

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Primera ampliada)
de 16 de abril de 1997 *

En el asunto T-541/93,

James Connaughton, Thomas Fitzsimons y Patrick Griffin, con domicilio respectivamente, en Kilbeggan, Askeaton y Clonmel (Irlanda), representados por el Sr. James O'Reilly, SC en Irlanda, y por la Sra. Philippa Watson, Barrister en Irlanda, nombrados por el Sr. Oliver Ryan-Purcell, Solicitor, que designan como domicilio en Luxemburgo el de Fyfe Business Centre, 29, rue Jean-Pierre Brasseur,

partes demandantes,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. Arthur Brautigam, Consejero Jurídico, y Michael Bishop, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Bruno Eynard, Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

apoyado por

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Gérard Rozet, Consejero Jurídico, y Xavier Lewis, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

* Lengua de procedimiento: inglés.

y

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado, inicialmente, por el Sr. John D. Colahan y, luego, por el Sr. Steven T. Braviner, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto una petición, formulada al amparo del artículo 173 del Tratado CEE, de que se anule el Reglamento (CEE) n° 2187/93 del Consejo, de 22 de julio de 1993, por el que se fija la oferta de indemnización a determinados productores de leche o de productos lácteos a los que se impidió temporalmente ejercer su actividad (DO L 196, p. 6), y, en particular, sus artículos 8 y 14,

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

integrado por el Sr. A. Saggio, Presidente; los Sres. C.W. Bellamy y A. Kalogeropoulos, la Sra. V. Tiili y el Sr. R. M. Moura Ramos, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de mayo de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes de hecho y marco normativo

1 En 1977, para reducir un excedente de producción de leche en la Comunidad, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) n° 1078/77, de 17 de mayo de 1977, por el que se establece un régimen de primas por no comercialización de leche y de productos lácteos y por reconversión de ganado vacuno lechero (DO L 131, p. 1; EE 03/12, p. 143). Dicho Reglamento ofrecía una prima a los productores como contrapartida por la suscripción de un compromiso de no comercialización de leche o de reconversión de ganado durante un período de cinco años.

2 En el marco del régimen establecido por dicho Reglamento, los demandantes, productores de leche en Irlanda, suscribieron compromisos de no comercialización o de reconversión de su producción.

3 En 1984, para hacer frente a una situación persistente de superproducción, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) n° 856/84, de 31 de marzo de 1984 (DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61), por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146). El nuevo artículo 5 *quater* de esta última norma establece una «tasa suplementaria» sobre las cantidades de leche entregadas por los productores que excedan de una «cantidad de referencia».

4 El Reglamento (CEE) n° 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, 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 90, p. 13; EE 03/30, p. 64; en lo sucesivo, «Reglamento n° 857/84»), fijó la cantidad de referencia para cada productor basándose en la producción entregada durante un determinado año de referencia, en concreto, el año civil de 1981, sin perjuicio de la facultad reconocida a los Estados miembros de optar por el año civil de 1982 o por el año civil de 1983. Dicho Reglamento fue completado por el Reglamento (CEE) n° 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) n° 804/68 (DO L 132, p. 11; EE 03/30, p. 208; en lo sucesivo, «Reglamento n° 1371/84»).

- 5 Los compromisos de no comercialización o de reconversión suscritos por los demandantes abarcaban dichos años de referencia. Dado que no habían producido leche durante dicho período, no pudieron obtener la asignación de una cantidad de referencia ni, por consiguiente, comercializar ninguna cantidad de leche exenta de la tasa suplementaria.
- 6 Mediante sentencias de 28 de abril de 1988, Mulder (120/86, Rec. p. 2321), y Von Deetzen (170/86, Rec. p. 2355), el Tribunal de Justicia declaró inválido el Reglamento n° 857/84, completado por el Reglamento n° 1371/84, por violación del principio de protección de la confianza legítima.
- 7 En cumplimiento de dichas sentencias, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) n° 764/89, de 20 de marzo de 1989, 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 84, p. 2; en lo sucesivo, «Reglamento n° 764/89»). Con arreglo a este Reglamento de modificación, los productores que habían suscrito compromisos de no comercialización o de reconversión recibieron una cantidad de referencia denominada «específica». Dichos productores son conocidos como «productores SLOM I».
- 8 La asignación de una cantidad de referencia específica estaba sometida a varios requisitos. Algunos de dichos requisitos fueron declarados inválidos por el Tribunal de Justicia mediante las sentencias de 11 de diciembre de 1990, Spagl (C-189/89, Rec. p. I-4539) y Pastätter (C-217/89, Rec. p. I-4585).
- 9 A raíz de dichas sentencias, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) n° 1639/91, de 13 de junio de 1991, 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 150, p. 35; en lo sucesivo, «Reglamento n° 1639/91»), que asignó una cantidad de referencia específica a los productores afectados. Estos son conocidos como «productores SLOM II».

- 10 Entre tanto, uno de los productores que habían interpuesto el recurso que dio lugar a la declaración de invalidez del Reglamento n° 857/84, ejercitó, junto con otros productores, una acción contra el Consejo y la Comisión dirigida al resarcimiento de los perjuicios sufridos por la falta de asignación de una cantidad de referencia en el contexto de la aplicación de dicho Reglamento. Mediante sentencia 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; en lo sucesivo, «sentencia Mulder II»), el Tribunal de Justicia declaró la responsabilidad de la Comunidad por dichos daños. De la referida sentencia se desprende que todo productor al que se hubiera impedido comercializar leche por el mero hecho de su compromiso de no comercialización o de reconversión tiene, en principio, derecho a obtener resarcimiento de sus perjuicios.
- 11 Ante el gran número de productores afectados y la dificultad de negociar soluciones individuales, el Consejo y la Comisión publicaron, el 5 de agosto de 1992, la comunicación 92/C 198/04 (DO C 198, p. 4; en lo sucesivo, «comunicación» o «comunicación de 5 de agosto»). Tras recordar en ella las consecuencias de la sentencia Mulder II, y para dar pleno cumplimiento a ésta, las Instituciones expresaron su intención de establecer los procedimientos prácticos para la indemnización de los productores afectados. Hasta la adopción de dichos procedimientos, las Instituciones se comprometieron ante todos los productores con derecho a indemnización a renunciar a la excepción de prescripción derivada del artículo 43 del Estatuto (CEE) del Tribunal de Justicia. Sin embargo, dicho compromiso se supeditaba a la condición de que el derecho a la indemnización no hubiera prescrito aún en la fecha de publicación de la comunicación o en la fecha en que el productor se hubiera dirigido a una de las Instituciones. Por último, las Instituciones garantizaban a los productores que no podría perjudicarles el hecho de no darse a conocer dentro del período siguiente a la fecha de la comunicación y anterior a la adopción de los procedimientos prácticos para la indemnización.
- 12 Haciendo honor a la comunicación de 5 de agosto, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) n° 2187/93, de 22 de julio de 1993, por el que se fija la oferta de indemnización a determinados productores de leche o de productos lácteos a los que se impidió temporalmente ejercer su actividad (DO L 196, p. 6; en lo sucesivo, «Reglamento n° 2187/93»). El Reglamento fija una oferta de indemnización a tanto alzado destinada a los productores que hubieran recibido cantidades de referencia específicas en las condiciones fijadas por los Reglamentos n°s 764/89 y 1639/91.

- 13 El artículo 8 del Reglamento n° 2187/93 dispone que la indemnización se ofrece únicamente por el período respecto al cual no haya prescrito el derecho a ella. La fecha de interrupción del plazo de prescripción de cinco años fijado por el artículo 43 del Estatuto (CEE) del Tribunal de Justicia es la fecha de la solicitud dirigida a cualquiera de las Instituciones de la Comunidad o la fecha en que se haya inscrito en el Registro del Tribunal de Justicia un recurso interpuesto ante éste o, a más tardar, el 5 de agosto de 1992, fecha de la comunicación antes mencionada [letra a) del apartado 2 del artículo 8]. El período de indemnización comienza a contar cinco años antes de la fecha de interrupción de la prescripción y finaliza en la fecha en que el productor haya recibido una cantidad de referencia específica con arreglo a los Reglamentos n°s 764/89 y 1639/91.
- 14 Según el párrafo cuarto del artículo 14 del Reglamento n° 2187/93, la aceptación de la oferta implica la renuncia a cualquier acción contra las Instituciones comunitarias por el perjuicio de que se trate.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 15 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 14 de octubre de 1993, los demandantes solicitaron la anulación del Reglamento n° 2187/93 y, en particular, de sus artículos 8 y 14.
- 16 El 19 de noviembre de 1993, los demandantes presentaron una demanda de medidas provisionales dirigida a que el Tribunal de Primera Instancia, por una parte, ordenase la suspensión de la ejecución del Reglamento n° 2187/93 y, en particular, del párrafo cuarto de su artículo 14, y, por otra parte, ordenase al Consejo y a la Comisión adoptar todas las disposiciones necesarias para que los demandantes pudieran aceptar la indemnización a tanto alzado prevista por dicho Reglamento, sin estar obligados a desistir de los recursos de indemnización interpuestos. Mediante auto de 1 de febrero de 1994, Jones y otros/Consejo y Comisión (asuntos acumulados T-278/93 R, T-555/93 R, T-280/93 R y T-541/93 R, Rec. p. II-11), el Presidente del Tribunal de Primera Instancia desestimó la demanda.
- 17 Mediante auto de 30 de agosto de 1994, se admitió la intervención de la Comisión y del Reino Unido en apoyo de las pretensiones del Consejo. Formulados los escritos de intervención, los demandantes no presentaron observaciones dentro del plazo señalado.

18 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera ampliada) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. En la vista celebrada el 21 de mayo de 1996, se oyeron los informes de las partes, con excepción del Reino Unido, parte coadyuvante, que no compareció.

19 Los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule el Reglamento n° 2187/93 y, en particular, sus artículos 8 y 14.

— Condene en costas a la parte demandada.

20 La parte demandada solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso o, subsidiariamente, lo desestime por infundado.

— Condene en costas a los demandantes.

21 La Comisión, parte coadyuvante, solicita al Tribunal de Primera Instancia que declare la inadmisibilidad del recurso o, subsidiariamente, lo desestime por infundado.

22 El Reino Unido, parte coadyuvante, solicita al Tribunal de Primera Instancia que desestime el recurso por infundado.

Motivos y alegaciones de las partes

23 Los demandantes alegan tres motivos de anulación. El primero se basa en error en el cumplimiento, mediante el Reglamento impugnado, de la sentencia Mulder II y

en violación de los principios de buena fe, de prohibición de actuar contra los propios actos (estoppel) y de protección de la confianza legítima; el segundo se basa en aplicación errónea de lo dispuesto en el artículo 43 del Estatuto (CEE) del Tribunal de Justicia y, el tercero, en que el Reglamento impone a los productores una coacción económica. En su escrito de contestación a la demanda, el Consejo, apoyado por la Comisión y el Reino Unido, partes coadyuvantes, impugna dichos motivos y propone la excepción de inadmisibilidad del recurso.

Sobre la admisibilidad

- 24 El Consejo invoca dos motivos de inadmisibilidad. En su primer motivo, afirma que los demandantes no están individual y directamente afectados por el Reglamento nº 2187/93. En su segundo motivo, mantiene que dicho Reglamento no es jurídicamente impugnabile por los productores, considerados como destinatarios de una oferta de indemnización.
- 25 La Comisión, en las observaciones formuladas como parte coadyuvante, mantiene las pretensiones del Consejo, sin añadir, no obstante, motivos autónomos.
- 26 El Tribunal de Primera Instancia considera que procede examinar en primer lugar el segundo motivo de inadmisibilidad, por cuanto el análisis de los efectos del acto impugnado es previo, desde el punto de vista lógico, al de la cuestión de si dicho acto afecta directa e individualmente a los demandantes.

Sobre los efectos del acto impugnado

Argumentos de las partes

- 27 El Consejo afirma que el Reglamento nº 2187/93 no es un acto susceptible de control jurisdiccional. No tiene efecto vinculante, porque no modifica la situación jurídica de los productores sin su consentimiento, es decir, en el caso de que no se acepte la oferta que establece.

- 28 El mismo argumento es invocado por la Comisión al refutar que los demandantes estén directamente afectados por el acto impugnado, sin dejar de destacar que el Reglamento hace a los demandantes una oferta que aquéllos son libres de aceptar o rechazar.
- 29 Los demandantes no respondieron a este motivo.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 30 Sólo los actos que producen efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando de forma caracterizada su situación jurídica, pueden ser objeto de recurso de anulación (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec. p. 2639, apartado 9; autos del Tribunal de Primera Instancia de 30 de noviembre de 1992, SFEI y otros/Comisión, T-36/92, Rec. p. II-2479, apartado 38, y de 21 de octubre de 1993, Nutral/Comisión, asuntos T-492/93 y T-492/93 R, Rec. p. II-1023, apartado 24; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de octubre de 1996, Comité des salines de France et Compagnie des salins du Midi et des salines de l'Est/Comisión, T-154/94, Rec. p. II-1377, apartado 37).
- 31 En el presente caso, se desprende claramente del cuarto considerando del Reglamento n° 2187/93 y del examen concertado de sus artículos 1, 8 y 14 que dicho Reglamento establece un sistema de ofertas de indemnización dirigido a los productores SLOM I y SLOM II. En efecto, el cuarto considerando y los artículos 8 y 14 utilizan el término «oferta» y las frases «la indemnización se ofrecerá únicamente [...]» y «se ofrezca la indemnización», así como la expresión «oferta de indemnización». También resulta del cuarto considerando y, en especial, del artículo 11 del Reglamento impugnado que las ofertas son ofertas a tanto alzado, en la medida en que sus cuantías se calculan sin tener en cuenta los perjuicios concretamente padecidos ni los pormenores de la situación de cada productor. Los productores disponen de un plazo de dos meses para aceptar la oferta. La aceptación de la oferta implica la renuncia a cualquier acción contra las Instituciones por el daño sufrido (párrafo cuarto del artículo 14). En cambio, si se rechaza la oferta, las Instituciones quedan desvinculadas de dicha oferta en el futuro (párrafo tercero del artículo 14 del Reglamento), pero se mantiene abierta para los productores la posibilidad de ejercitar una acción de resarcimiento contra la Comunidad.

- 32 Así se pone de manifiesto que, como afirma el Consejo, el Reglamento n° 2187/93 se limita a prever que se dirija a los productores de leche que hayan sufrido perjuicios por la aplicación del Reglamento n° 857/84 una oferta de indemnización para el período determinado con arreglo a su artículo 8. Más concretamente, las normas que regulan esta oferta a tanto alzado permiten a dichos productores solicitar que se les dirija tal oferta y les dan un plazo de dos meses para aceptarla. Es connatural a la propia oferta que su aceptación lleve aparejadas determinadas consecuencias, en la medida en que implica la renuncia a toda acción contra las Instituciones. Sin embargo, la aceptación sigue siendo una opción que se deja al criterio de los productores.
- 33 En el supuesto de no aceptar la oferta, el productor sigue exactamente en la misma situación que si no hubiera sido adoptado el Reglamento de que se trata, ya que conserva el derecho a interponer un recurso de indemnización al amparo de los artículos 178 y 215 del Tratado.
- 34 Resulta, por consiguiente, del contenido del Reglamento impugnado que, en realidad, el Consejo abrió a los productores que tenían derecho a un resarcimiento una vía adicional de indemnización. Como ya se ha dicho, los productores ya tenían a su disposición la acción de resarcimiento prevista en los artículos 178 y 215 del Tratado. Dado que el número de productores afectados (véase el apartado 11 *supra*) impedía, según los considerandos del Reglamento n° 2187/93, tener en cuenta cada situación individual, el acto impugnado les confiere la posibilidad de obtener un resarcimiento al que tienen derecho sin interponer un recurso de indemnización.
- 35 Así pues, el Reglamento n° 2187/93 tiene, por lo que se refiere a los productores, la naturaleza de una proposición transaccional, cuya aceptación es facultativa, y constituye una alternativa a la solución judicial del conflicto. La situación jurídica de los productores interesados no se ve afectada de manera negativa, dado que el acto impugnado no restringe sus derechos. Antes bien, se limita a abrir una vía adicional para obtener un resarcimiento.

- 36 Por lo que se refiere a los artículos 8 y 14 del Reglamento n° 2187/93, cuya anulación solicita, más concretamente, la parte demandante, se limitan a establecer el período con respecto al cual ha de ofrecerse la indemnización y a determinar las consecuencias de la aceptación de la oferta. Pues bien, dado que la aceptación es facultativa, la producción de efectos de dichas disposiciones sigue estando sometida a la voluntad de cada productor destinatario de una proposición transaccional.
- 37 En estas circunstancias, y a la vista del criterio que se ha aplicado en relación con actos que simplemente reflejan la intención de una Institución (sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 1988, Reino Unido/Comisión, 114/86, Rec. p. 5289), el Tribunal de Primera Instancia estima que el Reglamento n° 2187/93 no es, en cuanto prevé una oferta dirigida a los productores, un acto susceptible de ser impugnado por éstos en el marco de un recurso de anulación.
- 38 Debe añadirse que, aparte de la oferta de indemnización y los requisitos a los que ésta se somete, el Reglamento n° 2187/93 no produce ningún efecto jurídico frente a los productores. En efecto, las normas del Reglamento que no se refieren a la oferta de indemnización y a sus requisitos sólo se aplican a las autoridades nacionales.
- 39 Por consiguiente, sin necesidad de examinar el primer motivo de inadmisibilidad, procede declarar la inadmisibilidad del recurso.

Costas

- 40 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así se hubiera solicitado. Por haber sido desestimados los motivos formulados por las partes demandantes, procede, según lo solicitado por el Consejo, condenarlas al pago de las costas originadas a dicha Institución. Con arreglo al apartado 4 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, el Reino Unido y la Comisión, partes coadyuvantes, soportarán su propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera ampliada)

decide:

- 1) **Declarar la inadmisibilidad del recurso.**
- 2) **Los demandantes soportarán sus propias costas y las del Consejo.**
- 3) **El Reino Unido y la Comisión cargarán con sus propias costas.**

Saggio

Bellamy

Kalogeropoulos

Tiili

Moura Ramos

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de abril de 1997.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

A. Saggio