

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. FRANCESCO CAPOTORTI  
presentadas el 7 de junio de 1977  
(véase Rec. 1977, pp. 1211, 1223)

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. FRANCESCO CAPOTORTI  
presentadas el 1 de marzo de 1978 \*

*Señor Presidente,  
Señores Jueces,*

1. Las presentes conclusiones se refieren, como es sabido, a cinco recursos interpuestos contra el Consejo y la Comisión con arreglo al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE por las empresas Bayerische HNL, Bernd Adleff, F.X. Zollner, Christof Schwab y Johann Seidl. Las demandantes solicitan la reparación del daño que afirman haber sufrido por la incidencia del Reglamento (CEE) n° 563/76 del Consejo, de 15 de marzo de 1976, relativo a la compra obligatoria de leche desnatada en polvo en poder de los organismos de intervención y destinada a ser utilizada en los alimentos para animales (DO L 67, p. 18).

Debe considerarse acreditado un punto preliminar de bastante importancia: la invalidez del citado Reglamento. Esta fue decla-

rada por el Tribunal de Justicia en las sentencias de 5 de julio de 1977, en los asuntos prejudiciales Bela-Mühle (114/76, Rec. p. 1211); Granaria (116/76, Rec. p. 1247), y Ölmühle y Becher (asuntos acumulados 119/76 y 120/76, Rec. p. 1269), que fueron examinados conjuntamente con cuatro de los presentes recursos de indemnización. Por tanto, no estimo necesario reiterar las consideraciones expuestas, a propósito de la disconformidad del Reglamento n° 563/76 con normas superiores del Derecho comunitario, en mis conclusiones de 7 de junio de 1977. Me parece en cambio útil citar la parte final, y más significativa, de la fundamentación de las sentencias de 5 de julio de este Tribunal. Se trata del apartado 7, en el que se afirma:

«Considerando que el régimen establecido por el Reglamento n° 563/76 era una medida temporal, destinada a subsanar las consecuencias de un desequilibrio persistente en la organización común del sector de la leche y de los productos lácteos;

\* Lengua original: italiano.

que dicho régimen se caracterizaba por la imposición, no sólo a los productores del sector lechero sino también, en particular, a los de otros sectores agrícolas, de una carga económica que revestía la forma, por un lado, de una compra obligatoria de determinadas cantidades de pienso y, por otro, de la fijación de un precio de compra para dicho producto a un nivel tres veces superior al de las materias que este producto sustituía;

que la obligación de compra a un precio tan desproporcionado constituía un reparto discriminatorio de las cargas entre los distintos sectores agrícolas;

que, además, dicha obligación no era necesaria para alcanzar el objetivo perseguido, a saber, la venta de las existencias de leche desnatada en polvo;

que, por tanto, no podía justificarse en el marco de la realización de los objetivos de la Política Agrícola Común».

Con posterioridad a las sentencias de 5 de julio de 1977, se inició una nueva fase escrita del procedimiento relativo a los presentes recursos. En efecto, el Tribunal de Justicia solicitó a las partes que aportasen cualesquiera elementos pertinentes en relación con el nexo de causalidad entre las disposiciones del Reglamento declarado inválido y el daño alegado, así como que completasen la documentación apropiada para demostrar la incidencia del Reglamento n° 563/76 sobre los precios de los alimentos para animales. En lo que respecta al

recurso 40/77, presentado el 6 de abril de 1977, el Tribunal de Justicia acordó, mediante auto de 9 de enero de 1978, su acumulación a los cuatro asuntos anteriores. Por último, para la vista, el Tribunal precisó que ésta debería referirse a «todas las consecuencias de la invalidez del Reglamento n° 563/76 del Consejo, excluido el cálculo detallado y cuantificado del daño». Las partes se atuvieron a esta solicitud, y está claro que mis conclusiones se mantendrán dentro de los mismos límites, dejando a un lado la cuestión del cálculo de la cuantía del daño.

2. Dado que se trata de determinar la responsabilidad de las Instituciones comunitarias como consecuencia de un Reglamento declarado inválido, me parece oportuno aclarar dos extremos de índole preliminar. En primer lugar, la naturaleza normativa de los Reglamentos no representa un obstáculo de principio para que la Comunidad pueda ser obligada a indemnizar los daños causados por Reglamentos contrarios a normas superiores. En segundo lugar, la vulneración de determinadas normas, que conduce a considerar inválido un acto, no es condición suficiente para demostrar la responsabilidad de su autor.

Sobre el primer punto, observaré que, si se examinan los Derechos internos de los Estados miembros, es fácil observar que existen numerosas diferencias entre ellos en materia de responsabilidad del Estado (o de entidades territoriales de nivel inferior) por actos normativos ilegales. El acto normativo

por excelencia es la Ley, pero no en todos los ordenamientos jurídicos es posible apreciar la conformidad de la Ley con una norma superior; el sistema constitucional inglés, por ejemplo, excluye dicha posibilidad. También en los ordenamientos jurídicos en que existe una clara jerarquía entre normas constitucionales y normas legislativas (los de Italia y Alemania, en particular), la cuestión del carácter indemnizable de los daños derivados de una Ley inconstitucional dista mucho de estar resuelta. No obstante, no debe olvidarse que en el ámbito de todo Estado tienen carácter normativo, es decir, eficacia obligatoria general, también determinados actos de la Administración Pública, como los Reglamentos administrativos o determinados Decretos gubernamentales o ministeriales. Ahora bien, a este respecto se admite con carácter general el principio de que dichos actos deben respetar, al igual que todo acto administrativo, los límites impuestos por las normas superiores, entre ellas las normas legales, y puede asimismo considerarse generalmente admitido que el Estado está obligado a responder de los daños causados por Reglamentos o Decretos ilegales (aunque en condiciones que varían entre un ordenamiento jurídico y otro).

Dicho esto, parecería indispensable decidir si los Reglamentos comunitarios deben equipararse a las Leyes o a los actos administrativos generales, con el fin de determinar de qué sector de los ordenamientos jurídicos internos deben extraerse esos «principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros» en los que el artículo 215 del Tratado basa la responsabilidad extracontractual. Ambas soluciones pueden

invocar determinados argumentos. Si se tiene en cuenta la función que desempeñan los Reglamentos del Consejo en el ámbito del sistema jurídico comunitario, rellenando con nuevos contenidos el «marco» representado por el Tratado, y si se piensa, ante todo, en los Reglamentos de base y aquellos que contienen abundantes decisiones de política económica, parece seguro que dichos actos se asemejan bastante más a las Leyes estatales que a los Reglamentos administrativos. Bien entendido, dado que todos los Reglamentos comunitarios están sometidos al control de legalidad del Tribunal de Justicia y, por tanto, a la comprobación de su conformidad o disconformidad con las normas superiores del Tratado, el parangón con las Leyes internas se establece con mayor facilidad en relación con los ordenamientos jurídicos estatales en los que las Leyes están sometidas a un control de constitucionalidad a cargo de órganos de tipo jurisdiccional. Incluso en estos límites, sin embargo, la analogía dista mucho de ser perfecta, habida cuenta de las diferencias estructurales existentes entre los ordenamientos jurídicos estatales y el comunitario y, en particular, del hecho de que los Reglamentos comunitarios no son adoptados por un órgano parlamentario, como es en cambio el caso de las Leyes estatales. También por este motivo, en el sistema comunitario la exigencia del control jurisdiccional de la legalidad de dichos actos se ha hecho sentir con mayor intensidad de lo que ha sucedido en el caso de las Leyes estatales. Por otra parte, el sistema de recursos de anulación regulado por el artículo 173 del Tratado presenta grandes semejanzas con los medios de impugnación que determinados ordenamientos jurídicos internos admiten contra los actos administrativos.

Acerca de esta cuestión se encuentran consideraciones interesantes en las conclusiones presentadas el 13 de julio de 1971 por el Abogado General Sr. Roemer en el asunto *Zuckerfabrik Schöppenstedt* (5/71, → Rec. 1971, pp. 975 y ss., especialmente pp. 988 y 989). Señalaba que la cuestión de la admisibilidad de las acciones de reparación por daños causados por actos normativos recibe una respuesta positiva en Francia y Bélgica, y que no está excluida dicha acción en Italia y Alemania. Sin embargo, más allá de los principios comunes a los Derechos de los Estados miembros, subrayaba la oportunidad de tener en cuenta «las finalidades específicas del Tratado y las particularidades de la estructura comunitaria» y mencionaba, a este respecto, el carácter incompleto del control parlamentario, el criterio de la interpretación no restrictiva de las normas relativas a la tutela jurídica de los particulares y la facultad atribuida a los particulares de impugnar los Reglamentos comunitarios. De especial interés me parece, por último, la referencia que el Abogado General Sr. Roemer hizo al artículo 34 del Tratado CECA, que impone a la Alta Autoridad la obligación de reparar el perjuicio, una vez que el Tribunal de Justicia haya anulado un acto de la misma Alta Autoridad y declarado responsable a la Comunidad, aun cuando se trate de «decisiones generales», es decir, de Reglamentos.

No obstante, no procede profundizar más en este análisis. Pienso, en efecto, que una definición de postura sobre el problema teórico planteado resulta superflua debido a que este Tribunal ya ha declarado de forma reiterada que la Comunidad puede estar obligada a reparar los daños derivados de

Reglamentos ilegales. De esta jurisprudencia no se desprende si la orientación del Tribunal de Justicia se inspiraba en los principios comunes a los Estados miembros o se basaba en la línea de razonamiento más amplia seguida por el Abogado General Sr. Roemer. En mi opinión, dada la extrema dificultad que entraña hacer coincidir la jerarquía de los actos normativos comunitarios con la de los actos normativos estatales, es lógico que la solución más estricta en materia de responsabilidad de los poderes públicos se adopte con respecto al Consejo de las Comunidades, que tiene la doble función de legislador y de autoridad administrativa sin contar con esa investidura democrática, esa capacidad de expresar la soberanía popular, que pueden justificar la exclusión del legislador de las normas generales en materia de responsabilidad.

Las sentencias del Tribunal de Justicia a las que me refiero son las de 2 de diciembre de 1971, *Zuckerfabrik Schöppenstedt*, antes citada; de 13 de junio de 1972, *Compagnie d'approvisionnement* (asuntos acumulados 9/71 y 11/71, Rec. p. 391); de 24 de octubre de 1973, *Merkur* (43/72, Rec. p. 1055); de 2 de julio de 1974, *Holtz y Willemsen* (153/73, Rec. p. 675); de 14 de mayo de 1975, *Comptoir national technique agricole* (74/74, → Rec. p. 533), y de 31 de marzo de 1977, *Compagnie industrielle du Comté de Loheac* (asuntos acumulados 54/76 a 60/76, Rec. p. 645).

El principio enunciado en todas estas resoluciones —con leves variantes de tenor, aunque con una sustancial identidad de contenido— se expresó en los siguientes

términos en la sentencia de 2 de diciembre de 1971: «Considerando que en el presente caso la responsabilidad extracontractual de la Comunidad supondría, cuando menos, la ilicitud del acto supuestamente causante del perjuicio; que, por tratarse de un acto normativo que contiene decisiones de política económica, dicha responsabilidad de la Comunidad por el perjuicio supuestamente sufrido por los particulares a causa de dicho acto únicamente puede generarse, habida cuenta de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, cuando se da una violación suficientemente definida de una norma jurídica superior que protege a los particulares».

En mi opinión, esta jurisprudencia resuelve en sentido correcto la cuestión de principio de la que venía ocupándome hasta ahora: la Comunidad puede ser obligada a reparar los daños causados por actos normativos ilegales. En las sentencias citadas se habla, precisamente, de un acto normativo «que contiene decisiones de política económica»: tal era, sin duda, el Reglamento n° 563/76, dado que la expresión empleada por el Tribunal de Justicia guarda relación, básicamente, con los actos que son producto del ejercicio de una potestad discrecional en la regulación de un sector de la economía. Al mismo tiempo, la jurisprudencia de que se trata confirma también el segundo punto de carácter preliminar que me propongo aclarar: a saber, la no coincidencia entre motivos de invalidez y presupuestos de responsabilidad. En el pasaje citado de la sentencia *Zuckerfabrik Schöppenstedt* se observa, exactamente, que la ilegalidad del acto lesivo es «cuando menos» necesaria para que exista una responsabilidad extracontractual

de la Comunidad, y de inmediato se añade que tal responsabilidad, por daños causados por Reglamentos que implican una opción de política económica, depende de otras dos condiciones: que la norma vulnerada sea «una norma jurídica superior que proteja a los particulares» y que la violación sea «suficientemente caracterizada» («suffisamment caractérisée»; «hinreichend qualifiziert»). Son éstos, por tanto, los elementos ulteriores que demuestran la existencia, más allá de la simple comprobación de la ilegalidad de un Reglamento y antes de abordar los problemas de la naturaleza del daño, del nexo de causalidad entre acto ilícito y daño, y de la cuantía del perjuicio que debe ser reparado.

3. En el caso de autos, no cuesta trabajo comprobar que las normas vulneradas, o al menos dos de ellas, deben en efecto calificarse como normas superiores a los Reglamentos, destinadas a proteger a los particulares y poseedoras, en efecto, de un contenido al que corresponden derechos subjetivos de los particulares. Del citado apartado 7 de los fundamentos jurídicos de las sentencias de 5 de julio de 1977, se desprende, ante todo, que el Tribunal de Justicia consideró violado el principio de no discriminación, en la medida en que definió como «reparto discriminatorio de las cargas entre los distintos sectores agrícolas» la obligación de compra establecida por el Reglamento n° 563/76. Creo que no interesa demostrar si, al resolver de ese modo, el Tribunal de Justicia se basó en la norma de no discriminación contenida en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado o en el principio más general de no discriminación al que está subordinada toda la norma-

tiva comunitaria; en ambos supuestos, la norma vulnerada se cuenta entre aquellas que atribuyen derechos subjetivos a los particulares. En segundo lugar, las sentencias citadas se remitían de implícito al principio de proporcionalidad, como lo pone de manifiesto la frase: «*además*, dicha obligación (de compra) no era necesaria para alcanzar el objetivo perseguido [...]». También este principio tiene, indudablemente, un nivel superior al de los Reglamentos, y también se dirige a proteger a los particulares, que derivan del mismo el correspondiente derecho subjetivo de carácter fundamental: me permito remitir, sobre este extremo, a las abundantes consideraciones expuestas en mis conclusiones de 7 de junio de 1977 (punto 6) y a la jurisprudencia en ellas citada (en particular, a la sentencia de 17 de diciembre de 1970, *Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide/Köster*, 25/70, «*Rec. p. 1161*).

Por último, en la última frase del citado apartado 7, las sentencias de 5 de julio de 1977 declaraban la infracción del artículo 39 del Tratado —que enuncia los objetivos de la Política Agrícola Común— o, más exactamente, del párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado, en lo que respecta a la obligación de las organizaciones comunes de mercado de «limitarse a conseguir los objetivos enunciados en el artículo 39». Dicha frase señala, en efecto, que la obligación de compra, establecida mediante el Reglamento nº 563/76, «no podía justificarse en el marco de la realización de los objetivos de la Política Agrícola Común». Ahora bien, a este respecto, cabe dudar que se trate de una norma destinada a proteger a los particulares confiriéndoles

derechos subjetivos: los intereses de los destinatarios de la Política Agrícola Común obtienen de ella, sin duda, una protección, aunque no en forma de atribución de derechos subjetivos. No obstante, este aspecto de la situación aquí examinada no modifica las apreciaciones efectuadas en relación con el alcance, para los sujetos del ordenamiento jurídico comunitario, de las otras dos normas vulneradas: el principio de no discriminación y el principio de proporcionalidad. Bastaría también con la disconformidad con una sola de estas normas para considerar ilegal e inválido cualquier Reglamento, y vulnerado un derecho subjetivo individual; carece por tanto de pertinencia el que una tercera norma contradicha por el Reglamento nº 563/76 sea un instrumento de protección de simples intereses y no una fuente de derechos subjetivos.

4. Bastante más difícil es determinar si se produjo, en el presente caso, una violación *grave*, suficientemente caracterizada, del Derecho comunitario. En efecto, en lo que respecta a la identificación de esta característica, de esta particular cualidad que debe tener una violación para que la Comunidad responda de los daños derivados de un Reglamento ilegal, las opiniones difieren mucho.

Según una orientación expresada por los Abogados Generales Sres. Roemer y Reischl, debe considerarse *grave*, particularmente caracterizada, una violación de carácter *evidente, manifiesto* (véanse sus respectivas conclusiones en los asuntos en los que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 1973,

Werhan/Consejo, asuntos acumulados 63/72 a 69/72, Rec. pp. 1229 y ss., especialmente p. 1259, y Holtz y Willemsen, antes citado, especialmente p. 706).

El Abogado General Sr. Reischl hablaba también de «transgresión indubitada» de un principio (se trataba en aquel caso, como en el presente, de la prohibición de la discriminación), y de «desconocimiento manifiesto y grave de su contenido fundamental» (Rec. 1974, p. 706), deteniéndose, por último, en las «proporciones» del supuesto trato discriminatorio (Rec. 1974, especialmente p. 707).

Temo que toda tentativa de definir la violación grave a través de la característica de la «evidencia» represente un cambio terminológico no suficiente para disipar las dudas. Además, subrayo ante todo que, en el contexto de ambas conclusiones antes citadas, se trataba esencialmente de determinar si se había violado o no el principio de no discriminación: el Abogado General Sr. Roemer consideró que sí, y dedujo de ello la responsabilidad de la Comunidad; el Abogado General Sr. Reischl se pronunció en sentido negativo y excluyó que pudiera obligarse a la Comunidad a reparar los supuestos daños. Por lo demás, la citada sentencia de 14 de mayo de 1975, considerando violado el principio de confianza legítima por no haberse introducido normas transitorias adecuadas en un Reglamento de la Comisión, declaró que esta última había «vulnerado una norma jurídica superior y *generado así la responsabilidad de la Comunidad*» (apartado 44).

Por todo ello sería tentador deducir que el concepto de violación grave se reduce al de violación de un principio de Derecho comunitario o se convierte, precisamente, en un añadido superfluo, cuando ya se ha precisado que la responsabilidad supone la violación de una norma superior que atribuye derechos subjetivos a los particulares. Esta fue la orientación en la que me inspiré, en la línea de la sentencia *Comptoir national technique agricole*, en mis anteriores conclusiones de 7 de junio de 1977. No obstante, pienso que dicha deducción corre el peligro de parecer apresurada y que es necesario profundizar en el análisis, habida cuenta de la insistencia con que el Tribunal de Justicia ha reiterado, en su jurisprudencia, que la responsabilidad por daños derivados de actos normativos debe reconocerse en los casos de violaciones graves, y visto que el alcance de las repercusiones de dicha responsabilidad justifica una dosis notable de cautela. A este respecto, procede recordar que el Abogado General Sr. Roemer, en las conclusiones citadas, percibió en la sentencia *Zuckerfabrik Schöppenstedt* *cautelas* «de tal modo que los recursos de indemnización de los daños causados por actos normativos se limiten a situaciones determinadas de carácter excepcional». De este modo se identificó, según lo entiendo, la función que el Tribunal de Justicia desea atribuir a la característica de la «gravedad» de la violación.

5. Para razonar todavía en términos generales, y de modo esquemático, diré que un acto ilícito puede revestir particular gravedad bien por el rango y la importancia de la norma vulnerada, bien por el grado de culpa del comportamiento del autor del acto, o

bien por la entidad de la lesión patrimonial. Me parece oportuno exponer algunas consideraciones sobre cada uno de estos aspectos, teniendo en cuenta el hecho de que estamos aquí ante un acto normativo ilícito, y que dicho acto ya ha sido declarado contrario al Derecho comunitario.

El primero de los aspectos mencionados me parece ser el menos controvertido. Está claro que la ilegalidad de un acto normativo implica su contrariedad a una norma de rango superior y, además, ya se ha visto que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia exige, específicamente a efectos de la responsabilidad, que se trate de una norma dirigida a proteger a los particulares: ello se tradujo en el concepto aún más restringido de norma atributiva de derechos subjetivos a los particulares. Esto puede ya valer para excluir la responsabilidad cuando se vulnera una norma relativa al procedimiento o a la forma de los actos normativos: las normas de este tipo no suelen atribuir derechos subjetivos a los particulares, aun cuando indudablemente es posible que se declare la invalidez de un acto normativo viciado por motivos de procedimiento o de forma. Pero iré aún más lejos en lo que respecta a la importancia que la norma debe revestir para calificar como grave la infracción de la misma: a saber, pienso que debe tratarse de un principio, de una norma que tenga una importancia fundamental en el marco del sistema del Derecho comunitario. Dicho de otro modo, la gravedad de la lesión jurídica debería apreciarse, a mi entender, a la luz de todo el sistema, y debería por tanto relacionarse con el peso que tiene la norma, por su contenido y función, en el marco del sistema.

Mucho más complejo es el problema de la culpa. Es sabida la diferencia de tenor que, a este respecto, existe entre el párrafo primero del artículo 40 del Tratado CECA y el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE. En la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a este último Tratado no sólo falta la afirmación según la cual la culpa se cuenta entre los presupuestos necesarios de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, si no que, por el contrario, se precisa que «en virtud del párrafo segundo del artículo 215 y de los principios generales a los que remite dicha disposición, la responsabilidad de la Comunidad supone la concurrencia de un conjunto de requisitos en lo que respecta a la realidad del daño, la existencia de un nexo de causalidad entre el perjuicio invocado y el comportamiento reprochado a las Instituciones y la ilegalidad de dicho comportamiento» (véanse las sentencias de 28 de abril de 1971, Lütticke, 4/69, Rec. p. 325, y Holtz y Willensen, antes citada: la primera relativa a un acto de efecto individual y la segunda a un acto normativo). Y procede citar de nuevo la sentencia de 14 de mayo de 1975, *Comptoir national technique agricole*, pues en ella se llega a declarar la responsabilidad de la Comunidad por un acto normativo incompatible con el principio de confianza legítima, tras haber descrito objetivamente la línea de conducta de la Comisión (supresión inmediata de los montantes compensatorios no acompañada de la adopción de disposiciones transitorias), aunque sin ninguna apreciación del elemento subjetivo de la culpa. En definitiva, por tanto, parece que —a falta de la posibilidad de deducir otras orientaciones de los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros— el Derecho comunitario consi-



dera suficiente, a efectos de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, el carácter indudablemente voluntario de los actos de las Instituciones, que entraña una presunción de culpa cuando se adopta una medida ilícita. Esta es, por lo demás, la solución acogida, con respecto a los actos administrativos ilegales, en los ordenamientos jurídicos de determinados Estados miembros, entre ellos Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo (véase, a este respecto, el dictamen «Zur Reform des Staatshaftungsrechts» del Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1975, p. 8).

Dicho esto, me parece difícil suponer que, a efectos de la responsabilidad por daños resultantes de actos normativos comunitarios, la violación deba calificarse a través de un elemento adicional (culpa grave) que no desempeña ningún papel como presupuesto general de la responsabilidad de las Instituciones comunitarias. Por otra parte, en un caso como el presente, en que la línea de conducta de las Instituciones comunitarias ya fue sometida a apreciación con el fin de determinar si el Reglamento de que se trata era inválido, el carácter «inexcusable» de este comportamiento debe considerarse ya comprobado. Lo prueba el hecho de que el Consejo y la Comisión, al exponer los motivos que en su opinión justificaban la adopción de la medida y demostraban, por ende, la inexistencia de culpa grave por su parte, se sirvieron de alegaciones ya examinadas y desestimadas por el Tribunal de Justicia en los citados asuntos prejudiciales *Bela-Mühle*, *Granaria*, y *Ölmühle y Becher*: la grave crisis en el sector lechero, la urgencia de medidas destinada a remediarla, la

evolución de las importaciones de soja procedentes de Estados Unidos, etc. En otras palabras: el problema abordado cuando se discutía la invalidez del acto normativo controvertido —si el Consejo se mantuvo dentro del ámbito de su potestad discrecional o sobrepasó los límites de dicha potestad— ya ha absorbido la cuestión del carácter «excusable» de la medida adoptada; si ésta estaba plenamente justificada por las circunstancias, no habría procedido anular el Reglamento y, por tanto, habría desaparecido el presupuesto principal de la responsabilidad: el carácter ilícito del acto.

Resta por ver si el concepto de «violación suficientemente definida» puede vincularse al factor de la gravedad del daño, de la entidad de la lesión patrimonial. Un indicio en este sentido se contiene en las conclusiones antes citadas del Abogado General Sr. Roemer de 18 de septiembre de 1973 (Rec. 1973, p. 1238), cuando se afirma que una determinada disposición de fijación de precios, pese a referirse a una categoría amplia, parece ser análoga a una medida individual a efectos de la responsabilidad, dado que debe presumirse que «afecta aparentemente al fundamento mismo de la existencia de quienes forman parte de ella». Más adelante, el Abogado General Sr. Roemer manifestó considerar suficiente, a efectos de la admisibilidad del recurso, la circunstancia de que la disposición impugnada tenga para los demandantes «consecuencias profundas, que amenazan a su propia existencia». Sin embargo, el Abogado General Sr. Reischl, en sus citadas conclusiones de 8 de mayo de 1974, se opuso a este punto de vista, excluyendo que la gravedad de las consecuencias del acto ilícito

pueda asimilarse a un requisito para el ejercicio de una acción de reparación, y subrayando que ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ni la referencia al concepto de «violación suficientemente definida» pueden respaldar dicha idea.

En algunos Derechos internos se encuentran casos en los cuales el derecho a reparación depende también de la gravedad del daño. Así, por ejemplo, en dos resoluciones del Conseil d'Etat francés (14 de enero de 1938, *La Fleurette*, Recueil Lebon, p. 25; 22 de octubre de 1943, *Etablissements Lacaussade*, *ibidem*, p. 231), la reparación del daño derivado de disposiciones legales se subordina a su carácter «anormalmente grave». En el mismo sentido se pronunció también dicho Conseil d'Etat en los asuntos *Caucheteux y Desmonts*, 21 de enero de 1944; *Vannier*, 27 de enero de 1961; *Chauche*, 10 de febrero de 1961, y *Bovero*, 25 de enero de 1963 (véase el citado dictamen del Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, pp. 61 y ss.). Debe observarse, sin embargo, que todas estas resoluciones se refieren a indemnizaciones por perjuicios derivados de normas *lícitas*; además, contemplan también un segundo requisito, a saber, la especialidad del perjuicio. Los términos del problema no eran por tanto los mismos, y ello al margen de la imposibilidad de trasladar al Derecho comunitario soluciones acogidas por el ordenamiento jurídico de un único Estado miembro.

Cabe preguntarse si, en el plano de la equidad, puede estar justificado basar el concepto de «violación suficientemente definida»

de la norma jurídica superior por parte del legislador comunitario en el criterio de la gravedad de la lesión patrimonial. En mi opinión, las consideraciones a favor y en contra se contrapesan. Por un lado, cabría sostener que, cuando se trata de un daño sufrido por numerosos sujetos —en el ámbito de las categorías víctimas de discriminación— puede imponerse en interés general un determinado grado de sacrificio, siempre que se permanezca dentro de los límites de una pérdida económica tolerable. Así podría considerarse una pérdida que no supere la amplitud de las oscilaciones medias, estadísticamente observables, de los precios de mercado de determinadas mercancías, cuando, como en el caso de autos, el daño patrimonial consista en un aumento de los precios provocado por la medida inválida. De manera más imprecisa, cabría también decir que una pérdida económica que no interrumpa o altere de modo considerable el ritmo de actividad de una empresa parece tolerable. La aplicación de estos criterios presupondría, no obstante, la referencia a un modelo abstracto de empresa media. En la realidad, lo que es tolerable para una empresa de grandes dimensiones puede no serlo para otra, con menor capacidad de resistencia, pero no obstante esta circunstancia no puede pensarse en apreciar la gravedad de la lesión en relación con cada uno de los sujetos que formulan una pretensión de reparación, dado que se trata aquí de definir un presupuesto de responsabilidad por un acto de eficacia general.

Por otra parte, en sentido contrario a la aceptación del criterio de la gravedad de la lesión patrimonial se encuentra el hecho de que una medida ilegal, a diferencia de una

norma fundamental del sistema y de los derechos subjetivos que garantiza, debería dar lugar a una reparación para restablecer, en aras del interés colectivo, el equilibrio quebrado por el acto ilícito; y ello con independencia de la entidad del perjuicio. Esto es aún más evidente cuando el acto ilícito consiste en una violación de la prohibición de discriminación y del principio de proporcionalidad. No carece de significación la circunstancia de que el requisito de la gravedad de la lesión económica haya sido enunciado, en la jurisprudencia francesa, únicamente para la indemnización del daño derivado de actos normativos lícitos.

En definitiva, la eventual estimación en la sentencia de este Tribunal del criterio del que vengo hablando hasta ahora constituiría una elaboración interpretativa del concepto de «violación suficientemente definida», ciertamente no incompatible con la lógica del sistema de la responsabilidad por actos normativos, pero no deducible de los principios comunes a los Derechos de los Estados miembros. Si dichos Derechos proporcionan una orientación común, al menos en materia de responsabilidad por actos (también normativos) ilícitos de la Administración Pública, esta orientación es en el sentido de no hacer depender la reparación de la entidad del daño.

6. Ya se ha visto que la cuestión que acabo de examinar se relaciona con otra en la jurisprudencia del Conseil d'Etat francés: precisamente con la de la naturaleza especial del perjuicio («préjudice spécial au requérant»). Se trata, en dicha jurisprudencia,

de un segundo requisito para indemnizar a quien haya sufrido un daño por causa de un acto legislativo (o también reglamentario) *lícito*.

Paralelamente, en el Derecho alemán se ha desarrollado la doctrina del sacrificio especial (Sonderopfer), mencionada a menudo durante los presentes procedimientos; doctrina nacida, según parece, en materia de expropiación puesto que se quería determinar el elemento material de este acto coercitivo lícito junto al elemento formal de su carácter individual.

Trasladadas al plano del Derecho comunitario, y más concretamente de nuestro problema de la responsabilidad por daños derivados de Reglamentos ilegales, estas orientaciones inducen a plantear el siguiente interrogante: ¿debe limitarse la responsabilidad de la Comunidad a los casos en que existan sujetos, o grupos de sujetos, específicamente determinados, y, por tanto, excluirse cuando el acto normativo se refiera a categorías amplias de sujetos? Deseo observar de inmediato que, en mi opinión, procede debatir dicho problema sin permanecer anclados en una u otra dirección de Derecho interno —tanto más cuanto que la responsabilidad por actos ilegales y la indemnización por actos ilegales son dos cosas enteramente distintas— y teniendo en cuenta, más bien, un indicio de Derecho comunitario que ofrece el ya citado artículo 34 del Tratado CECA, disposición que limita la obligación de reparación del daño a cargo de la Alta Autoridad, como consecuencia de decisiones —eventualmente generales— ilegales, a los casos de «perjuicio directo y

especial sufrido por una empresa o grupo de empresas».

Procede, no obstante, aclarar los límites dentro de los cuales se plantea el problema. Por un lado, es evidente que la Comunidad no podría ser obligada a responder por daños provocados por un acto normativo ilegal a la totalidad de los sujetos del Derecho comunitario: aparte de lo absurdo de esta hipótesis, ¡un acto de esas características no podría, en todo caso, anularse por vulnerar el principio de no discriminación! Por otro lado, sería inaceptable introducir un requisito de «perjuicio individual» que someta, en definitiva, la responsabilidad de la Comunidad derivada del acto ilícito normativo al requisito consistente en que el damnificado haya sido afectado directa e individualmente. De ese modo, en efecto, se terminaría por trasladar al ámbito de la acción de responsabilidad un presupuesto propio del recurso de anulación; lo que difícilmente se conjuga con la distinción neta entre ambos medios de impugnación afirmada en la jurisprudencia de este Tribunal (en este sentido, véanse las acertadas observaciones de Fuss, «Zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs über die Gemeinschaftshaftung für rechtswidrige Verordnungen», en *Festschrift für Friedrich August Freiherr von der Heyde, I*, p. 179).

El núcleo de la cuestión en el caso de autos es, por tanto, si quienes pertenecen a una categoría ampliamente determinada —los criadores de ganado bovino y porcino y de aves de corral sobre los cuales recayeron las cargas impuestas por el Reglamento nº 563/76— pueden invocar un derecho de

reparación, pese a ser, ciertamente, más numerosos que un «grupo de empresas». Cabría considerar que, si bien el trato discriminatorio de la mencionada categoría económica entrañó la invalidez del Reglamento citado, el carácter excesivamente amplio de la categoría discriminada impide, en cambio, percibir en el daño sufrido un carácter suficientemente individualizado, a efectos del nacimiento de la responsabilidad. Exigencias de interés público podrían conducir a excluir el carácter indemnizable de los daños que afectan a amplias categorías de sujetos, en particular con el fin de evitar que la Comunidad soporte un importe muy elevado de indemnizaciones.

Estas consideraciones de oportunidad no cuentan, sin embargo, con el apoyo de argumentos basados en el Derecho positivo (a excepción del citado artículo 34 del Tratado CECA, en el cual, sin embargo, me parece difícil reconocer la expresión de un principio general, tanto más cuanto que el régimen de la responsabilidad comunitaria fue modificado por el Tratado CEE). En el mismo Derecho alemán, cuando se trata de responsabilidad por actos normativos ilegales, no se exige que el daño presente un carácter especialmente individualizado; el Bundesgerichtshof ha declarado que basta con comprobar la ilegalidad de la lesión patrimonial para considerar demostrado un «sacrificio especial» (véase Kimminich, en *Bonner Kommentar*, art. 14 GG, párrafo 241). Ello se basa, según mi parecer, en una *ratio* extrapolable también al Derecho comunitario: si se admite que la Comunidad debe responder de los daños causados por un acto de eficacia general, declarado ilegal basándose en un principio también general,

¿cómo restringir la esfera de quienes tienen derecho a la reparación si no es a la luz del principio violado y del daño directamente sufrido? No olvido que la responsabilidad comunitaria en la materia aquí examinada está subordinada a la violación de una norma superior que crea derechos subjetivos: es, pues, lógico que el titular del derecho vulnerado sea titular de la pretensión de reparación con independencia del número de los restantes titulares del mismo derecho vulnerado (aunque siempre dentro, bien entendido, de la categoría protegida por la norma superior). Así me parece, por lo demás, que razonó el Tribunal de Justicia en el asunto *Comptoir national technique agricole*, antes citado, al considerar a la Comunidad responsable por la adopción de un Reglamento, incompatible con el principio de confianza legítima, que perjudicaba a todos los exportadores de semillas de colza o de nabina y de aceites derivados de ellas.

7. Me parece oportuno, en este punto, recapitular de modo sintético los resultados a que he llegado, a propósito del problema de las características distintivas de una violación «suficientemente definida», con respecto al caso de autos.

- a) Debe ciertamente tenerse en cuenta, a efectos de la responsabilidad por daños causados por Reglamentos, la importancia de la norma vulnerada; debe tratarse de una norma de conducta que revista importancia fundamental en el sistema comunitario. Así sucedió en el presente caso.
- b) No se exige una «culpa grave», al estar el elemento de la culpa implícito en el mecanismo de la responsabilidad por actos de las Instituciones de la CEE, y especialmente por actos de carácter normativo. Ello hace superfluo el examen del carácter «excusable» o inexcusable de las decisiones adoptadas por las autoridades comunitarias a la hora de elaborar el Reglamento nº 563/76. Con todo, el carácter «excusable» ya fue excluido cuando el Tribunal de Justicia consideró que el Consejo sobrepasó los límites de su potestad discrecional y declaró, entre otras cosas (en las sentencias de 5 de julio de 1977), que la medida adoptada no era necesaria para alcanzar el objetivo perseguido.
- c) Según los principios comunes a los Derechos de los Estados miembros, la responsabilidad de los poderes públicos por actos ilegales no presupone que el daño tenga una determinada entidad. Si el Tribunal de Justicia considerase, elaborando por vía de interpretación «evolutiva» el concepto de violación grave, que debe relacionarse la gravedad con la entidad del daño, sería oportuno determinar una fórmula general que defina los límites del daño tolerable.
- d) Con respecto a los daños derivados de la contrariedad de actos normativos comunitarios a normas superiores que atribuyen derechos a los particulares, debe considerarse, en principio, que todo titular del derecho lesionado tiene

derecho a la reparación, aun cuando pertenezca a una amplia categoría de sujetos. Lo necesario y suficiente es que puedan determinarse los titulares del derecho, cosa que en el presente caso parece posible, precisamente debido a que el Reglamento n° 563/76 afectaba sólo a determinadas categorías de agentes económicos.

8. Al comienzo de la segunda fase escrita de este procedimiento, el Tribunal de Justicia instó a las partes a que indicasen «si las demandantes tenían la posibilidad de reparar dichas consecuencias (las consecuencias perjudiciales del Reglamento n° 563/76) en sus relaciones con los suministradores, oponiéndose a que éstos repercutieran sobre los precios de los alimentos la incidencia del régimen establecido por el Reglamento». De este modo se pretendía determinar si el perjuicio era evitable o no, mediante una línea de conducta distinta por parte de las demandantes.

Respondiendo a la solicitud del Tribunal de Justicia, las demandantes afirmaron que no estaban en condiciones de oponerse a los incrementos de precios tanto por la imposibilidad de constituir grandes reservas, a causa de la pérdida de calidad que con ello sufrirían los alimentos para animales, como habida cuenta de la disminución del rendimiento del ganado, supuestamente provocada por la modificación de los alimentos debida al cambio de suministrador, dado que la composición de los alimentos para animales varía entre los distintos fabricantes. Asimismo, en cuanto a la posibilidad de abastecerse de suministradores establecidos

en regiones más alejadas, se afirmó que fue descartada debido a la elevada incidencia de los gastos de transporte.

El Consejo sostuvo que no era imposible para los compradores de alimentos para animales oponerse a los incrementos de precios; lo demuestra, en su opinión, la circunstancia de que una empresa se negó a aceptar dichos incrementos (y precisamente esto originó el asunto prejudicial 114/76). Parece, no obstante, que en este caso concreto el ganadero pudo servirse de cláusulas contractuales particulares que le vinculaban a su suministrador y le permitían oponerse a un incremento basado en una norma impugnada. No consta que también existiera la misma posibilidad en el caso de las actuales demandantes.

Por otra parte, la Comisión reconoció que los suministradores de alimentos para animales ocupan una posición bastante fuerte en el mercado y que, por tanto, las posibilidades que tenían las empresas ganaderas pequeñas y medianas de oponerse a los incrementos de precio eran bastante escasas. Ello no obstante, según la Comisión, los distintos ganaderos podrían haber tratado de resistir actuando a través de sus asociaciones profesionales o agrupándose unos con otros. Sin embargo, en definitiva, la propia Comisión excluye que esta cuestión pueda revestir una importancia determinante para la solución de los presentes asuntos.

Soy del parecer de que no cabe hablar de un comportamiento de las demandantes que haya contribuido a generar el daño. De

hecho, las justificaciones que adujeron sobre la forma en que se comportaron son convincentes; añadiré que, en el momento en que las demandantes comenzaron a sufrir los incrementos del precio, el Reglamento nº 563/76 todavía no había sido declarado inválido, y que las dudas acerca de la validez de una norma, si bien justifican el ejercicio de una acción jurisdiccional, no obligan a los interesados a discutir todos los comportamientos ajenos derivados de la aplicación de dicha norma.

9. Las consideraciones hasta aquí expuestas me inducen a pensar que la Comunidad es responsable de los daños causados por la aplicación del Reglamento nº 563/76. Restan por examinar las cuestiones de la naturaleza del daño y del nexo de causalidad entre el acto ilícito y el daño; dejando a un lado por ahora, como precisaba al comienzo, la cuestión de la cuantía de la indemnización.

Básicamente, las demandantes reprochan el hecho de que, como consecuencia del citado Reglamento, se produjo un aumento del precio de los alimentos para animales; en tanto que compradoras de dichos productos, fueron obligadas a pagar dicho precio más elevado, sufriendo un daño que corresponde, supuestamente, a la magnitud del incremento.

Dicho esto, procede determinar:

a) en principio, si es indemnizable un daño invocado no por los principales destinatarios del Reglamento nº 563/76 —los productores e importadores de

alimentos para animales— sino por los compradores de dichos alimentos;

- b) qué grado de incidencia tuvo el Reglamento nº 563/76 en los incrementos de los precios de los alimentos para animales, y si constituyó el único factor de dichos incrementos o no;
- c) si las demandantes no podían repercutir, a su vez, a la clientela la carga del incremento de precios;
- d) qué pertinencia puede tener una indagación acerca de las repercusiones del Reglamento citado sobre los costes de producción y los márgenes de beneficio de las empresas demandantes.

*Sobre la letra a),* no me parece que pueda acogerse la tesis de las Instituciones demandadas, que tiende a negar la existencia de un nexo adecuado de causalidad entre el Reglamento y el daño reprochado por las demandantes, basándose en que las diversas vicisitudes acaecidas entre la causa y el efecto excluyen el carácter directo del nexo de causalidad. La circunstancia de que las disposiciones del Reglamento tuvieran por destinatarios inmediatos a los fabricantes e importadores de alimentos para animales —y, por tanto, a sujetos distintos de los que, finalmente, terminaron por soportar la incidencia económica— no es suficiente para negar que el Reglamento es la causa (o, al menos, una de las causas) del precio más elevado de los alimentos para animales. Por otra parte, procede recordar que, según el

artículo 5 del Reglamento controvertido, la incidencia de la carga resultante de dicho Reglamento se repercutía sobre los compradores sucesivos de los productos a que se refieren los artículos 2 y 3 (en particular, las semillas de colza, de nabina, de girasol, de lino y de soja o los productos proteínicos derivados de su transformación) en todos los casos de contratos celebrados antes de la entrada en vigor del Reglamento. En consecuencia, los compradores de los alimentos para animales no eran, ni siquiera formalmente, «terceros» con respecto al régimen introducido por el Reglamento.

*Sobre la letra b).* Las dos Instituciones demandadas sostienen que los aumentos que registró el precio de los alimentos para animales en la primavera de 1976 no estaban enteramente justificados por la incidencia de la obligación de incorporar leche en polvo.

Según la Comisión, dichos incrementos se deben en gran medida a otras causas, que no tienen nada que ver con el Reglamento nº 563/76. Mencionando el hecho de que, entre marzo y julio de 1976, el incremento del precio de la soja ascendió casi al cuádruplo del incremento del precio que puede considerarse provocado por el empleo de leche desnatada en polvo al comienzo de la aplicación del Reglamento del Consejo, la Comisión se pregunta cuáles son, del aumento registrado por el precio de los alimentos para animales, la parte verdaderamente correspondiente a la obligación de compra de leche en polvo y la imputable al aumento del precio mundial de la soja. Por otro lado, según cuanto afirma la misma

Comisión, los productores de alimentos para animales trataron de reducir la incidencia del doble aumento de los costes utilizando productos sustitutivos internos que contienen proteínas, en relación con los cuales no estaba prevista la obligación de compra de leche en polvo.

Las empresas demandantes aportaron numerosas cartas, que les fueron enviadas por sus respectivos proveedores poco después de la entrada en vigor del Reglamento nº 563/76, para informarles de que el régimen establecido por dicho Reglamento les obligaba a incrementar los precios de los piensos. El aumento inicial, que alcanzó como máximo el 5 %, disminuyó en general posteriormente en cerca de una cuarta parte. Dicha disminución, tal como se explicó durante la vista, se debió al hecho de que, en un primer momento, los productores de alimentos para animales repercutieron en sus precios la carga adicional resultante de la pérdida de la fianza prevista en los artículos 2 y 3 del Reglamento antes citado, mientras que, en una segunda fase, se limitaron a imputar a sus clientes el menor incremento resultante de la incorporación en los piensos de la leche en polvo. Ello explicaría también por qué la disminución de los precios de los alimentos para animales, acaecida tras la desaparición del régimen establecido por el Reglamento del Consejo antes citado, fue inferior a los aumentos iniciales.

Las partes demandadas respondieron que no basta con aportar las declaraciones de los suministradores y que las demandantes deberían indicar los detalles del cálculo efectuado del incremento de los precios,



habida cuenta de la diversa composición de los piensos según los distintos tipos de cría.

En definitiva, las Instituciones demandadas no niegan la existencia de una relación entre el Reglamento del Consejo y el incremento de los precios de los piensos. Lo que discuten es, más bien, que pueda imputarse a dicho Reglamento la totalidad de la cuantía de los aumentos invocados por las demandantes. Sobre este punto específico, la controversia se refiere no al *si*, sino al *cuánto*.

Ello no priva a la cuestión de la gran importancia que reviste para determinar hasta qué punto existe el nexo de causalidad entre el Reglamento ilícito y el daño, y cuál es la entidad del daño imputable a la aplicación del Reglamento. Debo decir que las demandantes no se equivocan cuando justifican la insuficiencia de la prueba aportada señalando la dificultad de determinar cómo efectúa sus cálculos el productor de piensos y cuál es la composición precisa de sus productos. Solicitan que se cite, en calidad de testigos, a los responsables del cálculo relativo a la incidencia de la obligación de compra de la leche en polvo en las distintas empresas productoras de piensos, e indican específicamente sus nombres, cualificaciones y domicilios.

En realidad, sólo los fabricantes están en condiciones de precisar cómo calcularon la incidencia del Reglamento nº 563/76 en sus costes, teniendo en cuenta los distintos elementos que entran en la composición de los alimentos para animales, su relación

cuantitativa y los incrementos de los precios de la soja en el período considerado. Huelga añadir que las respuestas podrán variar en función de los productores y de los tipos de alimentos para animales. En mi opinión, todo esto deberá aclararse, por lo tanto, mediante una prueba oral y un dictamen pericial técnico.

*Sobre la letra c).* No bastaría, de todos modos, con probar el alcance de la incidencia que en el precio de los alimentos para animales tuvo la compra obligatoria de leche en polvo para determinar la cuantía del derecho de reparación, si resultase que las demandantes podían, a su vez, repercutir el incremento del coste de los alimentos en los precios aplicados a su clientela. Por ello, también este tema fue objeto de un amplio debate entre las partes.

Las demandantes sostienen que, una vez probada la existencia de un daño resultante del aumento de los precios como consecuencia del Reglamento, no les corresponde demostrar que era imposible repercutir tal perjuicio sobre la clientela, sino que incumbe, por el contrario, a las partes demandadas demostrar lo contrario. En su opinión, toda posibilidad de este tipo está vinculada a las condiciones del mercado, ya que el precio de un producto, prescindiendo de sus costes, resulta del juego de la oferta y la demanda.

Con todo, las demandantes presentaron un informe de los expertos Hülsemeyer y Graser y, basándose en él, subrayaron que, si bien el número de empresas en el sector de la avicultura y sus dimensiones relativas

pueden dar la impresión de una estructura oligopolística del mercado, no obstante, la gran homogeneidad de la producción y el libre acceso de los vendedores competidores de los restantes Estados miembros al mercado interior alemán excluyen, en la práctica, que las empresas del sector estén en condiciones de comportarse como empresas de un mercado oligopolístico. Al margen de esta consideración, las demandantes consideran que el informe Hülsemeyer-Graser demostraba, basándose en un estudio preciso de la incidencia del aumento de los precios de los alimentos para animales en los precios de los polluelos de raza ponedora y de las gallinas ponedoras, que las variaciones de precios de los alimentos para animales no tienen una influencia sustancial sobre los huevos maduros. Si, por tanto, la oferta de polluelos de raza ponedora no reaccionó a la variación del precio de los alimentos para animales, debería deducirse, en su opinión, en función de la ley de la oferta y la demanda, que tampoco los precios de estos productos podrían resultar modificados. En definitiva, en la situación de mercado que caracteriza a los productos controvertidos, según las demandantes los criadores de que se trata no tenían la posibilidad de repercutir sobre sus compradores los aumentos de costes que les causó el Reglamento del Consejo, al menos en el periodo en que estuvo en vigor dicho Reglamento.

La Comisión critica determinados aspectos de este dictamen pericial, aunque no discute el fundamento de los datos en que se basa ni de determinadas apreciaciones económicas de importancia. Más concretamente, en lo que respecta a los criadores de pollos, la

Comisión entiende que existe un cierto margen de maniobra en materia de precios, mientras que, en relación con los productores de huevos, reconoce que su posición en el mercado respecto a los compradores es débil y que existe una competencia particularmente intensa en este sector. Afirmar que, para dar respuesta a la cuestión de si la obligación de compra impuesta por el Reglamento nº 563/76 tuvo una influencia en el precio de los huevos, procedería no sólo tener en cuenta las condiciones concretas del mercado, sino también efectuar un análisis más general de los mecanismos económicos por los que se rige el mercado de que se trata.

Debido al carácter extremadamente técnico de este análisis, me resulta difícil definir mi postura en cuanto al fondo. Estimo que también sobre este interrogante el Tribunal de Justicia debería a continuación ordenar un dictamen pericial, que permita arrojar luz sobre un problema tan importante para la determinación de la indemnización.

*Sobre la letra d).* Durante este procedimiento, las repercusiones económicas negativas del Reglamento nº 563/76 han sido examinadas también en relación con la evolución de los costes de producción de las demandantes y de sus márgenes de beneficio. Desearía subrayar que estas apreciaciones no inciden, a mi entender, en la naturaleza del daño ni en la forma de determinación de la cuantía: el daño consistió, como se ha dicho, en la mayor carga soportada por las demandantes por el aumento de los precios de los alimentos para animales a raíz del citado Reglamento, y la determinación de la

cuantía del daño exige, básicamente, resolver los dos problemas de la influencia de otros factores sobre el aumento de los precios de los alimentos para animales y del eventual traslado de la carga a la clientela de las demandantes. En realidad, determinar en qué medida el Reglamento n° 563/76 pesó sobre los costes de producción de las demandantes y sobre sus márgenes de beneficio interesa desde otro punto de vista: a saber, en el supuesto de que el requisito de la gravedad de la violación cometida por el Consejo esté relacionado con la gravedad de la lesión sufrida por las demandantes.

Anteriormente examiné esta posibilidad teórica y estimé que debía prescindir de ella por los motivos ya expuestos: ahora bien, algunas de las consideraciones aducidas por las partes a este respecto contribuyen a completar el marco de las apreciaciones económicas efectuadas por los interesados.

En primer lugar, debe observarse que las partes están en desacuerdo en lo que respecta tanto a la determinación de la importancia como a la apreciación de la gravedad del aumento de los costes de producción de las demandantes. Las partes demandadas no parecen admitir que se produjese un aumento superior al 1 %, mientras que las demandantes lo estiman, en promedio, en el 2 %. Tampoco en este segundo supuesto, en opinión de las demandadas, podría el daño considerarse grave. Las demandantes sostienen en cambio que, en razón del reducidísimo margen de beneficio que caracteriza al sector, un aumento de los costes de este orden adquiere un valor importante.

En realidad, no puedo detenerme en la mera observación del bajo porcentaje que representa la incidencia de la obligación de compra de la leche en polvo en el coste final de los productos de las demandantes. Para determinar cuál es la importancia real de dicha incidencia en el plano de la economía de la empresa, procede comprobar cuál es la proporción entre dicho incremento del nivel de los costes de producción y el margen de beneficio. Dicha apreciación debería efectuarse en relación con cada una de las empresas, consideradas por separado; ahora bien, si se desea razonar en términos generales, debería adoptarse como término de referencia el margen de beneficio medio de las empresas bien gestionadas del sector.

Falta este término de referencia: las afirmaciones de las partes no se corroboran con pruebas convincentes. Según las demandantes, el aumento de los costes de producción que se produjo por causa del Reglamento n° 563/76 llegó, en algunos casos, a absorber todo el margen de beneficio anual y, en alguna ocasión, incluso a provocar pérdidas superiores. Así sucedió, en su opinión, en el caso de la demandante en el asunto 83/76, que afirma haber sufrido una pérdida muy superior al beneficio anual medio. La demandante en el asunto 40/77 mantiene, a su vez, que la incidencia del Reglamento controvertido redujo prácticamente a cero sus beneficios durante el período en que se aplicó el Reglamento, y lo mismo afirma la demandante en el asunto 94/76. Sólo las demandantes en los asuntos 4/77 y 15/77 sufrieron una incidencia proporcionalmente menor del Reglamento, habiendo registrado, según afirman, una disminución del beneficio anual situada en torno al 20 %.

Las partes demandadas afirman que los productores de huevos obtuvieron en contrapartida facilidades en el marco de la exportación, gracias a una amplia e intensa aplicación del régimen de las restituciones. Pero debe preguntarse si y en qué medida dichas facilidades fueron concedidas en relación con la carga impuesta mediante el Reglamento de que se trata. Dicho de otro modo, nada demuestra que esos beneficios, que ya existían antes del Reglamento n° 563/76 y que continuaron existiendo después, habrían sido de importancia distinta de no haberse adoptado nunca dicho Reglamento.

En lo que respecta al sistema de las exacciones reguladoras comunitarias, al que también se refiere la Comisión, las demandantes observan que sólo puede contribuir a frenar la competencia de los productos de países terceros. Por otra parte, a este respecto las demandantes subrayan que el aumento de los costes provocado por la obligación de compra de la leche en polvo no fue tenido en cuenta en modo alguno, para la fijación del importe de la exacción reguladora aplicable a la importación de aves de corral y productos derivados, dado que la exacción se modifica únicamente en función de las variaciones de la diferencia entre el precio de los cereales forrajeros en el mercado comunitario y el precio de los mismos cereales en el mercado mundial, mientras que no influyen en ella las variaciones registradas en otros sectores.

Por último, cuando se discute el aumento de los costes de producción y la disminución de los beneficios de las empresas interesa-

das, vuelve a plantearse la cuestión de la incidencia relativa de los incrementos del precio de la soja. Si bien es cierto que estos incrementos pesaron sobre los costes de los productos de las demandantes bastante más que la obligación de compra de la leche en polvo resultante del Reglamento n° 563/76, debe observarse también que las empresas de que se trata quizás podían soportar dichos aumentos reduciendo proporcionalmente su margen de beneficio, aunque, precisamente en consideración de este hecho, la incidencia de la obligación de compra de leche en polvo pudo resultar excesivamente onerosa en la economía de la empresa.

En efecto, ante factores objetivos que empeoraban la situación de las empresas de que se trata, resulta tanto más clara la responsabilidad del Consejo, el cual, al adoptar y mantener la medida considerada, acrecentó las dificultades económicas de las empresas del sector, cuando, como ha declarado el Tribunal de Justicia, ello no era necesario para la consecución de los fines perseguidos.

En lo que respecta a los muy delicados elementos técnicos y económicos de esta situación compleja, no me parece, sin embargo, posible, habida cuenta del estado de los autos, expresar un juicio definitivo. Deduzco de ello que, si el Tribunal de Justicia se orientase en el sentido de hacer depender la gravedad de la violación de la gravedad del daño, esta última difícilmente podría determinarse sin una nueva fase de prueba.

10. Concluyo proponiendo al Tribunal de Justicia que, pronunciándose sobre los recursos de indemnización interpuestos contra el Consejo y la Comisión por las empresas Bayerische HNL, Bernd Adleff, F.X. Zollner, Christof Schwab y Johann Seidl, resuelva del siguiente modo:

- a) El Reglamento (CEE) n° 563/76 del Consejo, de 15 de marzo de 1976, ya declarado inválido por las sentencias de 5 de julio de 1977 en los asuntos prejudiciales 114/76, 116/76, 119/76 y 120/76, violó gravemente las normas superiores de no discriminación y de proporcionalidad, de las que se derivan derechos para los particulares, así como el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 y del artículo 39 del Tratado CEE.
- b) En consecuencia, la Comunidad está obligada a reparar los daños que las demandantes hayan sufrido a causa de la aplicación de dicho Reglamento.
- c) La cuantía de los daños que han de repararse deberá ser determinada en fases ulteriores del procedimiento; salvo que las partes comuniquen al Tribunal de Justicia, en los seis meses siguientes a la fecha de la presente sentencia, que han llegado a un acuerdo sobre la cuantía de la reparación.