

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)
de 14 de julio de 1998 *

En el asunto T-119/95,

Alfred Hauer, con domicilio en Niederweiler (Alemania), representado por los Sres. Matthias François y Heinz Neuhaus & Co, Abogados de Bitburg, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Annick Wurth, 100, boulevard de la Pétrusse,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. Arthur Brautigam, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Alessandro Morbilli, Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

y

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Klaus-Dieter Borchardt, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

partes demandadas,

* Lengua de procedimiento: alemán.

que tiene por objeto una demanda de anulación del Reglamento (CEE) n° 816/92 del Consejo, de 31 de marzo de 1992, que modifica el Reglamento (CEE) n° 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 86, p. 83), y una demanda de indemnización de los daños sufridos por el demandante a consecuencia de la aplicación de dicho Reglamento,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Primera),

integrado por los Sres.: B. Vesterdorf, Presidente; C. W. Bellamy y R. M. Moura Ramos, Jueces;

Secretario: Sr. A. Mair, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de marzo de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

Contexto jurídico

- 1 En 1984, para combatir el exceso de producción de leche, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) n° 856/84, de 31 de marzo de 1984, que modifica el Reglamento (CEE) n° 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61). Este Reglamento, al insertar un nuevo artículo 5 *quater* en el Reglamento

(CEE) n° 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968 (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146; en lo sucesivo, «Reglamento n° 804/68»), estableció durante cinco períodos consecutivos de doce meses, a partir del 1 de abril de 1984, una tasa suplementaria sobre las cantidades de leche entregadas y que sobrepasen una cantidad de referencia («cuota»), que debe determinarse para cada productor o comprador (apartado 1 del nuevo artículo 5 *quater*), dentro del límite de una «cantidad global garantizada» fijada para cada Estado miembro, igual a la suma de las cantidades de leche entregadas durante el año civil 1981, aumentada en un 1 % (apartado 3), y completada, llegado el caso, por una cantidad suplementaria procedente de la «reserva comunitaria» (apartado 4). La tasa suplementaria podía, a elección del Estado miembro, aplicarse o bien a los productores, según la cantidad de sus entregas («fórmula A») o bien a los compradores, según las cantidades que les habían entregado los productores, en cuyo caso se repercute sobre los productores proporcionalmente a sus entregas («fórmula B»).

2 En 1986, visto que persistía la situación excedentaria en el sector de la leche, las cantidades globales garantizadas fueron reducidas en un 2 % para el período 1987/1988 y en un 1 % para el período 1988/1989, sin indemnización, por el Reglamento (CEE) n° 1335/86 del Consejo, de 6 de mayo de 1986, que modifica el Reglamento (CEE) n° 804/68 (DO L 119, p. 19) y por el Reglamento (CEE) n° 1343/86 del Consejo, de 6 de mayo de 1986, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 857/84 sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) n° 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 119, p. 34). Esta reducción fue acompañada de un régimen de indemnización por el abandono de la producción, introducido por el Reglamento (CEE) n° 1336/86 del Consejo, de 6 de mayo de 1986, por el que se fija una indemnización por abandono definitivo de la producción lechera (DO L 119, p. 21).

3 En 1987, el Reglamento (CEE) n° 775/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987, relativo a la suspensión temporal de una parte de las cantidades de referencia contempladas en el apartado 1 del artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) n° 804/68 (DO L 78, p. 5; en lo sucesivo, «Reglamento n° 775/87»), procedió a una suspensión temporal del 4 % de cada cantidad de referencia para el período 1987/1988 y del 5,5 % para el período 1988/1989. En contrapartida de esta suspensión, los productores obtuvieron una indemnización de 10 ECU por 100 kg para cada uno de estos períodos.

- 4 El Reglamento (CEE) n° 1111/88 del Consejo, de 25 de abril de 1988, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 775/87 (DO L 110, p. 30; en lo sucesivo, «Reglamento n° 1111/88»), mantuvo la suspensión temporal del 5,5 % de las cantidades de referencia previstas por el Reglamento n° 775/87 para tres nuevos períodos de doce meses (1989/1990, 1990/1991 y 1991/1992). El apartado 2 del artículo 1 de este Reglamento establecía también que la suspensión debía compensarse mediante el pago directo de una indemnización decreciente de 8 ECU por 100 kg para 1989/1990, de 7 ECU por 100 kg para 1990/1991 y de 6 ECU por 100 kg para 1991/1992.
- 5 En 1989, el Reglamento (CEE) n° 3879/89 del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 804/68 (DO L 378, p. 1), disminuyó las cantidades globales garantizadas en una proporción del 1 %, con el fin de aumentar la reserva comunitaria y de permitir así la reasignación de las cantidades de referencia suplementarias a algunos productores menos favorecidos. Al mismo tiempo, para no cambiar el nivel de las cantidades de referencia no suspendidas, el tipo de las cantidades de referencia temporalmente suspendidas fue reducido del 5,5 % al 4,5 % por el Reglamento (CEE) n° 3882/89 del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, por el que se modifica el Reglamento n° 775/87 (DO L 378, p. 6), que también incrementó la indemnización prevista por el Reglamento n° 1111/88, respectivamente, a 10 ECU, 8,5 ECU y 7 ECU por 100 kg para cada uno de los períodos de aplicación.
- 6 En 1991, el Reglamento (CEE) n° 1630/91 del Consejo, de 13 de junio de 1991, que modifica el Reglamento (CEE) n° 804/68 (DO L 150, p. 19) llevó a cabo otra reducción del 2 % de las cantidades globales garantizadas, que fue indemnizada en la medida prevista por los artículos 1 y 2 del Reglamento (CEE) n° 1637/91 del Consejo, de 13 de junio de 1991, por el que se fija una indemnización relativa a la reducción de las cantidades de referencia contempladas en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) n° 804/68 y una indemnización por abandono definitivo de la producción lechera (DO L 150, p. 30).
- 7 A continuación, el Reglamento (CEE) n° 816/92 del Consejo, de 31 de marzo de 1992, que modifica el Reglamento n° 804/68 (DO L 86, p. 83; en lo sucesivo, «Reglamento n° 816/92») prorrogó, por el período comprendido entre el 1 de abril de 1992 y el 31 de marzo de 1993, el régimen de reducción de las cantidades de referencial al tipo de 4,5 %, sin prever ninguna indemnización.

- 8 Los dos primeros considerandos del Reglamento n° 816/92 están redactados en los siguientes términos:

«Considerando que el régimen de la tasa suplementaria establecido en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) n° 804/68 [...] expira el 31 de marzo de 1992; que se debe adoptar un nuevo régimen aplicable hasta el año 2000 en el marco de la reforma de la Política Agrícola Común; que, por consiguiente conviene, durante ese intervalo, prorrogar el régimen actual por un noveno período de doce meses; que, con arreglo a las propuestas de la Comisión, la cantidad global fijada con arreglo al presente Reglamento, podrá, a cambio de una indemnización, reducirse en dicho período a fin de proseguir el esfuerzo de saneamiento que ya se ha emprendido;

Considerando que, debido a la situación del mercado, fue necesario establecer la suspensión temporal de una parte de las cantidades de referencia del cuarto al octavo período de doce meses, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CEE) n° 775/87 [...]; que la persistencia de la situación excedentaria requiere que no se mantenga para el noveno período el 4,5 % de las cantidades de referencia de entregas en las cantidades globales garantizadas; que en el marco de la reforma de la Política Agrícola Común, el Consejo decidirá definitivamente el futuro de tales cantidades; que, en este supuesto conviene precisar el importe para cada Estado miembro de las cantidades de que se trata.»

- 9 El apartado 3 del artículo 1 del mismo Reglamento modifica el apartado 3 del artículo 5 *quater* del Reglamento n° 804/68, al que añade el punto siguiente:

«g) durante el período de doce meses comprendido entre el 1 de abril de 1992 y el 31 de marzo de 1993, se determinará la cantidad global tal como se establece a continuación en miles de toneladas, sin perjuicio —habida cuenta de las propuestas de la Comisión en el marco de la reforma de la Política Agrícola Común— de una reducción, en el transcurso del período, del 1 % calculado sobre la cantidad mencionada en el párrafo segundo del presente apartado:

[...]

Alemania 27.154,205

[...]

Las cantidades previstas en el Reglamento (CEE) n° 775/87 no incluidas en el párrafo primero son las siguientes (en miles de toneladas):

[...]

Alemania 1.360,215

[...]

El Consejo decidirá definitivamente acerca del futuro de estas cantidades en el marco de la reforma de la Política Agrícola Común».

Hechos que dieron origen al litigio

- 10 El demandante es productor de leche en Alemania. Conforme a las normas sobre la organización común de mercados de leche y de productos lácteos, su producción de leche estaba limitada, en la época de los hechos, a una cantidad de referencia fijada por la administración nacional basándose en la cantidad entregada en un año de referencia. Además, disponía de una cantidad de referencia suplementaria, que había adquirido de las autoridades alemanas en los años 1990 y 1991.

- 11 Mediante decisión de 29 de junio de 1992 la central lechera Erbeskopf eG, establecida en Thalfang (Alemania), suspendió sin indemnización un 4,74 % de la cantidad de referencia del demandante, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 4 b VI y 4 c VI de la Milch-Garantiemengen-Verordnung, normativa nacional sobre las cantidades de referencia que reproduce las disposiciones comunitarias aplicables.
- 12 Contra esta decisión el demandante presentó una reclamación, que las autoridades alemanas competentes desestimaron el 17 de agosto de 1993. Esta desestimación se motivó remitiéndose al Reglamento n° 816/92.
- 13 Mediante escrito de 16 de marzo de 1995, el demandante solicitó a la Comisión la anulación parcial del Reglamento y el pago de una indemnización.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 14 Mediante escrito presentado el 12 de mayo de 1995 el demandante interpuso este recurso.
- 15 Solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule el Reglamento n° 816/92 en la medida en que no establece una indemnización por la parte de la cantidad de referencia objeto de la suspensión.

— Conceda al demandante una indemnización de 59.827,21 DM.

— Condene en costas a las demandadas.

16 El Consejo, parte demandada, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Acuerde la inadmisión de las pretensiones de anulación o, subsidiariamente, las desestime por infundadas.

— Desestime las pretensiones de indemnización por infundadas.

— Condene en costas a la parte demandante.

17 La Comisión, parte demandada, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Acuerde la inadmisión de las pretensiones de anulación en la medida en que se dirigen contra ella.

— Desestime las pretensiones de indemnización por infundadas.

— Condene en costas a la parte demandante.

18 En la vista de 4 de marzo de 1998 se oyeron las observaciones del demandante y de la Comisión. El Consejo no compareció en esta vista.

Sobre las pretensiones de anulación

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

- 19 El Consejo afirma que procede acordar la inadmisión de las pretensiones de anulación en la medida en que el Reglamento impugnado no afecta al demandante directa e individualmente (sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Consejo, 6/68, Rec. p. 595, y de 18 de mayo de 1994, Codorníu/Consejo, C-309/89, Rec. p. I-1853). El Consejo entiende que el demandante sólo está afectado por este Reglamento en su condición objetiva de productor de leche, como cualquier otro operador económico que se encuentre en la misma situación.
- 20 La Comisión alega que no tiene legitimación pasiva en el marco de una demanda de anulación de un acto como el Reglamento nº 816/92, que ha sido adoptado por el Consejo. Por consiguiente, entiende que procede acordar la inadmisión de las pretensiones de anulación en la medida en que se dirigen contra ella.
- 21 El demandante no ha definido su postura sobre estas alegaciones.

Apreciación del Tribunal

- 22 Con carácter preliminar, el Tribunal de Primera Instancia recuerda a este respecto, en relación con los plazos para recurrir, que es jurisprudencia reiterada que éstos

no tienen el carácter de dispositivos ni para el Juez ni para las partes y que son de orden público (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de marzo de 1995, Cobrecap y otros/Comisión, T-514/93, Rec. p. II-621, apartado 40). De conformidad con el artículo 113 del Reglamento de Procedimiento, corresponde al Tribunal de Primera Instancia verificar de oficio si dicho plazo ha sido respetado (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1997, Mutual Aid Administration Services/Comisión, asuntos acumulados T-121/96 y T-151/96, Rec. p. II-1355, apartado 39), aunque, como sucede en el presente asunto, las partes no se hayan pronunciado sobre la cuestión.

- 23 Puesto que las pretensiones formuladas por el demandante se refieren a la anulación de un Reglamento, el plazo para la interposición del recurso es el de dos meses, conforme al párrafo quinto del artículo 173 del Tratado. Dado que se trata de un recurso contra un acto publicado el 1 de abril de 1992, este plazo debía contarse, con arreglo al apartado 1 del artículo 102 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, a partir del 16 de abril de 1992. Incrementado con un plazo por razón de distancia de seis días, conforme al apartado 2 de dicho artículo, este plazo expiró, por consiguiente, en el mes de junio del mismo año.
- 24 Puesto que la demanda se presentó el 12 de mayo de 1995, es decir, casi tres años más tarde, el recurso se interpuso fuera de plazo.
- 25 En estas circunstancias, sin que sea necesario pronunciarse sobre las excepciones de inadmisibilidad propuestas por las demandadas, procede acordar la inadmisión de las pretensiones de anulación.

Sobre las pretensiones de indemnización

- 26 La responsabilidad extracontractual de la Comunidad por los daños causados por las Instituciones, prevista en el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, sólo puede generarse si se cumple una serie de requisitos en lo que se refiere a la ilegalidad del comportamiento imputado, a la realidad del daño y a la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento ilegal y el perjuicio invocado. En materia de responsabilidad por actos normativos, el comportamiento imputado a la

Comunidad debe, según jurisprudencia reiterada (sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de diciembre de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consejo, 5/71, Rec. p. 975, apartado 11, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de abril de 1997, Schröder y otros/Comisión, T-390/94, Rec. p. II-501, apartado 52), constituir una violación de una norma jurídica de rango superior que proteja a los particulares. Si la Institución adoptó el acto ejerciendo una amplia facultad de apreciación, como ocurre en materia de Política Agrícola Común, dicha violación debe, además, ser suficientemente caracterizada, es decir, manifiesta y grave (véanse, especialmente, la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1992, Mulder y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados C-104/89 y C-37/90, Rec. p. I-3061, apartado 12, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 9 de diciembre de 1997, Quiller y Heusmann/Consejo y Comisión, asuntos acumulados T-195/94 y T-202/94, Rec. p. II-2247, apartados 48 y 49).

- 27 En las circunstancias del presente asunto, el Tribunal de Primera Instancia entiende que debe analizarse en primer lugar la existencia de un comportamiento ilegal de las Instituciones.

Sobre la existencia de un acto ilegal que haya dado lugar a los daños alegados

- 28 En el marco de sus pretensiones de anulación, el demandante invoca tres motivos relativos a la ilegalidad del Reglamento n° 816/92, basados respectivamente en la violación del derecho de propiedad, en la violación del principio de protección de confianza legítima y en la violación del principio de igualdad.

Sobre el primer motivo, basado en la violación del derecho de propiedad

— Alegaciones de las partes

- 29 El demandante alega que el derecho de propiedad forma parte de los principios generales cuya protección garantiza el Tribunal de Justicia (sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1979, Hauer, 44/79, Rec. p. 3727, apartado 17).

En el presente asunto, el hecho de que el Reglamento impugnado no establezca indemnización alguna por la reducción de la cantidad de referencia tiene, en opinión del demandante, un efecto equivalente al de una expropiación, en la medida en que la leche vendida superando la cuota está sometida a la tasa suplementaria. Ello equivale a una prohibición de la comercialización. Ahora bien, aunque dicha prohibición se desprenda de una disposición legal, desde el punto de vista del Derecho nacional la expropiación sólo puede llevarse a cabo si la disposición que la impone regula la forma y la cuantía de la indemnización. A falta de indemnización, la situación creada constituye una violación del derecho de propiedad.

- 30 El demandante afirma que su situación difiere en un aspecto esencial de la de los asuntos que dieron lugar a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de julio de 1995, O'Dwyer y otros/Consejo (asuntos acumulados T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 y T-477/93, Rec. p. II-2071), que le oponen los demandados. A este respecto señala que él había adquirido de las autoridades nacionales las cantidades de referencia. Por consiguiente, el razonamiento de los demandados no se aplica a estas cantidades, las cuales, adquiridas a título oneroso, gozan de la protección concedida al derecho de propiedad. El demandante afirma que, si hubiera sabido en el momento de la adquisición que podría ser privado de estas cantidades sin compensación, no habría celebrado tal operación, de la que, en último término, la administración nacional fue la única en sacar partido.
- 31 El demandante añade que el interés común no justifica esta restricción del derecho de propiedad. El hecho de privar a los productores de sus ingresos contradice totalmente los objetivos del artículo 39 del Tratado y no guarda proporción con los resultados perseguidos.
- 32 El Consejo señala que las cantidades de referencia no son objeto de un derecho de propiedad separable de la tierra a la que están vinculadas. La reducción de las cantidades de referencia impuesta en el presente asunto no puede, por principio, vulnerar el derecho de propiedad de los interesados (sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 1991, von Deetzen, C-44/89, Rec. p. I-5119, apartado 27).

- 33 El derecho de propiedad no constituye una prerrogativa absoluta en Derecho comunitario. Se trata sólo del derecho a ser protegido, especialmente en el marco de una organización común de mercado, contra una intervención desmesurada e intolerable que vulnere la esencia misma del derecho de que se trate (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1989, Schröder, 265/87, Rec. p. 2237, apartado 15). En el presente asunto, añade el Consejo, no se trata de una intervención de ese tipo y la restricción impugnada responde claramente a un objetivo de interés general. En cualquier caso, habida cuenta de la escasa cuantía de la reducción de que se trata, las explotaciones de los demandantes no resultan amenazadas, por lo que la esencia de sus derechos de propiedad no puede verse afectada.
- 34 El Consejo considera asimismo que el objetivo de garantizar la renta agrícola, a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado debe conciliarse con el de la estabilización de los mercados, contemplado por la letra c) del apartado 1 del artículo 39, al que, según ella, puede concederse una prioridad temporal en determinadas circunstancias (véanse las sentencias Van den Bergh en Jurgens/Comisión y Van Dijk Food Products/Comisión, 265/85, Rec. p. 1155, apartado 20, y de 10 de marzo de 1992, Hierl, C-311/90, Rec. p. I-2061, apartado 13). Afirma que tal prioridad estaba justificada en el presente asunto.
- 35 La Comisión alega que, en la sentencia O'Dwyer y otros/Consejo, antes citada, el Tribunal de Primera Instancia ya desestimó el motivo invocado por el demandante, afirmando que la suspensión sin indemnización, conforme al Reglamento n° 816/92, de la cantidad de referencia se justificaba por la necesidad de estabilizar el mercado de la leche y por la reducción de los excedentes estructurales. Por tanto, esta suspensión no puede constituir por sí sola, una violación del derecho de propiedad.
- 36 Las partes demandadas afirman que, en los asuntos que dieron lugar a la sentencia O'Dwyer y otros/Consejo, algunos demandantes también habían adquirido cantidades de referencia suplementarias. Señalan que el Tribunal de Primera Instancia se negó, no obstante, a hacer alguna diferencia, respecto a la reducción o a la suspensión de las cantidades de referencia, en función de su origen. En opinión de los demandados, las necesidades de estabilización del mercado son incompatibles con tal distinción.

- 37 La Comisión señala que la normativa no permite comprar cantidades de referencia a las autoridades nacionales puesto que las únicas transacciones de este tipo admitidas son las ventas entre productores de leche. Observa que el demandante no ha indicado la base jurídica que justifica la adquisición de las cantidades suplementarias. La alegación del demandante está, por tanto, desprovista de pertinencia. Además, si, a efectos de la reducción, no debieran tenerse en cuenta todas las cantidades suplementarias adquiridas por los productores, el volumen correspondiente sería tal que impediría alcanzar los objetivos del Reglamento n° 816/92.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 38 Con carácter preliminar procede recordar que el Reglamento n° 816/92 se adoptó tras una serie de normas que también establecían limitaciones de las cantidades de referencia. Mediante sentencias de 20 de septiembre de 1988, España/Consejo (203/86, Rec. p. 4563), apartado 15, y Hierl, antes citada (apartado 21), el Tribunal de Justicia declaró que, por una parte, los Reglamentos n°s 1335/86 y 1343/86, que reducían en un 3 % la cantidad global garantizada a cada Estado miembro y, por otra parte, la disposición del Reglamento n° 775/87 que preveía la suspensión de una parte de cada cantidad de referencia no infringían ninguna norma de Derecho comunitario. Además, en la sentencia O'Dwyer y otros/Consejo, el Tribunal de Primera Instancia desestimó un recurso destinado, al igual que el presente, a la indemnización de los perjuicios causados por el Reglamento n° 816/92. Por último, en la sentencia de 15 de abril de 1997, Irish Farmers Association y otros (C-22/94, Rec. p. I-1809), apartado 42, el Tribunal de Justicia no descubrió, en la disposición de este Reglamento que establece la reducción controvertida, ningún elemento que pudiera afectar a su validez. Procede examinar las presentes pretensiones de indemnización formuladas en este asunto a la luz de esa jurisprudencia.

- 39 El derecho de propiedad, cuya violación alega el demandante, está garantizado en el ordenamiento jurídico comunitario. No obstante, este derecho no constituye una prerrogativa absoluta, sino que debe tomarse en consideración en relación con su función social. Por consiguiente, al perseguir objetivos de interés general propios de la Comunidad, ésta puede imponer restricciones al derecho de propiedad, en especial, en el marco de una organización común de mercados, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a estos objetivos y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable (sentencias del Tribunal de Justicia Schröder, antes citada, apartado 15;

de 10 de enero de 1992, Kühn, C-177/90, Rec. p. I-35, apartado 16; Irish Farmers Association y otros, antes citada, apartado 27, y O'Dwyer y otros/Consejo, antes citada, apartado 98).

40 En la consecución de los objetivos de la Política Agrícola Común, las responsabilidades políticas atribuidas al legislador comunitario por el Tratado van acompañadas de una amplia facultad de apreciación. Esta facultad debe permitir a las Instituciones comunitarias, entre otras cosas, conciliar permanentemente las eventuales contradicciones entre dichos objetivos considerados por separado y, en caso necesario, atribuir a uno de ellos la preeminencia temporal que impongan los hechos o las circunstancias económicas en virtud de las cuales adopten sus decisiones (véanse las sentencias España/Consejo, antes citada, apartado 10, y Hierl, antes citada, apartado 13). Así, las reducciones de las cantidades de referencia puedan admitirse si están destinadas a garantizar el equilibrio entre la oferta y la demanda y la estabilización del mercado de la leche.

41 En el presente asunto, la reducción de las cantidades de referencia prevista por el Reglamento n° 816/92 es conforme a estos requisitos. En efecto, como se desprende de los considerandos de este Reglamento, la suspensión de las cantidades de referencia estaba justificada por el interés en proseguir el esfuerzo de saneamiento del mercado de la leche que habían iniciado otras medidas anteriores de la misma naturaleza (véanse los apartados 2 a 7 *supra*).

42 La reducción de que se trata no superaba, en su cuantía, los límites de una intervención tolerable y, por tanto, no afectaba a la esencia misma del derecho de propiedad. En efecto, como ha admitido el Tribunal de Justicia en la sentencia Hierl, antes citada (apartados 13 a 15), y España/Consejo, antes citada (apartados 10 y 11), las reducciones temporales de las cantidades de referencia establecidas con objeto de conseguir una estabilización de mercados con sobreproducción, no violan el derecho de propiedad. Además, como se deduce de la sentencia Irish Farmers Association y otros, antes citada (apartado 29), ni siquiera la conversión de la reducción temporal del 4,5 % de las cantidades de referencia en una reducción definitiva sin indemnización puede perjudicar a la esencia misma de tal derecho.

- 43 Además, el Tribunal de Primera Instancia señala que si el porcentaje de reducción comunicado al demandante fuera, como afirma éste, del 4,74 % y no del 4,5 %, como prevé el Reglamento nº 816/92, la responsabilidad de esta diferencia incumbiría a las autoridades nacionales.
- 44 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, también debe desestimarse la alegación basada por el demandante en una supuesta infracción del artículo 39 del Tratado. En efecto, el Consejo podría, en el marco de su amplia facultad de apreciación en materia de Política Agrícola Común, conceder una preeminencia temporal al objetivo de estabilización del mercado de los productos lácteos, puesto que las medidas adoptadas contribuyen, a través del desarrollo racional de la producción, al mantenimiento de un nivel de vida equitativo de esta población, en el sentido de la letra b) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado (sentencia O'Dwyer y otros/Consejo, antes citada, apartado 82, y, por lo que se refiere en general al régimen de tasa suplementaria, sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de mayo de 1988, Erpelding, 84/87, Rec. p. 2647, apartado 36).
- 45 Respecto a las cantidades de referencia suplementarias adquiridas de las autoridades nacionales, el demandante no ha formulado ninguna alegación que permita demostrar que las cantidades de leche suplementarias deben distinguirse de la cantidad de referencia inicial. Pues bien, sería contrario a la lógica interna del Reglamento impugnado, cuyo objetivo es controlar los excedentes de producción, excluir cantidades suplementarias de la reducción prevista por el Reglamento nº 816/92 por el mero hecho de que se hayan adquirido al margen de la cantidad de referencia concedida inicialmente.
- 46 En cualquier caso, a diferencia de lo que afirma el demandante, en los asuntos que dieron lugar a la sentencia O'Dwyer y otros/Consejo, antes citada, algunos demandantes también habían adquirido de las autoridades nacionales cantidades de referencia suplementarias (véanse los apartados 119 a 130 de la sentencia). El hecho de haber comprado tales cantidades suplementarias es una opción económica de los productores que les permite aumentar su volumen de entregas. Por tanto, estos productores contribuyen a aumentar el excedente estructural del sector y, consiguientemente, se justifica que estén obligados a participar en mayor medida en el esfuerzo de reducción exigido a los productores. Así, la reducción prevista por el

Reglamento n° 816/92 se aplica proporcionalmente al conjunto de las cantidades de referencia, independientemente del origen particular de éstas (véase la sentencia O'Dwyer y otros/Consejo, antes citada, apartado 128).

47 En estas circunstancias y sin que haya que apreciar si, como afirma la Comisión, las adquisiciones de cantidades suplementarias de que se trata eran contrarias a la normativa vigente a la sazón, debe desestimarse la alegación del demandante en la medida en que se refiere a la protección del derecho de propiedad.

48 Por tanto, procede desestimar en su conjunto el primer motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en la violación del principio de protección de la confianza legítima

— Alegaciones de las partes

49 El demandante afirma que la suspensión de las cantidades de referencia hasta la adopción del Reglamento impugnado era objeto de indemnización. Por tanto, podía legítimamente esperar conservarlo y disponer de estos elementos de su patrimonio. Además, añade el demandante, hizo inversiones con objeto de aprovechar las cantidades adquiridas de las autoridades nacionales. Si hubiera sospechado la existencia de tal intervención, no habría adquirido las cantidades suplementarias ni llevado a cabo esas inversiones.

50 En la vista, instado por el Tribunal de Primera Instancia a pronunciarse sobre el alcance de la sentencia *Irish Farmers Association* y otros, antes citada, el demandante afirmó que su situación era distinta de la analizada por el Tribunal de Justicia en esta sentencia puesto que él había comprado cantidades de referencia suplemen-

tarias en el marco de medidas adoptadas por las autoridades nacionales. Afirma que esperaba poder explotarlas, pero fue víctima del cambio de normativa realizado un año después de esta adquisición.

- 51 El Consejo señala que reconocer una confianza legítima de los productores de leche en que se mantendría la indemnización, sin límite en el tiempo, equivaldría a reconocerles derechos adquiridos en la materia, en contra de lo establecido en una jurisprudencia reiterada (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de enero de 1986, Eridania y otros, 250/84, Rec. p. 117, y España/Consejo, antes citada).
- 52 El Consejo indica que ya se habían impuesto varias reducciones de las cantidades de referencia y que dichas reducciones no habían sido siempre temporales ni habían ido siempre acompañadas de indemnización. Por lo demás, es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que un operador económico prudente y perspicaz debía contar con las medidas que se imponen, habida cuenta de la evolución del mercado (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión, C-350/88, Rec. p. I-395). Pues bien, las reducciones controvertidas eran perfectamente previsibles, habida cuenta de esta evolución.
- 53 La Comisión afirma que, según jurisprudencia reiterada, confirmada por la sentencia O'Dwyer y otros/Consejo, antes citada (apartados 48 y 49), los operadores económicos no tienen derecho a confiar legítimamente en el mantenimiento de una situación existente que puede modificarse en el marco de la facultad de apreciación de las Instituciones. El hecho de que, conforme a la normativa precedente, se indemnizará toda reducción de las cantidades de referencia, no puede fundamentar una confianza legítima, puesto que el nuevo régimen establecido por el Reglamento nº 816/92 se enmarcaba en dicha facultad de apreciación.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

54 El Tribunal de Primera Instancia recuerda, en primer lugar, que cualquier operador económico al que una Institución haya hecho concebir esperanzas fundadas tiene la posibilidad de invocar el principio de la protección de la confianza legítima. No obstante, no está justificado que los operadores económicos confíen legítimamente en el mantenimiento de una situación existente que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las Instituciones comunitarias. Ello es así especialmente en un ámbito como el de las organizaciones comunes de los mercados agrícolas, cuyo objeto implica una constante adaptación, en función de las variaciones de la situación económica (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia *Delacre y otros/Comisión*, antes citada, apartado 33, y de 5 de octubre de 1994, *Alemania/Consejo*, C-280/93, Rec. p. I-4973, apartado 80, así como las del Tribunal de Primera Instancia de 15 de diciembre de 1994, *Unifruit Hellas/Comisión*, T-489/93, Rec. p. II-1201, apartado 67; de 21 de febrero de 1995, *Campo Ebro y otros/Consejo*, T-472/93, Rec. p. II-421, apartado 61, y *O'Dwyer y otros/Consejo*, antes citada, apartado 48). Por otra parte, es jurisprudencia reiterada que, cuando un operador económico prudente y diligente está en condiciones de prever la adopción de una medida comunitaria que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar una violación de su confianza legítima si dicha medida se adopta (sentencias *Van den Bergh en Jurgens y Van Dijk Food Products/Comisión*, antes citada, apartado 44).

55 Como se deduce de la sentencia *Irish Farmers Association y otros*, antes citada (apartado 22), el Consejo y la Comisión no crearon ninguna situación que permitiera a los productores de leche esperar legítimamente que, en las fechas indicadas, se restituirían las cantidades de referencia suspendidas hasta ese momento. En efecto, antes incluso de la fecha en la que el régimen de suspensión introducido por el Reglamento n° 775/87 debía expirar, dicho régimen fue también prorrogado por el Reglamento n° 1111/88. Este último Reglamento también introdujo una compensación que, a diferencia de la establecida por el Reglamento n° 775/87, era regresiva. Además, la Comisión había presentado una propuesta formal en el sentido de reducir las cantidades de referencia sin indemnización, propuesta que se publicó el 31 de diciembre de 1991 (DO C 337, p. 35). Por último, en el momento en que los regímenes así prorrogados llegaban a su término, es decir, a 31 de marzo de 1992, los productores de leche no podían ignorar la persistencia de la situación excedentaria de la producción lechera y, por tanto, la necesidad de mantener el régimen de tasa. De ello se deduce que, desde su entrada en vigor y desde su renovación, la vigencia del régimen de la suspensión temporal estaba intrínsecamente relacionada con la del régimen de tasa suplementaria.

- 56 En estas circunstancias, el demandante, que no ha probado la existencia de ningún elemento que pueda desvirtuar esta afirmación, no puede pretender que las Instituciones demandadas le hayan hecho concebir una confianza legítima.
- 57 Tampoco puede invocar la confianza legítima para justificar su decisión de llevar a cabo inversiones después de adquirir de las autoridades nacionales cantidades de referencia suplementarias. A este respecto debe señalarse que el demandante afirma haber adquirido estas cantidades en 1990 y 1991. Pues bien, en ese período las cantidades de referencia fueron objeto de suspensión temporal por aplicación del Reglamento n° 1111/88. Así, en el momento de adquisición de las cantidades de que se trata, el demandante no podía ignorar la existencia de excedentes de producción de leche y de medidas de suspensión de las cantidades de referencia que, aunque fueran objeto de compensación degresiva, mostraban que el mercado estaba en una situación particular. En estas circunstancias e independientemente de la cuestión de si, como afirma la Comisión, las adquisiciones de cantidades de referencia suplementarias eran contrarias a la normativa vigente a la sazón, debe afirmarse que, al adquirirlas, el demandante adoptó una decisión económica cuyas consecuencias debe aceptar.
- 58 Por tanto, procede desestimar el segundo motivo.

Sobre el tercer motivo, basado en la violación del principio de igualdad

— Alegaciones de las partes

- 59 El demandante considera que la reducción de las cantidades de referencia establecida por el Reglamento n° 816/92 es ilegal en la medida en que establece un tipo de reducción uniforme para todas las explotaciones, lo que, en la práctica, da lugar a que la incidencia de dicha reducción sobre una explotación pequeña sea mayor que sobre una explotación grande. Por tanto, la fijación de un tipo de reducción

uniforme es contraria al principio de igualdad de trato. Ello también constituye una infracción del artículo 39 del Tratado.

60 El Consejo señala que, en las sentencias España/Consejo y Hierl, antes citadas, el Tribunal de Justicia ya ha desestimado alegaciones similares. En la última de las sentencias citadas, el Tribunal de Justicia consideró que el hecho de que la suspensión de las cantidades de referencia se aplique de forma idéntica tanto a los grandes productores de leche como a los pequeños no infringe el artículo 39 del Tratado. El Consejo entiende que en el presente asunto debe aplicarse el mismo razonamiento.

61 El Consejo afirma que, en cualquier caso, incluso si el Reglamento impugnado adoleciera de ilegalidad, no sería contrario a las normas de rango superior relativas a la protección de los derechos individuales. Por tanto, no puede ser la causa de los daños alegados.

62 La Comisión recuerda que, en la sentencia Hierl, antes citada (apartado 19), el Tribunal de Justicia indicó que el hecho de que una medida adoptada en una organización común de mercados pueda tener repercusiones diferentes para algunos productores no es constitutivo de una discriminación, siempre y cuando dicha medida se base en criterios objetivos. Por tanto considera que, como declaró el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia O'Dwyer y otros/Consejo, antes citada (apartado 117), la reducción de la cantidad individual de referencia llevada a cabo para el período 1992/1993 por el Reglamento n° 816/92 no constituye un acto ilegal. Por tanto, carecen de fundamento los derechos a una indemnización que el demandante invoca basándose en la supuesta ilegalidad.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

63 El principio de igualdad exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser

que dicho trato esté objetivamente justificado. Por tanto, las medidas que implica la organización común de mercado no pueden ser diferenciadas, según las regiones y otras condiciones de producción o de consumo, más que en función de criterios objetivos que garanticen un reparto proporcional de las ventajas o desventajas entre los interesados (véanse las sentencias España/Consejo, antes citada, apartado 25; Irish Farmers Association y otros, antes citada, apartado 34, y O'Dwyer y otros/Consejo, antes citada, apartado 113).

- 64 El hecho de que una medida adoptada en una organización común de mercados pueda tener repercusiones diferentes para algunos productores, en función de la naturaleza particular de su producción, no es, pues, constitutivo de una discriminación, siempre y cuando dicha medida se base en criterios objetivos adaptados a las necesidades del funcionamiento global de la organización común de mercados (sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de julio de 1985, Bozetti, 179/84, Rec. p. 2301, apartado 34). Así sucede en el caso del régimen de suspensión temporal de que se trata, que está concebido de tal forma que las cantidades suspendidas son proporcionales a las cantidades de referencia (véanse las sentencias Hierl, antes citada, apartado 19, y O'Dwyer y otros/Consejo, antes citada, apartado 117).
- 65 Por tanto, debe desestimarse también el tercer motivo.
- 66 De todo lo expuesto resulta que no se ha demostrado la existencia de un acto ilegal de las Instituciones como causa de los daños alegados. Por consiguiente, procede desestimar las pretensiones de indemnización, sin que sea necesario examinar si se cumplen los demás requisitos de la responsabilidad.

Costas

- 67 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por el demandante, procede condenarlo en costas, con arreglo a las pretensiones en ese sentido del Consejo y de la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

decide:

- 1) Acordar la inadmisión de las pretensiones de anulación.**
- 2) Desestimar las pretensiones de indemnización por infundadas.**
- 3) Condenar en costas al demandante.**

Vesterdorf

Bellamy

Moura Ramos

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de julio de 1998.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

B. Vesterdorf