

CONCLUSIONES DEL JUEZ DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
 SR. JACQUES BIANCARELLI
 presentadas el 30 de enero de 1991 *

Indice

Introducción	II-286
I. El contexto fáctico y jurídico en el que se inscribe el recurso	II-286
1. El régimen de cuotas de producción y de suministro de acero	II-286
2. Las sentencias de anulación pronunciadas por el Tribunal de Justicia	II-288
a) Datos generales	II-288
b) La sentencia de 14 de julio de 1988 recaída en el asunto 103/85	II-290
c) La sentencia de 14 de julio de 1988 recaída en los asuntos acumulados 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 y 285/86	II-290
d) La sentencia de 14 de junio de 1989 sobre Decisiones Generales posteriores	II-293
3. Las relaciones entre la sociedad demandante y la Comisión	II-294
a) Anteriores a las sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1988	II-294
b) Posteriores a las sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1988	II-295
4. Las pretensiones del recurso	II-296
5. Recapitulación de las ilegalidades sancionadas por el Tribunal de Justicia en las sentencias citadas	II-297
II. Los problemas de admisibilidad que suscita el presente recurso, tanto en relación con el artículo 34 como con respecto al artículo 40 del Tratado CECA	II-299
A. Las excepciones de inadmisibilidad relativas a la aplicabilidad del artículo 34	II-300
1. Inexistencia de una previa decisión anulatoria	II-300

* Lengua original: francés.

a) El intercambio de correspondencia entre la demandante y la Comisión no constituye un contrato de Derecho público	II-301
b) La Comisión no dio seguridades formales de que procedería a una reparación pecuniaria	II-301
c) La Comisión no vulneró el principio de confianza legítima	II-302
d) El efecto que la anulación posterior de una disposición de una Decisión General tiene sobre el valor de las Decisiones individuales adoptadas anteriormente con fundamento en dicha disposición	II-303
2. La excepción de inadmisibilidad basada en que las pretensiones de anulación y las pretensiones de indemnización no pueden ser objeto de un mismo proceso en el marco del Tratado CECA	II-305
3. La excepción de inadmisibilidad basada en que las sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1988 no reconocieron que las Decisiones anuladas adolecían de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comisión ...	II-305
4. Conclusiones provisionales sobre la admisibilidad del recurso en relación con el artículo 34	II-308
B. La excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión al amparo del artículo 40 del Tratado CECA	II-309
1. Datos del problema	II-310
a) Unos textos normativos relativamente ambiguos	II-310
b) Una jurisprudencia del Tribunal de Justicia mal fijada e insegura	II-312
b) 1. La sentencia Meroni de 13 de julio de 1961	II-312
b) 2. La sentencia Vloeberghs de 14 de julio de 1961	II-314
b) 3. La sentencia Usinor de 10 de junio de 1986	II-317
c) Una doctrina extremadamente dividida sobre la cuestión de si puede interponerse un recurso de indemnización, al amparo del artículo 40, basándose en el perjuicio causado por la ilegalidad de una Decisión que no ha sido anulada	II-317
c) 1. Las respuestas negativas a dicha cuestión	II-317
c) 2. Las respuestas afirmativas a dicha cuestión	II-318
c) 3. Los análisis prudentes sobre la materia	II-319

d) Unos trabajos preparatorios que no son determinantes	II-320
d) 1. El informe de la delegación francesa	II-320
d) 2. Las restantes fuentes en materia de trabajos preparatorios	II-320
2. Reflexiones que me inducen a proponer como válida la tesis de la admisibilidad de exigir la responsabilidad de la Comunidad al amparo del artículo 40, basándose en una Decisión ilegal, constitutiva de una falta de servicio, cuya nulidad no haya sido previamente declarada	II-321
a) Argumentos basados en el limitado alcance de las objeciones manifestadas contra dicha tesis, especialmente por la doctrina	II-321
a) 1. El desconocimiento del verdadero alcance del principio de la autonomía del recurso de responsabilidad	II-321
a) 2. La errónea distinción entre ilegalidad y falta de servicio	II-323
a) 3. Una interpretación inexacta de los efectos de una sentencia que declaró la responsabilidad de la Comunidad previa comprobación de una ilegalidad culposa	II-325
a) 4. Un análisis inexacto de los presupuestos requeridos para incurrir en responsabilidad con arreglo, respectivamente, al artículo 34 y al artículo 40	II-325
b) Argumentos basados en la necesidad de una adecuada protección jurisdiccional del justiciable	II-326
b) 1. Supuesto en que el perjuicio no se manifiesta sino después de finalizado el plazo para interponer recurso de anulación	II-326
b) 2. Supuesto en que un recurso de anulación apenas si tendría sentido	II-326
b) 3. Supuesto en que no procede la admisión de un recurso de anulación	II-327
b) 4. Incoherencia de un sistema que podría ser discriminatorio en detrimento de las empresas comunitarias	II-327
c) Argumentos basados en el análisis de los textos normativos y en su interpretación por el Tribunal de Justicia	II-327
c) 1. El artículo 40 constituye el régimen de Derecho común de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad en el marco del Tratado CECA	II-327
c) 2. El sentido de la reserva preliminar del artículo 40	II-328
c) 3. La interpretación muy liberal que el Tribunal de Justicia ha hecho de las mencionadas disposiciones del Tratado CECA	II-330

3. Conclusiones relativas a la admisibilidad del conjunto de las pretensiones del recurso, así como a la articulación del sistema de recursos y de las normas de procedimiento que prevén los artículos 34 y 40	II-332
III. La problemática relativa a la existencia, en el caso de autos, de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad	II-334
A. ¿Qué régimen de responsabilidad procede aplicar en el ámbito del Tratado CECA?	II-334
1. Los argumentos basados en los textos normativos	II-335
2. Los argumentos basados en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 40	II-337
3. Las consideraciones basadas sencillamente en el sentido común	II-337
B. ¿Qué presupuestos deben darse para que en el caso concreto la Comunidad incurra en responsabilidad?	II-338
1. ¿Es el perjuicio alegado consecuencia de actos normativos que implican opciones de política económica?	II-339
2. ¿Existe una norma jurídica de rango superior, destinada a proteger a los particulares, cuya violación haya sido alegada?	II-340
3. ¿Cuál es la significación exacta del presupuesto relativo a la existencia de una violación suficientemente caracterizada de tal norma jurídica?	II-342
C. ¿Se da en el caso de autos el presupuesto relativo a la inobservancia manifiesta y grave de los deberes que incumben a la Comisión?	II-343
1. Sobre la ilegalidad declarada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1988, recaída en los asuntos acumulados 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 y 285/86	II-343
2. Sobre las ilegalidades declaradas por la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1988, recaída en el asunto 103/85	II-350
IV. La problemática relativa al perjuicio alegado	II-355
1. Datos del problema	II-355
2. Sobre el carácter directo del perjuicio	II-356
3. Sobre el carácter especial del perjuicio	II-361
4. Sobre el alcance del derecho a reparación	II-362
V. Conclusiones finales	II-364

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

Este Tribunal de Primera Instancia ha de conocer de un recurso interpuesto por la empresa Stahlwerke Peine-Salzgitter AG (en lo sucesivo, «Peine-Salzgitter»), basado tanto en el párrafo primero del artículo 34 como en el párrafo primero del artículo 40 del Tratado CECA, y que tiene por objeto que se declare que la Comunidad ha incurrido en responsabilidad extracontractual como consecuencia de varias ilegalidades cometidas por la Comisión en el marco de la aplicación del régimen de cuotas de acero. En dicho recurso se contienen, por una parte, pretensiones cuyo objeto es que se declare que varias Decisiones de la Comisión adolecen de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, y, por otra parte, pretensiones cuyo objeto es que se condene a la Comisión a abonar a la demandante la cantidad de 77.603.528 DM de principal y los correspondientes intereses. El caso de autos constituye la continuación directa de dos sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1988: la primera de ellas, recaída en el asunto Stahlwerke Peine-Salzgitter AG/Comisión (103/85, Rec. p. 4131); la segunda, recaída en los asuntos acumulados Stahlwerke Peine-Salzgitter AG y Hoogovens Groep BV/Comisión (33/86, 44/86, 110/86, 226/86 y 285/86, Rec. p. 4309).

El presente recurso suscita nuevas e importantes cuestiones de Derecho, así como complejas y delicadas cuestiones de hecho. ¿Cómo se articulan los artículos 34 y 40 del Tratado CECA? ¿Qué régimen de responsabilidad extracontractual procede aplicar, en el ámbito del Tratado CECA, al acto lesivo producido por el funcionamiento de los servicios resultante de un acto contrario a Derecho? Teniendo en cuenta las ilegalidades que el Tribunal de Justicia hizo constar en las sentencias mencionadas más arriba, ¿ha habido en el caso de autos una falta de la Comisión de naturaleza tal que genere la

responsabilidad de las Comunidades? ¿Existe efectivamente un perjuicio susceptible de reparación y, en caso afirmativo, tiene tal perjuicio un carácter suficientemente directo y especial? ¿Qué alcance tiene el derecho a reparación en el ámbito del recurso de responsabilidad en materia CECA?

Procede examinar sucesivamente:

I. El contexto fáctico y jurídico en el que se inscribe el recurso.

II. Los problemas de admisibilidad que se plantean, tanto en relación con el artículo 34 como con respecto al artículo 40 del Tratado CECA.

III. La problemática relativa a la existencia, en el caso de autos, de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad.

IV. Por último, la problemática relativa al perjuicio alegado por la demandante.

I. El contexto fáctico y jurídico en el que se inscribe el recurso

1. *El régimen de cuotas de producción y de suministro de acero*

Entre 1973 y 1988, la industria siderúrgica comunitaria experimentó dificultades considerables, provocadas principalmente por una recesión que afectó al conjunto de las actividades económicas y que dio lugar a una contracción de la demanda de productos siderúrgicos, tanto en los mercados comunitarios como en los mercados de terceros paí-

ses. A estas dificultades, calificadas a menudo de coyunturales, vinieron a sumarse otros problemas, especialmente el de la irrupción en el mercado común de productos muy competitivos fabricados en terceros países, así como las dificultades estructurales por las que atravesaba la industria siderúrgica comunitaria, víctima del carácter obsoleto de buen número de sus instalaciones. De este modo, la conjunción de los referidos factores dio lugar a un excedente importante de capacidad productiva en relación con una demanda de acero cuya disminución era apreciable, todo lo cual tuvo como resultado una caída de los precios que puso en peligro la viabilidad misma de una gran parte de las empresas siderúrgicas de la Comunidad.

A fin de poner remedio a esta situación o, cuando menos, de atenuar sus efectos, la Comisión adoptó cierto número de medidas que, en un primer momento, se refirieron principalmente a la observancia de determinados precios mínimos y al volumen de las importaciones de productos siderúrgicos procedentes de terceros países. La Comisión adoptó asimismo medidas encaminadas a la reestructuración de dicho sector, entre las que figuraba, en particular, la elaboración de un código de ayudas destinado a coordinar, en la Comunidad, las subvenciones concedidas por los Estados miembros y que se caracterizaban por falsear la competencia en un mercado ya de por sí enormemente perturbado.

Pero a pesar de ello, habida cuenta del empeoramiento cada vez mayor de la situación del mercado de acero, que se manifestó con una caída brutal de la demanda y de los precios en el tercer trimestre de 1980, y haciendo constar la existencia de una situación de «crisis manifiesta» en el sentido del artículo 58 del Tratado CEEA, la Comisión, previo Dictamen conforme del Consejo, adoptó la Decisión General nº 2794/80/CEEA, de 31 de octubre de 1980, mediante

la que instauró un régimen de cuotas de producción para las empresas siderúrgicas de la Comunidad.¹ Dicho régimen suponía, para cada una de las categorías de productos a él sometidas, la aplicación de un tipo de reducción uniforme para todas las empresas afectadas con respecto a su producción efectiva durante un período de referencia determinado, a saber, los años 1977 a 1980. Dicho régimen suponía, asimismo, la aplicación de un tipo de reducción a la parte de la producción que podía comercializarse en el mercado común. La referida Decisión preveía, sin embargo, algunas excepciones al sistema de tipo de reducción uniforme. De este modo, se aumentaron las producciones de referencia para aquellas empresas que se encontraban en situaciones bien determinadas, especialmente en razón de las medidas por ellas adoptadas de conformidad con la política siderúrgica de la Comunidad; por otra parte, el artículo 14 de la referida Decisión atribuía a la Comisión la facultad de adaptar algunas de sus disposiciones, a petición de la empresa afectada, cuando las restricciones de producción o de comercialización impuestas por la Decisión General o por sus medidas de aplicación causaren dificultades excepcionales a tal empresa.

Así, en virtud de ese régimen bien encuadrado y muy intervencionista, la Comisión fijaba trimestralmente las cuotas de producción para cada empresa, así como la parte de dichas cuotas que podía suministrarse dentro del territorio comunitario, denominándose generalmente a estas últimas «cuotas de suministro». Ambos tipos de cuotas se fijaban en función de las producciones y cantidades de referencia consideradas en el momento de la instauración del régimen y previa aplicación, a tales producciones y cantidades de referencia, de determinados tipos de reducción fijados trimestralmente. También se diferenciaban en función de la categoría de productos siderúrgicos de que se tratase.

1 — DO L 291, p. 1.

De este modo, puede valorarse a primera vista hasta qué punto era esencial la relación entre la cuota de producción (en lo sucesivo, «cuota P») y la cuota de suministro (en lo sucesivo, «cuota I»), puesto que aquellas producciones que no se vendían en el territorio comunitario, donde los precios eran atractivos, habían de serlo en el territorio de terceros países, donde los precios eran notablemente inferiores a los precios comunitarios.

Este complejo sistema, calificado de «ordenación estatalizada del mercado»,² fue prorrogado en varias ocasiones, con ánimo de hacerlo más ajustado y perfecto, hasta el momento de su finalización, es decir, hasta el 30 de junio de 1988, fecha en la que la libre competencia recuperó sus funciones en un contexto caracterizado por una buena coyuntura del mercado, aunque todavía no hubiese concluido el proceso de reestructuración de la industria siderúrgica europea a largo plazo. Así fue como el régimen de cuotas de producción y de suministro de acero para las empresas de la industria siderúrgica, instaurado por la ya citada Decisión nº 2794/80 (modificada ella misma en cuatro ocasiones), fue prorrogado una primera vez mediante la Decisión nº 1696/82/CECA de la Comisión, de 30 de junio de 1982³ (que a su vez fue modificada en cuatro ocasiones); luego por la Decisión nº 1809/83/CECA de la Comisión, de 29 de junio de 1983;⁴ luego por la Decisión nº 2177/83/CECA de la Comisión, de 28 de julio de 1983⁵ (que igualmente fue modificada en tres ocasiones); luego por la Decisión nº 234/84/CECA de la Comisión, de 31 de enero de 1984⁶; luego por la Decisión nº 3485/85/CECA de la Comisión, de 27

de noviembre de 1985⁷ (que fue modificada en dos ocasiones), concretamente mediante la Decisión nº 1433/87/CECA de la Comisión, de 20 de mayo de 1987, relativa a la conversión de una parte de las cuotas de producción en cuotas de suministro dentro del mercado común,⁸ y, por último, mediante la Decisión nº 194/88/CECA de la Comisión, de 6 de enero de 1988, que procedió a la última prórroga antes de que dicho sistema finalizase el 30 de junio de 1988.⁹ El perjuicio que la demandante estima haber sufrido se refiere a las condiciones de aplicación de estas cuatro últimas Decisiones y abarca el período comprendido entre el primer trimestre de 1985 y el segundo trimestre de 1988, ambos inclusive.

2. Las sentencias de anulación pronunciadas por el Tribunal de Justicia

a) Datos generales

Como ya vimos, era de todo punto esencial que cada una de las citadas Decisiones Generales determinase los principios o los mecanismos excepcionales que hiciesen posible fijar la relación I: P, es decir, la parte de la producción que podía venderse en el mercado comunitario a precios atractivos y, *a contrario*, la parte de la producción que habría de venderse en los mercados de terceros países a precios notablemente inferiores. Precisamente sobre estos extremos la sociedad demandante interpuso ante el Tribunal de Justicia dos recursos.

El primer recurso de anulación se refería a una Decisión individual de aplicación del ar-

2 — Véase Dr. Meinhold, J. F.: «Nichtigkeitsurteil, Wiedergutmachungsmaßnahmen und Schadensersatz gemäß Artikel 34 EGKSV», *Recht der Internationalen Wirtschaft* 1989, nº 6.

3 — DO L 191, p. 1.

4 — DO L 177, p. 5.

5 — DO L 208, p. 1.

6 — DO L 29, p. 1; EE 13/15, p. 254.

7 — DO L 340, p. 5; EE 08/03, p. 35.

8 — DO L 136, p. 37.

9 — DO L 25, p. 1.

título 14 de la Decisión General nº 234/84, antes citada, Decisión que autorizaba a la Comisión a adaptar, para el trimestre de referencia, la parte de las cuotas que podía suministrarse en el mercado común, cuando el régimen de cuotas hubiese causado dificultades excepcionales a una empresa y cuando, además, dicha empresa no hubiese recibido ayudas para cubrir pérdidas de explotación y no hubiese sido objeto de sanciones relacionadas con las normas de precios o hubiese satisfecho las multas.

El segundo recurso de anulación se dirigía, a la vez, contra el artículo 5 de la ya citada Decisión General nº 3485/85 y contra ciertas Decisiones individuales adoptadas basándose en dicho artículo 5.

En ambos supuestos, se imputaba a la Comisión el haber incurrido en cierto número de ilegalidades y, por ello, el no haber instaurado un sistema que hiciese posible asignar a la sociedad demandante cuotas de suministro equitativas, habida cuenta de la situación que la caracterizaba.

La demandante consiguió que se estimaran sus pretensiones en ambos recursos. En efecto, en reiterada jurisprudencia el Tribunal de Justicia, basándose principalmente en los artículos 3, 4 y 5 del Tratado CEEA, que prohíben toda discriminación entre las empresas a las que afecta dicho Tratado, ha insistido en la necesidad de que en los períodos de crisis —en los que, mediante un sistema de regulación administrativa, la competencia cuantitativa entre las empresas queda de hecho eliminada, y en los que se instaura un equilibrio artificial entre la oferta y la demanda de acero— se observe plenamente el principio de equidad que enuncia el artículo 58 del Tratado. Ya en la sentencia de 13 de julio de 1961, Meroni et Cie y otros/Alta Autoridad,¹⁰ el Tribunal

de Justicia había declarado que «la Alta Autoridad deberá velar con especial cuidado por que el principio de igualdad ante las cargas públicas sea observado en todo momento y de la manera más minuciosa», para deducir de ello que la Alta Autoridad, acertadamente, había otorgado al principio de justicia distributiva prioridad con respecto al principio de seguridad jurídica. En esta misma línea, en la sentencia de 3 de marzo de 1982¹¹ el Tribunal de Justicia admitió la opción de la Comisión en lo relativo a la fijación del período de referencia, afirmando al mismo tiempo que tal opción no debía conducir a pasar por alto el principio del reparto de la producción global entre las diferentes empresas de la Comunidad de una forma equitativa. Esta jurisprudencia se ha visto consolidada con la sentencia de 19 de septiembre de 1985,¹² en la que el Tribunal de Justicia insistió especialmente en el criterio del reparto equitativo de las cuotas de producción y de suministro entre las diferentes empresas de la Comunidad, así como con la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 1984,¹³ y, por último, con la sentencia de 6 de julio de 1988,¹⁴ en la que el Tribunal de Justicia declaró expresamente que «el objetivo del régimen de cuotas [...] es repercutir, de la manera más justa que sea posible, sobre el conjunto de las empresas, las limitaciones de la producción exigidas por la crisis siderúrgica».

En semejante contexto —en el que la crisis económica había dado lugar al nacimiento de dos principios generales del Derecho en materia CEEA, a saber, el principio de la solidaridad entre las diferentes empresas, por una parte, y el principio del reparto equitativo de los sacrificios, por otra— ¿de qué manera se presentaban los dos recursos de anulación interpuestos por la demandante?

11 — Alpha Steel/Comisión (14/81, Rec. p. 749).

12 — Finsider/Comisión (Asuntos acumulados 63/84 y 147/84, Rec. p. 2857).

13 — Walzstahl-Vereinigung y Thyssen/Comisión (Asuntos acumulados 140/82, 146/82, 221/82 y 226/82, Rec. p. 951).

14 — Dillinger Hüttenwerke AG/Comisión (236/86, Rec. p. 3761).

10 — Asuntos acumulados 14/60, 16/60, 17/60, 20/60, 24/60, 26/60, 27/60 y 1/61, Rec. p. 319.

b) *En el ya citado asunto 103/85, Peine-Salzgitter había interpuesto ante el Tribunal de Justicia un recurso que tenía por objeto que se anulase la Decisión individual mediante la que la Comisión se había negado a proceder a una adaptación de las cuotas de suministro de productos de la categoría III con respecto al primer trimestre de 1985*, en virtud del artículo 14 de la ya citada Decisión General nº 234/84. En efecto, mientras que, consiente de las dificultades experimentadas por la demandante a causa de ser su relación I:P particularmente desfavorable, la Comisión había aceptado, basándose en el artículo 14 de la misma Decisión General, efectuar una adaptación adecuada de la parte de la cuota que, para los trimestres segundo, tercero y cuarto de 1984, podía suministrarse en el mercado común, se había negado a ello en lo relativo al primer trimestre de 1985. El Tribunal de Justicia empezó haciendo constar que, en lo relativo a los productos siderúrgicos de que se trata, que representan una parte importante de la producción total de la empresa, la relación entre la cuota de producción y la parte de esta cuota que puede entregarse en el mercado común (conocida como relación I:P) era «extremadamente desfavorable para la demandante, tanto en términos absolutos como en comparación con la media comunitaria, y era, al tiempo de los hechos, inferior a ésta en alrededor de un 24 % para la mencionada categoría».

El Tribunal de Justicia hubo de examinar a continuación la procedencia de dos motivos alegados por la Comisión, a saber, por un lado, que la empresa demandante no atravesaba ninguna dificultad excepcional, y, por otro, que había recibido ayudas para cubrir pérdidas de explotación.

En lo relativo al primer extremo, el Tribunal de Justicia no tuvo que hacer un gran esfuerzo para rechazar la tesis de la Comisión, basándose para ello en su propia juris-

prudencia,¹⁵ según la cual, para determinar la existencia de dificultades excepcionales, la Comisión no puede tomar en consideración la situación de otras categorías de productos y no puede tampoco basar su razonamiento en la circunstancia de que la empresa obtenga beneficios en la totalidad de sus actividades. El Tribunal de Justicia llegó incluso a afirmar que de los documentos aportados a los autos se deducía que la Comisión concedió en varios casos cuotas suplementarias con arreglo al artículo 14, aunque las empresas afectadas obtenían beneficios.

En cuanto a la calificación de las ayudas objeto de litigio concedidas por el Gobierno alemán, el Tribunal de Justicia, haciendo asimismo referencia a su propia jurisprudencia y especialmente a la sentencia de 15 de enero de 1985,¹⁶ declaró: «Las ayudas que promueven efectivamente la reestructuración y la mejora pretendidas no pueden ser consideradas como ayudas destinadas a cubrir pérdidas de explotación en el sentido del artículo 14 de la Decisión General en vigor».

Así ocurría efectivamente en el caso de autos, de manera que, al haber incurrido la Institución demandada en un doble error de Derecho, el Tribunal de Justicia procedió a anular la Decisión de la Comisión, de 11 de junio de 1985, por la que se denegaba la adaptación de las cuotas de la demandante para los productos de la categoría III para el primer trimestre de 1985, a tenor del artículo 14 de la Decisión General nº 234/84.

c) *El segundo recurso de anulación, interpuesto a la vez por Peine-Salzgitter y por Hoogovens, tenía un alcance completamente*

15 — Sentencia de 22 de junio de 1983, Usines Gustave Boët et Fabrique de fer de Maubeuge/Comisión (317/82, Rec. p. 2041).

16 — Finsider/Comisión (250/83, Rec. p. 131).

distinto. En este asunto, la demandante solicitaba la anulación del artículo 5 de la antes citada Decisión General nº 3485/85, aplicable a los años 1986 y 1987, en cuanto dicho artículo, al limitarse a reproducir el texto del correspondiente artículo de la Decisión General precedente, no previó la posibilidad de reajustar de forma equitativa la parte de las cuotas de producción que podía suministrarse dentro del mercado común (dicho de otra manera, las cuotas de suministro), en el caso de las empresas cuyas cuotas de suministro eran considerablemente inferiores a la media comunitaria. Ahora bien, en esta materia constaba en autos, a disposición del Tribunal de Justicia, un documento muy significativo, pues se trataba de la comunicación dirigida por la Comisión al Consejo el 25 de septiembre de 1985 con vistas a introducir, con posterioridad al 31 de diciembre de 1985, un sistema de cuotas de producción en virtud del artículo 58 del Tratado CECA.¹⁷

En el referido documento, la Comisión, después de recordar que la fase más aguda de la crisis de la siderurgia había tocado a su fin y que por ello cabía contemplar la posibilidad de regresar a corto plazo a un mercado de libre competencia entre las empresas comunitarias, puso de relieve que, aunque parecía que el estado de crisis había entrado en su recta final, por el momento no había terminado del todo. En vista de ello, la Comisión propuso al Consejo que prorrogase una vez más todavía el régimen de cuotas, pero introduciendo en el mismo cierto número de medidas liberalizadoras con respecto a determinados productos, por una parte, y procurando, por otra, poner remedio a las desigualdades más flagrantes a que había dado lugar dicho régimen de cuotas, especialmente en lo que atañe a las cuotas de suministro. De este modo, en la sección VII del referido documento la Comisión estimó: «Resulta indispensable, en efecto, modificar unas referencias cuya base ha permanecido invariable desde el estable-

cimiento del sistema de cuotas y que se calcularon teniendo en cuenta producciones todavía más antiguas. A lo largo de los últimos años, la evolución de la estructura de las empresas y la del mercado (interno y externo) han sido de tal envergadura que dichas referencias ya no se adaptan a la realidad de la producción, a pesar de la flexibilidad y de los intercambios que resultaron posibles en virtud de la vigente Decisión» (*traducción no oficial*).

Y en el apartado 2 de la referida Sección VII, la Comisión afirmaba lo siguiente: «Teniendo en cuenta que las corrientes de intercambio de productos siderúrgicos entre la Comunidad y el resto del mercado se han modificado en profundidad desde el establecimiento del sistema de cuotas, debe volverse a considerar la situación de aquellas empresas cuya relación entre la parte de la cuota de producción destinada a ser suministrada dentro de la Comunidad y la cuota de producción sea muy inferior a la media comunitaria en lo que atañe al conjunto de los productos del sistema. Estas situaciones históricas ya no se adaptan a los objetivos de la política siderúrgica comunitaria, de manera que es intención de la Comisión lograr que la relación mencionada más arriba alcance, en lo relativo a la producción de cada empresa, un valor que en ningún caso sea inferior a la media comunitaria en un 10 %» (*traducción no oficial*).

No obstante, la Comisión, consciente de dichas dificultades, con las que se encontraron un número restringido de empresas, y después de haber manifestado en múltiples ocasiones su voluntad de examinar nuevamente el problema de la relación I:P en lo que atañe a dichas empresas antes de prorrogar el régimen de cuotas por un nuevo plazo de dos años, estimó oportuno, a pesar de la sistemática del artículo 58 del Tratado CECA, solicitar el dictamen conforme del Consejo,

17 — COM(85) 509 final.

dictamen conforme que, por lo demás, no obtuvo en este punto. En estas circunstancias, la Comisión adoptó, el 27 de noviembre de 1985, la Decisión General nº 3485/85, que en lo fundamental se limita a reproducir las correspondientes disposiciones de la Decisión General anterior y no prevé el reajuste de la relación I:P en la forma como se sometió por la Comisión al Consejo.

En este contexto, el Tribunal de Justicia, en la antes citada sentencia de 14 de julio de 1988, empezó declarando que, para todas las categorías de productos que fabrica la empresa Peine-Salzgitter, «la relación entre la cuota de producción y la parte de dicha cuota que puede suministrarse dentro del mercado común (llamada relación I:P) es *excepcionalmente desfavorable en el caso de las demandantes*, tanto en términos absolutos como en comparación con la media comunitaria, y a veces se halla por debajo de ésta en alrededor del 25 %. *Es evidente que dichas relaciones I:P desfavorables ocasionan a las demandantes excepcionales dificultades económicas*» (apartado 7).

En cuanto al extremo de determinar si la Comisión estaba obligada a solicitar, como hizo, el dictamen conforme del Consejo para adoptar las medidas que ella misma consideraba indispensables para realizar un reparto equitativo de las cuotas, el Tribunal de Justicia no tuvo ninguna dificultad en responder a esta cuestión.

Y lo hizo, en primer lugar, basándose en la exégesis literal del texto del artículo 58 del Tratado CECA, que en el párrafo primero de su apartado 1 y en el párrafo primero de su apartado 2 dispone lo siguiente:

«1. En caso de contracción de la demanda, si la Alta Autoridad estimare que la Comu-

nidad atraviesa un período de crisis manifiesta y que los medios de acción previstos en el artículo 57 no permiten hacer frente a la misma, deberá, previa consulta al Comité Consultivo y con el dictamen conforme del Consejo, establecer un régimen de cupos de producción acompañado, en tanto fuere necesario, de las medidas previstas en el artículo 74.

[...]

2. La Alta Autoridad, basándose en estudios realizados en colaboración con las empresas y las asociaciones de empresas, establecerá los cupos en forma equitativa, habida cuenta de los principios enunciados en los artículos 2, 3 y 4. Podrá, en particular, regular el ritmo de actividad de las empresas mediante exacciones adecuadas sobre los tonelajes que sobrepasen un nivel de referencia determinado mediante una decisión general [...]

En segundo lugar, lo hizo refiriéndose a su propia jurisprudencia y, en particular, a la sentencia de 11 de mayo de 1983, Klöckner Werke AG/Comisión,¹⁸ así como a la ya citada sentencia de 21 de febrero de 1984, Walzstahl-Vereinigung y Thyssen AG/Comisión, de las que se desprende claramente que el artículo 58 debe interpretarse en el sentido de que prevé que la conformidad del Consejo tan sólo resulta indispensable para establecer los *elementos esenciales del sistema de cuotas*, pero que incumbe a la Comisión, en virtud de su propia competencia, regular la *ordenación de detalle de dicho sistema* con vistas a fijar las cuotas en forma equitativa.

18 — 244/81, Rec. p. 1451.

El Tribunal de Justicia declaró a continuación: «[...] Se produciría una desviación de las facultades conferidas a la Comisión por el Tratado CECA con respecto a su objetivo legalmente previsto, si se comprobara que la Comisión las ha ejercido con el objeto exclusivo, o al menos determinante, de eludir un procedimiento previsto especialmente por el Tratado para atender a las necesidades a las que la misma debe hacer frente. Así es igualmente si la Comisión, al seguir indebidamente el procedimiento previsto para el establecimiento del régimen de cuotas, deja de ejercitar sus propias facultades para adoptar las normas que considere necesarias para garantizar el carácter equitativo de las cuotas». Al comprobar que en el caso de autos, por una parte, la adaptación que la propia Comisión estimaba necesaria se refería únicamente a las cuotas de un grupo restringido de empresas y no a la adaptación de las cuotas de todo un grupo de empresas caracterizadas por su estructura, y que, por otra parte, «desde el establecimiento del régimen era previsible que una evolución particularmente desfavorable que afectara al mercado de exportación podría hacer necesario un reajuste de dicha relación para que la Comisión cumpliera así su obligación de establecer las cuotas en forma equitativa», el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que un reajuste de tal naturaleza debía considerarse incluido en la ordenación de los detalles del régimen, para lo que no es precisa la conformidad del Consejo. De este modo, el Tribunal de Justicia consideró que se había incurrido en desviación de poder en perjuicio de la sociedad demandante, razón por la que procedió, por una parte, a anular el artículo 5 de la citada Decisión nº 3485/85, «en cuanto no permite establecer las cuotas de suministro en la forma equitativa, que determine la Comisión, para las empresas cuyas relaciones entre la cuota de producción y la cuota de suministro sean considerablemente inferiores a la medida comunitaria», y, por otra parte, a anular las Decisiones individuales dirigidas por la Comisión a Peine-Salzgitter, en cuanto establecen las cuotas de suministro de dicha em-

presa para los trimestres primero y segundo de 1986, habida cuenta de que dichas Decisiones individuales, al fundarse en el artículo 5 de la Decisión General, adolecían necesariamente de la misma ilegalidad.

d) *Es conveniente, por último, hacer referencia a una tercera sentencia del Tribunal de Justicia, dictada el 14 de junio de 1989 y relativa al recurso que la sociedad Hoogovens interpuso contra la Comisión.*¹⁹

En dicho asunto, la sociedad Hoogovens y la Federación de empresas siderúrgicas italianas formularon pretensiones cuyo objeto era, por una parte, que se anulase la ya citada Decisión nº 1433/87, y, por otra, que se anulasen los artículos 5, 6 y 17 de la también citada Decisión nº 194/88, que dispuso la última prórroga del sistema de vigilancia y de cuotas de producción de acero.

La Decisión nº 1433/87, que se justificaba por la caída de las exportaciones a terceros países en el año 1986, por el deterioro de los precios de exportación y por el hecho de que podía considerarse en ocasiones superado un reparto de las referencias que se remontaba a varios años atrás (véase el apartado 12 de la sentencia del Tribunal de Justicia), fue adoptada sin haber solicitado el dictamen conforme del Consejo. Con esta Decisión, la Comisión había intentado instaurar un sistema que podríamos calificar de «mecanismo» que, en medida limitada, autorizaría a las empresas a transformar cada trimestre las cuotas de producción en cuotas de suministro para una categoría de productos bien determinada, y ello con sujeción a cierto número de reservas bien precisas. Al

¹⁹ — Asuntos acumulados 218/87, 223/87, 72/88 y 92/88, Rec. p. 1711.

comprobar que el artículo 5 de la Decisión nº 194/88 había reproducido lo dispuesto en el artículo 5 de la Decisión nº 3485/85, el Tribunal de Justicia empezó recordando la jurisprudencia sentada en los asuntos acumulados Peine-Salzgitter (33/86, 44/86, 110/86, 226/86 y 285/86, antes citados), para añadir acto seguido «que incumbirá a la Comisión, en ejecución de esta sentencia, adoptar bajo su responsabilidad las disposiciones necesarias para reajustar la relación I: P en la medida exigida por la situación de los mercados de exportación, con vistas a garantizar un reparto equitativo de las cuotas [...] A falta de esa decisión basada en una apreciación de la situación de los mercados de exportación por parte de la Comisión, este Tribunal de Justicia no tiene más remedio que hacer constar que el reajuste de la relación I: P que llevó a cabo la Decisión nº 1433/87 no corresponde a lo que, en su comunicación al Consejo de 1985, la propia Comisión había considerado necesario para garantizar el reparto equitativo que exige el apartado 2 del artículo 58».

El Tribunal de Justicia anuló la Decisión nº 194/88 también por un segundo motivo, el de que se había basado ilegalmente en el artículo 18 de la Decisión nº 3485/85, artículo que autoriza adaptaciones en caso de cambios profundos o de dificultades imprevistas, poniendo de relieve que el deterioro de la situación de los mercados de exportación que se invocaba lo conocía la Comisión en el momento de adoptar la Decisión nº 3485/85, de modo que no puede constituir una circunstancia nueva que permita ejercitar la facultad excepcional que atribuye el artículo 18.

Así pues, por idénticos motivos a los invocados en la ya citada sentencia Peine-Salzgitter, el Tribunal de Justicia anuló, por una parte, el artículo 1 de la Decisión nº 1433/87, y, por otra, el artículo 5 de la Decisión General nº 194/88 (artículo que se limitaba a reproducir el artículo 5 de la

Decisión nº 3485/85, también anulado), así como el artículo 17 de la Decisión nº 194/88, que se limitaba a reproducir el artículo 1 de la Decisión nº 1433/87. Tanto de la sistemática de las sentencias como de las conclusiones del Abogado General Sr. Lenz se desprende que estos artículos fueron anulados únicamente en cuanto no permitían establecer las cuotas de suministro en la forma equitativa, que determinase la Comisión, para las empresas cuyas relaciones entre la cuota de producción y la cuota de suministro fuesen considerablemente inferiores a la media comunitaria.

3. Es conveniente examinar ahora cuáles fueron las relaciones entre la sociedad demandante y la Comisión antes y después de que recayesen las sentencias de anulación de 14 de julio de 1988

a) *Antes de que recayesen las sentencias de anulación dictadas por el Tribunal de Justicia el 14 de julio de 1988*, consecuencia de recursos interpuestos respectivamente el 22 de abril de 1985 y el 7 de febrero de 1986 (recursos que todo indica que las partes estimaban que se resolverían antes de la expiración del régimen de cuotas), la empresa demandante, en aras de la economía procesal, había efectuado un intercambio de correspondencia con la Comisión, a fin de limitar el número de litigios.

De este modo, en virtud de la referencia del artículo 14 de la Decisión General nº 234/84, la demandante, después de haber interpuesto su recurso contra la Decisión individual denegatoria relativa únicamente al primer trimestre de 1985, envió una carta a la Comisión, con fecha de 11 de julio de ese mismo año, proponiendo a dicha Institución, por una parte, que ella renunciaría a interponer un recurso contra la nueva Decisión denegatoria de adaptación que acababa de serle notificada el 11 de ju-

nio de 1985 y que se refería al segundo trimestre de 1985, y, por otra parte, que la Comisión aplazaría su Decisión sobre las solicitudes de adaptación relativas a los trimestres tercero y cuarto de 1985 hasta que se hubiese dictado sentencia en el asunto 103/85. Mediante contestación de fecha 12 de julio de 1985, la Comisión confirmó que, tan pronto como recayese la sentencia que el Tribunal de Justicia había de dictar en el asunto 103/85, extraería sin demora las debidas consecuencias y adoptaría una Decisión a fin de modificar, en su caso, las Decisiones que había dictado hasta ese momento. La Comisión confirmó asimismo que, a partir del tercer trimestre de 1985 y hasta que el Tribunal de Justicia dictase su sentencia, ella aplazaría las Decisiones formales relativas a las solicitudes presentadas con arreglo al artículo 14.

La demandante siguió un razonamiento idéntico con respecto a la falta de reajuste de su relación I:P, basándose en la ilegalidad que alegaba del artículo 5 de la Decisión nº 3485/85. Con posterioridad a su recurso de 7 de febrero de 1986, interpuesto a la vez contra la Decisión General nº 3485/85 y contra las Decisiones individuales que se adoptaron para su aplicación y que fijaban sus cuotas de suministro con respecto a los trimestres segundo y tercero de 1986, la empresa demandante escribió a la Comisión, el 23 de abril de 1986, a fin de evitar una acumulación de litigios idénticos. En efecto, dado que durante el período de validez de la Decisión nº 3485/85 el mismo problema había de plantearse con respecto a los trimestres posteriores, la demandante estimaba que sería oportuno que, tan pronto como recayese la sentencia del Tribunal de Justicia, la Comisión extrajese sin demora las consecuencias de la misma teniendo en cuenta sus fundamentos de derecho, con objeto de modificar no sólo las Decisiones individuales impugnadas, sino también todas las Decisiones individuales ulteriores relativas a las cuotas de suministro para trimestres posteriores. La Comisión acogió de un modo favorable esta solicitud, poniendo de

relieve que «extraería sin demora las consecuencias que se impongan teniendo en cuenta los fundamentos de Derecho de la sentencia que recaiga y que procedería a modificar, en su caso, las Decisiones que había dictado hasta entonces. Esto se aplica tanto al primer trimestre de 1986 como a trimestres posteriores».

b) *Las relaciones entre las partes se deterioraron un poco con posterioridad a las sentencias de 14 de julio de 1988.*

En efecto, la empresa demandante mantiene que, en virtud del párrafo primero del artículo 34 del Tratado CECA, esperaba obtener, poco después de que recayesen las referidas sentencias, una indemnización o una reparación equitativa del perjuicio que estimaba haber sufrido como consecuencia de las Decisiones ilegales de la Comisión. Con este fin, en agosto y en septiembre de 1988 se celebraron varias reuniones entre los colaboradores de la empresa demandante y los Servicios de la Comisión. A la demandante se le respondió entonces que, habida cuenta de la circunstancia de que el régimen de cuotas había concluido el 30 de junio de 1988, la Comisión ya no disponía de los medios necesarios para proceder a una compensación financiera y que tampoco podía efectuar una reparación *in natura*. En vista de lo cual, en diciembre de 1988 se realizó a cabo un intercambio de correspondencia entre los responsables de la sociedad Peine-Salzgitter y los representantes de la Comisión, intercambio que no produjo los resultados apetecidos. Finalmente, se iniciaron nuevas negociaciones, que resultaron tan inútiles como las anteriores.

Por último, el Presidente del Consejo de Administración y Director General de la sociedad demandante envió el 7 de marzo de 1989 al Vicepresidente de la Comisión, Sr. Bangemann, una carta en la que se re-

cordaba lo siguiente: en primer lugar, la gravedad del perjuicio sufrido; en segundo lugar, el hecho de que a las pretensiones de la sociedad demandante la Comisión tan sólo había opuesto hasta ese momento argumentos políticos y financieros, pero no razones jurídicas; y, en tercer lugar, que si no se llegaba a una solución amistosa que condujese a una reparación sustancial, la sociedad no podría en ningún caso renunciar a una indemnización equitativa. Por último, en la carta se estimaba que el plazo que el artículo 34 del Tratado CEEA establece para adoptar las medidas necesarias para la ejecución de las sentencias del Tribunal de Justicia finalizaría después de Pascua, deduciéndose implícitamente de ello que se interpondría un recurso de indemnización con posterioridad a dicha fecha.

Mediante carta de 14 de junio de 1989, el Vicepresidente de la Comisión adoptó una decisión denegatoria con respecto a la referida solicitud, señalando lo siguiente: en primer lugar, que existía una serie de obstáculos técnicos que se oponían al cálculo de la relación I:P para los diferentes trimestres objeto de discusión; en segundo lugar, que el Tribunal de Justicia aún no había dictado todas las sentencias pertinentes y que, por ello no podían efectuarse los cálculos; y, por último y sobre todo, que la Comisión negaba la existencia de un perjuicio directo causado a la empresa por una falta de naturaleza tal que comprometa la responsabilidad de la Comunidad.

Estas son las circunstancias en que la sociedad demandante interpuso el presente recurso, registrado el 3 de julio de 1989, de manera que, en cualquier caso, no se plantea en el caso de autos ningún problema de prescripción.

No voy a profundizar más en el problema de la competencia de este Tribunal, habida cuenta de que, con arreglo al artículo 14 de la Decisión del Consejo, de 24 de octubre de 1988, por la que se crea un Tribunal de

Primera Instancia de las Comunidades Europeas, fue el propio Tribunal de Justicia quien, mediante auto de 15 de noviembre de 1989, que vincula al Tribunal de Primera Instancia en este punto, remitió el asunto a éste.

4. *Las pretensiones del recurso*

a) La *parte demandante* solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

1) Declare que las siguientes Decisiones de la Comisión adolecen de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad:

a) El artículo 5 de la Decisión nº 3485/85/CECA de la Comisión, de 27 de noviembre de 1985, en cuanto no permite establecer las cuotas de suministro en la forma equitativa, que determine la Comisión, para las empresas cuyas relaciones entre la cuota de producción y la cuota de suministro sean considerablemente inferiores a la media comunitaria.

b) Las Decisiones individuales dirigidas a la demandante por la Comisión el 30 de diciembre de 1985 y el 21 de marzo de 1986, en cuanto establecen las cuotas de suministro de esta empresa correspondientes a las categorías Ia, Ib, Ic y III para los trimestres primero y segundo de 1986.

c) Las Decisiones individuales dirigidas a la demandante que establecen las cuotas de suministro de esta empresa

correspondientes a las categorías Ia, Ib, Ic y III para el tercer trimestre de 1986 y para todos los trimestres posteriores hasta el segundo trimestre de 1988, inclusive.

- d) La Decisión de la Comisión de 11 de junio de 1985, por la que se deniega la adaptación de las cuotas de la demandante correspondientes a los productos de la categoría III para el primer trimestre de 1985, conforme al artículo 14 de la Decisión General n° 234/84/CECA.
- e) Las Decisiones de la Comisión mediante las que se deniega la adaptación de las cuotas de la demandante correspondientes a los productos de la categoría III para los trimestres segundo, tercero y cuarto de 1985, conforme al artículo 14 de la Decisión General n° 234/84/CECA.
- 2) Condene a la Comisión a abonar a la demandante la cantidad de 73 065 405 DM, incrementada con los intereses vencidos hasta la finalización del régimen de cuotas (30 de junio de 1988) y con los intereses que, al tipo del 6 %, venzan a partir del 1 de julio de 1988.
- 3) Condene en costas a la Comisión.

b) La Comisión solicita, por su parte, que se desestime el recurso y que se condene en costas a la demandante.

5. *A la vista de estas pretensiones, es conveniente ahora proceder a una recapitulación de las ilegalidades sancionadas por el Tribunal de Justicia en sus tres citadas sentencias de 14 de julio de 1988 y de 14 de junio 1989, tanto en*

lo relativo a las Decisiones Generales como con respecto a las Decisiones individuales

— En lo relativo al año 1985, el Tribunal de Justicia declaró, mediante sentencia de 14 de julio de 1988, dictada en el asunto 103/85, que la Decisión individual por la que se denegaba la adaptación de las cuotas de la demandante correspondientes a los productos de la categoría III para el primer trimestre de 1985, a tenor del artículo 14 de la Decisión General n° 234/84, se había basado en una aplicación jurídicamente errónea de dicho artículo 14 y debía, por ende, ser anulada [esta anulación corresponde a la pretensión enunciada por la demandante en la letra d) del punto 1].

— En cambio, con respecto a los trimestres segundo, tercero y cuarto de 1985, la demandante, habida cuenta del intercambio de correspondencia con la Comisión antes analizado, se abstuvo de interponer recursos judiciales. La Comisión no niega que las tres Decisiones individuales, mediante las que se denegaba la adaptación de las cuotas para esos tres trimestres, adolecían de la misma ilegalidad que la que viciaba la anulada Decisión de 11 de junio de 1985, pero tales Decisiones no fueron anuladas [en lo relativo a las pretensiones encaminadas a hacer constar la responsabilidad, a tales Decisiones se hace referencia en la letra e) del punto 1].

— Mediante la sentencia de 14 de julio de 1988, dictada en los asuntos acumulados 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 y 285/86, el Tribunal de Justicia anuló, por una parte, el artículo 5 de la citada Decisión n° 3485/85, y, por otra, las Decisiones individuales dirigidas por la Comisión a la empresa demandante en cuanto establecen las cuotas de suministro de dicha empresa para las categorías Ia, Ib, Ic y III en los trimestres primero y segundo de 1986. [Estas sentencias de anulación abarcan, pues, en lo relativo a la declaración de la responsabili-

dad, las pretensiones enunciadas por la demandante en las letras a) y b) del punto 1.]

— El problema es un poco más complejo en lo que atañe a las pretensiones enunciadas por la demandante en la letra c) del punto 1, y que tienen por objeto que el Tribunal de Primera Instancia declare que varias Decisiones de la Comisión adolecen de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad. Se trata, en primer lugar, de las Decisiones individuales dirigidas a la demandante que establecen sus cuotas de suministro, asimismo para las categorías Ia, Ib, Ic y III, para el tercer trimestre de 1986, y, en segundo lugar, de esas mismas Decisiones individuales en lo que atañe a los trimestres posteriores hasta el segundo trimestre de 1988 inclusive, es decir, el cuarto trimestre de 1986, los cuatro trimestres de 1987 y los dos primeros trimestres de 1988.

En lo relativo a los ocho trimestres de que se trata, la empresa demandante no obtuvo ninguna sentencia de anulación, debido a los fines de economía procesal que siempre tuvo en cuenta. Pero la Comisión no niega que, en lo relativo a todos esos trimestres, las Decisiones individuales que fijan las cuotas de suministro de la demandante para las categorías de productos de que se trata adolecen de la misma ilegalidad que la que hizo constar el Tribunal de Justicia en su citada sentencia de 14 de julio de 1988.

Ese es el caso, evidentemente, de las Decisiones individuales relativas a los trimestres tercero y cuarto de 1986, que se basan directamente en el artículo 5 de la Decisión General nº 3485/85.

Ese es también el caso de los cuatro trimestres de 1987, con respecto a los cuales las cuotas de suministro de la empresa demandante se fijaron con arreglo a la citada Decisión nº 1433/87, aplicable a partir del 1 de enero de 1987. Ahora bien, en la citada sentencia de 14 de junio de 1989, el Tribunal de Justicia anuló dicha Decisión nº 1433/87, ya que no permitía la adaptación de la relación I:P necesaria para garantizar un reparto equitativo de las cuotas, como exige el apartado 2 del artículo 58.

Ese es el caso, por último, de las Decisiones individuales que fijaron las cuotas de suministro de la demandante para los dos primeros trimestres de 1988, es decir, hasta la expiración del régimen de cuotas, puesto que, mediante la citada sentencia de 14 de junio de 1989, el Tribunal de Justicia anuló los artículos 5 y 17 de la última Decisión de la Comisión que prorrogó el régimen de cuotas, a saber, la citada Decisión General nº 194/88, basándose, por una parte, en que el artículo 5 de esta Decisión General se limitaba a reproducir los términos exactos del artículo 5 de la Decisión General nº 3485/85, artículo que fue anulado por la sentencia de 14 de julio de 1988, y, por otra parte, en que también el artículo 17 de la Decisión General nº 194/88 se limitaba a reproducir lo dispuesto en la Decisión nº 1433/87, también anulada.

Una vez acreditado el efecto *erga omnes* de las referidas sentencias de anulación, no es posible que el Juez se abstenga de tener en cuenta la nueva situación jurídica así creada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de junio de 1989, máxime cuando, insisto, la Comisión ni siquiera alegó que sus Decisiones individuales adoptadas en 1987 y en 1988 no adolecían de la misma ilegalidad que la que viciaba las Decisiones de 1986, anuladas por el Tribunal de Justicia.

Resumiendo: La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que declare que adolecen de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, por una parte, el artículo 5 de la Decisión General nº 3485/85, que fue objeto de una sentencia de anulación, y, por otra parte, catorce Decisiones individuales que establecieron las cuotas de suministro de la empresa demandante durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1985 y el 30 de junio de 1988; mediante las citadas sentencias del Tribunal de Justicia, la demandante únicamente obtuvo la anulación de tres de esas catorce Decisiones individuales.

A lo largo de todo el tiempo en que funcionó el sistema de cuotas, tales situaciones se resolvieron, de un modo bastante sencillo, mediante la concesión por la Comisión de cuotas suplementarias a aquellas empresas demandantes cuyas pretensiones habían sido estimadas por el Tribunal de Justicia. Esta reparación *in natura* corresponde, por lo demás, al concepto de «reparación equitativa», tal como figura en el párrafo primero del artículo 34 del Tratado. En las circunstancias del caso de autos, sin embargo, como las sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1988 y de 14 de junio de 1989 se pronunciaron con posterioridad a la expiración del régimen de cuotas, las partes ya no pueden pensar en semejante reparación *in natura* (por más que la Comisión haya alegado, de manera dudosa, que podría volver a un sistema voluntario de cuotas basado en el artículo 46 del Tratado).

Esta es la razón de que se haya interpuesto el presente recurso, *basado a la vez, y esto es esencial, en el artículo 34 y en el artículo 40 del Tratado CECA*, recurso en el que no se articula ninguna pretensión de anulación, pero se formulan pretensiones dirigidas, por una parte, a que el Tribunal de Primera Instancia declare que todas las citadas Decisiones de la Comisión, generales e individuales, adolecen de una falta de naturaleza tal que

compromete la responsabilidad de la Comunidad, y, por otra parte, a que se condene a la Comisión a abonar a la demandante una cantidad de más de 73 millones de DM. Es este contexto específico lo que explica la dificultad del asunto, debido a la inexistencia de precedentes y a las diversas excepciones de inadmisibilidad propuestas por la Comisión.

II. Los problemas de admisibilidad que suscita el presente recurso, tanto en relación con el artículo 34 como con respecto al artículo 40 del Tratado CECA

La demandante basó su recurso, con carácter principal, en el artículo 34 del Tratado CECA, y, con carácter subsidiario, en el artículo 40. Ambos artículos merecen ser citados.

En su párrafo primero, el artículo 34 dispone lo siguiente:

«En caso de nulidad, el Tribunal remitirá el asunto a la Alta Autoridad. Esta estará obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la decisión de nulidad. En caso de perjuicio directo y especial sufrido por una empresa o grupo de empresas a consecuencia de una decisión o recomendación que el Tribunal reconoce que adolece de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, la Alta Autoridad, en uso de los poderes que se le reconocen en el presente Tratado, estará obligada a adoptar las medidas adecuadas para garantizar una reparación equitativa del perjuicio que resulte directamente de la decisión o de la recomendación anulada y a conceder, en tanto fuere necesario, una justa indemnización.»

El párrafo segundo está concebido de la siguiente manera:

«Si la Alta Autoridad se abstuviere de adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para la ejecución de una decisión de nulidad, cabrá interponer un recurso de indemnización ante el Tribunal.»

El artículo 40, por su parte, dispone en su párrafo primero, único que nos interesa, lo siguiente:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 34, el Tribunal será competente para conceder, a instancia de la parte perjudicada, una reparación pecuniaria a cargo de la Comunidad, en caso de perjuicio causado en la ejecución del presente Tratado por una falta de servicio de la Comunidad.»

Procede examinar sucesivamente las excepciones de inadmisibilidad propuestas por la Comisión, tanto lo relativo al artículo 34 del Tratado CECA como con respecto al artículo 40.

A. Las excepciones de inadmisibilidad relativas a la aplicabilidad, en el caso de autos, del artículo 34 del Tratado.

La Comisión propuso, por este concepto, tres excepciones de inadmisibilidad:

- Inexistencia de una previa decisión anulatoria en lo relativo a once de los catorce trimestres de que se trata.
- Imposibilidad de formular simultáneamente pretensiones de anulación y pretensiones de indemnización.

— Omisión, en las sentencias de anulación dictadas por el Tribunal de Justicia el 14 de julio de 1988, del reconocimiento de que las Decisiones anuladas adolecen de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad.

1. Inexistencia de una previa decisión de nulidad

La Comisión alega la inadmisibilidad de la pretensión de reparación basada en el párrafo segundo del artículo 34 del Tratado CECA, en la medida en que se refiere a las Decisiones individuales relativas a los tres últimos trimestres de 1985, a los trimestres tercero y cuarto de 1986, a los cuatro trimestres de 1987 y a los dos trimestres de 1988, por cuanto tales Decisiones no fueron objeto de una previa decisión anulatoria.

Aun reconociendo que con carácter general la existencia de una decisión anulatoria condiciona la admisibilidad de una pretensión formulada en virtud del párrafo segundo del artículo 34 del Tratado CECA, la demandante alega que, en el caso de autos, no es necesario que se cumpla este requisito. En primer lugar, habida cuenta del intercambio de correspondencia entre las partes y de las seguridades formales que la Comisión dio como respuesta a las cartas enviadas por la demandante con un propósito de economía procesal; en segundo lugar, como consecuencia del hecho de que la Comisión, según la demandante, violó su confianza legítima; por último, porque las Decisiones individuales que fijaron las cuotas para el período comprendido entre julio de 1986 y junio de 1988 no adquirieron firmeza con posterioridad a la expiración del plazo de un mes previsto en el artículo 33 del Tratado, como consecuencia únicamente de la posterior anulación del artículo 5 de la Decisión General nº 3485/85, en el que se habían basado. Por lo tanto, según la deman-

dante, las propias Decisiones individuales mencionadas eran nulas.

Me parece que, en este punto, la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión está fundada. En efecto, de los propios términos del citado artículo 34 se desprende que un recurso de indemnización no será admisible si no existe una decisión de nulidad obtenida previamente con arreglo al párrafo segundo del artículo 33, por lo que respecta a las empresas o asociaciones contempladas en el artículo 48. En efecto, el artículo 34 comienza con los términos «en caso de nulidad», requisito que, por si fuera necesario, se reitera al final del párrafo primero, en el siguiente fragmento de frase: «[...] las medidas adecuadas para garantizar una reparación equitativa del perjuicio que resulte directamente de la decisión o de la recomendación *anulada* [...]». Ahora bien, consta en autos que, en lo que atañe a once de los catorce trimestres que se discuten, la empresa demandante no obtuvo ninguna decisión de nulidad de las Decisiones individuales que fijaron las cuotas. Las tentativas de la demandante para desvirtuar esta excepción de inadmisibilidad no resultan nada convincentes.

A este respecto, es conveniente formularse cuatro preguntas. En primer lugar, ¿se ha celebrado un contrato de Derecho público, como mantiene la demandante? En segundo lugar, ¿ha habido seguridades formales por parte de la Comisión sobre un compromiso en materia de reparación pecuniaria? En tercer lugar, ¿se ha producido una violación del principio de confianza legítima? Y por último, las Decisiones individuales no anuladas, ¿son nulas por el mero hecho de la anulación del artículo 5 de la Decisión nº 3485/85?

a) *Me parece evidente que el referido intercambio de correspondencia entre la demandante y la Comisión no constituye en modo alguno un contrato de Derecho público.* Este concepto de contrato de Derecho público, celebrado por la Comunidad o por su cuenta, figura expresamente en el artículo 42 del Tratado CEEA y tiene un sentido muy preciso. Más concretamente, para que exista contrato es necesario que el acuerdo de voluntades se exprese claramente y, sobre todo, que resulte de una obligación contraída por personas facultadas para decidir por cuenta de la Comisión. Ahora bien, aunque en los dos casos el Abogado de la demandante tenía ciertamente facultades para obligar a esta última, las respuestas de la Comisión, redactadas por el profesor Wägenbaur el 12 de julio de 1985 y el 16 de mayo de 1986, no pueden tener valor de una obligación que vincule a la Comisión en virtud de un contrato de Derecho público, puesto que tales respuestas no podían generar, ni por su forma ni por su contenido, los referidos efectos.²⁰

b) *En segundo lugar, ¿ha habido seguridades formales por parte de la Comisión sobre el compromiso de proceder a algún tipo de reparación pecuniaria?* Tras una lectura atenta del intercambio de correspondencia de que se trata se impone una respuesta negativa.

Por lo que se refiere al período comprendido entre el segundo y el cuarto trimestre de 1985, la carta que el Abogado de la demandante envió a la Comisión el 11 de julio de 1985 se limita a proponer a esta Institución que la empresa demandante se abstendría de interponer recursos, en lo relativo a los trimestres segundo, tercero y cuarto de 1985, a condición de que la Comisión, una vez dictada la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto 103/85, adoptase dentro de un breve plazo nuevas Decisiones que se

20 — Véase, a este respecto, la sentencia de 22 de marzo de 1961, Société nouvelle des usines de Pontlicue, Acéries du Temple (Snupat)/Alta Autoridad (asuntos acumulados 42/59 y 49/59, Rec. pp. 99 y ss., especialmente p. 142).

ajustasen a los fundamentos de Derecho y al fallo de dicha sentencia. En cuanto a la respuesta del profesor Wägenbaur, de fecha 12 de julio de 1985, se limita a confirmar: «Tan pronto como se haya dictado sentencia en el asunto 103/85, la Comisión extraerá sin demora las debidas consecuencias y adoptará una Decisión a fin de modificar, en su caso, las Decisiones que haya dictado hasta ese momento. Lo anterior no hace, por lo demás, sino expresar algo que resulta evidente [...]».

En lo que atañe al período comprendido entre el tercer trimestre de 1986 y el segundo trimestre de 1988, consideraciones análogas resultan de rigor. En la carta que envió a la Comisión el 23 de abril de 1986, el Abogado de la demandante propuso: «Tan pronto como el Tribunal de Justicia haya dictado sentencia en el asunto 44/86, la Comisión extraerá sin demora las consecuencias que se impongan teniendo en cuenta los fundamentos de Derecho de dicha sentencia, a fin de modificar, no sólo la impugnada Decisión individual de 30 de diciembre de 1985 relativa al primer trimestre de 1986, [...] sino también todas las Decisiones ulteriores relativas a las cuotas de suministro de nuestro cliente para el primer trimestre de 1986 y los trimestres posteriores durante el período de aplicación de la Decisión n° 3485/85/CECA». Así pues, la propia demandante solicitaba la modificación de las Decisiones y no cualesquiera seguridades sobre el principio o las modalidades de una reparación pecuniaria. La respuesta de la Comisión, de fecha 16 de mayo de 1986, está redactada en términos que corresponden a dicha petición, es decir, que la Comisión no asumió, ni expresa ni implícitamente, obligación alguna de proceder a una reparación pecuniaria en función de las sentencias que dictase el Tribunal de Justicia.

Por lo demás, aun admitiendo, lo que, insisto, no es el caso, que nos encontremos ante un contrato de Derecho público y que

la Comisión haya dado seguridades formales en materia de reparación pecuniaria, ¿autorizan tales circunstancias a que la demandante eluda el riguroso plazo de un mes que el artículo 33 prevé para interponer recursos de anulación en el ámbito del Tratado CEEA? Decididamente, no lo creo así, habida cuenta de la muy estricta jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia. Las disposiciones que regulan los plazos del procedimiento son normas de orden público que ni las partes ni el Juez pueden modificar. Además, en materia CEEA, el Tribunal de Justicia se pronunció claramente sobre este extremo en la sentencia de 2 de julio de 1984,²¹ cuando declaró: «La aplicación estricta de la normativa comunitaria sobre plazos del procedimiento obedece a la exigencia de seguridad jurídica y a la necesidad de evitar toda discriminación o trato arbitrario en la administración de la justicia. La única excepción, con arreglo al párrafo tercero del artículo 39 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEEA, es la de que no cabrá oponer caducidad por expiración de los plazos cuando el interesado demuestre la existencia de caso fortuito o de fuerza mayor» (*traducción provisional*). En el caso de autos, resulta evidente que la demandante no sólo no ha demostrado, sino que ni tan siquiera ha alegado, la existencia de caso fortuito o de fuerza mayor; por lo demás, el intercambio de correspondencia a que se refiere la demandante no reúne ninguno de los requisitos exigidos para la aplicación de esos dos conceptos.

c) *Resulta igual de claro, a mi juicio, que la Comisión en modo alguno vulneró el principio de confianza legítima.* En primer lugar, porque no dio ninguna seguridad formal a la demandante en lo relativo a una eventual reparación pecuniaria; en segundo lugar, porque consta en autos que, en el momento de interponerse los recursos, cada una de las partes suponía que esos asuntos serían re-

21 — Ferreira Valsabia/Comisión (209/83, Rec. p. 89).

sueltos por el Tribunal de Justicia antes de la expiración del régimen de cuotas, de manera que, en caso de anulación, podría realizarse una compensación mediante la asignación de cuotas de suministro suplementarias; por último, y con carácter más general, porque el principio de confianza legítima, al igual que el principio de seguridad jurídica, «por muy importante que sea, no puede aplicarse de una manera absoluta [...] su aplicación debe combinarse con la del principio de legalidad [...] la cuestión de determinar cuál de estos dos principios debe prevalecer en cada caso concreto depende de la confrontación del interés público con los intereses privados en presencia [...]». ²² Ahora bien, en el caso de autos la aplicación del principio de legalidad resulta primordial, puesto que se trata de que se observen las normas relativas a los plazos y de evitar, como acaba de decirse, toda discriminación o trato arbitrario en la administración de la justicia.

d) *Finalmente, queda por examinar la última objeción formulada por la demandante y que se refiere al complejo problema de los efectos de las anulaciones objeto de discusión: la posterior anulación de una Decisión General que constituye el fundamento de Decisiones individuales adoptadas con anterioridad y que ya agotaron sus efectos, tanto jurídicos como materiales (puesto que se trata de Decisiones que fijaban cuotas trimestrales), ¿puede por sí misma dar lugar a la anulación o nulidad del conjunto de Decisiones individuales adoptadas con arreglo a dicha Decisión General aun cuando tal anulación no haya sido solicitada dentro del plazo correspondiente? Dicho de otra manera: en lo relativo a los ocho trimestres que cubren el período comprendido entre julio de 1986 y junio de 1988, en virtud, sucesivamente, de la Decisión General nº 3485/85, cuyo artículo 5 fue anulado, de la Decisión nº 1433/87, que asimismo fue anulada, y de la Decisión General nº 194/88, cuyo artículo 5 también fue*

anulado, ¿tienen estas anulaciones en cascada por efecto, como mantiene la demandante, el que las Decisiones individuales adoptadas para su aplicación no se hayan convertido en firmes ni siquiera después de la expiración del plazo de un mes que prevé el artículo 33?

Sobre este punto, la doctrina da la sensación de estar algo dividida. Vandersanden y Barav estiman: «Los actos adoptados en virtud de una medida anulada, si bien no desaparecen automáticamente junto con la Decisión anulada, pierden su fuerza jurídica». ²³ Los autores se consideran en condiciones de extraer tal conclusión a partir del análisis de la sentencia de 26 de mayo de 1972, Fritz-Auguste Bode/Comisión, ²⁴ en la que el Tribunal de Justicia había declarado: «[...] a tenor de la segunda frase del párrafo primero del artículo 34 del Tratado CECA, del párrafo primero del artículo 176 del Tratado CEE y del párrafo primero del artículo 149 del Tratado CEEA, la Institución de la que emane un acto anulado por el Tribunal de Justicia estará obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia que declare la nulidad; [...] de lo anterior se deduce que, cuando el Tribunal de Justicia anula una decisión, el autor de la misma estará obligado a revocar o, cuando menos, a no aplicar una decisión ulterior meramente confirmatoria de la primera» (*traducción provisional*). En lo que a mí respecta, prefiero sumarme al análisis de Michel Waelbroek, el cual estima: «Si el acto anulado tiene carácter general, las decisiones de aplicación adoptadas en virtud del mismo no pierden automáticamente su fuerza jurídica. Cuando el plazo para solicitar su anulación haya expirado, tan sólo podrán ser impugnadas con arreglo a lo previsto en la letra b) del artículo 177 o en el artículo 184». ²⁵ No obstante, basándose en la sentencia de 6 de marzo de 1979, recaída

22 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1961, Snuapat (citada en la nota 19), especialmente p. 159.

23 — *Contentieux communautaire*, Ed. Bruylant, Bruselas, 1977, p. 217.

24 — Asuntos acumulados 45/70 y 49/70, Rec. XVII, p. 465.

25 — *Le droit de la Communauté économique européenne*, Ediciones de la Universidad de Bruselas, vol. 10, p. 175.

en el asunto *Simmenthal*,²⁶ el mencionado autor añade: «Cuando la decisión impugnada haya producido efectos irreversibles tanto para el demandante como para los terceros, la Institución estará obligada a efectuar una corrección adecuada de la situación del demandante y, de cara al futuro, a introducir en las normas declaradas ilegales las modificaciones apropiadas».

Por mi parte, basaré mi análisis en la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de abril de 1988, *Asteris AE* y otros y *Grecia/Comisión*.²⁷ En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«Para adecuarse a la sentencia [que declara la nulidad de un Reglamento] y dar plena ejecución a la misma, la Institución está obligada a respetar no sólo el fallo de la sentencia, sino también los motivos que han conducido a aquél y que constituyen su sustento necesario, en el sentido de que son indispensables para determinar el significado exacto de lo que ha sido resuelto en el fallo. Esos motivos, en efecto, identifican por una parte la concreta disposición considerada ilegal, y revelan por otra parte las causas precisas de la ilegalidad declarada en el fallo, que la Institución afectada habrá de tener en cuenta a la hora de sustituir el acto anulado. Si bien es cierto que la afirmación de la ilegalidad en los motivos de la sentencia de anulación obliga, en primer lugar, a la Institución autora del acto a subsanar esa ilegalidad en el acto destinado a sustituir al acto anulado, dicha afirmación puede asimismo, en cuanto se refiere a una disposición con un contenido determinado en una

materia concreta, comportar otras consecuencias para esa Institución.

Al tratarse, como en el caso presente, de la anulación de un Reglamento cuya eficacia se circunscribe a un período de tiempo perfectamente delimitado (a saber, la campaña 1983/1984), la Institución autora de aquél tiene, ante todo, la obligación de abstenerse de incluir toda disposición de idéntico contenido al de la declarada ilegal, en los nuevos textos normativos que hayan de dictarse con posterioridad a la sentencia de anulación para regular las campañas posteriores a ésta.

Pero debe aceptarse que, en virtud del efecto retroactivo propio de las sentencias de anulación, la declaración de ilegalidad despliega sus efectos desde la fecha de entrada en vigor del texto anulado. Por tanto, hay que deducir de ello que, en el caso presente, la Institución afectada tiene también la obligación de suprimir las disposiciones de idéntico contenido al de la declarada ilegal, en los textos normativos que ya se habían adoptado cuando fue dictada la sentencia de anulación y que regulan las campañas posteriores a la de 1983/1984.

En consecuencia, la declaración de ilegalidad de la fijación de los coeficientes a aplicar al importe de la ayuda [...] surte efecto no sólo para la campaña 1983/1984 a la que se refería el Reglamento anulado, sino también para todas las campañas posteriores. Por el contrario, esta declaración no puede hacerse valer para las campañas reguladas por Reglamentos anteriores a la campaña 1983/1984.

Al negarse a sustituir, con efectos desde la fecha de adopción del Reglamento anulado, la disposición de idéntico contenido al de la declarada ilegal en la sentencia de anulación, que forma parte de los textos normativos que entraron en vigor después de aquella fecha, la Comisión ha incumplido las

26 — 92/78, Rec. p. 777. Para todos estos extremos, véanse asimismo Paulis, E.: «Les effets des arrêts d'annulation de la Cour de justice des Communautés européennes», *Cahiers de droit européen*, 1987, p. 243, y Bergeres, M.-C.: «La théorie de l'inexistence en droit communautaire», *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 4, octubre-diciembre 1989, p. 647.

27 — Asuntos acumulados 97/86, 99/86, 193/86 y 215/86, Rec. p. 2201.

obligaciones que le impone el artículo 176, y que el procedimiento del artículo 175 permite sancionar [...]»

Esta sentencia es sumamente interesante, ya que pone de relieve cómo, en caso de anulación de un texto normativo de alcance general, la Institución de la que emana el acto está obligada a extraer todas las consecuencias de la ilegalidad así declarada y, en particular, a revocar el conjunto de decisiones de aplicación adoptadas basándose en el acto normativo anulado. Lo anterior demuestra, *a contrario*, que las decisiones de aplicación cuya anulación no ha sido solicitada no desaparecen *ipso facto* como consecuencia de la anulación del acto normativo, puesto que se trata de una obligación de revocar dichas decisiones y no de la «nulidad» o «inexistencia» de las mismas. Ahora bien, en el caso de autos semejante revocación carece de sentido, pues las Decisiones individuales que fijan cuotas de producción o de suministro se adoptan para un trimestre determinado y agotan sus efectos jurídicos y materiales cuando éste finaliza. Por consiguiente, la Institución no podrá extraer las debidas consecuencias de la anulación de la Decisión General sino en el ámbito de la responsabilidad y de cualquier forma de reparación apropiada.

Sea como fuere, no me parece que el párrafo segundo del artículo 34 resulte aplicable en el caso de autos, sobre todo por razones de procedimiento, habida cuenta de que, en lo relativo a los ocho trimestres de que se trata, las Decisiones individuales no fueron anuladas. En efecto, aunque la Decisión General que constituye su fundamento haya sido anulada, las Decisiones individuales se convirtieron en firmes y no están afectadas de invalidez alguna que pueda equipararse a la nulidad. Por lo demás, su revocación no tendría ningún sentido, puesto que agotaron sus efectos jurídicos y materiales. Sin embargo, como veremos más adelante,

los efectos de estimar esta excepción de inadmisibilidad de la Comisión me parecen sumamente limitados (véase, más adelante, II, B, 2).

2. *En cambio, la segunda excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión carece por completo de fundamento.*

La Comisión mantiene que las pretensiones de anulación y las pretensiones de indemnización no pueden ser objeto de un mismo proceso en el marco del Tratado CECA, a diferencia de lo que ocurre con los procedimientos previstos en los artículos 178 y 215, párrafo segundo, del Tratado CEE. En realidad, esta excepción es el resultado de un análisis erróneo de las pretensiones del recurso, que de ninguna manera son pretensiones de anulación, sino únicamente pretensiones cuyo objeto es, por una parte, que se declare que varias Decisiones de la Comisión adolecen de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, y, por otra parte, que se imponga una condena pecuniaria a la Comisión.

3. *Por último, la tercera excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión con arreglo al artículo 34 suscita mayor número de problemas.*

Se trata de la circunstancia de que, en las sentencias de anulación dictadas el 14 de julio de 1988, el Tribunal de Justicia se limitó a anular varias Decisiones de la Comisión, generales o individuales, pero sin reconocer que dichas Decisiones adolecían de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad.

La Comisión mantiene que del propio texto del párrafo primero del artículo 34 se des-

prende que el referido reconocimiento de que existe una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad debe preceder a la formulación de pretensiones de indemnización basadas en el párrafo segundo del artículo 34, pues es necesario que la Comunidad disponga, con posterioridad a dicho reconocimiento, de un plazo razonable para poder hacer frente a la amenaza de condenas pecuniarias.

Sobre este extremo, la demandante se limita a mantener que el artículo 34 del Tratado CECA, al ser su objeto dar a la Comisión la posibilidad de suprimir los efectos de sus Decisiones ilegales y de proceder a la reparación, no tiene sino la función de atribuir competencia, la cual no resulta afectada en el caso de autos, ya que hace mucho que concluyó el lapso de tiempo necesario para posibilitar la reacción de la Comisión y habida cuenta de que no resulta necesario un nuevo plazo para la adopción de medidas tendentes a la reparación del perjuicio.

En realidad, el problema ha sido objeto de varias controversias en la doctrina y esta cuestión no ha sido resuelta nunca por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

En cuanto se refiere al artículo 34, mi opinión es que esta excepción de inadmisibilidad de la Comisión está fundada. En efecto, la segunda frase de dicho artículo está redactada de la siguiente manera: «En caso de perjuicio directo y especial sufrido por una empresa o grupo de empresas a consecuencia de una decisión o recomendación que el Tribunal reconoce que adolece de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, la Alta Autoridad [...] estará obligada a adoptar [...]». Así pues, el problema se planteará en todos aquellos supuestos en que, por la razón que sea, la sentencia de anulación no haga constar expresamente la existencia de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad

de la Comunidad, así como también, en mi opinión, en los supuestos en que no se haya reconocido la existencia de un perjuicio directo y especial, habida cuenta de que apreciar estas calificaciones jurídicas corresponde ciertamente al Juez y no a la Comisión.

Esta cuestión ha sido objeto de viva controversia en la doctrina.²⁸

Mis conclusiones en la materia se inspiran simultáneamente en la letra de los textos y en la circunstancia de que, como ha declarado el Tribunal de Justicia en la sentencia de 16 de diciembre de 1960,²⁹ aun admitiendo que existan dudas, ninguna disposición que instituya garantías jurisdiccionales en favor de los justiciables podrá ser interpretada restrictivamente en detrimento de los mismos.

En primer lugar, creo que es erróneo mantener que el demandante deba necesariamente pensar, en el momento de interponer un recurso de anulación, en las eventuales y futuras reparaciones del perjuicio que pudiera sufrir y solicitar en todos los casos al Tribunal de Justicia que se pronuncie, desde ese momento, sobre el principio mismo de la responsabilidad de la Comunidad, a fin de preservar sus derechos. Se trata de una tesis que se basa en la confusión entre el recurso de anulación y el recurso de responsabilidad, y que desconoce totalmente el principio de la autonomía del recurso de responsabilidad [sobre el que volveremos más adelante: véase II, B, 2, a), 1].

28 — Sobre este punto, véanse, en particular, Balentine: *The Court of Justice of the European Coal and Steel Community*, La Haya, 1955, p. 88; ponencia de Cesare Grassetti en *Les actes officiels du Congrès international d'études sur la CECA, Milán, 31 de mayo-9 de junio de 1957*, Milán, 1958, p. 55, y Blanchet, J.: «La concurrence du recours en annulation avec l'action en réparation des dommages», *Dix ans de la jurisprudence de la CJCE*, Colonia, 1965, pp. 343 y ss.

29 — Humblet/Estado belga (6/60, Rec. p. 1125).

En segundo lugar, me parece asimismo inexacto alegar que *corresponde al Tribunal de Justicia declarar de oficio* la existencia de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, así como la existencia de un perjuicio directo y especial, aun cuando no se le hayan formulado pretensiones en ese sentido. Como acertadamente ha puesto de relieve Cesare Grassetti: «Desde un punto de vista jurídico, de ese modo el Tribunal de Justicia actuaría *ultra petita*; desde un punto de vista político, ello supondría incitar a los interesados a interponer un recurso de indemnización».

En tercer lugar, a mi juicio es un hecho que la empresa que interpone un recurso de anulación está plenamente legitimada para formular asimismo, en apoyo de tal recurso, pretensiones dirigidas a que se declare la existencia de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, así como la existencia de un perjuicio directo y especial, a fin de hacer posible que el procedimiento previsto en el artículo 34 se aplique dentro del más breve plazo. Ahora bien, la empresa demandante está legitimada, en efecto, para formular tales pretensiones subsidiarias, pero ciertamente no tiene obligación de hacerlo en la fase del recurso de anulación.

En cuarto lugar, me parece claro que las pretensiones dirigidas a que se reconozca la responsabilidad de la Comunidad y la existencia de un perjuicio directo y especial de ningún modo pueden presentarse simultáneamente junto con pretensiones de indemnización formuladas en virtud del párrafo segundo del artículo 34. En efecto, una de las finalidades del procedimiento previsto en el párrafo primero del artículo 34 consiste precisamente en establecer un procedimiento de solución amistosa «en vía administrativa», distinto del recurso de indemnización del párrafo segundo del artículo 34. Este procedimiento «en vía administrativa» per-

mite que las partes inicien cuantas discusiones sean de utilidad acerca de la naturaleza y consistencia del perjuicio, así como que la Comisión adopte las medidas adecuadas para garantizar una reparación equitativa del perjuicio, bien procediendo a una reparación *in natura* cuando ello sea posible, bien concediendo, en tanto fuere necesario, una justa indemnización. Para hacer esto, la Comisión dispone del plazo razonable a que se refiere el párrafo segundo del artículo 34. Tan sólo si la Comisión se abstiene de adoptar, dentro de dicho plazo, las medidas necesarias para la ejecución de una decisión de nulidad, cabrá interponer un recurso de indemnización ante la jurisdicción comunitaria. Por lo tanto, permitir la formulación simultánea de pretensiones dirigidas al reconocimiento de la responsabilidad y de pretensiones de indemnización equivaldría a impedir el desarrollo de este procedimiento, el cual, conviene señalarlo, carece de equivalente en el ámbito del Tratado CEE.

En quinto lugar, creo que es preciso reconocer, en beneficio de toda empresa que haya obtenido la anulación de una decisión o recomendación en virtud del párrafo segundo del artículo 33 del Tratado, *la posibilidad de interponer, ante el Tribunal comunitario competente, un recurso autónomo dirigido exclusivamente a que se reconozca la existencia de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, así como también, en mi opinión, a que se reconozca la existencia de un perjuicio directo y especial*. Tan sólo a partir de que se pronuncie esta sentencia comenzará a correr el «plazo razonable» previsto en el párrafo segundo del artículo 34. La tesis de la Comisión, que parece negar la existencia de un recurso autónomo en materia de reconocimiento de responsabilidad, me parece tanto más desprovista de fundamento cuanto que, en el ámbito del Tratado CEE, el Tribunal de Justicia ha admitido sin ninguna dificultad la acción para que se reconozca la responsabilidad.

En efecto, el Tribunal de Justicia acordó la admisión de un recurso dirigido a que se declarase la obligación de la Comunidad de reparar un daño, sin que en esa fase del procedimiento resultase necesario solicitar al Juez la propia reparación del daño y extraer las consecuencias concretas, ya que estas pretensiones podían obtenerse más tarde mediante un recurso de indemnización.³⁰ El Tribunal de Justicia declaró asimismo que procede la admisión de un recurso aunque éste se limite a plantear el problema del fundamento jurídico de la responsabilidad, y que todo lo relativo a la relación de causalidad y a la naturaleza e importancia del perjuicio puede reservarse para otra acción posterior.³¹

4. Conclusiones provisionales sobre la admisibilidad del recurso en relación con el artículo 34

Llegados a este estadio del razonamiento, y habida cuenta de la respuesta que propongo se dé a las tres excepciones de inadmisibilidad propuestas por la Comisión, en lo relativo únicamente al artículo 34 del Tratado CECA extraigo las siguientes consecuencias:

— Propongo a este Tribunal de Primera Instancia que admita que, si bien el artículo 5 de la Decisión General nº 3485/85, que fue anulado por la ya citada sentencia de 14 de julio de 1988, constituye la causa originaria del perjuicio irrogado a la demandante, *el perjuicio efectivo y directo sufrido por ésta fue provocado por cada una de las Decisiones individuales que fijaron para cada trimestre sus cuotas de suministro*. En efecto, esas Decisiones individuales se intercalan necesariamente entre la Decisión Gene-

ral anulada y el perjuicio sufrido. En lo que atañe a las Decisiones que no fueron anuladas, y por más que su ilegalidad sea evidente y no haya sido ni siquiera discutida por la Comisión, me parece que el respeto de la letra del artículo 34 exige esta interpretación restrictiva y prohíbe aplicar, en el mecanismo así previsto, una teoría «invertida» de la excepción de ilegalidad.

— Por consiguiente, en cuanto a las pretensiones dirigidas a que el Tribunal de Primera Instancia declare que las Decisiones de la Comisión adolecen de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, procede su admisión en lo que atañe a todas las Decisiones individuales que han sido objeto de una sentencia de anulación del Tribunal de Justicia, es decir, a las Decisiones mencionadas en las letras b) y d) del punto 1 de las antes citadas pretensiones de la demandante.

— En cambio, procederá declarar la inadmisibilidad, en lo que atañe al artículo 34, de las pretensiones que figuran en las letras c) y e) del punto 1, cuyo objeto es que se declare la responsabilidad de la Comunidad en lo relativo a las once Decisiones individuales dirigidas a la demandante y que no fueron objeto de ningún recurso judicial.

— Por otra parte, y siempre en lo que atañe únicamente al artículo 34, procederá declarar la inadmisibilidad de todas las pretensiones mencionadas en el punto 2, es decir, las que tienen por objeto que se condene a la Comisión a abonar a la demandante una cantidad de más de 70 millones de DM. Esta inadmisibilidad es absoluta en lo que respecta a los once trimestres que no fueron objeto de una decisión de nulidad, puesto que

30 — Véase, a este respecto, la sentencia de 2 de junio de 1976, *Kampffmeyer/Comisión* (asuntos acumulados 56/74, 57/74, 58/74, 59/74 y 60/74, Rec. p. 711).

31 — Véase, a este respecto, la sentencia de 28 de marzo de 1979, *Granaria/Consejo y Comisión* (90/78, Rec. p. 1081).

el procedimiento previsto en el párrafo primero del artículo 34, que condiciona la interposición del recurso contemplado en el párrafo segundo de dicho artículo, no pudo aplicarse. La inadmisibilidad será tan sólo «relativa» en lo que atañe a las tres Decisiones individuales que fueron objeto de una sentencia de anulación, habida cuenta de que el plazo razonable a que se refiere el párrafo segundo del artículo 34 todavía no ha comenzado a correr. En este último supuesto, el único motivo de que proceda declarar la inadmisibilidad de las pretensiones de indemnización basadas en el artículo 34 es el de que dichas pretensiones resultan prematuras.

B. Es conveniente examinar ahora la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión al amparo del artículo 40 del Tratado CECA.

En efecto, la demandante basó su recurso, con carácter subsidiario, en el párrafo primero del artículo 40 del Tratado CECA, manteniendo que las Decisiones ilegales anuladas por el Tribunal de Justicia, así como las Decisiones que adolecen de la misma ilegalidad pero que no fueron anuladas, fueron consecuencia de un acto lesivo causado por el funcionamiento de la Comisión, la cual habría podido e incluso debido actuar con sujeción a la legalidad, lo que confirma la propia comunicación de la Comisión al Consejo de fecha 25 de septiembre de 1985, antes citada.

La Comisión mantiene, en cambio, que el artículo 40 del Tratado CECA resulta inaplicable con respecto a la demandante, habida cuenta de que ésta debe ser considerada como una empresa, en el sentido del artículo 80 del Tratado CECA, de manera que estaba plenamente legitimada, en virtud del artículo 33 del Tratado, para interponer recurso de anulación contra las Decisiones individuales causantes a su parecer del perjuicio alegado. Según la Comisión, por su forma misma el artículo 40 es de aplicación subsidiaria con respecto al artículo 34, que

constituye una *lex specialis* que no admite excepciones, como lo acredita su propia estructura y el hecho de que el artículo 40 comience por el inciso «sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 34 [...]».

De este modo, añade la Comisión, el principio de subsidiariedad no sólo es aplicable en el supuesto de que resulte procedente un recurso basado en el artículo 34, sino también en los supuestos en que la empresa no reúna los requisitos, particularmente rigurosos, que exige dicho artículo. Cualquier otra concepción distinta del artículo 34, que con carácter previo al recurso de indemnización exige que se haya interpuesto dentro del plazo de un mes un recurso de anulación que haya prosperado, daría lugar a consecuencias inadmisibles, como sucedería, por ejemplo, si cuando no se diesen las condiciones requeridas para la aplicación del artículo 34 se permitiese interponer directamente un recurso de indemnización basándose en el artículo 40. Así pues, concluye la Comisión, el artículo 34 regula de manera exhaustiva y restrictiva la responsabilidad por actos lesivos causados por funcionamiento (falta de servicio) en lo que atañe a las empresas siderúrgicas, cuando la causa del perjuicio alegado radique en una Decisión de la Comisión. La Comisión equipara, pues, los conceptos de anulación y de anulabilidad.

Así pues, la cuestión que se plantea a este Tribunal de Primera Instancia es la siguiente: ¿Puede interponer el recurso de indemnización por falta de servicio que prevé el párrafo primero del artículo 40 del Tratado CECA una empresa que haya pasado por alto utilizar el mecanismo de los artículos 33 y 34? ¿No se aplica exclusivamente a los comportamientos lesivos de la Comisión, y no a los perjuicios causados por Decisiones ilegales, generales o individuales, pero que no han sido objeto de anulación? Dicho de otra manera, la pretensión de obtener la reparación de un perjuicio consecuencia de una ilegalidad, ¿debe basarse necesariamente en el artículo 34? ¿Excluye

este artículo 34 que pueda interponerse el recurso basado en el artículo 40 cuando la pretensión de reparación se fundamente en la existencia de una falta de servicio consecuencia de la ilegalidad de una Decisión que no haya sido objeto de anulación?

Se trata de una de las cuestiones de Derecho más delicadas que plantea este recurso y la mayor parte de los autores se inclinan a considerarla como el resultado de uno de los capítulos más «oscuros» del Tratado CECA.

Me propongo examinar sucesivamente los datos del problema, las reflexiones que me inducen a admitir que la responsabilidad de la Comunidad puede exigirse, en virtud del artículo 40 del Tratado CECA, con arreglo a una Decisión ilegal que no haya sido objeto de una previa sentencia de anulación, y, por último, las conclusiones prácticas que de ello deduzco en cuanto a la admisibilidad del recurso.

1. Datos del problema

A mi juicio, los datos que caracterizan el problema son la existencia de textos relativamente ambiguos, una jurisprudencia insegura y mal fijada, una doctrina dividida y, por último, unos trabajos preparatorios que no son determinantes.

a) *Unos textos relativamente ambiguos*

La idea de establecer un régimen de responsabilidad de la Comunidad, en el marco del Tratado CECA, era algo que no resultaba evidente, habida cuenta de que tal régimen era prácticamente inexistente en el ámbito de las organizaciones internacionales. La re-

ferida idea se justificaba, sin embargo, por el hecho de que se habían transferido a la Administración comunitaria numerosas competencias ejercidas hasta ese momento por las Administraciones de los Estados miembros, no siendo admisible que dicha transferencia se tradujera en una disminución de la protección jurídica de la que hasta entonces disfrutaban los agentes económicos interesados.

En efecto, de los trabajos preparatorios del Tratado CECA³² se desprende que inicialmente no se había previsto ningún recurso de responsabilidad. De este modo, en una nota elaborada en relación con el primer proyecto del Tratado se puede leer, bajo el epígrafe «artículos 26 a 28», antecedentes remotos del artículo 34, lo siguiente:

«Las disposiciones relativas a la competencia del Tribunal de Justicia se inspiran en la necesidad de conciliar el objetivo indispensable de mantener la acción de los órganos de la Comunidad dentro de los límites que marca el Derecho con la exigencia, no menos imperiosa, de no obstaculizar la acción de la Alta Autoridad en un ámbito en el que las consideraciones económicas, políticas y sociales exigen una constante apreciación de circunstancias de hecho o de oportunidad que normalmente quedan al margen de la competencia de los Tribunales. Esta última consideración condujo a lo siguiente:

- 1) A abstenerse de prever la violación del Tratado como motivo de anulación, en la medida en que, como consecuencia del propio objeto del Tratado, el control de la legalidad implica necesariamente, en la mayoría de los casos, la apreciación de circunstancias de hecho.

32 — Que he podido consultar gracias a la gentileza del Ministerio de Asuntos Exteriores del Gran Ducado de Luxemburgo.

- 2) A circunscribir el recurso de las empresas a las Decisiones individuales que les afecten.
- 3) *A excluir, en principio, toda indemnización de daños y perjuicios en caso de anulación.*

Al prever como motivo de anulación, además de la incompetencia y los vicios sustanciales de forma, el abuso de Derecho y la desviación de poder, se dejan en manos del Tribunal de Justicia los instrumentos necesarios para garantizar a los interesados, en la medida legítima, el respeto de sus derechos esenciales» (*traducción no oficial*).

Y en el epígrafe «artículo 29», antecedente aún más remoto del actual artículo 40, se dispuso lo siguiente:

«Este artículo tiene por objeto regular los litigios relativos a la vida civil de la Comunidad fuera del marco de aplicación del Tratado. A este respecto, se propone lo siguiente:

- 1) Atribuir al Tribunal de Justicia, único órgano jurisdiccional de la Comunidad, competencia para conocer de aquellas acciones de responsabilidad delictual o cuasidelictual que, en el ámbito de un Estado, corresponderían normalmente a la competencia de un Tribunal contencioso-administrativo por cuestionarse la responsabilidad de la Administración pública.
- 2) Dejar que el Derecho común se aplique a todos los demás litigios [...]» (*traducción no oficial*).

La reflexión siguió progresando y en un memorándum de 28 de septiembre de 1950, bajo la rúbrica «Tribunal de Justicia», se afirmó lo siguiente:

«Su función esencial es la de garantizar a todos el buen funcionamiento de estas Instituciones. Para ello, deben reunirse dos condiciones: en primer lugar, es necesario que, a efectos de la aplicación del Derecho, las facultades del Tribunal de Justicia se definan de una manera lo suficientemente amplia como para permitirle que con su jurisprudencia contribuya al desarrollo y al progreso del conjunto de la organización; por otra parte, es preciso evitar que sus sentencias se conviertan en el instrumento de una verdadera transferencia de facultades de la Alta Autoridad al Tribunal de Justicia. Este peligro puede evitarse organizando una rigurosa separación de poderes que haga imposible que el Tribunal de Justicia sustituya a cualquiera de los órganos creados por el Tratado. El Tribunal de Justicia podrá anular las Decisiones o las Recomendaciones, pronunciar sentencias declaratorias y acordar, en caso de violación del Tratado, la indemnización de daños y perjuicios, pero en materia de adopción de Decisiones deberá remitirse siempre a los órganos creados al efecto por el Tratado»³³ (*traducción no oficial*).

A medida que iban desarrollándose los mencionados trabajos preparatorios, fue haciéndose evidente la necesidad de establecer un régimen de responsabilidad en el ámbito del Tratado CECA, como expresión de un principio general del Derecho, común a todos los ordenamientos jurídicos desarrollados. En cambio, en materia de recursos de anulación hubo acuerdo sobre la necesidad de prever un sistema que regulase con mucha parsimonia el acceso de las empresas y asociaciones de empresas a la jurisdicción comunitaria, de donde se deducen los muy estrictos requisitos que enumera el artículo 33.

Así pues, en lo que atañe al régimen de la responsabilidad, coexisten dos sistemas, el

33 — El subrayado es mío.

del artículo 34 y el del artículo 40. La generalidad de los autores, así como cuantos Abogados Generales han presentado conclusiones en la materia, coinciden en reconocer que *el párrafo primero del artículo 40 constituye el Derecho común de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad en el ámbito del Tratado CEEA*. Este artículo autoriza a toda persona perjudicada a solicitar una reparación pecuniaria en caso de perjuicio causado en la ejecución del Tratado por un falta de servicio de la Comunidad. Pero este artículo viene precedido por un inciso del que lo menos que se puede decir es que no resulta claro: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 34 [...]». En vista de ello, muchos han visto en este artículo 34 una verdadera *lex specialis* en materia de responsabilidad, limitada a los supuestos en que la responsabilidad de la Comunidad se derive de la ilegalidad de una Decisión que haya sido objeto de una anulación previa, en la medida en que tal ilegalidad consista en una falta de naturaleza tal que comprometa la responsabilidad de la Comunidad y haya causado un perjuicio directo y especial.

En realidad, las cosas no son tan sencillas. En primer lugar, el artículo 40 sólo hace referencia al párrafo primero del artículo 34, de manera que la mencionada reserva no abarca al recurso de indemnización que prevé el párrafo segundo del artículo 34, y, por consiguiente, este recurso puede asimilarse al recurso del artículo 40. En segundo lugar, ninguna disposición prevé expresamente el supuesto de la eventual responsabilidad de la Comunidad como consecuencia de una Decisión ilegal que no haya sido objeto de anulación, pero que, sin embargo, adolezca de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad y haya causado un perjuicio directo y especial.

b) *La jurisprudencia del Tribunal de Justicia está mal fijada y es insegura*

El Tribunal de Justicia hubo de examinar el problema de la articulación entre el artículo 34 y el artículo 40 con ocasión de dos sentencias dictadas los días 13 y 14 de julio de 1961, sentencias que, a pesar de esta casi simultaneidad en el tiempo, llegan a soluciones en gran medida inconciliables y contradictorias: la sentencia Meroni y la sentencia Vloeberghs.³⁴

b) 1. *El asunto Meroni, antes citado, merece alguna profundización*. En aquel caso, las Decisiones normativas de las que se alegaba que habían producido un perjuicio no habían sido anuladas sino declaradas ilegales por vía de excepción en una primera sentencia Meroni.³⁵

En sus conclusiones, el Abogado General había empezado por examinar si se reunían las condiciones previstas en el artículo 34. Y, en principio, había respondido afirmativamente a dicha cuestión: «Es verdad que las Decisiones normativas de la Alta Autoridad no fueron anuladas: fueron sencillamente declaradas ilegales por vía de excepción. Pero la Alta Autoridad, como era su derecho y sin duda su deber, las revocó en concepto de ilegalidades reconocidas por el Tribunal de Justicia, y me parece seguro que las disposiciones del artículo 34 son también aplicables en semejante supuesto» (*traducción provisional*).

Se trataba de una interpretación particularmente extensiva del artículo 34 que, si la

34 — Sentencia de 13 de julio de 1961, Meroni et Cie y otros/Alta Autoridad (antes citada, nota 10), con las conclusiones del Sr. Lagrange; sentencia de 14 de julio de 1961, Société commerciale Antoine Vloeberghs SA/Alta Autoridad (asuntos acumulados 9/60 y 12/60, Rec. p. 390), con las conclusiones del Sr. Roemer.

35 — Sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad CEEA (10/56, Rec. IV, pp. 51 y ss.).

aplicáramos al presente recurso, permitiría posiblemente incluir en el ámbito de aplicación del artículo 34 a la mayor parte de las pretensiones formuladas por Peine-Salzgitter. En efecto, con arreglo a la ya citada jurisprudencia Asteris, la anulación del artículo 5 de la Decisión General nº 3485/85 implicaba para la Comisión la obligación de extraer todas las consecuencias adecuadas de la sentencia de anulación. Es decir, en primer lugar, la obligación de considerar que todas las Decisiones individuales adoptadas durante los ocho trimestres de referencia adolecían necesariamente de la misma ilegalidad que la que se había hecho constar con respecto a la Decisión General y a las dos Decisiones individuales anuladas; y, en segundo lugar, habida cuenta de que el régimen de cuotas había finalizado y de que no cabía ya una reparación *in natura*, la obligación de adoptar las medidas adecuadas para garantizar una reparación equitativa del perjuicio que resultaba directamente del conjunto de esas Decisiones y de conceder, en tanto fuere necesario, una *justa indemnización*.

En el asunto Meroni, al estimar que no se cumplía el requisito relativo al carácter especial del perjuicio, el Abogado General pasó a examinar el problema de la responsabilidad en que la Comunidad podía incurrir en virtud del artículo 40, artículo que no exigía, a su juicio, ningún requisito particular relativo al carácter especial del perjuicio. Sobre este extremo, voy a citar una vez más sus conclusiones: «Por lo que a mí respecta, después de reflexionar sobre ello creo que, en lo relativo a la aplicación del artículo 40, no procede exigir ningún requisito particular en cuanto al carácter especial del perjuicio. En primer lugar, a diferencia del artículo 34, el artículo 40 guarda silencio sobre este extremo, siendo sus términos de una absoluta generalidad [...] el contraste entre esta redacción y la del artículo 34 es sorprendente. Ahora bien, el artículo 40 representa el Derecho común del Tratado en materia de responsabilidad extracontractual;

el artículo 34 es una *lex specialis* relativa al supuesto particular del perjuicio que resulta de una Decisión anulada, en la medida en que la ejecución de la sentencia de anulación, a pesar de la retroactividad que dicha ejecución implica necesariamente, no sea suficiente para garantizar una reparación» (*traducción provisional*).

Y si el Abogado General acabó proponiendo que se desestimase el recurso, fue debido a que llegó a la conclusión de que no se había acreditado ninguna falta en la ejecución del servicio.

El Tribunal de Justicia siguió un razonamiento completamente distinto. Comenzó considerando que las demandantes habían basado necesariamente sus recursos en el artículo 40, puesto que habían invocado una falta de servicio cometida por la Alta Autoridad y puesto que sus recursos tenían por objeto obtener la reparación pecuniaria de la integridad del perjuicio que pretendían haber sufrido como consecuencia de la falta alegada. Según el Tribunal de Justicia, por consiguiente, los referidos litigios habían de resolverse basándose exclusivamente en ese artículo; y el Tribunal de Justicia añadió: «Por lo tanto, procede dejar de lado de entrada el problema de la legalidad o de la ilegalidad de las Decisiones mediante las que se creó y modificó el sistema de compensación y limitarse a averiguar si la gestión del mecanismo financiero pone de relieve una falta de servicio imputable a la demandada» (*traducción provisional*).

A continuación, el Tribunal de Justicia estimó que tan sólo un perjuicio especial, o cuando menos particular, que no se había acreditado en el caso de autos, podía generar el derecho a obtener reparación en virtud del artículo 40. Por último, en interés de ley, tuvo a bien pronunciarse sobre la existencia de una falta de servicio, para llegar a la conclusión de que, en las circunstancias del caso de autos, las demandantes

no habían demostrado de un modo concreto la «existencia de errores inexcusables».

Así pues, en la referida sentencia el Tribunal de Justicia manifestó su voluntad de evitar a todo precio que, en el marco de un procedimiento incoado con arreglo al artículo 40 del Tratado, pudiese realizarse un examen relativo a la legalidad de un acto no anulado.

b) 2. *Pero esta voluntad no duró mucho tiempo, pues al día siguiente de la sentencia Meroni se pronunció la ya citada sentencia Vloeberghs, que acoge soluciones difícilmente conciliables con las de la sentencia Meroni.* En el asunto Vloeberghs, la Alta Autoridad mantenía que la demandante (que al no poseer la condición de empresa en el sentido del artículo 80 del Tratado no podía interponer un recurso por omisión basado en el artículo 35) tampoco disponía del derecho a invocar la ilegalidad de tal omisión en el marco de un recurso de responsabilidad basado en el artículo 40. En efecto, la Comisión estimaba que tal litigio, que implica una conexión entre el control de legalidad y la apreciación de la eventual responsabilidad, únicamente podía juzgarse en el marco del artículo 34 del Tratado. Ya entonces la Comisión alegaba que cualquier solución contraría permitiría un control de legalidad posterior a la expiración de los plazos y promovido, además, por personas que no estaban legitimadas para ello.

Nos encontramos muy cerca de la argumentación desarrollada en el caso de autos por la Comisión. En efecto, conviene no olvidar que, en el marco del Tratado CEEA, el recurso por omisión que contempla el artículo 35 se aproxima al recurso de anula-

ción todavía más que en el marco del Tratado CEE, puesto que se interpone contra la decisión presunta de denegación que se presume resulta del silencio de la Comisión durante el plazo de dos meses. Así pues, el problema se circunscribía precisamente a resolver el supuesto que ahora nos ocupa, es decir, la cuestión de determinar si, en el marco de una controversia de legalidad y aunque no se haya dictado ninguna sentencia de anulación, puede interponerse directamente un recurso de responsabilidad en virtud del artículo 40.

En el referido asunto, el Abogado General Sr. Roemer presentó unas conclusiones que pueden calificarse de excepcionales y a las que habré de referirme varias veces. En respuesta a la excepción de inadmisibilidad que la Alta Autoridad propuso en dicho asunto, el Sr. Roemer fundamentó su análisis, en el plano de los principios, de la siguiente manera:

«La Alta Autoridad hace referencia a la muy particular e inhabitual amalgama del recurso de anulación y del recurso de indemnización que el artículo 34 crea para determinadas situaciones. Debemos preguntarnos si la delimitación que dicha Institución traza entre el ámbito de aplicación del artículo 34, por una parte, y el del artículo 40, por otra, se justifica en el sistema del Tratado.

1) La primera consecuencia que la Alta Autoridad extrae del artículo 34 es seguramente exacta: con posterioridad a un recurso de anulación que haya prosperado, las empresas, en el sentido del Tratado, únicamente podrán alegar derechos a indemnización con arreglo al artículo 34 si han sufrido un perjuicio que resulte de la Decisión.

2) En cambio, deben examinarse minuciosamente sus *restantes deducciones* y, en particular, las siguientes:

- El artículo 34 requiere en todos los supuestos que haya prosperado un previo recurso de anulación de las Decisiones de la Alta Autoridad de las que se deduzca un derecho a indemnización.
- El principio del artículo 34 se aplica asimismo a las omisiones de la Alta Autoridad, que habrán de ser impugnadas mediante un recurso por omisión.
- El artículo 34 únicamente autoriza las pretensiones de indemnización de las empresas y grupos de empresas a que se refiere el artículo 80 del Tratado.

Estas conclusiones tan sólo podrán admitirse si se pone de relieve que cualquier otra interpretación, y especialmente la que defiende la demandante, generará ineluctablemente perturbaciones graves en el sistema del Tratado. Al efectuar el correspondiente examen, habrán de aplicarse criterios rigurosos, pues la tesis de la Alta Autoridad tiende a limitar estrechamente la protección jurisdiccional» (*traducción provisional*).

Después de desarrollar cierto número de argumentos sobre los que volveré más adelante (véase, más abajo, II, B, 2), el Abogado General volvió al problema de principio, para aportar una respuesta coherente a las diferentes preguntas que había formulado de ese modo. Estas cuestiones de principio están íntimamente relacionadas con los trabajos preparatorios que acabo de citar.

De este modo, el Sr. Roemer alegaba lo siguiente:

«De conformidad con los principios generales del Derecho, el Tratado traza una nítida distinción entre los recursos de anulación (de los que también forman parte los recursos por omisión) y los recursos de indemnización. Tal diferencia obedece a las consecuencias jurídicas y a los requisitos para el ejercicio de los recursos. En el primer caso, la anulación de una Decisión (o la declaración de que la Alta Autoridad está obligada a adoptar una Decisión) constituye una injerencia directa en la esfera de acción del ejecutivo, mientras que, en el segundo caso, tan sólo está en juego la compensación pecuniaria de un perjuicio, sin que se impugne la validez jurídica del acto administrativo. El recurso de anulación puede fundarse en cualquiera de los consabidos cuatro motivos; en cambio, el recurso de indemnización supone una “falta” de la Administración. Desde un punto de vista puramente externo, la diferente naturaleza de ambos tipos de recursos se refleja en la clasificación sistemática de las correspondientes disposiciones del Tratado. Procede examinar todas las cuestiones relativas a las relaciones recíprocas entre los recursos de anulación y los recursos de indemnización partiendo de esta afirmación elemental. Es obvio que el Tratado quiso limitar el número de personas y de instituciones legitimadas para interponer directamente un recurso de anulación. Esta intención obedece al hecho de que el Tratado pretendía realizar tan sólo una integración parcial. En cambio, la norma fundamental del derecho a indemnización está redactada de una manera muy genérica [...] Así pues, la diferencia que se ha esbozado entre recursos de anulación y recursos de indemnización, combinada con el texto redactado en términos generales del artículo 40, se opone, en mi opinión, a la tesis de la Alta Autoridad que pretende que todas las limitaciones del recurso de anulación habrán de aplicarse al recurso de indemniza-

ción siempre que la causa del perjuicio obedezca a una Decisión que adolezca de un vicio [...] Atribuir a los órganos de la Comunidad competencias soberanas cuyo ejercicio o no ejercicio pueda causar un perjuicio grave a los intereses de personas de fuera de la Comunidad no es admisible sin el corolario de prever una indemnización para los supuestos en que las Instituciones de la Comunidad cometan una falta. La aplicación de este derecho a indemnización requiere el correspondiente derecho a interponer recurso, que se enuncia en el artículo 40 en tanto que regla general [...] Del conjunto de estas disposiciones se desprende que el Tratado ofrece a toda persona perjudicada [...] la posibilidad de que el Tribunal de Justicia controle si el Tratado ha sido aplicado correctamente [...] El artículo 40 no se circunscribe, pues, al supuesto de que el perjuicio haya sido causado por “actuaciones materiales de la Comunidad” o por “un defectuoso” funcionamiento o por una “negligencia en el funcionamiento mismo de los servicios”, como alegó durante el debate la Alta Autoridad. Pero si interesados de fuera de la Comunidad pueden discutir la correcta aplicación del Tratado, no se acierta a comprender por qué esta posibilidad no debe extenderse al control de la actitud que dio lugar o que habría debido dar lugar a una Decisión» (*traducción provisional*).

Por consiguiente, después de haber comprobado la admisibilidad del recurso de indemnización basado en el artículo 40 y de haber examinado los requisitos relativos a la existencia de una falta de servicio y a las características del perjuicio necesario para que se tenga derecho a indemnización, el Abogado General llegó a la conclusión de que en el caso de autos la Comunidad había incurrido en responsabilidad.

En este punto, el Tribunal de Justicia no siguió el criterio del Abogado General, pero sí lo hizo, al menos en parte (y esto es fundamental), en lo relativo a su análisis de las

relaciones entre los artículos 34, 35 y 40 del Tratado. En efecto, el Tribunal de Justicia declaró:

«En el caso de autos, este Tribunal de Justicia no ha de pronunciarse sobre la cuestión de si la pretendida ilegalidad de un acto que no ha sido anulado puede ser invocada, por sí misma, como constitutiva de una falta susceptible de dar lugar a un derecho a reparación en virtud del artículo 40; que en el caso de autos, en cambio, la Alta Autoridad no ha dictado ninguna Decisión constitutiva de derechos y dotada de efectos jurídicos; que en estas circunstancias, y sin que para resolver el presente litigio sea necesario examinar la cuestión de la admisibilidad de una acción de indemnización basada en la ilegalidad de un acto positivo cuya anulación no ha sido solicitada, no cabe ninguna duda de que la violación del Tratado que se imputa a la Alta Autoridad como inherente a su inactividad puede ser invocada para fundamentar una acción basada en el artículo 40; considerando que la diferencia que existe entre la competencia que atribuyen al Tribunal de Justicia los artículos 33 y 35 y la que le atribuye el artículo 40 viene confirmada por la reserva contenida en el párrafo primero de este último artículo: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 34”; que esta fórmula excluye toda posibilidad de remisión al artículo 34 y contempla, por el contrario, los supuestos en que el artículo 34 no resulta aplicable, como sucede en el caso de autos» (*traducción provisional*).

El Tribunal de Justicia no siguió el criterio de su Abogado General, en la medida en que estimó que en el caso de autos no se reunían los requisitos relativos a la existencia de un perjuicio de los que dan derecho a reparación. Pero conviene observar que, así como las conclusiones del Abogado General Sr. Roemer eran muy claras, los mencionados considerandos de la sentencia del Tribunal de Justicia son relativamente ambiguos, especialmente los dos últimos.

Los aspectos contradictorios e inconciliables que existen entre esas dos sentencias han sido plenamente destacados.³⁶

b) 3. *La tercera sentencia dictada por el Tribunal de Justicia es más reciente y mucho menos tónica.* Se trata de la sentencia de 10 de junio de 1986, Usinor/Comisión,³⁷ invocada expresamente por la Comisión. Es verdad que el apartado 4 del sumario de esta sentencia precisa: «Del artículo 34 del Tratado CECA se deduce que un recurso que tenga por objeto la reparación de un perjuicio sufrido por una empresa como consecuencia de una decisión individual, no es admisible más que después de la anulación de la decisión que presuntamente es la causa del perjuicio y una vez que se pruebe que la Comisión se niega a adoptar las medidas que la reparación de la ilegalidad declarada lleva consigo».

Sin embargo, el alcance de esa sentencia me parece, en realidad, hartamente limitado. En efecto, en ese asunto la demandante había formulado pretensiones de anulación, basadas en el artículo 33 del Tratado, contra Decisiones Generales de prórroga del sistema de cuotas y contra Decisiones individuales de asignación trimestral de cuotas, y, simultáneamente, pretensiones encaminadas a la reparación del perjuicio presuntamente sufrido. Ahora bien, todas las pretensiones de anulación habían sido desestimadas por su inadmisibilidad y, en este contexto, las propias pretensiones de reparación, que evidentemente sólo se podían basar en el párrafo segundo del artículo 34 del Tratado, fueron declaradas inadmisibles en todo caso,

por vía de consecuencia. En realidad, no se trata sino de la aplicación del sistema instaurado por el artículo 34 del Tratado CECA, en el que la aplicación del segundo párrafo requiere, primero, que se haya dictado previamente una sentencia de anulación y, luego, que se desarrolle el procedimiento previsto en el párrafo primero. A mi juicio, por consiguiente, la sentencia Usinor —a la que la Comisión se ha referido con frecuencia en el presente asunto— no tiene el alcance que ésta le da y en modo alguno parece excluir el recurso al artículo 40.

c) *La doctrina está extremadamente dividida sobre la respuesta que debe darse a la siguiente cuestión: Una empresa que se haya abstenido de interponer recurso de anulación con arreglo al artículo 33 y de utilizar después el mecanismo del artículo 34, ¿está legitimada para interponer, en virtud del artículo 40, un recurso de indemnización destinado a obtener la reparación de una falta de servicio que resulte de la ilegalidad de una decisión no anulada previamente?*

c) 1. *Cierto número de autores se inclinan decididamente por una respuesta negativa a dicha cuestión,* basándose, bien en un análisis meramente literal de los términos de los artículos 34 y 40, bien en la solución acogida por el Tribunal de Justicia en la citada sentencia Meroni. De este modo, algunos autores consideran que las disposiciones del artículo 34 forman un todo y constituyen un medio de impugnación autónomo en materia de responsabilidad en el marco del Tratado CECA. Por consiguiente, según estos autores, tan sólo podrán interponer el recurso previsto en el párrafo segundo del referido artículo aquellos justiciables que hayan obtenido previamente la anulación de una Decisión general o individual en las condiciones fijadas en el párrafo primero del artículo 34 y que hayan logrado el reconocimiento de que tal decisión adolece de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad y, si-

36 — Véase la tesis doctoral presentada en 1984 por Thierry Debard en la Universidad Jean-Moulin, Lyon III, *L'action en responsabilité extracontractuelle devant la Cour de justice des Communautés européennes*, pp. 193 y ss. Esta discusión fue reproducida y comentada ampliamente por Louis Cartou y Jean Blanchet dentro de la obra titulada *Dix ans de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, Colonia, 1965, pp. 326 y ss., pp. 343 y ss.

37 — Asuntos acumulados 81/85 y 119/85, Rec. p. 1777.

multáneamente, el de que genera un perjuicio directo y especial.³⁸

c) 2. Para otro sector de la doctrina, lo que se impone sin ningún equívoco es una respuesta afirmativa. Esa es la opinión del Decano Boulouis, quien, basándose en la citada sentencia Vloeberghs, escribe lo siguiente:

«Para comprender de qué manera ha podido plantearse la cuestión, conviene tener presente las restricciones de que es objeto la admisibilidad del recurso de anulación cuando lo interponen las empresas. Partiendo de tales restricciones, se ha mantenido que, cuando el origen del daño radica en una presunta ilegalidad del acto causante del mismo, tan sólo podrá acordarse la admisión de la acción de reparación si dicha ilegalidad ha sido sancionada previamente por el Juez. En otros términos, se trataba de vincular la acción de reparación a la acción de anulación o, en su caso, a la acción por omisión, lo que habría tenido como consecuencia aplicar a la admisibilidad de la primera restricciones idénticas a las que limitaban la admisibilidad de las segundas. La consagración de semejante tesis habría tenido profundas consecuencias. Desprovistas ya de por sí de acción de anulación contra las Decisiones Generales, para cuyo ejercicio sólo excepcionalmente están legitimadas,

las empresas se habrían visto también privadas de legitimación para ejercitar acciones de reparación de los daños causados por tales Decisiones. Reducidas entonces a limitarse a las excepciones de ilegalidad o de invalidez, correrían el riesgo de que llegase a prescribir la acción de reparación. Cuando el daño alegado resultaba, en cambio, de una Decisión no general, contra la que la empresa interesada sí podía interponer recurso de anulación, el que la admisibilidad de la acción de reparación estuviese vinculada a la admisibilidad del recurso de anulación tenía como consecuencia que el breve plazo para interponer este recurso sustituyese al largo plazo para ejercitar aquella acción. Para evitar tales consecuencias, el Tribunal de Justicia, rechazando esa tesis, sentó el principio de la autonomía de la acción de reparación del artículo 40 en términos perfectamente claros. La admisibilidad de esta acción únicamente está supeditada a sus propios requisitos.»³⁹

Por consideraciones análogas a las anteriores Joachim Friedrich Meinhold⁴⁰ hizo suya esta tesis, añadiendo a la misma algunos argumentos sobre los que volveré más adelante (véase, más abajo, II, B, 2). Del mismo modo, Cartou y Blanchet⁴¹ se sumaron a esta tesis, basándose, por una parte, en el tenor de la sentencia Vloeberghs y en las conclusiones del Abogado General Sr. Roemer, y, por otra, en la voluntad de no privar de derecho de reparación a las posibles víctimas de perjuicios causados por la Alta Autoridad que de otro modo carecerían de todo medio de impugnación.

Jean Breban llega también a la misma conclusión, basándose exclusivamente en el análisis de la sentencia Vloeberghs y manteniendo «que de la generosa solución [de di-

38 — Puede citarse, a este respecto, Goffin, JT 1963-2, p. 115. Puede citarse asimismo Much, *Die Amtshaftung im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, pp. 56 y ss., pp. 93 y ss. y p. 161, quien basa lo esencial de su análisis en el inciso introductorio del artículo 40 relativo a la reserva del párrafo primero del artículo 34. Puede mencionarse asimismo a Cesare Grassetti (antes citado), quien, al igual que Much, estima: «El carácter de *lex specialis* que reviste el artículo 34 —y que por lo demás viene confirmado por los términos “sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 34”», que figuran al principio del artículo 40— [permite] llegar a la conclusión de que siempre que se reúnan los requisitos del artículo 34, habrá de excluirse la aplicación del artículo 40». Por último, es legítimo mencionar la ya citada tesis de Thierry Debard, quien, después de haber albergado dudas durante mucho tiempo, se pronunció en el mismo sentido y estimó que la solución acogida en la sentencia Vloeberghs (antes citada) no constituía sino una solución para el caso concreto, puesto que la empresa demandante no tenía la condición de empresa en el sentido del artículo 80 del Tratado CECA.

39 — «Droit institutionnel des Communautés européennes», *Les cours de droit*, 1981-1982, p. 291. Véase, asimismo, 2.^a edición, 1990, p. 298.

40 — Antes citado en la nota 2.

41 — Antes citados en la nota 35.

cha sentencia] se desprende que, cuando un comportamiento lesivo sea contrario a Derecho, procederá solicitar la indemnización al amparo del artículo 34, siempre que se den dos requisitos:

- a) que no haya expirado el plazo para recurrir;
- b) que la empresa víctima pueda interponer recurso al amparo del artículo 33;

y que cuando no se reúnan esos dos requisitos la acción de indemnización de daños y perjuicios no estará excluida, sino que, sencillamente, habrá de ejercitarse al amparo del artículo 40». ⁴²

c) 3. *Por último, algunos autores han hecho gala de extremada prudencia en su análisis de la cuestión.*

Tal es el caso, por ejemplo, de Paul Reuter, ⁴³ quien, al tiempo que estimaba que sería atribuir al artículo 34 una indicación que no figura en el mismo el querer deducir de dicho artículo el principio de que ninguna decisión administrativa ilegal y culposa puede generar responsabilidad si no es en el seno de un recurso de anulación, parece sumarse al punto de vista de los autores citados en la letra c) 1, habida cuenta del carácter excepcional de la articulación de la responsabilidad de la Comunidad en el marco del Tratado CECA.

Ese es también el caso de Pierre Mathijssen, ⁴⁴ quien estima que el artículo 34

«constituye, pues, una *lex specialis* con respecto a la norma general del artículo 40. De este modo, uno puede preguntarse si los términos “sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 34”, con los que comienza el artículo 40, se refieren a la anulación propiamente dicha o a la anulabilidad. En otros términos, ¿queda excluida la aplicación del artículo 40 únicamente cuando el perjuicio haya sido causado por un acto anulado o también cuando el daño resulte de un acto anulable?» El autor no aporta respuesta precisa a esta cuestión, ya que su estudio es anterior a las sentencias Meroni y Vloeberghs. Pero, basándose en el análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de julio de 1955, Kergall/Asamblea común, ⁴⁵ opina «que existirá una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad siempre que se haya cometido un acto contrario a Derecho [...] El incumplimiento de una obligación legal constituye, pues, una falta de servicio en el sentido del artículo 40 del Tratado».

El profesor Guy Isaac ⁴⁶ hace gala de idéntica prudencia, si bien insistiendo en la autonomía del recurso de indemnización; el Tribunal de Justicia, afirma este autor, «tras ciertas dudas iniciales (CJCE 15 de julio de 1963, Plaumann, 25/62, Rec. p. 201), hizo extensible al ámbito del Tratado CEE la solución que ya había sentado en materia CECA (14 de julio de 1961, Vloeberghs, antes citada)». Por último, puede citarse también a Robert Knöpfle, ⁴⁷ quien parece admitir la posibilidad de que, en virtud del artículo 40, la Comunidad incurra en responsabilidad como consecuencia de una decisión ilegal que no haya sido anulada y que adolezca de una falta de naturaleza tal que compromete esa responsabilidad, sugiriendo al mismo tiempo que, en tal supuesto, y a efectos de determinar las modalidades de la reparación, podría hacerse una remisión al

42 — Breban, J.: *Revue de droit public*, 1962. «Revue de jurisprudence de la CJCE», pp. 872 y ss., especialmente pp. 1123 y 1124.

43 — *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1953, LGDJ, pp. 93 y ss.

44 — *Le droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier — une étude des sources*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1958, pp. 126 y ss.

45 — 1/55, Rec. p. 9.

46 — *Droit communautaire général*, collection «Droit, sciences économiques», Masson, 1983, pp. 252 y ss.

47 — «La relation entre le recours en indemnité et le recours en annulation dans le traité CECA», NJW 1961, fascículo 50, p. 2287.

procedimiento previsto en el párrafo primero del artículo 34 del Tratado CECA.

d) *Unos trabajos preparatorios que no son determinantes*

d) 1. *Es verdad que el «informe de la delegación francesa sobre el Tratado y el Convenio firmados en París el 18 de abril de 1951, constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero»,⁴⁸ parece justificar las tesis de quienes han expresado una concepción restrictiva sobre la interrelación entre los artículos 34 y 40 del Tratado. En dicho informe (p. 39) se indica lo siguiente: «El así analizado artículo 34 únicamente se aplica en los casos de decisiones o de recomendaciones anuladas. Ahora bien, de la comparación de este artículo con lo dispuesto en el artículo 40 no puede extraerse ningún tipo de argumento para defender que un interesado, por ejemplo, una empresa, esté legitimado para, invocando una “falta de servicio” con arreglo al artículo 40, reclamar la reparación de un perjuicio causado por una Decisión o una Recomendación que no hubiese sido anulada, bien por no haberse interpuesto recurso dentro de plazo, bien por haberse desestimado dicho recurso: consecuencia que evidentemente resulta paradójica. En realidad, el artículo 34 abarca toda la responsabilidad de la Comunidad derivada de faltas cometidas como consecuencia de decisiones o recomendaciones de la Alta Autoridad, y, en virtud de una interpretación a contrario de dicho artículo, resulta que no puede invocarse ninguna falta de la Alta Autoridad cuyo fundamento sea la ilegalidad de una Decisión o Recomendación que no haya sido anulada, de manera que tampoco podrá incurrirse en responsabilidad alguna.»*

No se puede ser más claro y, además, la referida interpretación revestirá aún más importancia si se tiene en cuenta que, como han comprobado todos los Abogados Generales del Tribunal de Justicia y, en particular, los Sres. Roemer y Lagrange en sus citadas conclusiones, el sistema jurisdiccional que estableció el Tratado CECA resultó especialmente influenciado por los conceptos jurídicos del Derecho administrativo francés.

d) 2. *Sin embargo, esta conclusión no se ve confirmada por el examen de los trabajos preparatorios a los que he tenido acceso.*

En efecto, en el Proyecto de 17 de diciembre de 1950, es decir, en una fase ya muy avanzada del Proyecto de Tratado, el futuro artículo 34 comprendía aún tres párrafos. El primero contenía las dos primeras frases del actual artículo 34, es decir, que constituía el equivalente, en el Tratado CECA, del artículo 176 del Tratado CEE; el segundo, comenzaba de la siguiente manera: «En caso de perjuicio directo y especial sufrido por una empresa o grupo de empresas a consecuencia de una decisión o recomendación que el Tribunal reconoce que adolece de una falta grave, la Alta Autoridad estará obligada a adoptar [...]»; y el tercero era idéntico al actual párrafo segundo del artículo 34. Paralelamente, el artículo 40, en esa misma fase del Proyecto de 17 de diciembre de 1950, comenzaba mediante el siguiente inciso: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 34 [...]». Es decir, que en esta muy avanzada fase del Proyecto la exigencia de una anulación previa no parecía evidente para la aplicación del mecanismo del artículo 34 y la vía del artículo 40 no parecía cerrada para los supuestos en que no hubiese una anulación previa. No fue sino en el Proyecto redactado el 2 de febrero de 1951 cuando los dos primeros párrafos del proyecto anterior se fundieron en uno solo y cuando la reserva del artículo 40 pasó a referirse al párrafo

48 — Imprimerie nationale, JU 101144.

primero del artículo 34. Parece que esta comprobación debilita la tesis de que el actual artículo 34 del Tratado constituye una *lex specialis*.

Pero aún hay más. El 14 de abril de 1951, es decir, cuatro días antes de la firma del Tratado, se presentó una enmienda encaminada a sustituir, en el párrafo primero del artículo 34, el inciso «recomendación que el Tribunal reconoce que adolece de una falta grave» por el inciso «recomendación anulada por el Tribunal». Tal enmienda fue rechazada por la conferencia encargada de elaborar el Tratado. *Hay fundamento para interpretar que tal rechazo refleja la voluntad de los autores del Tratado de que el posible recurso al procedimiento administrativo «previo al judicial», previsto en el párrafo primero del artículo 34, no quedase limitado a aquellas situaciones en las que hubiese habido una verdadera anulación previa. Por lo tanto, este procedimiento podría extenderse no sólo, como ha admitido el Tribunal de Justicia, a los casos en que haya habido una declaración de ilegalidad por vía de excepción, sino también a aquellos casos en que decisiones o recomendaciones no anuladas adolezcan de una ilegalidad constitutiva de una falta de servicio, en el sentido del artículo 40 del Tratado.*

En cualquier caso, y aunque el Tribunal de Justicia se haya referido en varias ocasiones a los trabajos preparatorios como elementos para interpretar los textos,⁴⁹ parece preferible, a la vista del conjunto de elementos que acaban de describirse y habida cuenta de la incertidumbre que reflejan, hacer referencia a los métodos tradicionales de interpretación del Tratado, en aras de una interpreta-

ción constructiva y teleológica de los textos, a fin de respetar su finalidad y de garantizar una adecuada coherencia de los procedimientos y recursos disponibles en el marco del sistema jurídico comunitario en su conjunto.

2. A este respecto, mis reflexiones me inducen a proponer como válida la tesis de la admisibilidad de exigir la responsabilidad de la Comunidad, con fundamento en el artículo 40, basándose en una Decisión ilegal, constitutiva de una falta de servicio, cuya nulidad no haya sido previamente declarada.

Para fundamentar esta tesis, creo que deben examinarse tres tipos de argumentos: en primer lugar, los argumentos basados en el propio alcance de las objeciones manifestadas por la doctrina contra dicha tesis; en segundo lugar, los argumentos basados en la necesidad de una adecuada protección jurisdiccional de los justiciables; por último, los argumentos basados en el análisis de los textos y en la interpretación que de ellos hace el Tribunal de Justicia.

a) *Argumentos basados en el limitado alcance de las objeciones manifestadas contra dicha tesis, especialmente por la doctrina*

a) 1. *En primer lugar, los análisis de un sector de la doctrina desconocen el verdadero alcance del principio de la autonomía del recurso de responsabilidad. En efecto, para un sector de la doctrina, el artículo 34 implica que, cuando el daño alegado tenga su origen en la presunta ilegalidad de una Decisión, la acción de reparación sólo podrá admitirse en caso de que el Juez haya sancionado previamente dicha ilegalidad.*

49 — En este sentido, véanse las sentencias de 21 de marzo de 1955, Gobierno del Reino de los Países Bajos/Alta Autoridad CEEA (6/54, Rec. p. 201); de 1 de junio de 1961, Simon/Tribunal de Justicia (15/60, Rec. p. 225); de 7 de febrero de 1973, Comisión/República Italiana (39/72, Rec. p. 101); de 7 de febrero de 1979, Gobierno de la República Federal de Alemania/Comisión (18/76, Rec. p. 343), y de 18 de abril de 1989, Caisse de pensions des employés privés/François Retter (130/87, Rec. p. 865).

El Decano Boulouis ha mostrado con acierto el carácter inaceptable de esta tesis, que conduce a la negación misma del principio de la autonomía del recurso de responsabilidad, principio que, según él, fue reconocido y plenamente aplicado en la ya citada sentencia de 14 de julio de 1961, *Vloerberghs*. Es verdad que, en esa sentencia, el Tribunal de Justicia, siguiendo el criterio del Abogado General, había señalado nítidamente la diferencia entre el contencioso de responsabilidad y el contencioso de legalidad: «Considerando que el párrafo primero del artículo 40 trata del recurso para exigir la responsabilidad de la Comunidad por falta de servicio; que la acción de indemnización que contempla el artículo 40 se diferencia del recurso de anulación tanto por su objeto como por los motivos que pueden invocarse; que en lo relativo al objeto, la acción de indemnización no va dirigida a suprimir una medida determinada, sino tan sólo a reparar el daño causado por una acción u omisión constitutiva de una falta de servicio; que en lo relativo a los motivos que pueden invocarse para fundamentar una acción de indemnización tan sólo la existencia de una falta de servicio puede dar lugar a la condena de la Alta Autoridad, mientras que en el recurso de anulación pueden invocarse los cuatro motivos que enumera el artículo 33; que, por consiguiente, el artículo 40 atribuye al Tribunal de Justicia una competencia claramente diferenciada de la que éste ejerce en el contencioso de legalidad» (*traducción provisional*).

En la realidad, sin embargo, el Tribunal de Justicia no había extraído aún, ni siquiera en el ámbito del Tratado CEE, las consecuencias que, a mi juicio, están necesariamente vinculadas a la afirmación del principio de la autonomía del recurso de responsabilidad. De este modo, la sentencia de 15 de julio de 1963, *Plaumann et Cie/Comisión*,⁵⁰ aún declaraba: «Que un acto administrativo no anulado no puede ser en sí mismo constitutivo de un acto lesivo para los administra-

dos; que éstos no pueden, pues, deducir pretensión alguna de daños y perjuicios basándose en este acto; que el Tribunal de Justicia, por medio del recurso de indemnización, no puede adoptar medidas que suprimirían los efectos jurídicos de dicha Decisión que no ha sido anulada».

El Tribunal de Justicia no modificó la anterior jurisprudencia hasta 1971, con la sentencia *Lütticke/Comisión*,⁵¹ y, sobre todo, con la sentencia de 2 de diciembre de 1971, *Schöppenstedt/Consejo*,⁵² en la que el Abogado General Sr. Roemer precisó que había que «alegrarse de la modificación jurisprudencial» realizada por la sentencia *Lütticke*. En ese asunto *Schöppenstedt*, y un poco como hace ahora la Comisión, el Consejo negaba la admisibilidad de un recurso de indemnización, alegando que el objeto de dicho recurso no era en realidad la reparación de un daño causado por culpa suya, sino la supresión de los efectos jurídicos derivados del acto impugnado. El Consejo señalaba, por otra parte, que aceptar la admisibilidad del recurso desvirtuaría el sistema contencioso previsto en el Tratado, especialmente en el párrafo segundo del artículo 173, en cuya virtud los particulares no están legitimados para interponer recursos de anulación contra los Reglamentos. El Tribunal de Justicia respondió con gran claridad: «Que la acción de indemnización de los artículos 178 y 215, párrafo segundo, del Tratado se instituyó como una vía autónoma con una función particular en el marco del sistema de recursos y que para ser ejercitada habían de cumplirse requisitos concebidos en función de su objetivo específico; que se diferencia de los recursos de anulación porque su finalidad no es la supresión de una medida determinada, sino la reparación del perjuicio causado por una Institución en el ejercicio de sus funciones; considerando que, por otra parte, el Consejo invoca la inadmisibilidad de las pretensiones principales por cuanto implican sustituir la norma-

50 — 25/62, Rec. p. 197.

51 — 4/69, Rec. XVII, p. 325.

52 — 5/71, Rec. p. 975.

tiva impugnada por una nueva normativa conforme a los criterios indicados por la demandante, siendo así que el Tribunal de Justicia carece de competencia para ordenar tal sustitución; considerando que la única finalidad de las pretensiones principales es obtener una indemnización de daños y perjuicios y, por consiguiente, una prestación destinada a producir efectos únicamente en lo que atañe a la demandante» (*traducción provisional*).

Posteriormente, esta jurisprudencia fue confirmada siempre y hasta se profundizó en ella.⁵³ Me parece fundamental, sobre todo, la sentencia de 26 de febrero de 1986, Krohn/Comisión,⁵⁴ porque en ella el Tribunal de Justicia declaró: «La acción de indemnización de los artículos 178 y 215, párrafo segundo, del Tratado ha sido instituida como una vía autónoma que tiene una función particular. Se diferencia principalmente del recurso de anulación porque está encaminada no a la supresión de una medida determinada, sino a la reparación del perjuicio causado por una Institución. De ello resulta que la existencia de una decisión individual que se ha convertido en definitiva no sería obstáculo para la admisibilidad de tal recurso. La jurisprudencia invocada por la Comisión trata únicamente del caso excepcional en que un recurso de indemnización esté destinado al pago de una suma cuya cuantía corresponde exactamente a la de los derechos que han sido pagados por el demandante como ejecución de una decisión individual y en que, de hecho, el recurso de indemnización esté destinado en realidad a la supresión de tal decisión individual [...]». Este fallo me parece particularmente adecuado al caso de autos, en el que, por una

parte, las Decisiones individuales se han convertido en firmes para algunos administrados, y en el que, por otra parte, el recurso de indemnización no está en modo alguno dirigido, por su propio objeto, a revocar esas Decisiones individuales.

a) 2. *En segundo lugar, el análisis de un sector de la doctrina se basó en la distinción entre «ilegalidad» y «falta de servicio».*

Este criterio permitió a algunos autores establecer una separación rigurosamente impermeable entre, por una parte, el artículo 34, que se consideraba que constituía un procedimiento de reparación de los perjuicios derivados de la ilegalidad de una decisión anulada, y, por otra parte, el artículo 40, que se consideraba que constituía un procedimiento destinado a permitir la reparación de los perjuicios causados por meros comportamientos de la Administración, tales como actuaciones materiales, informaciones erróneas, negligencias, etc.

En realidad, posteriormente se puso de relieve que esta distinción carecía de fundamento, como señaló, por ejemplo, Guy Isaac,⁵⁵ haciendo hincapié en que «salvo en materia de función pública, el objeto esencialmente económico de la actividad de la CEE confiere características propias tanto a los perjuicios como a los hechos dañosos; puesto que, a diferencia de una Administración nacional, la Comunidad prácticamente no realiza actividades materiales, se trata fundamentalmente de elaborar un régimen de responsabilidad para los daños causados por una actividad jurídica y, más concretamente, por una actividad normativa».

Esto ya lo había señalado el Abogado General Roemer en las conclusiones que pronun-

53 — En este sentido, véanse las sentencias de 24 de octubre de 1973, Merkur (43/72, Rec. p. 1055); de 4 de octubre de 1979, Ireks-Arkady/Consejo y Comisión, «Asunto del Quellmehl» (238/78, Rec. p. 2965, con las muy explícitas conclusiones del Sr. Capotorti sobre este punto, p. 2981); de 4 de octubre de 1979, Interquell/Consejo y Comisión (asuntos acumulados 261/78 y 262/78, Rec. p. 3045); de 5 de marzo de 1980, Karl Könecke/Comisión (76/79, Rec. p. 665); de 12 de noviembre de 1981, Anton Birke/Comisión (543/79, Rec. p. 2169), y de 12 de abril de 1984, Société Unifrex/Comisión y Consejo (281/82, Rec. p. 1969).

54 — 175/84, Rec. p. 753.

55 — Antes citado, p. 252.

ció en la citada sentencia Vloeberghs, al indicar que de las disposiciones del Tratado CECA en su conjunto se desprende: «El Tratado ofrece a toda persona perjudicada, incluso a las empresas de fuera de la Comunidad, la posibilidad de hacer que el Tribunal de Justicia verifique si se ha aplicado correctamente el Tratado. A este respecto, la demandante invocó acertadamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual *el artículo 40 resulta aplicable cuando se trata de verificar si una Institución de la Comunidad ha actuado de conformidad con el Tratado y de apreciar la legalidad de una Decisión. Por consiguiente, el artículo 40 no se circunscribe a los casos en que el perjuicio haya sido causado por "actuaciones materiales de la Comunidad", por un "funcionamiento defectuoso" o por una "negligencia en el funcionamiento mismo de los servicios"; como afirmó la Alta Autoridad en los debates*». El Abogado General Sr. Roemer reprodujo esta tesis en las conclusiones que pronunció en el ya citado asunto Schöppenstedt: «Para determinar si la demandante tiene razón cuando afirma que el Consejo ha cometido una falta en el ejercicio de sus atribuciones [...] conviene preguntarse, en primer lugar, si debe considerarse que el referido Reglamento de aplicación ha sido adoptado contraviniendo el Derecho. Con carácter general, en efecto, la ilegalidad es el primer requisito que debe darse para poder interponer un recurso exigiendo la responsabilidad de las Instituciones en razón a actos realizados en el ejercicio de sus atribuciones» (*traducción provisional*).

Esta equiparación entre los conceptos de ilegalidad y de falta se desprende con claridad de la sentencia de 17 de diciembre de 1981,⁵⁶ en la que el Tribunal de Justicia declaró: «Procede recordar los principios que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, rigen la responsabilidad extracontractual de la Comunidad». En la sentencia de 28 de abril de 1971 (Lütticke, 4/69, Rec. p. 325), confirmada reiteradamente con

posterioridad (véase, en particular, la sentencia de 2 de julio de 1974, Holtz y Willemssen, ...), el Tribunal de Justicia precisó que, en virtud del párrafo segundo del artículo 215 y de los principios generales a los que dicha disposición remite, la responsabilidad de la Comunidad presupone que se reúnan varios requisitos en lo relativo a *la ilegalidad de la conducta* que se imputa a las Instituciones, a la realidad del daño y a la existencia de una relación de causalidad entre dicha *conducta* y el perjuicio invocado. Los *actos* que, según la demandante, constituyen el origen del daño alegado son actos normativos. Con arreglo a una jurisprudencia asimismo reiterada del Tribunal de Justicia, en lo relativo a tales actos la Comunidad únicamente incurre en responsabilidad si se produce una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares (sentencia de 2 de diciembre de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt, 5/71, Rec. p. 975). El recurso deberá apreciarse teniendo en cuenta estos requisitos. En esta perspectiva, procederá examinar separadamente, por una parte, la cuestión de determinar si la fijación, mediante actos del Consejo y de la Comisión, del precio de umbral del trigo duro para el período de referencia adolece de una ilegalidad que responda a los criterios indicados más arriba; por otra parte, si los demandantes pueden acreditar un daño que se encuentre en relación de causalidad con los actos impugnados» (*traducción provisional*).

De lo anterior se desprende que, en lo que atañe al régimen de responsabilidad, la ilegalidad de la conducta está equiparada a la ilegalidad de la que adolece un acto, de manera que no procede hacer distinción alguna entre una falta de servicio que resulte de un error de conducta y una falta de servicio que resulte de una decisión ilegal. Ahora bien, a mi juicio se trata de un principio general del Derecho, que no puede circunscribirse al ámbito de aplicación del Tratado CEE, ni excluirse, por tanto, en el caso del Tratado CECA. En efecto, la adopción de

56 — Walzmühle y otros/Consejo y Comisión (asuntos acumulados 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 y 247/80, Rec. p. 3211).

un acto ilegal constituye, en principio, una falta de servicio.

Por lo demás, esta concepción general de la falta de servicio ha sido confirmada por la doctrina.⁵⁷ De este modo, Schockweiler subraya con razón: «Después de haber consagrado en un primer momento el concepto de falta, el Tribunal de Justicia, en un etapa posterior de su jurisprudencia, abandonó dicho concepto en beneficio del concepto de ilegalidad».

a) 3. *En tercer lugar, un sector de la doctrina mantuvo que la comprobación de una ilegalidad, en el marco de un recurso de responsabilidad interpuesto en virtud del artículo 40, impondría a la Alta Autoridad la obligación de anular las Decisiones de referencia, obligación que sería contraria a la letra y al espíritu del Tratado CEEA, tal como se plasmaron en los trabajos preparatorios del Tratado.*

Una vez más, fue el Abogado General Sr. Roemer quien hizo caso omiso de esta objeción en las conclusiones que presentó en el citado asunto Vloeberghs, poniendo de relieve: «La comprobación de la ilegalidad de un acto administrativo en el marco de un recurso de indemnización supone, según la tesis de la Alta Autoridad, la obligación de anular dicho acto administrativo, lo que significa que se habrá alcanzado el objetivo que persigue el recurso de anulación. En realidad, esta consecuencia puede producirse en algunos casos, pero no se llegará a

ella, por ejemplo, cuando la Alta Autoridad, en aras de los intereses de la Comunidad y al tiempo de indemnizar a la víctima, considere que debe mantener su Decisión, ni cuando un acto administrativo haya recibido plena ejecución porque sus efectos se agotan en un acto único, ni tampoco cuando la Alta Autoridad haya dejado de temer que se interponga un recurso de anulación por haber expirado el plazo para ello. Esta afirmación refleja por sí misma una diferencia importante con respecto al recurso de anulación, lo que excluye toda idea de una extensión ilícita del derecho a formular pretensiones de anulación» (*traducción provisional*).

Eso es lo que sucede en el caso de autos, puesto que todas las Decisiones individuales, convertidas en firmes al no haber sido impugnadas, agotaron además sus efectos jurídicos y materiales inmediatamente después de finalizado el trimestre concreto para el que se fijaban las cuotas de producción y de suministro asignadas.

a) 4. *Por último, para fundamentar la tesis de que el artículo 34 constituye una lex specialis que supone una excepción absoluta con respecto al recurso del artículo 40, se ha subrayado a menudo que los presupuestos requeridos para que la Comunidad incurra en responsabilidad son diferentes en el ámbito de cada uno de esos dos artículos, tanto en lo relativo a la naturaleza de la falta como en lo que atañe al carácter del perjuicio alegado.*

Ahora bien, esta tesis ha sido rechazada por el propio Tribunal de Justicia. En efecto, consciente del hecho de que, aunque esos dos artículos estén redactados en términos algo diferentes, sería inconcebible instituir dos regímenes distintos en el ámbito del Tratado CEEA, el Tribunal de Justicia exigió que, para aplicar el artículo 40, se diesen simultáneamente una falta grave y un perjuicio suficientemente caracterizado, es decir, requisitos muy similares a los que per-

57 — Sobre este punto, véanse Fuss, H. W.: «La responsabilité des Communautés européennes pour le comportement illégal de leurs organes», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1981, p. 1; Couzinet, J.-F.: «La faute dans le régime de la responsabilité non contractuelle des Communautés européennes», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1986, p. 367; Schockweiler, F., con la colaboración de Wivenes, G., y de Godart, J. M.: «Le régime de la responsabilité extracontractuelle du fait d'actes juridiques de la Communauté européenne», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1990, p. 27.

miten exigir la responsabilidad en virtud del artículo 34.⁵⁸ Así pues, desde el punto de vista de los principios y de la coherencia general del sistema del Tratado, nada se opone a que un recurso de responsabilidad, basado en la ilegalidad de una decisión constitutiva de una falta de naturaleza tal que comprometa dicha responsabilidad y que haya causado un perjuicio directo y especial, pueda interponerse con fundamento en el artículo 40 y no exclusivamente en virtud del artículo 34.

b) *Argumentos basados en la necesidad de una adecuada protección jurisdiccional del justiciable*

Tanto en la sentencia de 16 de diciembre de 1960, Humblet/Estado belga,⁵⁹ como en la sentencia de 15 de julio de 1963, Plau-mann,⁶⁰ el Tribunal de Justicia declaró: «Procede aplicar el principio según el cual, en caso de duda, una disposición que establezca garantías jurisdiccionales no puede interpretarse de manera restrictiva en detrimento del justiciable» (traducción provisional). Ahora bien, tal sería precisamente el efecto de una concepción demasiado restrictiva de los artículos 34 y 40 del Tratado CECA que consista en que, si no existe una anulación previa por el Juez de una Decisión, no podrá exigirse responsabilidad a la Comunidad con arreglo al artículo 40 (como tampoco en virtud del artículo 34).

b) 1. *Es legítimo pensar, en primer lugar, en el supuesto en que el perjuicio no se manifiesta*

58 — A este respecto, véase la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que se expone más adelante en III, A, 2, en lo relativo al grado de gravedad de la falta que se exige, y en IV, 1, b), en lo relativo al carácter del perjuicio que se exige.

59 — 6/60, antes citada.

60 — 25/62, antes citada.

sino después de finalizado el muy breve plazo de un mes que el artículo 33 prevé para interponer recurso de anulación contra las decisiones individuales y generales. Como ponía de relieve el Abogado General Sr. Roemer en las ya citadas conclusiones presentadas en el asunto Vloeberghs, «el previo recurso de anulación como condición *sine qua non* de la pretensión de indemnización basada en decisiones que adolezcan de algún vicio no resulta pertinente en todos los supuestos. Puede darse el caso de que un perjuicio no se manifieste sino después de finalizado el plazo para recurrir [...]». En tal supuesto, sería inconcebible exigir a las empresas siderúrgicas que, con carácter cautelar, formularsen pretensiones de anulación, acompañadas eventualmente de pretensiones destinadas a hacer constar la responsabilidad de la Comunidad, a fin de garantizar sus derechos en toda eventualidad. En numerosos supuestos, le resultará muy difícil a una empresa valorar si una Decisión General, por una parte, ha incurrido en desviación de poder, y, por otra, si la misma puede causarle un perjuicio directo y especial. Una vez finalizado el plazo de un mes y después de la manifestación efectiva del daño, no se acierta a comprender por qué razón no podría admitirse una pretensión de la referida empresa destinada a exigir la responsabilidad de la Comunidad en virtud del artículo 40. Como veremos más adelante, en igualdad de circunstancias conviene hacer en este punto una comparación con el mecanismo de la excepción de ilegalidad de las Decisiones Generales, que ha sido admitida tanto en el Tratado CECA como en el Tratado CEE.

b) 2. *En segundo lugar, conviene hacer referencia al supuesto en que un recurso de anulación apenas si tendría sentido.* A esto se refería el Abogado General Sr. Roemer, en sus ya citadas conclusiones, cuando sostenía lo siguiente: «Puede pensarse asimismo en aquellas decisiones que se agotan por efecto de un acto único y con respecto a las cuales, en caso de anulación, la Administración no

puede adoptar “medidas adecuadas” distintas de la compensación financiera. En tal caso, incluso los demandantes legitimados para interponer recurso de anulación deberán poder alegar directamente su derecho a indemnización» (*traducción provisional*). Nos aproximamos a las circunstancias del caso de autos, en el que, por una parte, las Decisiones trimestrales que fijaban las cuotas agotaban inmediatamente sus efectos jurídicos y materiales, y en el que, por otra parte, al haber finalizado el régimen de cuotas, ya no le resultaba posible a la Comisión adoptar medidas adecuadas en forma de reparación *in natura*.

b) 3. *También es legítimo imaginar todos los supuestos en que no procedería la admisión de un recurso de anulación; por ejemplo, cuando se trate de una Decisión General ilegal pero que no adolezca de desviación de poder.* En tal supuesto, las empresas que debido a dicha Decisión hubiesen sufrido un perjuicio directo y especial no podrían solicitar su reparación si no se admitiese que pudiesen hacerlo con arreglo al artículo 40. De esto precisamente ha tomado conciencia el Tribunal de Justicia en materia de recurso por omisión, recurso que, sin embargo, en el ámbito del Tratado CECA está plenamente equiparado a un recurso de anulación. En efecto, si en el asunto Vloeberghs no hubiese tenido lugar esta flexibilidad de interpretación, la demandante, que no tenía la condición de empresa en el sentido del artículo 80 del Tratado, se habría encontrado ante una denegación de justicia.

b) 4. *Por último, si se diese por buena la tesis de la Comisión y de un sector de la doctrina, quienes consideran que el recurso del artículo 34 y el recurso del artículo 40 están separados por una barrera infranqueable, se llegaría al parecer a una incoherencia y a un régimen prejudicial para las empresas comunitarias.* En efecto, si se mantiene que el alcance de la sentencia Vloeberghs se circunscribe exclusivamente a aquellas empresas que no son empresas en el sentido del ar-

tículo 80 del Tratado, es decir, con frecuencia a empresas de los terceros países, ello equivale a decir que, basándose en la jurisprudencia Vloeberghs, estas últimas estarían legitimadas para actuar directamente en virtud del artículo 40 en el supuesto de que una Decisión adoleciese de ilegalidad culposa. En cambio, las empresas comunitarias en el sentido del artículo 80 se verían obligadas, en el mismo supuesto, a obtener previamente la anulación por el Juez de la Decisión de que se trate, dentro del muy breve plazo previsto en el artículo 33, y, posteriormente, a observar el procedimiento «administrativo previo» regulado en el párrafo primero del artículo 34. Semejante solución resultaría verdaderamente absurda y estaría basada en una interpretación excesivamente restrictiva de la sentencia Vloeberghs.

c) *Argumentos basados en el análisis de los textos y en su interpretación por el Tribunal de Justicia*

c) 1. *El artículo 40 constituye el régimen de Derecho común de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad en el marco del Tratado CECA.* Esto es lo que afirmó el Abogado General Sr. Lagrange en las conclusiones que presentó en relación con la sentencia de 13 de julio de 1961 (Meroni et Cie y otros/Alta Autoridad, antes citada); también es la conclusión a la que llegó el Abogado General Sr. Roemer en las conclusiones que presentó en relación con la citada sentencia Vloeberghs, de 14 de julio de 1961, en donde, después de haber contemplado las disposiciones aplicables, puso de relieve: «De estas disposiciones en su conjunto se desprende que el Tratado ofrece a toda persona perjudicada, incluso a las empresas de fuera de la Comunidad, la posibilidad de hacer que el Tribunal de Justicia verifique si se ha aplicado correctamente el Tratado. A este respecto, la demandante invocó acertadamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual el artículo 40 resulta aplicable cuando se trata de verificar si una Institución de la Comuni-

dad ha actuado de conformidad con el Tratado y de apreciar la legalidad de una Decisión»⁶¹ (*traducción provisional*).

Esta afirmación se desprende, además, de los propios términos del artículo 40 del Tratado CEEA, que ofrecen a toda «parte perjudicada» la posibilidad de solicitar «una reparación pecuniaria» [...] «en caso de perjuicio causado en la ejecución del presente Tratado por una falta de servicio de la Comunidad». Estos términos son extremadamente amplios, y, como subrayaba Paul Reuter,⁶² supondría «añadir un dato que no figura en el texto el querer deducir del mismo que una Decisión administrativa no puede dar lugar a responsabilidad al margen del recurso de anulación».

Como ya vimos [véase, más adelante, II, B, 2, a), 4], la circunstancia de que los conceptos de perjuicio y de falta de servicio no sean objeto de una mayor precisión en el artículo 40 no reviste ninguna importancia a este respecto, habida cuenta de que la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal de Justicia prácticamente ha armonizado los requisitos del artículo 34 y los del artículo 40 en esta materia. Por lo demás, esto es lo que presentía el Sr. Roemer en las conclusiones que presentó en el ya citado asunto Vloerberghs, cuando mantuvo: «Por lo tanto, al aplicar esta regla de interpretación, no parece que, desde el punto de vista de la amplitud y del modo de indemnización, existan entre el artículo 34 y el artículo 40 diferencias lo suficientemente importantes como para dar lugar a excluir el derecho a interponer recurso con arreglo al artículo 40 en el supuesto de un acto administrativo que adolezca de una falta»⁶³ (*traducción provisional*).

61 — El subrayado es mío.

62 — Obra citada, p. 94.

63 — Rec. p. 453.

En vista de lo cual, no me parece que el artículo 34 constituya una *lex specialis* en materia de responsabilidad, o, dicho de otra manera, y como ha mantenido un gran sector de la doctrina, un recurso autónomo en materia de responsabilidad en el Tratado CEEA. *En mi opinión, se trata sencillamente de una norma de procedimiento* que dispone que, cuando una empresa ha obtenido previamente la anulación de una Decisión individual o general en virtud del artículo 33 y tiene la intención de obtener, a continuación, la reparación del perjuicio que considera haber sufrido como consecuencia de la referida Decisión anulada, dicha empresa deberá, en primer lugar, observar la fase «administrativa previa» prevista en la tercera frase del párrafo primero del artículo 34, y, en segundo lugar, estar en condiciones de invocar una resolución del Juez comunitario que reconozca que la falta de la que adolece la Decisión es una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad y que el perjuicio sufrido reviste efectivamente un carácter directo y especial.

En efecto, el recurso de indemnización, tal como está previsto en el párrafo segundo del artículo 34, no constituye en modo alguno un recurso autónomo con respecto al recurso del artículo 40 y, además, la reserva inicial que figura en el artículo 40 se refiere exclusivamente al párrafo primero del artículo 34 y no al artículo 34 en su totalidad.

c) 2. *Más aún, es legítimo plantearse la cuestión de cuál es el sentido exacto que debe atribuirse a este primer inciso del artículo 40: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 34».*

En efecto, la expresión «sin perjuicio de [...]» puede tener bien un sentido «inclusivo», bien un sentido «exclusivo». Parece que la doctrina en su conjunto, que ha visto una nítida separación entre el procedimiento

denominado autónomo y especial del artículo 34 y el procedimiento, de Derecho común, del artículo 40, se ha abstenido de efectuar esta afirmación elemental. Ahora bien, a mi me parece que, si esa reserva hubiese querido referirse a un recurso autónomo y especial, posible únicamente en caso de anulación previa, habría hecho referencia a todo el artículo 34 y no solamente a su párrafo primero, habida cuenta de que es el párrafo segundo del artículo 34 el que prevé la posibilidad de un recurso de indemnización.

una obligación adicional de procedimiento en el marco del artículo 40.

Lo anterior quiere decir, a mi juicio, que cuando la controversia de responsabilidad se desarrolla en el marco del artículo 40 y el perjuicio alegado es imputable a una falta de servicio que resulte de la ilegalidad de una Decisión que no haya sido anulada previamente por el Juez, las disposiciones del párrafo primero del artículo 34 deben aplicarse no obstante.

Así pues, a la vista de un análisis literal estricto, no parece necesariamente fundada la ya citada interpretación que la delegación francesa llevó a cabo en su recopilación de los trabajos preparatorios. Muy al contrario, en diversas disposiciones del Tratado CECA la expresión «sin perjuicio de [...]» se utiliza para precisar la articulación entre varias normas de procedimiento y, en este caso, su objeto es recordar la aplicación posible u obligatoria de otro procedimiento, previo, concomitante o posterior.⁶⁴ En cambio, cuando la expresión «sin perjuicio de [...]» se utiliza en el marco de normas sobre el fondo, a menudo tiene la función de precisar una excepción a un principio enunciado, en general, en la misma disposición.⁶⁵

Por lo demás, creo que esta interpretación literal resulta confirmada por el análisis de la finalidad del sistema que quisieron los padres del Tratado CECA. Como ya vimos con ocasión del examen de los trabajos preparatorios, el Tratado quiso limitar rigurosamente el número de personas e instituciones legitimadas para interponer recurso de anulación, y limitar más rigurosamente aún los motivos que pueden invocarse para fundamentar tales recursos. En efecto, la anulación de una Decisión constituye, para utilizar la expresión del Abogado General Sr. Roemer, una «injerencia directa en la esfera de acción del ejecutivo», injerencia que no se produce en el caso del recurso de indemnización, en donde sólo está en cuestión la compensación económica del perjuicio.

Tal como está formulada al principio del artículo 40, me parece que la expresión «sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 34» constituye una norma de procedimiento, cuyo objeto no es en modo alguno erigir el artículo 34 en *lex specialis* o en vía de impugnación especial o autónoma en materia de recurso de responsabilidad, sino, por el contrario, establecer

Esta es la razón de que el artículo 40, que supone la expresión de un principio general del Derecho existente en todos los sistemas jurídicos desarrollados y que constituye la «norma fundamental del derecho de indemnización», esté redactado en términos tan generales.

En cambio, me parece igualmente claro que los autores del Tratado quisieron evitar, incluso en el ámbito del recurso de responsabilidad, que el órgano jurisdiccional comu-

64 — A este respecto, véase el párrafo segundo del apartado 4 del artículo 65 y el apartado 1 del artículo 66.

65 — A este respecto, véanse los artículos 47, párrafo segundo, 68, apartado 1, y 69, apartado 1, del Tratado CECA.

nitario se inmiscuyese demasiado en la esfera de las decisiones de la Alta Autoridad. Dicho de otra manera: en los casos en que la ilegalidad de una Decisión de la Comisión constituye el fundamento de un recurso de responsabilidad y dicha Institución debe, según las dos primeras frases del artículo 34, extraer las debidas consecuencias de la ilegalidad así declarada, los autores del Tratado quisieron, en mi opinión, dejar a la Comisión el más amplio margen de apreciación y evitar, de alguna manera, lo que en aquel momento se configuraba como un riesgo de «gobierno de los Jueces».

Según se desprende claramente de la lectura de la tercera frase del párrafo primero del artículo 34, los autores del Tratado quisieron también, por una parte, limitar el posible quebranto de la hacienda comunitaria, imponiendo para ello requisitos rigurosos tanto en lo relativo a la naturaleza de la falta como en lo que atañe a las características del perjuicio alegado, y, por otra parte, establecer una «fase administrativa previa» que había de preceder necesariamente a la interposición de un recurso de indemnización. Esta fase debe simultáneamente favorecer la solución amigable de los litigios y limitar el quebranto de la hacienda comunitaria, en la medida en que resulte posible la reparación *in natura*.

Por lo demás, esto es lo que habría sucedido en el caso de autos si el régimen de cuotas no hubiese finalizado el 30 de junio de 1988. *Por consiguiente, creo que, en circunstancias como las del caso de autos, en que el recurso de responsabilidad basado en el artículo 40 tiene por objeto la reparación de un perjuicio causado por una falta de servicio consecuencia a su vez de la ilegalidad de que adolece una Decisión no anulada, el mecanismo administrativo previo previsto en la frase tercera del párrafo primero del artículo 34 debe aplicarse de conformidad con la teoría del paralelismo de las formas, con la co-*

herencia necesaria que debe caracterizar la articulación entre los diferentes tipos de recurso, con la igualdad entre los agentes económicos, según que constituyan o no empresas en el sentido del artículo 80, y con el respeto de la voluntad de los autores del Tratado.

c) 3. *En mi opinión, en sus rasgos generales esta tesis viene confirmada por la interpretación muy liberal que el Tribunal de Justicia ha hecho de las mencionadas disposiciones del Tratado CECA.*

— En primer lugar, procede efectuar una comparación con la admisión de la excepción de ilegalidad que, en el marco del Tratado CECA, hizo la ya citada primera sentencia Meroni, de 13 de junio de 1958. En efecto, a diferencia del artículo 184 del Tratado CEE, el Tratado CECA no había previsto la posibilidad de formular, con ocasión de un recurso contra una Decisión individual, la excepción de ilegalidad de una Decisión General ya firme; tan sólo lo había previsto en el marco del artículo 36, es decir, cuando se imponen sanciones pecuniarias a las empresas. El Tribunal de Justicia, sin embargo, en aras de la coherencia y de la protección jurisdiccional de los justiciables, decidió aplicar este concepto de excepción de ilegalidad a todo recurso de anulación en materia CECA, declarando, en la ya citada sentencia Meroni, lo siguiente:

«Es importante que una Decisión General irregular no sea aplicada a una empresa y que no se deduzcan de la misma obligaciones para dicha empresa [...] que esta disposición del artículo 36 no debe entenderse como una regulación especial, aplicable sólo en el caso de sanciones pecuniarias o de

multas coercitivas, sino como aplicación de un principio general, del cual el artículo 36 establece la aplicación al caso particular de un recurso de plena jurisdicción; considerando que no puede encontrarse en la mención expresa que se hace en el artículo 36 un argumento que excluya *a contrario* la aplicación de la norma enunciada en los casos en que no ha sido expresamente mencionada [...]; considerando que cualquier otra solución haría difícil, cuando no imposible, el ejercicio de los derechos de recurso concedidos a las empresas y asociaciones mencionadas en el artículo 48, pues les obligaría a buscar en cualquier Decisión general, una vez publicada, las disposiciones que podrían más tarde perjudicar sus intereses o que pudieran considerarse que adolecen de desviación de poder por lo que a ellas respecta; que ello les incitaría a dejarse condenar a las sanciones pecuniarias o multas coercitivas previstas por el Tratado a fin de poder basarse en el artículo 36 para impugnar la irregularidad de las Decisiones o Recomendaciones generales de cuyo incumplimiento se les acusara; considerando que los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea y del Euratom adoptan de modo expreso un punto de vista análogo, [...] que esta coincidencia, sin constituir un argumento determinante, confirma el razonamiento antes enunciado, demostrando que también se imponía a los redactores de los nuevos Tratados; considerando que la anulación de una Decisión individual basada en la irregularidad de las Decisiones generales de las que se deriva sólo afecta a los efectos de la Decisión general en la medida en que éstos se concretan en la Decisión individual anulada [...]; que, en consecuencia, nada se opone a que, con ocasión de un recurso contra una Decisión individual, la demandante pueda alegar, para impugnar la regularidad de las Decisiones y Recomendaciones generales en las que se basa la Decisión individual, los cuatro motivos de anulación enumerados en el párrafo primero del artículo 33.»⁶⁶

En muchos aspectos, el razonamiento anterior es comparable al que propongo que este Tribunal de Primera Instancia admita en materia de recurso de responsabilidad, por las razones siguientes: de rechazarse esta tesis, el ejercicio de los recursos que pueden utilizar las empresas resultaría notablemente restringido; de este modo, se incitaría a las empresas a realizar una búsqueda permanente de todo posible riesgo de daño o desviación de poder que afecte a cualesquiera Decisiones Generales, lo que daría lugar a un incremento de los litigios meramente cautelares o «por precaución»; aunque ello no sea un argumento decisivo, la solución que propongo es la que se adoptó en el ámbito del Tratado CEE; admitir que se pueda incurrir en responsabilidad en virtud del artículo 40 como consecuencia del perjuicio causado por una Decisión ilegal tan sólo afectará a los efectos de dicha Decisión y únicamente en la medida en que el Juez estime que algunas de sus disposiciones generan un perjuicio directo y especial y son constitutivas de una falta de cierta gravedad, sobre la que volveré más adelante (véase, más adelante, III, B, 3).

En materia CECA, esta jurisprudencia relativa a la admisión de la excepción de ilegalidad ha sido confirmada por las sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 1984⁶⁷ y de 10 de junio de 1986,⁶⁸ lo que pone de relieve que, hasta una fecha todavía muy reciente, al parecer la Comisión seguía sin admitir tal jurisprudencia. No tiene nada de extraño, por tanto, que el Tribunal de Justicia intente aplicar la referida argumentación al problema de la admisibilidad de los recursos de responsabilidad, cuando los razonamientos que han de hacerse en ambos casos son muy semejantes.

66 — Apartados 8 a 15 de la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni, antes citada.

67 — Walzstahl y Thyssen/Comisión, antes citada.

68 — Usinor/Comisión, antes citada.

— En segundo lugar, la ya citada sentencia de 13 de julio de 1961, Meroni, a pesar de cierto número de precauciones liminares, acabó admitiendo la posibilidad de interponer un recurso de responsabilidad con arreglo al artículo 40, basándose en determinadas declaraciones recogidas en una sentencia dictada en virtud de una excepción de ilegalidad.

El Abogado General Sr. Lagrange había ido mucho más lejos, al subrayar: «Es verdad que las Decisiones normativas de la Alta Autoridad no fueron anuladas: fueron sencillamente declaradas ilegales por vía de excepción. Pero la Alta Autoridad, como era su derecho y sin duda su deber, las revocó en concepto de ilegalidades reconocidas por el Tribunal de Justicia, y me parece seguro que las disposiciones del artículo 34 son también aplicables en semejante supuesto».

Me adhiero totalmente a esta opinión, a la vista de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de excepción de ilegalidad, de la definición del concepto de falta de servicio y del reconocimiento, que ya es pleno y completo, del principio de la autonomía del recurso de responsabilidad con respecto al recurso de anulación, así como de las consecuencias concretas que procede extraer del mismo.

— En tercer lugar, las aportaciones de la sentencia Vloeberghs son asimismo esenciales, puesto que, en este asunto, la apreciación de la responsabilidad estaba estrechamente relacionada con la comprobación de una ilegalidad, aunque cometida, bien es verdad, en el marco de un recurso por omisión. Pero conviene recordar, una vez más, que el recurso por omisión del artículo 35 del Tratado CECA es plenamente equiparable a un recurso de anulación.

Ahora bien, *a la vista de la ilegalidad alegada, a saber, una omisión de actuar, el Tribunal de Justicia reconoció la admisibilidad de un recurso de indemnización basado en el párrafo primero del artículo 40*, aunque precisando, bien es verdad, «que, en el caso de autos, el Tribunal de Justicia no ha de pronunciarse sobre la cuestión de si la presunta ilegalidad de un acto que no ha sido anulado puede invocarse por sí misma como constitutiva de una falta susceptible de dar lugar a un derecho a reparación con arreglo al artículo 40», lo que demuestra que el Tribunal de Justicia consideraba que resolver este problema era más complejo de lo que creía un sector de la doctrina.

También es verdad que, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que la expresión «sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 34» [...] «excluye toda posibilidad de remisión al artículo 34 y contempla, por el contrario, los supuestos en que el artículo 34 no resulta aplicable, como sucede en el caso de autos». Pero los primeros considerandos de la sentencia muestran que el principio de la autonomía del recurso de indemnización no había obtenido aún plena aceptación, por lo que creo que este incidente no podría producirse hoy en día, habida cuenta de la mencionada evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en lo relativo a la posibilidad de invocar, para fundamentar un recurso de responsabilidad, el perjuicio derivado de actos ilegales no anulados y convertidos en firmes.

3. Conclusiones que en esta fase del razonamiento pueden extraerse en lo relativo a la admisibilidad del conjunto de las pretensiones del recurso, así como a la articulación del sistema de recursos y de las normas de procedimiento que prevén los artículos 34 y 40.

a) Cuando una empresa formula pretensiones de anulación basándose en el artículo 33 del Tratado, no está legitimada

para formular simultáneamente pretensiones de indemnización, pues es preciso que el párrafo primero del artículo 34 pueda aplicarse. Tal es el supuesto de la antes citada sentencia Usinor.

b) Cuando una empresa haya obtenido la anulación por el Juez de una Decisión general o individual en virtud del artículo 33, deberá observar en su totalidad el procedimiento previsto en el artículo 34. De este modo, si la empresa no ha obtenido del Juez una declaración que haga constar, por una parte, que la ilegalidad de que adolece la Decisión constituye una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, y, por otra parte, que el perjuicio alegado tiene efectivamente carácter directo y especial, procederá acordar la inadmisibilidad de sus pretensiones de indemnización, por ser prematuras.

Así sucede, en el caso de autos, con las pretensiones formuladas por la demandante en el punto 2 de su *petitum*.

c) En lo relativo a las Decisiones mencionadas en el punto 1, letras a), b) y c) del *petitum*, toda empresa que se encuentre en tal situación dispone de un recurso autónomo para pedir que se declare la existencia de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, así como la existencia de un perjuicio directo y especial. Por consiguiente, procederá declarar la admisibilidad de las pretensiones que figuran en el punto 1, letras a), b) y d), las cuales tienen por objeto que se declare la existencia de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad.

d) Cuando una empresa no ha interpuesto recurso de anulación contra una Decisión general o individual, que de este modo ad-

quiere firmeza, está legitimada para interponer, en virtud del párrafo primero del artículo 40 del Tratado, un recurso que tenga por objeto la indemnización del perjuicio que considere haber sufrido como consecuencia de la falta de servicio que resulte de la ilegalidad de que adolezca dicha Decisión.

En tal supuesto, sin embargo, y dado que el perjuicio alegado tiene su origen en una falta de servicio que resulta de la ilegalidad de que adolece una Decisión y no un comportamiento, habrá de aplicarse en su totalidad el procedimiento «administrativo previo» del párrafo primero del artículo 34.

Estoy convencido de que esta construcción, que propongo haga suya este Tribunal de Primera Instancia, resulta conforme a una interpretación constructiva de los textos, garantiza una protección jurisdiccional adecuada de los justiciables y no puede dar lugar a «perturbaciones graves en el sistema del Tratado».

e) De lo anterior se desprende que procede declarar la admisibilidad de las pretensiones que figuran en el punto 1, letras c) y e), es decir, de aquéllas cuyo objeto es que el Tribunal de Primera Instancia declare que las once Decisiones no anuladas adolecen de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad. En cambio, y por las mismas razones que he expuesto más arriba, procederá declarar la inadmisibilidad, por prematuras, de las pretensiones relativas a dichas Decisiones que figuran en el punto 2, es decir, de aquéllas cuyo objeto es obtener una reparación pecuniaria.

f) En resumen, a mi juicio procede declarar la admisibilidad de todas las pretensiones de responsabilidad (es decir, todas las pretensiones que figuran en el punto 1) y la inad-

misibilidad, por prematuras, de las pretensiones de indemnización (que figuran en el punto 2).

Queda por examinar, por una parte, si las ilegalidades de que adolecen las Decisiones, tanto las anuladas por el Tribunal de Justicia como las que no fueron objeto de sentencia de anulación, constituyen una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, y, por otra parte, si el perjuicio alegado tiene efectivamente carácter directo y especial. Dado que la reparación del perjuicio debe llevarse a cabo de conformidad con el procedimiento del párrafo primero del artículo 34, en todo caso no resulta necesario examinar los problemas relativos a su valoración.

III. La problemática relativa a la existencia, en el caso de autos, de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad

En mi opinión, Señores Jueces, para resolver esta problemática es preciso responder sucesivamente a las tres cuestiones siguientes: (A) En primer lugar, ¿qué régimen de responsabilidad procede aplicar en el ámbito del Tratado CECA? (B) En segundo lugar, ¿qué presupuestos deben darse para que en el caso concreto la Comunidad incurra en responsabilidad? (C) En tercer lugar, ¿se da en el caso de autos el presupuesto relativo al grado de gravedad de la falta?

A. ¿Qué régimen de responsabilidad procede aplicar en el ámbito del Tratado CECA?

Esta cuestión es nueva y delicada, al menos en lo relativo al artículo 34, puesto que el Tribunal de Justicia únicamente ha tenido que precisar su jurisprudencia en el marco

del recurso de indemnización previsto en el artículo 40. Ya he dicho, sin embargo, que como no creo en modo alguno que estos recursos sean distintos, me parecería verdaderamente incoherente prever dos regímenes de responsabilidad distintos en el marco de un mismo Tratado, cuando es evidente que, según una jurisprudencia que ya es constante, el concepto de falta de servicio incluye la ilegalidad de que adolezca una Decisión.

Es preciso poner de relieve, con carácter liminar, que por razones de precaución la demandante mantuvo, en lo relativo a las Decisiones que fueron objeto de una sentencia de anulación, que las ilegalidades declaradas y censuradas eran constitutivas de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, en el sentido del párrafo primero del artículo 34 del Tratado; en lo relativo a las restantes Decisiones, con respecto a las cuales no se interpuso ningún recurso judicial por razones de economía procesal, la demandante mantuvo, con carácter subsidiario, que en cualquier caso la Comunidad incurría en responsabilidad en virtud del artículo 40 del Tratado CECA, puesto que las ilegalidades de que adolecían las restantes Decisiones, idénticas a las anteriores, eran constitutivas de una falta de servicio cometida por la Comisión en la ejecución del Tratado y que daba lugar al nacimiento de un derecho de reparación basado en este último artículo.

De una manera general, la demandante mantiene que las Decisiones anuladas por el Tribunal de Justicia, así como las restantes Decisiones idénticas pero que no fueron anuladas, adolecen de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad. La demandante se basa en las constataciones efectuadas por el Tribunal de Justicia en las dos sentencias citadas de 14 de julio de 1988. Admitiendo que no toda Decisión anulada por adolecer de ilegalidad hace necesariamente que la Comunidad in-

curra en responsabilidad, la demandante niega que los presupuestos de aplicación del artículo 34 del Tratado CECA puedan ser idénticos a los del párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE. A lo sumo, según la demandante, habrá similitud entre el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE y el artículo 40 del Tratado CECA. La demandante hace también una distinción entre los presupuestos de la responsabilidad derivada de la anulación de una Decisión general ilegal y culposa y los de la responsabilidad derivada de un mero acto administrativo ilegal y culposo. Por último, en la vista, mantuvo que el legislador comunitario había partido del supuesto de que en el ámbito del Tratado CECA las Decisiones de la Comisión no revestían sino un carácter fundamentalmente administrativo y que esa era la razón de que, en dicho Tratado, la generalidad de las competencias hubiesen sido atribuidas casi exclusivamente a la Comisión y no al Consejo. Por lo tanto, concluye la demandante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al párrafo segundo del artículo 215, que versa sobre medidas de naturaleza legislativa, no puede aplicarse en cuanto tal en el ámbito de la aplicación del artículo 34 del Tratado CECA.

La Comisión, por su parte, estimó en la fase escrita que, habida cuenta de que no existe ningún precedente jurisprudencial en lo relativo a la aplicación del artículo 34 del Tratado CECA en el supuesto de un acto normativo ilegal, procedía hacer referencia a las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia en lo relativo a la aplicación del párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE. Esa es la razón de que la Comisión afirme que la Comunidad únicamente incurre en responsabilidad como consecuencia de un acto normativo, o de cualquier acto que implique opciones de política económica y amplias facultades discrecionales, si se produce una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los

particulares, y siempre que la Institución de que se trate haya rebasado, de una manera manifiesta y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades; la Comisión añade, basándose en la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de diciembre de 1979,⁶⁹ que se exige que haya habido un «comportamiento rayano en lo arbitrario». En la vista, la Comisión estimó asimismo que, en el marco del artículo 34, deben reunirse requisitos de mayor amplitud para que se verifique una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad. De lo anterior dedujo la Comisión que el artículo 34 establece requisitos más rigurosos que los del párrafo segundo del artículo 215 para que la Comunidad incurra en responsabilidad.

Por mi parte, considero que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de responsabilidad en el ámbito del Tratado CEE debe aplicarse íntegramente a las modalidades de incurrir en responsabilidad de la Comunidad en el marco del Tratado CECA.

Aun siendo plenamente consciente de la diferencia que existe entre la filosofía y la letra de ambos Tratados, para llegar a tal conclusión me baso simultáneamente en los textos de las normas pertinentes del Tratado CECA, en la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia en relación con el artículo 40 y en consideraciones fundadas sencillamente en el sentido común.

1. Los argumentos basados en los textos normativos

a) *El artículo 33 del Tratado CECA, relativo al recurso de anulación, muestra con claridad que los propios padres fundadores del*

69 — Scholten-Honig/Consejo y Comisión (143/77, Rec. p. 3583).

Tratado tuvieron en mente la necesidad de la moderación del control judicial en presencia de situaciones económicas particularmente complejas. En efecto, la segunda frase de dicho artículo está redactada como sigue: «No obstante, el examen del Tribunal no podrá referirse a la apreciación de la situación resultante de hechos o circunstancias económicas en consideración a la cual se hubieren tomado tales decisiones o formulado tales recomendaciones, excepto cuando se acuse a la Alta Autoridad de haber incurrido en desviación de poder o de haber ignorado manifiestamente las disposiciones del Tratado o cualquier norma jurídica relativa a su ejecución.»

b) *El artículo 34, cuyo párrafo segundo prevé la posibilidad de un recurso de indemnización que a mi juicio es idéntico o cuando menos similar al del artículo 40, exige en su párrafo primero dos requisitos para poder interponer dicho recurso: por una parte, un perjuicio directo y especial; por otra, una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, es decir, obviamente no cualquier tipo de falta. Corresponderá al Juez calificarla.*

Por otra parte, cuando gracias a los trabajos preparatorios se sabe que la expresión «falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad» sustituyó *in extremis* a la expresión «falta grave», resulta claro que los autores del Tratado quisieron hacer posible en principio el recurso de reparación, pero limitando, mediante modalidades muy rigurosas, las consecuencias del mismo, especialmente con respecto a la situación financiera de las Comunidades.

A este respecto, si bien el concepto de perjuicio directo y especial es perfectamente

conocido en el conjunto de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, el concepto de falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad es un concepto muy impreciso y, como indicaba la delegación francesa en su ya citado informe, «ello deja al Tribunal de Justicia la tarea de sentar jurisprudencia al respecto». Al no existir precedentes, resulta conveniente, creo yo, hacer referencia a la jurisprudencia recaída en relación con el artículo 40.⁷⁰

c) *En efecto, el propio texto del artículo 40 se limita a evocar la existencia de un «perjuicio causado en la ejecución del presente Tratado por una falta de servicio de la Comunidad».* En las conclusiones que presentó en la ya citada sentencia Meroni, de 13 de julio de 1961, el Abogado General Sr. Lagrange estimaba: «Contrariamente a lo que la Alta Autoridad ha mantenido en la fase escrita, no es exacto que la jurisprudencia francesa exija habitualmente una falta grave para que la Administración pública incurra en responsabilidad. Muy a menudo, por el contrario, basta con que se trate de una falta ordinaria. Lo que sí es verdad, en cambio, es que el grado de gravedad exigido varía en función de la naturaleza del servicio, de la mayor o menor dificultad para prestarlo y, como contrapartida de lo anterior, de la mayor o menor protección que merecen los intereses perjudicados. Se trata, en cada caso, de lograr un equilibrio entre el interés general y los intereses particulares. En el ámbito del sistema de compensación de chatarra, no creo que haya que exigir una falta “grave” o una falta “de especial gravedad” [...] en cambio, me parece que la extrema complejidad del mecanismo y los plazos inevitables que implica su correcto funcionamiento hacen necesario exigir la prueba de una falta suficientemente caracterizada, sin que tenga que ser inexcusable».

70 — Véase, más adelante, 2.

Procede examinar si el Tribunal de Justicia ha seguido este razonamiento.

2. Los argumentos basados en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 40

En la ya citada sentencia Meroni, de 13 de julio de 1961, el Tribunal de Justicia declaró: «Con carácter general procede hacer constar que, en la medida en que errores o imperfecciones puedan haber dado lugar a ciertas rectificaciones, tales errores o imperfecciones no constituyen *ipso facto* una falta de servicio; que también pueden ser consecuencia, por ejemplo, de la dificultad de resolver problemas jurídicos arduos o de conductas negligentes imputables a los propios administrados; *que, en cualquier caso, las partes demandantes no han demostrado de un modo concreto la existencia de errores inexcusables*» (traducción provisional). Ya en una sentencia de 17 de diciembre de 1959,⁷¹ el Tribunal de Justicia había subrayado «que, a primera vista, el hecho de que los abusos denunciados se hayan prolongado durante varios años parece constituir el indicio de una organización defectuosa e insuficiente»; y, después de poner de relieve el carácter ambiguo de ciertas declaraciones efectuadas por los representantes de la Alta Autoridad, el Tribunal de Justicia había estimado que tales circunstancias, «por lo demás, no pueden convertir en falta de servicio una conducta de la demandada que, de hecho, no merezca tal calificación» (traducción provisional). El Tribunal de Justicia fue aún más preciso en su sentencia de 9 de diciembre de 1965,⁷² en la que, después de analizar con precisión la conducta de la Alta Autoridad, estimó que de la misma resultaba «*una falta de diligencia [...] que progresivamente se ha hecho manifiesta [...] y que las promesas de conceder paridades de transporte [...] son im-*

putables a faltas de servicio de la Alta Autoridad que la hacen incurrir en responsabilidad» (traducción provisional). Por último, en la sentencia de 14 de diciembre de 1961,⁷³ el Tribunal de Justicia declaró que la Alta Autoridad, «con independencia de las razones de tal omisión, dejó de lado con negligencia grave los deberes de vigilancia que le impone una diligencia normal, falta que hace que incurra en responsabilidad» (traducción provisional), antes de desestimar el recurso de responsabilidad por inexistencia de perjuicio.

Como vemos, en el conjunto de esta jurisprudencia, y siendo así que el artículo 40 se limita a evocar una falta de servicio no calificada como presupuesto para que se incurra en responsabilidad, el Tribunal de Justicia exige una falta de servicio suficientemente caracterizada, que se parece mucho al desconocimiento manifiesto y grave que requiere en su jurisprudencia relativa a la aplicación del párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE.

3. Por último, consideraciones basadas sencillamente en el sentido común me mueven a proponer a este Tribunal de Primera Instancia que aplique pura y simplemente a los requisitos para interponer los recursos previstos en los artículos 34 y 40 del Tratado CECA la jurisprudencia en materia de responsabilidad sentada por el Tribunal de Justicia en el ámbito del Tratado CEE.

No se me escapa, ciertamente, que el primero es calificado como «Tratado-ley» y el segundo como «Tratado-marco», pero no creo que de esta distinción se derive ninguna consecuencia decisiva en lo que atañe al régimen de responsabilidad. Lo importante es que en ambos casos la Administración comunitaria actúa en un contexto económico delicado, se esfuerza en conciliar diversos objetivos que con frecuencia es difícil

71 — FERAM/Alta Autoridad (23/59, Rec. p. 506).

72 — Société des laminoirs, hauts fourneaux, forges, fonderies et usines de la Providence y otros/Alta Autoridad (asuntos acumulados 29/63, 31/63, 36/63, 39/63 a 47/63, 50/63 y 51/63, Rec. p. 1123).

73 — Société Fives Lille Cail y otros/Alta Autoridad (asuntos acumulados 19/60, 21/60, 2/61 y 3/61, Rec. p. 559).

perseguir simultáneamente, y trabaja en un marco extremadamente evolutivo y cambiante, siendo esta la razón, a mi juicio, de que en ambos casos los autores del Tratado quisieran atribuir un amplio margen de apreciación a dicha Administración comunitaria.

Lo cual no quiere decir, como indicaba el Abogado General Sr. Roemer en las conclusiones que presentó en el citado asunto Vloeberghs, que exista «un ámbito político de apreciación discrecional que excluya por completo el control judicial. El Tratado fija expresamente los límites de este último. En este contexto, no hay razón alguna para admitir que existan actos soberanos que no estén sujetos a la fiscalización del Tribunal de Justicia y a los que únicamente les resulte aplicable la responsabilidad política. Así pues, se trata solamente de apreciar si la Alta Autoridad ha ampliado de un modo exagerado [...] el ámbito de sus facultades discretionales [...]»⁷⁴ (*traducción provisional*).

Esta es la razón de que la misma finalidad de coherencia que me movió a no admitir dos sistemas de responsabilidad diferentes en el ámbito del mismo Tratado (uno basado en el artículo 34 y otro en el artículo 40 del Tratado CEECA) me incite a sugerir a este Tribunal de Primera Instancia que no establezca dos sistemas distintos de responsabilidad de la Comunidad, en función de que se esté en el ámbito del Tratado CEECA o en el ámbito del Tratado CEE. En efecto, me parece que la jurisprudencia sentada en materia de la responsabilidad extracontractual de las Comunidades Europeas con arreglo al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE corresponde fielmente a las preocupaciones de los autores del Tratado CEECA. Por lo demás, numerosos autores, así como varios Abogados Generales, han puesto de relieve cierto número de «fenómenos de vasos comunicantes» entre la jurisprudencia CEECA y la juris-

prudencia CEE en la fijación de los conceptos y razonamientos relativos a las condiciones de articulación de la responsabilidad extracontractual de las Comunidades.

B. *¿Cuáles son, pues, los presupuestos que deben darse para que en el caso concreto la Comunidad incurra en responsabilidad?*

Tales presupuestos fueron formulados en la citada sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de diciembre de 1971, Schöppenstedt, resultaron confirmados por la también citada sentencia de 24 de octubre de 1973, Merkur, y por la sentencia de 14 de mayo de 1975,⁷⁵ y, por último, fueron analizados con el mayor detalle por la muy conocida sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de mayo de 1978, Bayerische HNL y otros/Consejo y Comisión.⁷⁶

Permítaseme citar esos presupuestos, tal como figuran en el sumario de esta última sentencia, que refleja fielmente sus aspectos fundamentales:

«La Comunidad únicamente incurre en responsabilidad extracontractual por el perjuicio que los particulares hayan sufrido como consecuencia de un acto normativo que implique opciones de política económica si se produce una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares. Por consiguiente, la constatación de que un acto normativo es inválido no basta por sí misma para que la Comunidad incurra en responsabilidad.»

75 — Comptoir national technique agricole/Comisión (74/74, Rec. p. 533).

76 — Asuntos acumulados 83/76 y 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, Rec. p. 1209.

«En aquellos sectores que dependen de la política de la Comunidad en materia económica, se puede exigir a los particulares, dentro de límites razonables, que soporten, sin poder ser indemnizados con cargo a fondos públicos, determinados efectos perjudiciales para sus intereses económicos causados por un acto normativo, aun cuando tal acto haya sido declarado inválido.»

«Por lo tanto, en un contexto normativo como el del caso de autos, caracterizado por el ejercicio de amplias facultades discrecionales —indispensables para la aplicación (de la política agrícola común)—, la Comunidad únicamente incurrirá en responsabilidad cuando la Institución de que se trate haya rebasado, de una manera manifiesta y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades» (*traducción provisional*).

Esta jurisprudencia ha sido confirmada por las sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 1979, Ireks-Arkady e Interquell/Consejo y Comisión,⁷⁷ por la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de diciembre de 1984, Biovilac/Comunidad Económica Europea,⁷⁸ y por la sentencia de 19 de septiembre de 1985, Asteris,⁷⁹ y nunca ha sido contradicha con posterioridad. Procederá examinar sucesivamente si, en el plano de los principios, se dan en el caso de autos todos y cada uno de los presupuestos requeridos. El presupuesto relativo a la existencia de una violación suficientemente caracterizada, es decir, al incumplimiento manifiesto y grave de las obligaciones que incumben a la Comisión, será examinado, en lo que atañe a la aplicación de los principios al caso de autos, más adelante en la letra C.

77 — Respectivamente asunto 238/78, Rec. p. 2955, y asuntos acumulados 261/78 y 262/78, Rec. p. 3045 (asuntos conocidos como «del Quellmehl»).

78 — 59/83, Rec. p. 4057.

79 — Asuntos acumulados 194/83 a 210/83, Rec. p. 2815.

1. *¿Es el perjuicio alegado consecuencia de actos normativos que implican opciones de política económica?*

En primer lugar, me parece claro que la Decisión General nº 3485/85, por la que se prorrogó el sistema de vigilancia y de cuotas de producción de determinados productos para las empresas de la industria siderúrgica en lo relativo a los años 1986 y 1987, constituye por excelencia un acto de ese tipo, y que, según prueban los documentos que constan en autos, su artículo 5, que fue objeto de la controvertida anulación, es asimismo el resultado de una opción de política económica efectuada por la Comisión con desconocimiento de su propia competencia.

Por lo tanto, como ya se ha dicho, me parece que ha quedado demostrado que la totalidad de las Decisiones adoptadas cada trimestre, con base en dicho artículo 5, para fijar las cuotas de producción y de suministro de la empresa demandante no constituyen sino Decisiones de aplicación de aquella Decisión General, que necesariamente adolecerán de la misma ilegalidad que la que vicia la Decisión General.

He de insistir en lo siguiente: aunque puede decirse que el perjuicio directo y efectivo sufrido cada trimestre por la demandante ha sido causado por la Decisión individual contraria a Derecho que se le haya dirigido en relación con dicho trimestre, lo cual impide interponer recurso con arreglo al artículo 34 en lo que atañe a las Decisiones cuya anulación no ha sido solicitada, el perjuicio inicial es el resultado de la Decisión General que constituye el origen del conjunto de ilegalidades cometidas al establecer las cuotas de suministro, en una forma equitativa que determine la Comisión, para las empresas cuyas relaciones entre la cuota de producción y la cuota de suministro sean

considerablemente inferiores a la medida comunitaria.

En lo que atañe a los diferentes trimestres de 1985, lo que se impugnó fueron las Decisiones de la Comisión por las que se denegaba la adaptación de las cuotas de suministro de la empresa demandante (para productos de la categoría III), a tenor del artículo 14 de la Decisión General nº 234/84, por la que se prorrogó el régimen de cuotas para los años 1984 y 1985. También en este caso la Decisión General nº 234/84 constituye efectivamente un acto normativo que implica opciones de política económica. De este modo, cuando la Comisión comete errores de Derecho en la aplicación, relativamente compleja, de aquella Decisión General por medio de Decisiones individuales, e incluso si la Decisión General no adolece de ningún tipo de ilegalidad, creo que lo que debe aplicarse son los presupuestos que ha precisado la jurisprudencia citada y no aquellos presupuestos más flexibles que dan lugar a responsabilidad administrativa y que se observan, por ejemplo, en los litigios de la función pública comunitaria. En efecto, lo que me parece importante no es únicamente el rango de la norma cuya violación se alega, sino fundamentalmente la libertad de apreciación de que dispone la Comisión cuando adopta su Decisión y el contexto económico, de mayor o menor complejidad, que caracteriza la adopción de tal decisión.

Por lo tanto, creo que se da el primer presupuesto.

2. *El segundo presupuesto se refiere a si existe una norma jurídica de rango superior, destinada a proteger a los particulares, cuya violación haya sido alegada.*

Según la demandante, la comprobación de una desviación de poder o de una aplicación de Decisiones en condiciones contrarias al principio de igualdad es suficiente, en principio, para determinar la existencia de una falta, en la medida en que la Institución, como en el caso de autos, no logre eximirse de su responsabilidad invocando circunstancias excepcionales. La falta de la Comisión se deriva del mero hecho de que, por razones de oportunidad política, perjudicó deliberadamente a la empresa demandante. En efecto, concluye la demandante, al tiempo que reconocía la necesidad de la medida, la Comisión intentó endosar la responsabilidad al Consejo, a fin de eludir su propia responsabilidad política.

La Comisión estima que el Tribunal de Justicia no hizo constar la vulneración de ningún principio general del Derecho y que se limitó a censurar la infracción de normas positivas, ciertamente importantes pero de carácter procesal, a saber, la interpretación errónea sobre la necesidad de obtener el dictamen conforme del Consejo.

En mi opinión, la norma jurídica de rango superior que se discute en el caso de autos seguramente es el principio de no discriminación o, también, el principio de igualdad entre agentes económicos. Este principio se afirma con claridad en los artículos 3, 4 y 5 del Tratado CECA, también en el apartado 2 del artículo 58 de ese mismo Tratado, que precisa que «la Alta Autoridad [...] establecerá los cupos en forma equitativa», y, por último, en los artículos 60, 65 y 66 del Tratado.

Por otra parte, este principio de igualdad, en el ámbito del Tratado CECA, ha sido definido con gran precisión por el Tribunal de Justicia: una primera vez en la ya citada

sentencia Meroni, de 13 de julio de 1961, en donde el Tribunal de Justicia declaró que «la Alta Autoridad tiene el derecho y el deber, en interés de las propias empresas sujetas al mecanismo de compensación, de velar por que dicho mecanismo funcione en todo momento con sujeción a criterios equitativos, válidos en Derecho y exactos de hecho», y «que las empresas sometidas a los mecanismos financieros compiten unas con otras, de manera que la Alta Autoridad debe velar con especial cuidado por que el principio de igualdad ante las cargas públicas sea respetado en todo momento y de la manera más minuciosa; que, en estas circunstancias, no se puede reprochar a la Alta Autoridad el haber considerado que [...] el principio de justicia distributiva prima sobre el principio de seguridad jurídica» (*traducción provisional*).

Este principio fue definido de un modo todavía más preciso por la sentencia de 15 de enero de 1985,⁸⁰ que afirmó lo siguiente: «Según ha declarado el Tribunal de Justicia, entre otras, en la sentencia de 13 de julio de 1982, Klöckner Werke/Alta Autoridad (asuntos acumulados 17/61 y 20/61, Rec. p. 615), para que pueda reprocharse a la Comisión el haber cometido una discriminación es necesario que haya tratado de modo diferente situaciones comparables, dando lugar a una desventaja de determinados agentes en relación con otros, sin que tal diferencia de trato esté justificada por la existencia de diferencias objetivas de cierta importancia. Por lo tanto, para determinar si el trato diferente que la empresa demandante reprocha a la Comisión constituye una desviación de poder por lo que a ella respecta, será preciso, en primer lugar, examinar si dicho trato se basa en la existencia de diferencias objetivas e importantes, relacionadas con los objetivos que la Comisión puede perseguir legalmente en el marco de su política industrial para la siderurgia europea» (*traducción provisional*).

Por último, en sus dos sentencias de 14 de julio de 1988, ya citadas, el Tribunal de Justicia hizo constar una violación del principio de igualdad.

En la primera de ellas, relativa a la anulación del artículo 5 de la Decisión General nº 3485/85, el Tribunal de Justicia declaró (apartado 27 de la sentencia): «Al no proceder a la modificación de la relación I:P que consideraba necesaria con el fin de establecer las cuotas *en forma equitativa, con arreglo al apartado 2 del artículo 58*, la Comisión pretendió alcanzar un objetivo distinto al que le venía impuesto por dicho precepto, incurriendo, de esta forma, en una desviación de poder. Dado que la Comisión se cercioró de la necesidad de paliar el desequilibrio de la relación I:P, que caracteriza la particular situación de las empresas, como las demandantes, procede considerar que la desviación de poder se cometió por lo que respecta a las demandantes». Por lo demás, en el propio fallo de la sentencia del Tribunal de Justicia se vuelve a mencionar esta violación del principio de equidad.

En cuanto a la segunda sentencia, relativa a las condiciones de aplicación del artículo 14 de la Decisión General nº 234/84, el Tribunal de Justicia, al tiempo que señalaba los dos errores de Derecho cometidos por la Comisión, quiso hacer constar lo siguiente (apartado 19 de la sentencia): «Por último cabe decir a este respecto que de los documentos aportados a los autos a petición del Tribunal de Justicia se deduce que la Comisión ha concedido en varios casos cuotas suplementarias con arreglo al artículo 14, aunque las empresas afectadas obtenían beneficios»; es decir, en contradicción formal con la tesis desarrollada por la propia Comisión. Por consiguiente, creo que en el caso de autos ha quedado acreditado, habida cuenta de la autoridad de cosa juzgada que se atribuye a las dos citadas sentencias del Tribunal de Justicia, que hubo efectivamente violación del principio de igualdad o de no discriminación, es decir, de una

80 — Finsider/Comisión (250/83, Rec. p. 131).

norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares.

3. *La significación exacta del presupuesto relativo a la existencia de una «violación suficientemente caracterizada», es decir, para utilizar los términos de la ya citada sentencia Bayerische HNL, al requisito de que la Institución de que se trate haya rebasado, de un modo manifiesto y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades.*

Aquí se trata únicamente de definir el sentido exacto de ese presupuesto, habida cuenta de que más adelante, en la letra C, se examinará si el mismo se da en el caso de autos.

En primer lugar, procede hacer hincapié en que este concepto de haberse rebasado, de un modo manifiesto y grave, los límites impuestos al ejercicio de las facultades de la Institución corresponde plenamente, a mi juicio y con la perspectiva del tiempo, a los conceptos de «error inexcusable», de «manifiesta falta de diligencia» o de «negligencia grave en el deber de vigilancia que exige una diligencia normal», tal como los reflejé anteriormente al exponer la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las condiciones de aplicación del artículo 40 del Tratado CECA.

Todo el problema consiste en determinar si es necesario además, como mantiene la Comisión, que la conducta de la Institución haya rayado *en lo arbitrario*, e incluso, como parece haber mantenido la Comisión en la fase oral, si es necesario que se hayan vulnerado de un modo aún más manifiesto los derechos que pueden invocar los particulares. En materia CECA, merecen citarse varias decisiones que han evocado el caso de lo arbitrario; principalmente la sentencia de 21 de junio de 1958,⁸¹ así como las senten-

cias de 26 de junio de 1958,⁸² en donde el Tribunal de Justicia declaró: «En virtud de un principio generalmente admitido en el Derecho de los Estados miembros, la igualdad de los administrados ante la legislación económica no es óbice para la fijación de precios diferentes en función de la situación particular de los usuarios o de categorías de usuarios, siempre que la diferencia de trato corresponda a una diferencia en las condiciones en las que se encuentren; que si no existe un fundamento determinado objetivamente, las diferencias de trato tendrán carácter arbitrario y discriminatorio y serán ilegales; que la legislación económica no puede considerarse contraria a Derecho porque produzca consecuencias diferentes o imponga sacrificios desiguales con respecto a los sujetos a quienes se aplique, cuando tal situación sea el resultado de las diferentes condiciones de explotación en las que se encuentren» (*traducción provisional*). (Véase también la sentencia de 10 de mayo de 1960.⁸³)

La pretensión de la Comisión de que la responsabilidad extracontractual de las Comunidades Europeas en materia CECA únicamente puede exigirse cuando la Institución haya tenido un comportamiento «rayano en lo arbitrario» procede examinarla a la luz de la referida jurisprudencia.

Para fundamentar su tesis, la Comisión se basó en la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de diciembre de 1979,⁸⁴ en la que el Tribunal de Justicia, después de recordar todos los considerandos de principio de la citada sentencia Bayerische HNL, hizo constar que, en el caso de autos, «no se trataba de errores de tal gravedad como para poder afirmar que, a este respecto, la conducta de

81 — 8/57, Rec. IV, p. 247; 13/57, Rec. IV, p. 261.

82 — 9/57, Rec. IV, p. 363; 10/57, Rec. IV, p. 399; 11/57, Rec. IV, p. 435; 12/57, Rec. IV, p. 471.

83 — Asuntos acumulados 3/58 a 18/58, 25/58 y 26/58, Rec. VI, p. 405.

84 — Koninklijke Scholten-Honig/Consejo y Comisión, «Iso-glucosa» (143/77, Rec. p. 3583).

las Instituciones demandadas rayaba en cuanto tal en lo arbitrario, haciendo que la Comunidad incurriera en responsabilidad extracontractual» (*traducción provisional*).

En mi opinión, esta afirmación incidental de la sentencia no puede tomarse seriamente en consideración, habida cuenta de que, por una parte, se trata de la única sentencia que hace referencia a tal conducta como presupuesto para que las Comunidades Europeas incurran en responsabilidad, y de que, por otra parte, para captar su sentido es conveniente hacer referencia a las conclusiones del Abogado General Sr. Reischl. Este último había insistido fundamentalmente en el concepto de lo arbitrario como vulneración del principio de igualdad, evocando la «desventaja arbitraria». Había añadido, sin embargo: «En caso de responsabilidad, debe poder llegarse a la conclusión de la existencia de una conducta contraria a Derecho situada en el límite de lo arbitrario, es decir, que se debe estar ante una Decisión que no esté basada en ninguna consideración pertinente o en relación con la cual tales consideraciones no hayan producido efecto alguno» (*traducción provisional*).

En realidad, creo que este concepto de lo arbitrario, que no ha vuelto nunca a ser utilizado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y que figuraba en aquella sentencia por primera vez, debe ser reconducido a sus justas proporciones. Se trata, creo, de una mera «afirmación incidental», cosa que, por lo demás, parecen confirmar las declaraciones efectuadas por el propio agente de la Comisión, Sr. Grabitz, en la fase oral del procedimiento. De lo anterior se deduce, a mi juicio, que el referido concepto de lo «arbitrario» debe aproximarse mucho a la jurisprudencia desarrollada en el ordenamiento jurídico alemán, en el que adquiere un sentido distinto. Se trata, entonces, de una forma extrema de ilegalidad, es decir,

para utilizar en lo fundamental la definición propuesta por el Sr. Grabitz, que cuando no hay igualdad de trato surge lo arbitrario. En estas circunstancias, me parece que esta afirmación incidental de la citada sentencia se refería más a la norma jurídica de rango superior que había sido objeto de violación en el caso de autos, que a la propia naturaleza de la violación que se había cometido. Y es que es verdad que, concebido de esta manera, lo «arbitrario» coincide por naturaleza con cualquier vulneración del principio general de no discriminación.

Esta es la razón, a fin de cuentas, de que proponga a este Tribunal de Primera Instancia que se circunscriba a los presupuestos tradicionales, tal como han sido enunciados por la jurisprudencia dominante del Tribunal de Justicia, es decir, al incumplimiento manifiesto y grave de los deberes que incumben a la Institución de que se trate.

C. ¿Se da en el caso de autos el presupuesto relativo al incumplimiento manifiesto y grave de los deberes que incumben a la Comisión?

A este respecto, resulta conveniente llevar a cabo un análisis atento y minucioso del alcance y del contexto de cada una de las sentencias dictadas el 14 de julio de 1988.

1. *Sobre la ilegalidad declarada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1988, recaída en los asuntos acumulados 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 y 285/86 y que procedió, por una parte, a anular el artículo 5 de la Decisión General nº 3485/85, «en cuanto no permite establecer las cuotas de suministro en la forma equitativa, que determine la Comisión, para las empresas cuyas relaciones entre la cuota de producción y la cuota de suministro sean*

considerablemente inferiores a la media comunitaria», y, por otra parte, a anular las Decisiones individuales que fijaron las cuotas de suministro de la demandante para los dos primeros trimestres de 1986.

La *demandante* mantiene, a este respecto, que las Decisiones anuladas por la citada sentencia del Tribunal de Justicia adolecen de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, puesto que la Comisión actuó de forma contraria a su propia comunicación al Consejo de 25 de septiembre de 1985, en la que había considerado indispensables las adaptaciones de las referencias de las cuotas de suministro, y puesto que, de este modo, vulneró el alcance del párrafo primero del apartado 2 del artículo 58 del Tratado CECA. Poniendo de relieve, además, que el Tribunal de Justicia había declarado que las Decisiones anuladas constituían una desviación de poder por lo que a ella respecta, la empresa demandante llegó a la conclusión de que tales Decisiones adolecían de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad.

La *Comisión* alega, por su parte, que no hubo en el caso de autos una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares; que ella no rebasó, de manera manifiesta y grave, con un comportamiento rayano en lo arbitrario, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades; que de ningún modo manifestó voluntad deliberada alguna de causar cualquier desventaja a la demandante; y que, sencillamente, cometió un error de Derecho, que, por lo demás, según ella no resultaba evidente. La Comisión pone de relieve, por otra parte, que hacia finales de 1985 se llevaban a cabo simultáneamente negociaciones sobre el nuevo régimen de cuotas y sobre un nuevo acuerdo de restricción de exportaciones hacia los Estados Unidos, y que, para este último, resul-

taba necesario, con arreglo al artículo 95 del Tratado CECA, el dictamen conforme del Consejo. La Comisión indica, por último, que la concepción del Tribunal de Justicia sobre el reparto de competencias entre el Consejo y la Comisión fue precisada por primera vez en la citada sentencia de 14 de julio de 1988, y que el Tribunal de Justicia no declaró la violación de normas materiales importantes, sino que hizo constar exclusivamente la infracción de una norma de procedimiento, a saber, la interpretación errónea relativa a la necesidad de obtener el dictamen conforme del Consejo.

Me resulta difícil suscribir la tesis de la Comisión sobre tal apreciación de la gravedad de la falta, apreciación que ciertamente es delicada, pero que a mi juicio debe basarse en el conjunto de los siguientes elementos de hecho.

a) *En primer lugar, la Comisión sabía perfectamente que, tanto en virtud del apartado 2 del artículo 58 del Tratado CECA como con arreglo a las disposiciones combinadas de los artículos 3, 4 y 5 de ese mismo Tratado, tenía la obligación de establecer las cuotas de suministro en forma equitativa, es decir, respetando el principio de igualdad.* En período de crisis, este principio significa que procederá llevar a cabo un reparto equitativo de los sacrificios que se impongan a las empresas, y que, si el principio de solidaridad surgido en el ámbito del Tratado CECA supone necesariamente que todas las empresas del sector se vean afectadas por un régimen de vigilancia de la producción y por el establecimiento de cuotas de producción y de suministro, tal régimen, según la jurisprudencia citada, debe concebirse y aplicarse «con especial cuidado de que el principio de igualdad ante las cargas públicas sea respetado en todo momento y de la manera más minuciosa».

b) *La Comisión sabía también perfectamente que, con respecto a un número muy limitado de empresas, el referido principio de reparto equitativo de las cuotas de suministro no se respetaba en modo alguno, y que, en un momento en que se preparaba la adopción de una nueva Decisión General, estaba obligada a intervenir para restaurar la equidad. En efecto, en lo relativo a menos de una decena de empresas, que la Comisión conocía perfectamente, y con respecto a determinadas categorías de productos, la relación entre la cuota de producción y la parte de dicha cuota que puede suministrarse dentro del mercado común, es decir, la relación I:P, se había convertido en excepcionalmente desfavorable, tanto en términos absolutos como en comparación con la medida comunitaria, siendo a veces casi un 25 % inferior a dicha media.*

c) *En tercer lugar, la Comisión conocía muy bien tanto la causa de esta degradación, que obedecía al hundimiento de los precios del acero en ciertos mercados de terceros países, como las consecuencias de ello derivadas para las empresas siderúrgicas comunitarias afectadas, que disponían de cuotas de suministro en el mercado interior notoriamente insuficientes y que se veían obligadas, por ello, a dar salida a su producción en los referidos mercados de terceros países, experimentando pérdidas o, cuando menos, lucros cesantes considerables.*

d) *La Comisión, que conocía perfectamente todas estas dificultades, había expresado en varias ocasiones su voluntad de volver a examinar la cuestión de la relación I:P antes de prorrogar el régimen de cuotas por un nuevo período de dos años, voluntad expresada con motivo de las discusiones con las empresas afectadas y con ocasión de la consulta al Comité consultivo, así como en su comunicación al Consejo de 25 de septiembre de 1985, relativa a la introducción de un sistema de cuotas de producción con posterioridad al 31 de diciembre de 1985.⁸⁵*

e) *La Comisión sabía también perfectamente que mantener inmodificada una relación I:P con respecto a un restringido grupo de empresas colocaría a tales empresas en una situación competitiva particularmente desfavorable y delicada. En efecto, como indicó el Tribunal de Justicia en su sentencia (apartado 7 *in fine*), «es evidente que dichas relaciones I:P desfavorables ocasionan a las demandantes excepcionales dificultades económicas».*

f) *La Comisión debía ser plenamente consciente también del hecho de que en modo alguno precisaba consultar al Consejo y obtener su dictamen conforme para ejecutar las referidas adaptaciones limitadas de las cuotas de suministro a fin de restablecer la igualdad entre las empresas comunitarias.*

Lo anterior no sólo se deducía de una lectura algo atenta de los apartados 1 y 2 del artículo 58 del Tratado CEECA, sino también de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia anterior a la fecha en que la Comisión adoptó su Decisión y, en particular, de la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de mayo de 1983, Klöckner/Comisión.⁸⁶ El Tribunal de Justicia había declarado allí nitidamente: «Según el párrafo primero del apartado 1 del artículo 58, corresponde a la Comisión determinar si existe una crisis manifiesta. En caso de que tal crisis se haya comprobado y de que los medios de acción previstos en el artículo 57 no permitan hacer frente a la misma, el artículo 58 impone a la Comisión la obligación de establecer un régimen de cuotas de producción. Según el artículo 58, la facultad de adoptar las medidas oportunas corresponde a la Comisión, pero ésta únicamente podrá actuar con el "dictamen conforme" del Consejo. Al establecer esta forma de concertación entre la Comisión y el Consejo, el artículo 58 no fijó sus modalidades. En tales circunstancias, incumbe a ambas Instituciones organizar, de común acuerdo y respetando sus

85 — Antes citada.

86 — Apartados 10 y 11 (244/81, Rec. p. 1451).

competencias respectivas, las formas de su colaboración. Por lo tanto, se habrán cumplido los requisitos del artículo 58 cuando esa colaboración se materialice en el asentimiento del Consejo al “régimen de cuotas” que la Comisión se proponga instaurar, sin que sea necesario obligar a esas dos Instituciones a examinar conjuntamente un proyecto de Decisión detalladamente articulado» (*traducción provisional*).

Pero aún hay más. En el marco del procedimiento de la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1982, Klöckner/Comisión,⁸⁷ la propia Comisión había expuesto con gran exactitud lo que más tarde declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia de 14 de julio de 1988. En efecto, a fin de desvirtuar una pretensión basada en la inexistencia de dictamen conforme del Consejo, la Comisión había alegado, a este respecto: «El Tratado le atribuye a ella la facultad de adoptar las medidas oportunas en caso de crisis manifiesta. Por consiguiente, se habrá cumplido el requisito de dictamen conforme previsto en el artículo 58 cuando el Consejo haya dado su consentimiento al *principio* del establecimiento de un régimen de cuotas, con conocimiento del contenido material del régimen proyectado. En cambio, no resulta necesario que el Consejo se pronuncie sobre *todos los detalles* de las modalidades de ese régimen. La consulta llevada a cabo en el caso de autos basta para cumplir tales requisitos y la existencia del dictamen conforme del Consejo ha quedado debidamente acreditada en la exposición de motivos de la Decisión n° 2749/80».

Además, como puso de relieve en sus conclusiones el Abogado General Sr. Míscho: «A propósito de la modificación por la Alta Autoridad, por sí sola, de una decisión adoptada con el dictamen conforme del Consejo, el Tribunal de Justicia, en sus senten-

cias de 13 de julio de 1965, Lemmerz-Werke GmbH (111/63, Rec. pp. 835 y ss., especialmente p. 861), y Mannesmann AG (37/64, Rec. pp. 893 y ss., especialmente p. 914), hizo una distinción entre la “base misma” o los “elementos constitutivos” del mecanismo financiero previsto en la letra b) del artículo 53 del Tratado, y los demás elementos de dicho mecanismo. El Tribunal consideró que “nada permite deducir que las decisiones de la Alta Autoridad adoptadas con el dictamen conforme del Consejo únicamente puedan ser modificadas, incluso en cuanto a sus elementos no constitutivos, mediante una nueva decisión adoptada igualmente con el dictamen conforme del Consejo”.

En relación con las funciones respectivas de la Alta Autoridad y del Consejo en cuanto a la aplicación de los dos primeros apartados del artículo 58, el Abogado General Sr. VerLoren van Themaat examinó pormenorizadamente las diversas formas en que pueden interpretarse dichas disposiciones, así como las opiniones emitidas al respecto por la doctrina (conclusiones de 26 de mayo de 1982, 119/81, Rec. 1982, pp. 2627 y ss., especialmente pp. 2658 y 2672 a 2677).⁸⁸

g) *Por lo tanto, la Comisión no puede alegar seriamente haberse visto sorprendida o haberse encontrado con un problema jurídico todavía no resuelto, de modo que resulta curioso que haya considerado necesario solicitar el dictamen conforme del Consejo, dictamen que (en lo relativo al punto preciso de la adaptación de las cuotas de suministro) el Consejo no quiso conceder, por razones que no comunicó al Tribunal de Justicia.*

¿Cuál es la razón de semejante actitud? Un elemento de explicación figura seguramente en la página 11 del escrito de contestación de la demandada: «Cuando la Comisión

87 — 119/81, Rec. p. 2127.

88 — Rec. 1988, pp. 4324 y 4325.

manifestó su intención de adaptar la relación I:P de la empresa demandante, se encontró ante una resistencia encarnizada por parte de la inmensa mayoría de las empresas y asociaciones, las cuales consideraban que una corrección no resultaba adecuada. A la vista de los argumentos que se le oponían, la Comisión habría podido cambiar de opinión sobre la necesidad de modificar la relación I:P. Ahora bien, en lugar de abandonar su proyecto, optó por la vía difícil de una negociación con el Consejo, a fin de ejecutar su intención. Por consiguiente, la intención de la demandada era exactamente opuesta a ocasionar una desventaja arbitraria».

Por último, resulta sorprendente ver cómo la Comisión se felicita de no haber abandonado su proyecto y de haber optado «por la vía difícil de una negociación con el Consejo, a fin de llevar a la práctica su intención». En efecto, la Comisión no sólo ignoró de un modo flagrante el alcance de sus propias facultades, sino que, al dirigirse al Consejo para resolver esta modificación de detalle del sistema de cuotas de suministro en lo relativo a un grupo restringido de empresas, se metió en una vía que, por definición, carecía de otra salida que no fuera lo que de hecho sucedió.

Es legítimo experimentar cierta sorpresa al leer este pasaje. En efecto, la «resistencia encarnizada» de la inmensa mayoría de las empresas y asociaciones no tiene absolutamente nada de extraño, puesto que el sistema de cuotas de suministro es un sistema de reparto, de modo que si para restablecer la equidad se incrementan las cuotas de suministro de nueve empresas, y ello se hace de una manera significativa, necesariamente resultarán afectadas las cuotas de suministro de todas las demás empresas siderúrgicas.

Finalmente, el citado pasaje del escrito de contestación de la Comisión no demuestra, como parece mantener la demandante, que dicha Institución tuviese la intención deliberada de perjudicarla con respecto a sus competidores, ni tampoco que experimentase una animosidad particular hacia ella. Si acredita con mucha fuerza, en cambio, la idea de que la Comisión intentó librarse del examen de un problema complejo, delicado y conflictivo, prefiriendo hacer deliberadamente dejación de su propia competencia y encomendar la tarea de decidir a una autoridad manifiestamente incompetente para conocer del asunto.

Es asimismo asombroso ver cómo la Comisión mantiene que, habida cuenta de semejante resistencia, habría podido cambiar de opinión sobre la necesidad de modificar la relación I:P de las nueve empresas de que se trata. En efecto, si bien la Comisión tiene, con arreglo al apartado 2 del artículo 58, la obligación de consultar a las empresas, en modo alguno está obligada a hacer suyas las conclusiones que éstas le sugieren. En cambio, tiene la categórica obligación de establecer las cuotas en forma equitativa, de conformidad con los principios definidos en los artículos 2, 3, 4 y 58 del Tratado CECA.

Por esta razón el Tribunal de Justicia dedujo: «Desde el establecimiento del régimen, era previsible que una evolución particularmente desfavorable que afectara al mercado de exportación podría hacer necesario un reajuste de dicha relación para que la Comisión cumpliera así su obligación de establecer las cuotas en forma equitativa. Por consiguiente, un reajuste de tal naturaleza debe considerarse incluido en la ordenación de los detalles del régimen, para lo que no es precisa la conformidad del Consejo [...] Al no proceder a la modificación

de la relación I:P que consideraba necesaria con el fin de establecer las cuotas en forma equitativa, con arreglo al apartado 2 del artículo 58, la Comisión pretendió alcanzar un objetivo distinto al que le venía impuesto por dicho precepto, incurriendo, de esta forma, en una desviación de poder. Dado que la Comisión se cerció de la necesidad de paliar el desequilibrio de la relación I:P, que caracteriza la particular situación de las empresas, como las demandantes, procede considerar que la desviación de poder se cometió por lo que respecta a las demandantes» (apartados 26 y 27 de la sentencia de 14 de julio de 1988).

h) Por lo tanto, en virtud de la autoridad de cosa juzgada que se atribuye a su jurisprudencia, estamos vinculados por esta calificación jurídica del Tribunal de Justicia, a saber, la de la desviación de poder, que constituye una de las formas extremas de ilegalidad, ya que se trata, según una fórmula consagrada, de actuar con una finalidad distinta a aquélla para la que se atribuyó la competencia.

Es verdad que, como ha puesto de relieve Fernand Schockweiler,⁸⁹ el concepto de desviación de poder ha experimentado cierta evolución en el Derecho comunitario. Este autor ha resaltado con claridad la distinción que existe entre la concepción francesa y la concepción alemana de desviación de poder. Según la concepción francesa, fundamentalmente subjetiva: «El concepto de desviación de poder se entiende aplicado al vicio de que adolece un acto administrativo cuando la autoridad administrativa utiliza deliberadamente sus facultades con una finalidad distinta de aquélla para la que le fueron conferidas».

⁸⁹ — Véase Schockweiler, F. A.: «La notion de détournement de pouvoir en droit communautaire», *Actualité juridique de droit administratif*, 20 de junio de 1990, p. 435.

Según el mencionado autor, en cambio, la concepción alemana es mucho más objetiva: «El concepto de desviación de poder, que en la versión alemana de los Tratados fue traducido por el término "*Ermessensmissbrauch*", constituye un caso particular de extralimitación en las facultades de apreciación o de ejercicio irregular de éstas, concepto más genérico que únicamente resulta aplicable en el caso de decisiones con respecto a las cuales la autoridad administrativa dispone de facultades discrecionales o de apreciación. En efecto, [...] cuando una autoridad administrativa está facultada para actuar según su propia apreciación, deberá ejercitar dicha facultad de apreciación de conformidad con la finalidad para la que se le atribuyeron las facultades y dentro de los límites legales. Se incumplirá esta obligación, por una parte, cuando la autoridad rebase los límites de su facultad de apreciación o se desvíe de la finalidad para la que se le atribuyó dicha facultad [...] y, por otra parte, cuando se abstenga de ejercitar sus facultades [...] aunque sea por desconocer la existencia de las mismas».

A juicio de este autor, en el ámbito del Tratado CEEA se ha pasado progresivamente de una concepción subjetiva a una concepción objetiva de la desviación de poder y, con tal enfoque, este vicio «tiende a confundirse con el error de Derecho, al menos en la medida en que el error versa sobre el alcance de las competencias y de las finalidades atribuidas a la acción de la Comisión».

En cualquier caso, se puede comprobar, por una parte, que la concepción de desviación de poder que hace suya la sentencia de 14 de julio de 1988 sigue siendo esencialmente de naturaleza subjetiva (véase el apartado 27), y, por otra parte, que la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia en materia de desviación de poder ha atribuido siempre a este vicio un carácter de extrema

gravedad. De este modo, en el ámbito del Tratado CECA, el Tribunal de Justicia ha definido, por lo menos en tres ocasiones, la desviación de poder como *«una falta grave de previsión o de circunspección, que equivale a un desconocimiento de la finalidad legal y a la persecución de unos fines distintos a aquéllos para los que se atribuyeron las facultades previstas por el Tratado»*.⁹⁰ Se trata, en la práctica, de una verdadera acumulación de las ya citadas concepciones subjetiva y objetiva.

Me parece indiscutible, por consiguiente, que la desviación de poder que el Tribunal de Justicia hizo constar en el caso de autos sanciona el hecho de haberse rebasado, de un modo manifiesto y grave, los límites impuestos al ejercicio de las facultades de la Comisión, en el sentido de la doctrina recogida en la ya citada sentencia Bayerische HNL.

i) *No voy a detenerme apenas en la algo confusa argumentación de la Comisión relativa a la existencia en 1985 de negociaciones con Estados Unidos a fin de llegar a un nuevo régimen sobre importación de acero.*

En efecto, conviene señalar, por una parte, que esta circunstancia, que por lo demás parece muy ajena al litigio, fue evocada con carácter meramente incidental en la ya citada comunicación de la Comisión al Consejo de 25 de septiembre de 1985,⁹¹ y, por otra parte, que dicho argumento no se invocó en absoluto durante las fases escrita y oral del procedimiento seguido ante el Tribunal de Justicia con anterioridad a que recayese la sentencia de 14 de julio de 1988.

90 — A este respecto, véanse las sentencias de 29 de noviembre de 1956, Fédération charbonnière de Belgique/Alta Autoridad (8/55, Rec. p. 291); de 12 de junio de 1958, Compagnie des hauts fourneaux de Chasse/Alta Autoridad (2/57, Rec. p. 129), y de 8 de julio de 1965, Chambre syndicale de la sidérurgie française y otros/Alta Autoridad (asuntos acumulados 3/64 y 4/64, Rec. p. 567).

91 — Véase, bajo el título «Remarques complémentaires», la Sección XIII, último guión.

Es decir, que tal argumento no puede, en ningún caso, atenuar la gravedad de la falta cometida por la Comisión.

j) *Por último, creo que lo acertado de mi enfoque queda confirmado al examinar las condiciones en las que se adoptó la Decisión nº 1433/87 de la Comisión, de 20 de mayo de 1987, relativa a la transformación de una parte de las cuotas de producción en cuotas de suministro dentro del mercado común.*

Es bien sabido que también esta Decisión tenía por objeto paliar, al menos parcialmente, el desequilibrio de la relación I: P. Por lo demás, dicha Decisión fue anulada porque, debido a la modestia extrema del sistema utilizado, no era adecuada para alcanzar el objetivo perseguido. En efecto, todas las empresas siderúrgicas de la Comunidad estaban autorizadas, sin perjuicio de ciertas reservas técnicas y complejas, a transformar cada trimestre una parte de las cuotas de producción en cuotas de suministro dentro del mercado común.

Como ha puesto de relieve por lo demás la Comisión, es obvio que este proyecto de Decisión no suscitó ningún sobresalto en los medios afectados, ya que la casi totalidad de las empresas siderúrgicas se beneficiaban de dicho sistema, de manera que éste no era adecuado para reducir las desigualdades comprobadas anteriormente y la Decisión fue anulada.

Pero lo importante es que la Comisión no consideró útil consultar al Comité consultivo ni obtener el dictamen conforme del Consejo para instaurar un sistema como el referido, de una envergadura y de un al-

cance muy superiores al que habría consistido en readaptar las cuotas de suministro basándose en criterios objetivos como los enunciados por la Comisión en su comunicación al Consejo de septiembre de 1985, en relación únicamente con nueve empresas siderúrgicas a las que el sistema ocasionaba dificultades excepcionales.

En mi opinión, no conviene que la Comisión considere las normas de competencia como meras normas de procedimiento y que disponga de ellas en función de la naturaleza de las supuestas reacciones de las diferentes empresas de la industria siderúrgica de la Comunidad.

Esta es la razón, en efecto, de que proponga a este Tribunal de Primera Instancia que considere que la ilegalidad que hizo constar el Tribunal de Justicia en la ya citada sentencia de 14 de julio de 1988 es constitutiva, a la vez, de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad con respecto a la demandante, en el sentido del artículo 34, y de una falta de servicio cometida en la ejecución del Tratado CEEA, en el sentido del artículo 40.

2. Las ilegalidades declaradas por el Tribunal de Justicia en la ya citada sentencia de 14 de julio de 1988, recaída en el asunto 103/85, ¿son constitutivas de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad?

En este asunto, que abarca los cuatro trimestres de 1985 en lo relativo a las pretensiones de la demandante, el Tribunal de Justicia hubo de pronunciarse sobre las condiciones de aplicación del artículo 14 de la ya citada Decisión General nº 234/84, el cual dispone: «Si, por razón de la magnitud del tipo de exoneración de una categoría deter-

minada de productos fijada para un trimestre, el régimen de cuotas causare dificultades excepcionales a una empresa que, en los doce meses anteriores al trimestre de que se trate:

— no haya recibido ayudas autorizadas por la Comisión para cubrir pérdidas de explotación,

— no haya sido objeto de sanciones relacionadas con las normas de precios o haya satisfecho las multas debidas,

la Comisión procederá, para el trimestre de que se trate, a una adaptación adecuada de las cuotas y/o de las partes de las mismas que puedan entregarse en el mercado común, para la categoría o categorías de productos de que se trate [...]».

En lo relativo a los trimestres segundo, tercero y cuarto de 1984, la Comisión, consciente de las dificultades por las que atravesaba la empresa demandante como consecuencia de su relación I:P particularmente desfavorable, había efectuado una adaptación de la parte de la cuota que podía suministrarse dentro del mercado común. En cambio, en lo relativo al primer trimestre de 1985, la Comisión, mediante decisión presunta, confirmada por una decisión explícita de 11 de junio de 1985, se negó a efectuar de nuevo tal adaptación, basándose en dos consideraciones que el Tribunal de Justicia reconoció que habían incurrido en error de Derecho, a saber, por una parte, la inexistencia de dificultades excepcionales, y, por otra, la atribución de ayudas para cubrir pérdidas de explotación.

Es verdad que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la adopción de una interpretación errónea del Tratado no constituye necesariamente una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad. Pero lo que me parece decisivo en el caso de autos es la acumulación de faltas importantes y graves, acumulación que, a mi juicio, constituye un incumplimiento manifiesto y grave de los deberes que incumben a la Comisión y de los límites impuestos al ejercicio de sus facultades, en el sentido de la doctrina jurisprudencial recogida en la ya citada sentencia Bayerische HNL, de 25 de mayo de 1978.

a) *En lo que atañe a la interpretación del concepto de dificultades excepcionales*

La Comisión mantiene que el artículo 14 no se aplica a una empresa que obtenga beneficios. Según ella, la existencia de dificultades excepcionales depende de la situación de la empresa en su conjunto y no de la situación imperante en una determinada categoría de productos.

En realidad, tal interpretación incurría en un manifiesto error de Derecho en relación con el texto mismo del citado artículo 14 de la Decisión nº 234/84, del que se desprendería claramente que, como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 17 de la sentencia, «para la aplicación del artículo 14 únicamente pueden ser tomadas en consideración las dificultades que son consecuencia directa de la instauración y aplicación del régimen de cuotas».

Es más: tampoco en este punto la referida solución constituía una novedad para la Comisión. Tal como señalaba el Abogado Ge-

neral Sr. Mischo en las conclusiones que presentó en este asunto: «En su sentencia Alpha Steel, este Tribunal de Justicia declaró ya que el artículo 14 “es una cláusula de equidad [...] que permite [...] efectuar una corrección apropiada de otras disposiciones de la Decisión General”» (apartado 24).⁹² Por otra parte, el Tribunal de Justicia, siguiendo el criterio del Abogado General, declaró en el apartado 18 de la sentencia: «De la sentencia del Tribunal de 22 de junio de 1983, Usines Gustave Boël y Fabrique de fer de Maubeuge/Comisión (317/82, Rec. 1983, p. 2041), resulta que la Comisión no puede proceder a una adaptación de cuotas más que en circunstancias excepcionales, cuando una adaptación de esa clase sea necesaria para las categorías objeto de un tipo de exoneración elevado. De esta sentencia se desprende que, para la determinación de la existencia de “dificultades excepcionales”, la Comisión no puede tomar en consideración la situación de otras categorías de productos. Es más, la Comisión no puede fundar su criterio de existencia de “dificultades excepcionales” en la circunstancia de que la empresa consiga beneficios en su actividad total».

Por lo tanto, resulta obvio que el único objeto del citado artículo 14 era corregir los rigores del régimen de cuotas y que, con arreglo a dicho artículo, no podían tomarse en consideración dificultades excepcionales que no fuesen consecuencia directa de la instauración y aplicación del régimen de cuotas. Ahora bien, como acertadamente ha demostrado el Abogado General, eso es precisamente lo que habría ocurrido de haber seguido el razonamiento de la Comisión. *Por lo tanto, incumbía a la Comisión efectuar caso por caso un examen de la situación de cada empresa, así como de la naturaleza y magnitud de las dificultades excepcionales que cada una de ellas experimentase como consecuencia únicamente del régimen de cuotas, sin*

⁹² — Sentencia de 3 de marzo de 1982, Alpha Steel/Comisión (14/81, Rec. p. 749).

tener en cuenta si globalmente eran deficitarias u obtenían beneficios.

A este respecto, dos tipos de consideraciones refuerzan aún más la gravedad del error cometido por la Comisión. En primer lugar, a lo largo de todo el año 1984, la Comisión hizo suya tal interpretación legal, sin tener en cuenta si la empresa solicitante obtenía beneficios teniendo en cuenta la totalidad de sus actividades, antes de modificar bruscamente su punto de vista, a pesar de una muy clara jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia, en el apartado 19 de la sentencia, declaró lo siguiente: «Por último cabe decir a este respecto que de los documentos aportados a los autos a petición del Tribunal de Justicia se deduce que la Comisión ha concedido en varios casos cuotas suplementarias con arreglo al artículo 14, aunque las empresas afectadas obtenían beneficios». Creo que esta afirmación incidental constituye una observación esencial, que prueba el carácter manifiesto y grave de la falta cometida por la Comisión y que es suficiente para acreditar, a mi juicio, no sólo una violación evidente del principio de igualdad, sino también una eventual desviación de poder cometida en perjuicio de la sociedad demandante.

b) Sobre el problema de la calificación de las ayudas recibidas por la empresa Peine-Salzgit-ter

En efecto, la empresa demandante había obtenido a la sazón ayudas con arreglo a la «Orden del Ministro Federal de Economía relativa a la concesión de ayudas para mejoras estructurales de las empresas siderúrgicas, de 28 de diciembre de 1983». Las únicas ayudas sobre las que versaba el asunto eran ayudas para mejoras estructurales que hiciesen posible la amortización especial de las instalaciones destinadas a la producción siderúrgica, en el sentido del Tratado

CECA, a saber, para el cierre de dichas instalaciones o, en casos excepcionales, como consecuencia de una reducción duradera de la capacidad utilizada.

Según la Comisión, la aplicación del artículo 14 dependía de determinar si objetivamente las ayudas podían contribuir a cubrir pérdidas de explotación. La Comisión añadió que, como las ayudas para amortizaciones objeto de discusión habían tenido como consecuencia reducir las pérdidas de la empresa, quedaba excluido que tal empresa se beneficiase, además, de una adaptación de sus cuotas con arreglo al artículo 14, pues la finalidad de dicho artículo era precisamente evitar la acumulación de ambas ventajas.

No cabe ninguna duda de que también en este punto la referida tesis pone de relieve un error manifiesto en el razonamiento económico y financiero efectuado por la Comisión, error que el Tribunal de Justicia hizo constar de la siguiente manera (apartados 23 y 24):

«[...] cabe deducir que el efecto que una ayuda pueda tener sobre la cuenta de pérdidas y ganancias de una empresa no puede ser considerado como criterio válido para identificar las ayudas destinadas a cubrir las pérdidas de explotación en el sentido del mencionado artículo. En efecto, puesto que toda ayuda puede tener como resultado la compensación total o parcial de las eventuales pérdidas de explotación, la tesis sostenida por la Comisión excluiría la aplicación del artículo 14 en la concesión de la casi totalidad de ayudas que no sean ayudas para el cierre.

Por tanto, son los requisitos de la concesión y la finalidad de la ayuda lo que ha de to-

marse en cuenta para decidir si la misma constituye una ayuda para cubrir pérdidas de explotación en el sentido del artículo 14 de la Decisión nº 234/84.»

Este error de la Comisión era tanto más inexcusable cuanto que el citado artículo 14 había experimentado una evolución, que el Abogado General Sr. Mischo expuso en detalle y de la que podían extraerse las siguientes conclusiones:

«De esta forma se observa que es indiscutible que el legislador comunitario ha querido ampliar claramente el campo de los beneficiarios de esta cláusula de equidad. En efecto, mientras que en la época de vigencia de la Decisión nº 2177/83 todos los agentes económicos que hubieran recibido cualquier clase de ayuda, excepto la destinada al cierre en el sentido del artículo 4 del Código de ayudas, quedaban *excluidos* del beneficio del artículo 14, a partir de la entrada en vigor de la Decisión nº 2748/83 todos los empresarios, incluso los que hubieran recibido una ayuda, podían beneficiarse del artículo 14, con la única excepción de los que hubieran recibido ayudas para cubrir pérdidas de explotación.»

Ahora bien, en materia de definición de las ayudas destinadas a cubrir pérdidas de explotación, el Tribunal de Justicia había dictado el 15 de enero de 1985, es decir, algunas semanas antes de la impugnada Decisión de la Comisión, una importante sentencia que demuestra que la falta cometida por la Comisión en el caso de autos es realmente inexcusable. Se trata de la sentencia *Finsider/Comisión*.⁹³ En el apartado 7 de esta sentencia, la propia Comisión mantenía el razonamiento que finalmente hizo suyo el Tribunal de Justicia. La Comisión alegaba, en efecto, que las ayudas destinadas a cubrir

pérdidas de explotación «producen los efectos más perjudiciales para la competencia y son las que están más alejadas de la verdadera finalidad perseguida por la Comisión, a saber, la reestructuración de las empresas»; y la Comisión añadió que, «a fin de hacer efectiva la posibilidad de conceder cuotas suplementarias a aquellas empresas que hubiesen recibido ayudas distintas de las destinadas al cierre, pero excluyendo al mismo tiempo a las empresas que se hubiesen beneficiado de ayudas destinadas a cubrir pérdidas de explotación», había actuado «introduciendo un nuevo criterio objetivo y general y, por lo tanto, no discriminatorio con respecto a la empresa demandante, de manera que no había hecho más que ejercitar las facultades discrecionales de que dispone para realizar una gestión equitativa del régimen de cuotas».

Ahora bien, como ha puesto de relieve el Tribunal de Justicia, lo mismo en el apartado 9 de la sentencia *Finsider* que en el apartado 25 de la sentencia de 14 de julio de 1988: «El Tribunal ha declarado, en su sentencia de 15 de enero de 1985 (*Finsider/Comisión*), que la Decisión general por la que se prorroga el régimen de cuotas tiene por fin promover la reestructuración necesaria para adaptar la producción y las capacidades a la demanda previsible, así como el restablecimiento de la competitividad de la industria siderúrgica europea. El Tribunal ha observado que concuerda con este fin el hecho de que las empresas que hayan recibido un tipo de ayuda que pueda retrasar la reestructuración deseada, es decir, una ayuda destinada a cubrir pérdidas de explotación, queden excluidas del beneficio de las cuotas suplementarias, cuya concesión podría disminuir el estímulo a esta reestructuración. De esta sentencia se desprende que las ayudas que promueven efectivamente la reestructuración y la mejora pretendidas no pueden ser consideradas como ayudas destinadas a cubrir pérdidas de explotación en el sentido del artículo 14 de la Decisión general en vigor».

Como ha puesto de relieve el Tribunal de Justicia, en el caso de autos estaba claro que las ayudas objeto de discusión habían sido concedidas precisamente en función de un programa de reestructuración particularmente útil en el plano político-económico y que, además, podrían restituirse si la empresa se volvía atrás en lo relativo al cierre o limitación de capacidad productiva que había decidido. Era evidente, pues, que tales ayudas no podían ser consideradas como ayudas que pudiesen retrasar la reestructuración deseada, en el sentido de la antes citada sentencia *Finsider*, es decir, como ayudas destinadas pura y simplemente a cubrir pérdidas de explotación, en el sentido del artículo 14 de la Decisión nº 234/84.

El conjunto de errores de Derecho cometidos por la Comisión, unidos a una práctica incoherente con respecto a la empresa demandante y a una práctica discriminatoria en perjuicio de ella y en beneficio de las empresas competidoras, en el marco de la aplicación de un texto normativo de sencilla interpretación cuyas condiciones de aplicabilidad habían sido precisadas ya dos veces por el Tribunal de Justicia, todo ello constituye sin ninguna duda, en mi opinión, una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad con respecto a la demandante, en el sentido del artículo 34, así como una falta de servicio cometida en la ejecución del Tratado, en el sentido del artículo 40.

Las alegaciones aducidas por la Comisión en su defensa ciertamente no me parecen adecuadas para modificar mis conclusiones en este punto, puesto que esta Institución se limita a intentar eludir el efecto de cosa juzgada de la ya citada sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1988, manteniendo, por una parte, que el concepto de «dificultades excepcionales» en el sentido del artículo 14, tal como fue precisado anteriormente por el Tribunal de Justicia, seguía siendo demasiado vago, y que existían

indicios fundados que inducían a pensar que las dificultades de la empresa demandante no podían imputarse al régimen de cuotas, sino a «defectos estructurales»; y, por otra parte, que distaba mucho de ser evidente el que las ayudas estructurales alemanas no hubiesen de ser consideradas como ayudas destinadas a cubrir pérdidas de explotación.

Por lo que a mi respecta, he podido comprobar, en primer lugar, que en el caso de autos la Comisión ha vulnerado una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares. Se trata del principio de igualdad de trato, que ha sido violado por partida doble: por un lado, mediante una interpretación manifiestamente errónea del artículo 14 de la Decisión nº 234/84, artículo que, en tanto que cláusula general de equidad, tenía precisamente por objeto garantizar la observancia del principio fundamental del reparto equitativo de las cuotas de producción y de suministro; y, por otro lado, porque, según ha declarado expresamente el Tribunal de Justicia, se ha puesto claramente de relieve que, contrariamente a lo que ella misma había mantenido, la Comisión atribuyó en varias ocasiones cuotas suplementarias en virtud del artículo 14 a pesar de que las empresas afectadas obtenían beneficios, es decir, en contradicción total con su propia tesis.

En segundo lugar, considero que, teniendo en cuenta lo que acabo de decir, los sucesivos errores de Derecho cometidos por la Comisión en este asunto ponen de relieve que esta Institución ha rebasado, de un modo manifiesto y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades, en el sentido de la doctrina jurisprudencial recogida en la sentencia *Bayerische HNL*.

En virtud de todo lo expuesto, propongo a este Tribunal de Primera Instancia que de-

clare que, por una parte, no sólo la Decisión nº 3485/85 (artículo 5) de la Comisión, de 27 de noviembre de 1985, sino también todas las Decisiones individuales que fijaron las cuotas de suministro de la empresa demandante para los productos de las categorías Ia, Ib, Ic y III, desde el primer trimestre de 1986 hasta el segundo trimestre de 1988, y, por otra parte, las Decisiones individuales que fijaron las cuotas de suministro de la empresa demandante para los productos de la categoría III en lo relativo a los cuatro trimestres de 1985, adolecen de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, tanto en virtud del artículo 34 como con arreglo al artículo 40 del Tratado. Es decir, que concretamente propongo a este Tribunal de Primera Instancia no sólo que declare la admisibilidad de todas las pretensiones formuladas por la demandante en las letras a), b), c), d) y e) del punto 1, sino que, además, las declare procedentes.

IV. Por último, queda por examinar la problemática relativa al perjuicio alegado por la demandante

A este respecto, sugiero examinar sucesivamente: 1) Los datos del problema; 2) el requisito relativo al carácter directo del perjuicio; 3) el requisito relativo al carácter especial del perjuicio, y, por último, 4) el alcance del derecho a reparación.

1. Datos del problema

a) El artículo 34 del Tratado CECA se limita a evocar, como presupuesto indispensable para que la Comunidad incurra en responsabilidad, la existencia de un perjuicio directo y especial. Esos dos conceptos no han sido interpretados nunca por el Tribunal de Justicia.

b) Por su parte, el artículo 40 precisa la procedencia de una reparación pecuniaria a cargo de la Comunidad en caso de perjuicio causado en la ejecución del presente Tratado por una falta de servicio de la Comunidad, pero no especifica en modo alguno de qué clase de perjuicio debe tratarse.

No obstante, en la citada sentencia Meroni, de 13 de julio de 1961, el Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre el carácter que debía revestir el perjuicio. Sin seguir en este punto el criterio del Abogado General Sr. Lagrange, quien estimaba que no era necesario exigir un perjuicio especial para la aplicación del artículo 40, declaró: «El Tribunal de Justicia no puede reconocer que los inconvenientes normales, inherentes inevitablemente al sistema de compensación, constituyan un perjuicio que dé lugar a reparación, máxime cuando tales inconvenientes afectan a todas las empresas de la Comunidad y cuando, en contrapartida, la compensación proporciona a todos los usuarios de chatarra importantes ventajas, especialmente al mantener a un nivel razonable el precio de la chatarra comunitaria y al evitar que dicho precio experimente fluctuaciones de mucha mayor magnitud; que no se ha demostrado que en el caso de autos los inconvenientes sufridos por las empresas [...] excedan de los inconvenientes normalmente inherentes al sistema elegido» (*traducción provisional*).

Se trata, a mi juicio, de un primer esbozo del concepto de perjuicio especial, que corrobora, por si ello fuera necesario, la tesis según la cual son muy similares, cuando no idénticos, los presupuestos para que la Comunidad incurra en responsabilidad con arreglo al artículo 34 y en virtud del artículo 40 del Tratado CECA.

c) Por último, la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia en el ámbito del Tratado CECA pone de relieve, por una parte,

«que se puede exigir a los particulares, dentro de límites razonables, que soporten, sin poder ser indemnizados con cargo a fondos públicos, determinados efectos perjudiciales para sus intereses económicos causados por un acto normativo, aun cuando tal acto haya sido declarado inválido», y, por otra parte, que el perjuicio debe afectar a categorías restringidas y fácilmente delimitables de agentes económicos (en este sentido, véanse las ya citadas sentencias de 25 de mayo de 1978, Bayerische HNL, y de 6 de diciembre de 1984, Biovilac/Comisión).

Por lo tanto, es legítimo deducir de lo anterior que —junto al requisito relativo al carácter directo del perjuicio, que existe en todos los sistemas jurídicos de los Estados miembros— el requisito relativo al carácter especial del perjuicio engloba en realidad dos aspectos en el ordenamiento jurídico comunitario: por una parte, el perjuicio debe ser especial en cuanto que debe revestir cierta gravedad, cierta intensidad; por otra parte, el perjuicio debe ser especial en cuanto que debe afectar únicamente a una categoría restringida y fácilmente delimitable de agentes económicos. Procede examinar si estos diversos requisitos se dan en el caso de autos.

2. Sobre el carácter directo del perjuicio

La empresa demandante mantiene que el perjuicio que sufrió resulta directamente de las Decisiones de la Comisión que adolecen de una falta. En efecto, si la Comisión hubiese actuado con arreglo a Derecho, habría aumentado las cuotas de suministro dentro del mercado común, de manera que la demandante habría estado en condiciones de aplicar precios de venta más elevados a las cantidades suplementarias que de este modo habría podido vender dentro de la Comunidad. Así pues, en el marco del examen de la relación de causalidad, procede determinar, con arreglo a la denominada teoría de la «adecuación», si se hubiese llegado al mismo

resultado de no haberse producido el acto culposo. De lo anterior se deduce, según la demandante, que es evidente que en el caso de autos fueron las Decisiones ilegales de la Comisión las que ocasionaron directamente el perjuicio sufrido por aquélla.

La Comisión, por su parte, negó simultáneamente tanto la existencia misma de un perjuicio como la relación de causalidad entre sus Decisiones y el perjuicio alegado. A este respecto, la Comisión formuló cuatro argumentos que conviene examinar sucesivamente. En primer lugar, si la empresa demandante pudo hacer frente a la crisis siderúrgica fue gracias al régimen de cuotas; en segundo lugar, el perjuicio no fue causado por la Decisión General anulada, sino por Decisiones individuales basadas en ella que no fueron impugnadas, convirtiéndose por ello en firmes; en tercer lugar, en el caso de autos el perjuicio, es decir, el lucro cesante de la empresa, no fue causado únicamente por la Decisión General impugnada, sino que obedeció también a otras causas no imputables a la Comisión; por último, concluye la Comisión, la inexistencia de «una pérdida duradera de posición relativa» y la aparición de nuevas cuotas de mercado al finalizar el régimen de cuotas, desvirtúan totalmente la tesis de la empresa demandante.

a) La Comisión mantiene, en primer lugar, que si la empresa demandante pudo hacer frente a la crisis siderúrgica fue gracias al régimen de cuotas; del mismo modo, gracias al clima económico positivo creado por la Comunidad, que generó una coyuntura excepcionalmente favorable en el sector del acero, la empresa demandante estuvo de nuevo en condiciones de obtener beneficios con facilidad. Por lo tanto, concluye la Comisión, no parece que esté justificado reconocer la existencia de un perjuicio, puesto que, en tal caso, la empresa demandante habría obtenido del régimen de cuotas un doble beneficio.

Tal como en la ya citada sentencia Meroni declaró el Tribunal de Justicia en lo relativo al mecanismo de compensación para los usuarios de chatarra, y según ha declarado asimismo en numerosas ocasiones en lo relativo al sistema de vigilancia y de aplicación de cuotas de producción de acero, creo que una empresa, en el marco del Tratado CECA y en presencia de dificultades especiales, no tiene derecho a reclamar por los inconvenientes normalmente inherentes al sistema aplicado por la Comisión, cuando dicho sistema esté destinado a garantizar el interés general y sea aplicado en forma equitativa. Esto es, en particular, lo que el Tribunal de Justicia declaró en materia de cuotas de acero en su ya citada sentencia de 7 de julio de 1982, Klöckner/Comisión: «El saneamiento del mercado al que se refieren las medidas restrictivas deberá hacer posible mantener o restablecer a largo plazo la rentabilidad de las empresas, para de este modo conservar, en la medida de lo posible, los puestos de trabajo que dependen del mismo. Contrariamente a lo que afirma la demandante, sin embargo, dicha disposición en modo alguno impone a la Comisión la obligación de garantizar a cada empresa individual un mínimo de producción en función de sus propios criterios de rentabilidad y desarrollo. La finalidad del artículo 58 es la de repercutir en la totalidad de las empresas, de la manera más equitativa posible, las reducciones que exige la coyuntura económica, pero no la de garantizar a las empresas una ocupación mínima proporcional a su respectiva capacidad» (*traducción provisional*).

Dicho esto, el argumento formulado por la Comisión me parece de todo punto indefendible, puesto que equivaldría sencillamente a admitir que, en el marco de la aplicación del artículo 58 del Tratado, ninguna conducta ilegal o incluso arbitraria de la Comisión puede ser de naturaleza tal que comprometa la responsabilidad de la Comunidad, ni siquiera en el supuesto de la anulación de sus Decisiones, por el único motivo de que al

finalizar dicho régimen de vigilancia de los mercados se haya producido una coyuntura favorable en el sector del acero que permita a las empresas siderúrgicas obtener de nuevo beneficios. Resulta evidente que a semejante tesis se opone la citada jurisprudencia del Tribunal de Justicia en su conjunto, que exige un reparto equitativo de los sacrificios y la observancia permanente y minuciosa del principio de igualdad, principios que se materializaron mediante la instauración de un régimen equitativo de cuotas de producción y de suministro.

b) *En segundo lugar, la Comisión alega que, con arreglo al artículo 34 del Tratado CECA, la existencia de una decisión de nulidad constituye necesariamente el presupuesto de la procedencia del derecho a indemnización. En el caso de autos, añade la Comisión, el lucro cesante invocado por la empresa demandante no fue causado por la Decisión General anulada, sino únicamente por las fijaciones desventajosas de cuotas contenidas en unas Decisiones individuales que no fueron impugnadas.*

No voy a insistir sobre el carácter evidentemente infundado de semejante argumentación, a la vista de lo que acabo de afirmar sobre la articulación entre los artículos 34 y 40 del Tratado CECA y sobre el principio de la autonomía del recurso de responsabilidad. Por otra parte, como ya he puesto de relieve en varias ocasiones, no cabe ninguna duda de que el perjuicio inicial fue causado por la Decisión General anulada, que a mi juicio adolece de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad. Por lo demás, algunas de las Decisiones individuales mediante las que se fijaron trimestralmente las cuotas de suministro de la empresa demandante ya han sido anuladas por vía de consecuencia, por adolecer de la misma ilegalidad. Por último, todas las demás Decisiones individuales, al adolecer necesariamente de la misma ilegalidad, cosa que nadie discute, habrían corrido

la misma suerte de haber sido recurridas ante el Juez.

Pero como he intentado demostrar, el problema, insisto, consiste sencillamente en determinar si las referidas ilegalidades, de las que adolecen todas las Decisiones que se discuten, son o no constitutivas de una falta de servicio o de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, según uno se sitúe en el ámbito del artículo 40 o en el del artículo 34 del Tratado CEEA. Por consiguiente, este argumento de la Comisión carece por completo de pertinencia y, en resumidas cuentas, no hace sino reproducir un razonamiento que yo ya deseché en el momento de examinar la problemática de la admisibilidad.

c) *En tercer lugar, la Comisión subraya que no existe derecho a indemnización por cuanto el daño obedeció también a otras causas que no le son imputables.*

En efecto, afirma la Comisión, la empresa demandante no impugnaba directamente el sistema de cuotas de producción y de suministro, sino que reclamaba sencillamente contra el hecho de verse obligada a vender una parte de su producción en el mercado mundial. Por lo tanto, el perjuicio que alega haber sufrido no fue causado por las Decisiones de la Comisión, sino por los precios del mercado mundial, precios que la demandada no tenía posibilidad de controlar.

Esta argumentación resulta tan desprovista de fundamento como la anterior, habida cuenta de que, por una parte, el sistema de cuotas se instauró precisamente porque los precios del acero en los mercados europeos y de los terceros países se habían hundido como consecuencia de un exceso de oferta en relación con la demanda, y de que, por otra parte, fue debido precisamente a que

desde comienzos de 1985 el precio del acero se había deteriorado considerablemente en ciertos mercados de los terceros países el que la propia Comisión considerara indispensable adaptar la relación I:P de un número limitado de empresas siderúrgicas que, por la referida razón, sufrían un perjuicio considerable.

Por lo tanto, constreñir de un modo ilegal a una empresa a dar salida a una parte sustancial y excesiva de su producción en mercados que en su momento no eran rentables estructuralmente, aplicando precios notoriamente inferiores a los de otros mercados en los que debería haber tenido derecho a vender sus productos, equivale efectivamente, en mi opinión, a causarle un perjuicio directo. Por lo demás, esto es precisamente lo que declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia de 14 de julio de 1967, Firma Kampffmeyer y otros/Comisión.⁹⁴

Es obvio que, si razonamos en términos de teoría de la causalidad, el perjuicio sufrido por la empresa demandante no es en modo alguno consecuencia de la disminución de los precios del acero en determinados mercados de terceros países, sino del hecho de que, debido a una sucesión de Decisiones ilegales de la Comisión, se viera obligada a dar salida a sus productos en dichos mercados en condiciones que en aquel momento no eran rentables. En efecto, para apreciar el carácter directo del perjuicio, es preciso plantearse la cuestión de qué habría sucedido de no haberse producido una ilegalidad constitutiva de una falta de servicio. Esto es lo que el Tribunal de Justicia declaró en su ya citada sentencia de 9 de diciembre de 1965, Sociéte des laminoirs, hauts fourneaux, forges, fonderies et usines de la Providence y otros/Alta Autoridad, al precisar lo siguiente: «Cuando para valorar un perjuicio consecuencia de una falta de servicio resulte necesario tener en cuenta la situación que se habría producido de no haberse cometido la falta, el Juez, aun exi-

⁹⁴ — Asuntos acumulados 5/66, 7/66 y 13/66 a 24/66, Rec. p. 317.

giendo un máximo de elementos probatorios, deberá contentarse con aproximaciones rigurosas, tales como los promedios determinados por comparación» (*traducción provisional*). Por lo demás, hace ya mucho tiempo que el Tribunal de Justicia, al igual que sucede en todos los ordenamientos jurídicos desarrollados, no se limita a indemnizar el *damnum emergens* sino que también indemniza el *lucrum cessans*, siempre que, como sucede en el caso de autos, la relación de causalidad directa se haya acreditado suficientemente.⁹⁵

d) *Por último, la Comisión mantiene que en el caso de autos no existe ningún perjuicio que haya de repararse con arreglo al artículo 34 del Tratado CEEA que exija «pérdidas duraderas de posición relativa».*

En efecto, afirma la Comisión, a partir de la supresión del régimen de cuotas el referido perjuicio duradero no puede darse, puesto que las empresas, sometidas de nuevo a la libre competencia, tendrán la posibilidad de aumentar sus cuotas de mercado, lo que les permitirá compensar las pérdidas sufridas mientras el régimen de cuotas estuvo en vigor. Por consiguiente, según la Comisión, la existencia de daños provisionales no es decisiva, siempre que en términos globales la empresa pueda posteriormente obtener beneficios en un mercado saneado.

Es verdad que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha atribuido cierta importancia al concepto de menoscabo causado a la posición relativa de las empresas siderúrgicas en el mercado, así como al concepto de «pérdidas duraderas de posición relativa», aunque únicamente en la medida en que el referido menoscabo se consideraba grave.⁹⁶ El auto

sobre medidas provisionales dictado en el segundo asunto Assider es particularmente esclarecedor. En su apartado 27, dispone: «Se debe observar que las pérdidas de relatividad y las correlativas reducciones de suministros impuestas a las empresas miembros de Assider conforme al artículo 17 no han alcanzado, ni mucho menos, un 1 %. Así pues, estas pérdidas son, relativamente, mínimas, y no se puede considerar que sean capaces de generar un perjuicio grave por su parte. Tanto más se impone esta observación, cuanto que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las medidas adoptadas en virtud del artículo 58 deben permitir que el conjunto de la industria siderúrgica de la Comunidad se pueda defender, de forma colectiva y mediante un esfuerzo de solidaridad, contra las consecuencias de crisis en caso de reducción de la demanda; esta disposición, además, no impone en absoluto a la Comisión la obligación de garantizar a una empresa determinada y en detrimento de otras empresas de la Comunidad, una producción mínima o el mantenimiento de su posición relativa en el mercado».

Pero este argumento de la Comisión cae por su propio peso si se examina el alcance real del recurso, que no tiene por objeto la recuperación de una posición relativa en el mercado, sino sencillamente la reparación del perjuicio sufrido como consecuencia de una serie de Decisiones ilegales y constitutivas de faltas de naturaleza tal que comprometen la responsabilidad de la Comunidad.

Por lo demás, en la fase oral el Abogado de la empresa demandante tuvo buen cuidado de precisar que la compensación económica que se reclamaba se refería exclusivamente al perjuicio directo y no al perjuicio indirecto consecuencia del conjunto de las Decisiones ilegales, perjuicio este último que excedía con mucho de la cantidad de refe-

95 — Sobre este punto, véanse las conclusiones presentadas por el Abogado General Sr. Capotorti en la ya citada sentencia Ireks-Arkady, de 4 de octubre de 1979 (Rec. p. 2998).

96 — A este respecto, véase el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 10 de agosto de 1987, Assider/Comisión (223/87 R, Rec. p. 3473), así como el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 2 de mayo de 1988, Assider/Comisión (92/88 R, Rec. p. 2425).

rencia. Según la demandante, en efecto, teniendo en cuenta conjuntamente las pérdidas y los beneficios producidos desde 1985, su empresa se encontró, en el momento en que el mercado del acero se abrió de nuevo a la libre competencia, es decir, a mediados de 1988, en una posición de partida particularmente desfavorable con respecto a la de sus competidores.

En efecto, es evidente que, a lo largo de dos años y medio, las empresas competidoras obtuvieron ingresos superiores gracias a las cuotas de suministro de las que se habían beneficiado indebidamente, de manera que pudieron dedicar esos beneficios adicionales a inversiones o medidas de racionalización, con lo que su posición competitiva relativa se hizo especialmente favorable. La empresa demandante considera que ella, en cambio, durante esos dos años y medio, no sólo sufrió un perjuicio directo, sino que también perdió una parte sustancial del mercado, puesto que al mismo tiempo sus competidores habían ampliado indebidamente sus cuotas de mercado. Sin embargo, en la fase oral la demandante precisó expresamente que en su recurso no reclamaba indemnización por dicha «pérdida de posición relativa», o, dicho de otra manera, por la disminución de su parte de mercado con respecto a la de aquellos de sus competidores que se habían beneficiado indebidamente de las cuotas de suministro que a ella le habían sido denegadas ilegalmente.

En realidad, me da la sensación de que, con este argumento, vuelve a mantenerse la misma tesis de la Comisión, a saber, la de que Peine-Salzgitter, puesto que obtiene beneficios, no sólo está obligada a soportar todas las ilegalidades cometidas por la Comisión, sino que tampoco tiene derecho a reparación alguna como consecuencia de tales ilegalidades, constitutivas de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad.

No puede admitirse esta tesis. Por lo demás, fue expresamente rechazada por el Abogado General Sr. Capotorti en las conclusiones que presentó en el ya citado asunto Ireks-Arkady, donde afirmaba lo siguiente: «En lo que atañe al pasado, la disparidad de trato con respecto al almidón constituye un hecho consumado y *la situación más o menos floreciente por la que atraviesa la industria del griz y del quellmehl no puede borrar dicha disparidad ni su carácter ilegal, origen de la obligación comunitaria de reparar el daño*»⁹⁷ (traducción provisional). Y en la ya citada sentencia de 4 de octubre de 1979, el Tribunal de Justicia hizo suyo en su integridad el criterio del Abogado General.

Para concluir sobre este punto, creo que ninguno de los argumentos formulados por la Comisión para negar el carácter directo del perjuicio merece ser tenido en cuenta. En efecto, basta con señalar que si la Comisión hubiese actuado con arreglo a Derecho, como era su obligación, habría adaptado las cuotas de suministro en el mercado común de la empresa demandante, según ha declarado el propio Tribunal de Justicia, de manera que esta empresa habría estado en condiciones de dar salida a una gran parte de su producción a precios de venta mucho más elevados, por lo que respecta a todas las cantidades suplementarias de este modo vendidas en la Comunidad. Por lo tanto, si no hubiese existido el acto ilegal y culposo no se habría causado el perjuicio.

Por consiguiente, la empresa demandante alegó, a mi juicio con razón, que no se trataba de determinar si podía obtener beneficios una vez finalizado el régimen de cuotas, sino sencillamente de verificar si había sido víctima de una discriminación durante la aplicación de dicho régimen.

97 — Véanse las conclusiones que el Abogado General Sr. Capotorti presentó el 12 de septiembre de 1979 (Rec. pp. 2955 y ss., especialmente pp. 3000 y 3001).

3. Sobre el carácter especial del perjuicio

Como más arriba se afirmó, este concepto de carácter especial del perjuicio reviste, en realidad, dos aspectos: por una parte, el perjuicio debe revestir cierta importancia, cierta intensidad; y, por otra parte, debe afectar únicamente a un número restringido y fácilmente delimitable de agentes económicos. Creo que ambos requisitos se dan plenamente en el caso de autos, cosa que, por lo demás, la Comisión realmente no ha negado.

a) *En lo relativo al carácter especial del perjuicio sufrido como consecuencia de la aplicación, por las diversas Decisiones individuales impugnadas, del artículo 5 de la Decisión General nº 3485/85 de la Comisión, de 27 de noviembre de 1985, anulada por el Tribunal de Justicia en su ya citada sentencia de 14 de julio de 1988 (asuntos acumulados 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 y 285/86).*

— *En cuanto a la intensidad del perjuicio en razón de su importancia, basta con hacer referencia, por una parte, a la comunicación hecha por la Comisión al Consejo el 25 de septiembre de 1985, y, por otra parte y sobre todo, a la propia sentencia del Tribunal de Justicia, en cuyo apartado 7 se hizo constar que «es evidente que dichas relaciones I:P desfavorables ocasionan a las demandantes excepcionales dificultades económicas».* Este carácter excepcional se desprende asimismo de los razonamientos dedicados por la demandante al cálculo de su perjuicio. Aunque es cierto que tales razonamientos merecen ser precisados y, en su caso, rectificados, no es menos cierto que demuestran que el perjuicio que dicha empresa sufrió, como consecuencia de la ilegalidad culposa de que adolecían las Decisiones de la Comisión, *rebasó ampliamente lo que se puede exigir a los particulares, dentro de límites razonables, que soporten, sin poder ser indemnizados con cargo a*

fondos públicos, debido a un efecto perjudicial para sus intereses económicos causado por un acto normativo, aun cuando tal acto haya sido declarado inválido, para utilizar los precisos términos de la ya citada sentencia Bayerische HNL.

— *En cuanto al carácter especial del perjuicio en el sentido de que afectó a un número limitado y fácilmente determinable de agentes económicos.* Creo que este requisito se da con claridad en lo relativo al artículo 5 de la Decisión General nº 3485/85 y a las Decisiones individuales que aplicaron dicho artículo. Por lo demás, la Comisión así lo admitió expresamente en la vista, respondiendo a un pregunta formulada por un miembro del Tribunal de Primera Instancia. Esta circunstancia ya se desprende de los documentos incorporados a los autos sometidos al Tribunal de Justicia, especialmente de un cuadro que ponía de relieve cómo nueve empresas siderúrgicas de la Comunidad, nominativamente designadas, atravesaban dificultades considerables como consecuencia de una relación I:P particularmente desfavorable.

b) *Sobre el carácter especial del perjuicio en lo relativo a las ilegalidades culposas declaradas por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 14 de julio de 1988, recaída en el asunto 103/85, es decir, la negativa ilegal a adaptar, para los cuatro trimestres de 1985, las cuotas de suministro de la empresa demandante correspondientes a los productos de categoría III.*

— *La importancia del perjuicio de que se trata* la ha reconocido la propia Comisión en la carta que el Sr. Kutscher envió el 28 de diciembre de 1988, en nombre de la misma, a la empresa Peine-Salzgitter, en la que dicha Institución admite que «en cuanto a los suplementos del artículo 14, se elevaron a cerca de 7 000 toneladas por trimestre para el año 1985». Esta cantidad resulta

plenamente congruente con las pretensiones del recurso, habida cuenta de que la empresa demandante valora en 28.289 toneladas, para todo el año, la cantidad suplementaria que habría podido comercializar en la Comunidad si la Comisión no se lo hubiese impedido ilegalmente. Teniendo en cuenta las diferencias de ingresos calculados para cada uno de los cuatro trimestres del año, la empresa valora su perjuicio correspondiente al año 1985 en más de 5 millones de DM. Creo que tal perjuicio, que la Comisión no ha discutido, rebasa ampliamente lo que se puede exigir a un particular dentro de límites razonables.

— *Por otra parte, en cuanto al carácter especial de dicho perjuicio en lo relativo al número de agentes económicos que lo sufrieron, la Comisión no formuló observación alguna sobre este extremo, pero en cambio, de la sentencia del Tribunal de Justicia se desprende que empresas que obtenían beneficios recibieron cuotas suplementarias con arreglo al artículo 14 de la Decisión General nº 234/84, lo que supuso una discriminación manifiesta en perjuicio de la empresa demandante. Por lo tanto, no puede negarse que, también en este aspecto, el referido perjuicio reviste un carácter especial.*

4. Sobre el alcance del derecho a reparación

Creo que es útil formular algunas observaciones a este respecto, habida cuenta de que, si se han seguido mis razonamientos hasta este momento, el Tribunal de Primera Instancia remitirá el asunto a la Comisión, ya sea en las condiciones previstas en el párrafo primero del artículo 34 o en las condiciones del Derecho común en materia de responsabilidad, como con frecuencia hace el Tribunal de Justicia cuando los documentos que constan en autos no permiten pronunciarse con precisión sobre la cuantía del perjuicio alegado. Así sucede en el caso de

autos, máxime cuando en la fase oral del procedimiento no se trataron las cuestiones relativas a la cuantía y al cálculo del perjuicio. Pero al haber surgido una divergencia sobre el alcance del derecho a reparación, conviene a mi juicio facilitar a las partes algunas indicaciones al respecto.

— *En efecto, la empresa demandante mantiene que tiene derecho a la reparación íntegra del perjuicio que considera haber sufrido, basándose en la propia letra y en el espíritu del artículo 34 del Tratado CECA. Dado que en el caso de autos, al haber finalizado el régimen de cuotas, ya no es posible una reparación equitativa *in natura*, procederá acordar una «justa indemnización», es decir, una indemnización que compense la totalidad del perjuicio. En este sentido deben entenderse también, según la demandante, el recurso de indemnización regulado en el párrafo segundo del artículo 34 y el recurso de reparación previsto en el artículo 40.*

— *En cambio, la Comisión mantiene que el artículo 34 del Tratado CECA no da derecho a una reparación íntegra del perjuicio, sino que autoriza solamente a reclamar una justa indemnización, debiéndose entender que este concepto significa una indemnización a tanto alzado. Según la Comisión, en efecto, el párrafo segundo del artículo 34, que en la versión alemana del Tratado utiliza el término «Schadensersatz», es decir, «daños y perjuicios», se limita a determinar la competencia del Tribunal de Justicia y no contiene ninguna disposición sustantiva. Por lo demás, para la Comisión se trata de un error de redacción de la traducción alemana, habida cuenta de que en la versión francesa, única auténtica, los dos párrafos del artículo 34 se limitan a evocar la posibilidad de conceder una indemnización, pero no hablan de daños y perjuicios. De este modo, según la Comisión, la referida disposición, que es particularmente flexible, atribuye al Tribunal de Justicia amplias facultades dis-*

crecionales para alcanzar un equilibrio justo entre, por una parte, el elevado riesgo al que la Comisión se expone al actuar en un sector complejo y propenso a generar perjuicios, y, por otra parte, los intereses de las empresas afectadas. Por último, según la Comisión, la referida interpretación se desprende del principio mismo de reparto, principio que inspira el Tratado CECA y en cuya virtud, en definitiva, los recursos necesarios para la indemnización han de ser aportados por las empresas a las que se aplica el Tratado CECA.

A este respecto, la Comisión alega otros dos tipos de consideraciones, basadas, por una parte, en la «necesidad», y, por otra, en la «equidad». En cuanto a la «necesidad», la Comisión mantiene que, gracias al régimen de cuotas, la empresa demandante volvió a ser una empresa solvente, de manera que una indemnización ya no resultaba necesaria. En cuanto a la «equidad», la Comisión alega que una eventual condena al pago de una indemnización le ocasionaría dificultades financieras excesivas y le obligaría a aumentar sustancialmente la exacción CECA, así como a reducir correlativamente las subvenciones para investigación y las prestaciones que concede con arreglo al artículo 56 del Tratado CECA. Además, se vería obligada a enfrentarse a las eventuales pretensiones de otras sociedades.

No es posible seguir a la Comisión en esta argumentación.

— En cuanto al argumento basado en la pretendida «necesidad», resulta obvio, como ya se ha dicho, que la circunstancia de que la demandante haya vuelto a ser una empresa solvente no tiene estrictamente inci-

dencia alguna en el derecho a reparación que puede reclamar.

— En cuanto al razonamiento presuntamente basado en la «equidad», debe decirse que tal tesis se fundamenta, en realidad, en las «horribles consecuencias» que podrían derivarse de una condena pecuniaria. Semejante tesis me parece indefendible y contraria a los más elementales principios de un ordenamiento jurídico desarrollado. Nunca los Tribunales de un Estado miembro de las Comunidades se permitirían desestimar un recurso de indemnización basándose en que la sentencia sería perjudicial para la Hacienda del Estado miembro de que se trate. Por otro lado, voy a limitarme a citar al Abogado General Sr. Lagrange: «Sería [...] inconcebible que la transferencia a la Comunidad de las competencias relativas a las empresas del artículo 80 venga acompañada de una regresión de la protección jurídica de la que gozaban estas empresas cuando dichas competencias correspondían a los Estados miembros» (*traducción provisional*).

— Así pues, no me parece fundada la tesis defendida por la Comisión en lo relativo a la interpretación del artículo 34. El artículo 34 utiliza las expresiones «reparación equitativa», «justa indemnización» y «recurso de indemnización». El artículo 40 del Tratado, por su parte, habla de «reparación pecuniaria». Me parece que del conjunto de estas expresiones se puede deducir con claridad que, cuando la Comunidad incurre en responsabilidad como consecuencia de una ilegalidad o de una falta de servicio, la situación patrimonial de todo aquel que haya sufrido un perjuicio debe volver al estado en el que se encontraría de no haber existido la ilegalidad o la falta de servicio. *Ni en los textos legales ni en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia veo razón alguna para atribuir un carácter a tanto alzado a la reparación, la cual, por el contrario, a mi juicio,*

debe compensar con precisión el conjunto de elementos que integren el perjuicio. A este respecto, me permito citar las conclusiones que el Abogado General Sr. Capotorti presentó en la ya citada sentencia Ireks-Arkady, de 4 de octubre de 1979:

«Es bien sabido que el concepto jurídico de “perjuicio” engloba tanto una pérdida patrimonial en sentido estricto, a saber, una disminución del patrimonio del interesado, como la exclusión del incremento patrimonial que se habría obtenido de no haberse producido el hecho causante del perjuicio (estas dos posibilidades son conocidas, respectivamente, con las expresiones *damno emergente* y *lucro cessante*). En el caso de perjuicio debido a un hecho extracontractual contrario a Derecho, la violación de la norma jurídica lesiona el interés protegido por la misma, [...] al tiempo que el patrimonio del sujeto. La reparación del perjuicio tiene por objeto situar el patrimonio de quien ha sufrido un daño en el estado en que se encontraría de no haberse producido el hecho ilegal o, cuando menos, en el estado más próximo a aquel en que se encontraría si no se hubiese producido el hecho ilegal. El carácter hipotético de este restablecimiento implica a menudo cierto grado de aproximación. Me parece oportuno subrayar que estos conceptos generales no se circunscriben al ámbito del Derecho civil, sino que se aplican asimismo a la responsa-

bilidad de las Administraciones públicas y, más concretamente, a la responsabilidad extracontractual de la Comunidad»⁹⁸ (*traducción provisional*).

Por lo demás, el criterio del Abogado General en este punto fue seguido por el Tribunal de Justicia, que anteriormente ya se había pronunciado en este sentido en la sentencia de 14 de julio de 1967, Kampffmeyer, antes citada, así como en la también citada sentencia de 9 de diciembre de 1965, Sociétés des laminoirs, hauts fourneaux, forges, fonderies et usines de la Providence y otros. Conviene señalar que, en esta última sentencia, el Tribunal de Justicia estimó que, para valorar su perjuicio, «los demandantes han utilizado el único método posible, consistente en imaginar las situaciones que se habrían producido [...], si las promesas [...], que constituían el acto lesivo, no hubiesen sido hechas por la Alta Autoridad» (*traducción provisional*). Sucede lo mismo en lo que atañe a los intereses, que están destinados a restablecer el patrimonio en la situación en la que se encontraría de no haberse producido la ilegalidad culposa.⁹⁹ En mi opinión, se trata de principios generales que caracterizan un ordenamiento jurídico desarrollado y no veo, al examinar el artículo 34 o el artículo 40 del Tratado CECA, ningún elemento literal que autorice a desviarse de tales principios, que no constituyen, por lo demás, sino mera expresión del sentido común.

V. Conclusiones finales

En virtud de todo lo expuesto, propongo lo siguiente:

- 1) Que se declare que las siguientes Decisiones de la Comisión adolecen de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad:

98 — Véanse estas conclusiones, antes citadas en la nota 92 (Rec. pp. 2998 y 2999).

99 — Véase, a este respecto, la sentencia Campolongo/Alta Autoridad (asuntos acumulados 27/59 y 39/59, Rec. 1960, p. 795).

- a) El artículo 5 de la Decisión nº 3485/85/CECA de la Comisión, de 27 de noviembre de 1985 (admisibilidad basada en el artículo 34).
 - b) Las Decisiones individuales de 30 de diciembre de 1985 y de 21 de marzo de 1986, dirigidas por la Comisión a la empresa demandante, en cuanto establecen las cuotas de suministro de esta empresa correspondientes a las categorías Ia, Ib, Ic y III para los trimestres primero y segundo de 1986 (admisibilidad basada en el artículo 34).
 - c) Las Decisiones individuales dirigidas por la Comisión a la empresa demandante por las que se establecen las cuotas de suministro de dicha empresa correspondientes a las categorías Ia, Ib, Ic y III, para los trimestres tercero y cuarto de 1986, para los cuatro trimestres de 1987 y para los dos primeros trimestres de 1988 (admisibilidad basada en el artículo 40).
 - d) La Decisión de 11 de junio de 1985, por la que la Comisión se negó a adaptar, con arreglo al artículo 14 de la Decisión General nº 234/84 CECA, las cuotas de la empresa demandante correspondientes a los productos de la categoría III para el primer trimestre de 1985 (admisibilidad basada en el artículo 34).
 - e) Las Decisiones por las que la Comisión se negó a adaptar, con arreglo al artículo 14 de la Decisión General nº 234/84, las cuotas de la empresa demandante correspondientes a los productos de la categoría III para los trimestres segundo, tercero y cuarto de 1985 (admisibilidad basada en el artículo 40).
- 2) Que se declare que, en lo relativo a todas estas Decisiones, la ilegalidad constitutiva de falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, o la falta de servicio, ha causado un perjuicio directo y especial sufrido por la sociedad demandante.
 - 3) Que se desestimen las pretensiones de la empresa demandante dirigidas a que se condene a la Comisión a pagarle una cantidad de 73 065 405 DM, junto con los intereses, habida cuenta de que tales pretensiones son prematuras y, por lo tanto, procede acordar su inadmisión.
 - 4) Que se remita el asunto a la Comisión, a fin de que esta Institución adopte las medidas que prescribe el párrafo primero del artículo 34 del Tratado CECA.
 - 5) Que se condene en costas a la Comisión.