidad en una supresión pura y simple que recayó por igual (sin que ello fuera necesario para alcanzar el fin perseguido por la medida de supresión) sobre la parte de la producción comunitaria que, pese a haber sido virtualmente comercializada puesto que fue objeto de compromisos contractuales y de la fijación anticipada de restituciones a la exportación (y que, como tal, había sido tenido en cuenta por la Comisión para comprobar la oportunidad o la necesidad de suprimir los montantes compensatorios monetarios), todavía no había podido beneficiarse efectivamente del pago de dichos montantes, al no haberse efectuado aún la exportación.

La incoherencia que esto entraña en la medida de supresión, entre las consideraciones que la determinaron y la falta de medidas transitorias destinadas a salvaguardar las expectativas de los exportadores que habían obtenido la fijación anticipada de la restitución a la exportación, ¿puede bastar para justificar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad para con la demandante?

De conformidad con una reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la respuesta únicamente podría ser positiva si en dicho comportamiento se apreciase una violación, particularmente calificada, de un principio superior del Derecho destinado a proteger a los particulares.

El carácter excepcional del mecanismo de los montantes compensatorios monetarios, que en sí mismo constituye una excepción al régimen de precios únicos en la Comunidad y que sólo se justifica, por tanto, en la medida estrictamente necesaria para evitar las dificultades a que antes me refería, reviste aquí una singular importancia.

En este contexto, por consiguiente, no parece que la inexistencia de medidas transitorias apropiadas para satisfacer intereses del tipo de los invocados por la demandante y cuya protección no constituye, como ya se ha visto, el objeto específico del sistema de montantes compensatorios, pueda vulnerar el principio general de proporcionalidad.

En consecuencia, la falta de protección de una mera expectativa basada en dicho régimen excepcional no podría, por sí sola, dar lugar a un acto ilícito generador de responsabilidad. Incluso en el supuesto de que la contradicción lógica de esta falta de protección y la razón que determinó la medida perjudicial pudiera viciar la legalidad del propio acto, no sería de todos modos posible percibir la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, por no haberse vulnerado un principio superior del Derecho destinado a proteger a los particulares.

La distinción entre la ilegalidad de un acto y su aptitud para generar la responsabilidad extracontractual de su autor debe mantenerse de forma rigurosa en el ordenamiento jurídico comunitario, en el sentido, ya indicado por el Tribunal de Justicia, de que no puede engendrar responsabilidad cualquier ilegalidad. De lo contrario, la posibilidad reconocida a los particulares de interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia, con el fin de obtener, en concepto de indemnización del daño que les haya causado un Reglamento comunitario, un resultado prácticamente equivalente al que conseguirían mediante la anulación del propio acto, terminaría, en efecto, por permitirles eludir las rigurosas limitaciones de orden público que el artículo 173 del Tratado impone al recurso de los particulares contra los actos de carácter reglamentario.

Aun cuando un vicio de orden lógico en una medida de eficacia general, como el que

he señalado antes en la medida de supresión pura y simple de los montantes compensatorios en el sector de los productos considerados, pueda, en hipótesis, afectar a su validez, no constituye una violación de un principio superior del Derecho del que se derive, asimismo, una protección específica de las situaciones individuales.

En consecuencia, no puede considerarse fundado el recurso de indemnización interpuesto por la parte demandante.

Por consiguiente, debe desestimarse el recurso. Se debe condenar en costas a la demandante.