CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CLAUS GULMANN

presentadas el 20 de abril de 1993 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. La cuestión prejudicial formulada ante el Tribunal de Justicia por la High Court of Justice, Queen's Bench Division, en este asunto, tiene su origen en la normativa sobre cuotas de leche adoptada por la Comunidad en 1984 mediante los Reglamentos (CEE) nº 856/84 y 857/84 del Consejo. [1]

El régimen de cuotas de leche y sus implicaciones al finalizar un arrendamiento

2. No es necesario describir las disposiciones de forma detallada. El Tribunal de Justicia ya está familiarizado con ellas debido a los numerosos asuntos que han suscitado.

El objetivo del régimen es frenar el crecimiento de la producción de leche y hacer posible un desarrollo estructurado que tenga en cuenta las condiciones de producción particulares nacionales y regionales. Este régimen consiste esencialmente en fijar cuotas (llamadas «cantidades de referencia»), de forma directa o indirecta, para la producción de leche en cada explotación y en pagar lo que se denomina una «tasa suplementaria» si se exceden dichas cuotas de leche. Las cuotas se fijan basándose en la producción efectiva de un año de referencia determinado.

El régimen supone una limitación considerable de la libertad de acción que deberían tener en circunstancias ideales los agricultores y pone en juego intereses económicos muy importantes. Si a una explotación no se le asigna una cuota de leche, no se puede producir en ella leche para la venta. Un agricultor que desee establecerse como productor de leche debe adquirir una explotación que disponga de una cuota de leche.

3. Como era de prever, el régimen ha originado problemas en las relaciones entre los arrendatarios y los arrendadores de explotaciones agrícolas. El Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de

* Lengua original: danés.

1 — DO 1984, L 90, pp. 10 y 13, respectivamente; EE 03/30, pp. 61 y 64, respectivamente.

estas cuestiones en un amplio numero de asuntos. [2] Dicho Tribunal se ha pronunciado *inter alia* acerca de si cabe y, si es así, en qué medida, deducir del Derecho comunitario la exigencia de que, al concluir un arrendamiento, el arrendador esté obligado a abonar al arrendatario una compensación económica en los casos en que la cuota de leche adscrita a la propiedad fuese concedida al arrendatario pero se transfiera al arrendador al término del arrendamiento.

4. Un principio clave del régimen es que las cuotas de leche pertenecen a la explotación. Así, el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 857/85 dispone que «en caso de venta, arrendamiento o transmisión por herencia de una explotación, la cantidad de referencia correspondiente se transferirá total o parcialmente al comprador, al arrendatario o al heredero según las modalidades que deben determinarse»; el Tribunal de Justicia ha declarado que este principio también se aplica en los casos en que el arrendamiento finaliza. [3] Por lo demás, las disposiciones originales del Reglamento nº 857/84 no contienen norma específica alguna acerca de la relación entre arrendadores y arrendatarios en caso de finalización del arrendamiento.

Sin embargo, en 1985 se modificó el Reglamento nº 857/84 y se añadió un nuevo apartado 4 al artículo 7 que establece, con respecto a la finalización de los arrendamientos, que «los Estados miembros podrán prever que la totalidad o parte de la cantidad de referencia correspondiente a la explotación o a la parte de la explotación que sea objeto del arrendamiento se ponga a disposición del arrendatario saliente, si pretendiere continuar la producción lechera». El motivo por el que se adoptó dicha norma era que en ciertos casos la aplicación del artículo 7 ocasionaba situaciones difíciles en el plano económico y social para el arrendatario saliente. [4]

5. Se ha observado en la práctica que las normas especiales recogidas en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento pueden ser también de interés para los arrendatarios. Con arreglo a esta disposición, los Estados miembros pueden, con la finalidad de reestructurar la producción de leche, conceder una indemnización a los productores que están dispuestos a abandonar la producción de leche definitivamente. A tenor del apartado 2 del artículo 4, las cantidades de referencia liberadas de este modo, en la medida de lo necesario, han de ser sumadas a la reserva nacional para ser asignadas a otros productores en determinados casos especiales. No es necesario abundar en el interés que puede tener un arrendatario cuyo arrendamiento está próximo a terminar en obtener una indemnización por abandonar definitivamente la producción de leche. Es igualmente innecesario explicar que los intereses del arrendador al respecto también han de

2 — Son de importancia primordial para el presente asunto las sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1989, Wachauf (5/88, Rec. p. 2609), y de 6 de diciembre de 1991, Posthumus (C-121/90, Rec. p. I-5833), a las que me referiré más adelante. Otras sentencias sobre la relación entre arrendatario y arrendador son las de 15 de enero de 1991, Ballmann (C-341/89, Rec. p. I-25); de 10 de enero de 1992, Kühn (C-177/90, Rec. p. I-35), y de 9 de julio de 1992, Maier (C-236/90, Rec. p. I-4484). Véanse, también, las conclusiones del Abogado General Sr. Lenz en el asunto Herbrink, C-98/91 (el Tribunal de Justicia aún no se ha pronunciado en este asunto).

3 — Apartado 13 de la sentencia Wachauf, antes citada en la nota 2.

4 — Véase el sexto considerando del preámbulo del Reglamento nº 590/85 del Consejo, de 26 de febrero de 1985 (DO L 68, p. 1; EE 03/33, p. 247).

salvaguardarse. No existe ninguna norma concreta en los Reglamentos aplicables acerca de cómo ha de resolverse este conflicto de intereses. Al igual que se deja al arbitrio de los propios Estados miembros si han de establecerse efectivamente regímenes de compensación, los Estados miembros tienen autonomía para adoptar disposiciones específicas para la aplicación de cualquiera de estos regímenes.

6. Basándose únicamente en este examen, puede concluirse que las disposiciones comunitarias pertinentes no incluyen ninguna obligación expresa para los Estados miembros de proteger los intereses económicos del arrendatario respecto a las cuotas de leche cuanto termina su arrendamiento. Ciertamente, la norma específica del apartado 4 del artículo 7 va dirigida expresamente a resolver los problemas del arrendatario, pero no obliga a los Estados miembros a adoptar una normativa, que en cualquier caso tiene un alcance limitado que la hace poco interesante en aquellos casos en que el arrendamiento finaliza pero el arrendatario no desea continuar produciendo leche en otra empresa. Además, el régimen especial de indemnización del apartado 1 del artículo 4 es facultativo para los Estados miembros y, en cualquier caso, se deja a su arbitrio la adopción de las disposiciones concretas de aplicación y desarrollo.

Por otra parte, queda claro a mi modo de ver que las normas comunitarias no impiden a los Estados miembros adoptar disposiciones dirigidas a proteger los intereses económicos de los arrendatarios cuando se da la circunstancia de que, al finalizar un arrendamiento, las cuotas de leche quedan vinculadas a la explotación que se abandona.

7. El punto clave de este asunto es si puede deducirse de las disposiciones comunitarias pertinentes o de los principios del Derecho comunitario para la protección de los derechos fundamentales que los Estados miembros tienen la obligación de proteger los intereses económicos de los arrendatarios y, si es así, con qué alcance y en qué circunstancias.

Hechos del asunto y marco normativo nacional

8. En 1962, el demandante en el litigio principal, Dennis Bostock, tomó en arrendamiento una explotación que había sido arrendada previamente por su padre y por su abuelo. En 1962, en la explotación había una cabaña de 40 vacas. El Sr. Bostock amplió tanto las instalaciones de producción como la cabaña de forma considerable a través de los años y al final de su contrato de arrendamiento había 64 vacas en la explotación. Al implantarse el régimen de cuotas de leche, se le asignó una cuota correspondiente a su producción durante el año de referencia. En 1984, principalmente por motivos de salud, decidió resolver su contrato de arrendamiento de la explotación. La resolución tuvo lugar en la fecha acordada, el 25 de marzo de 1985, y, conforme a las disposiciones aplicables en la materia, se hizo una evaluación especial de las obligaciones económicas de las partes. Con arreglo a la información de que dispongo, no se solicitó ni se pagó ninguna indemnización por la cuota de leche.

El Sr. Bostock había reflexionado sobre la cuestión, pero tanto él como sus asesores averiguaron que no podía basarse en el Derecho comunitario ni en el Derecho nacional para exigir dicha indemnización. La valoración que el Sr. Bostock hizo de la situación era que no tenía posibilidad alguna de acogerse al régimen de indemnización por abandono definitivo de la producción de leche que se implantó en el Reino Unido al mismo tiempo que se establecía el régimen de cuotas de leche. Con arreglo a dicho régimen de indemnización, debía presentarse una solicitud dentro de un breve plazo de tiempo establecido, y dicha solicitud estaba sujeta a unos requisitos que no podía cumplir. Entre dichos requisitos figuraba el consentimiento del arrendador, que al Sr. Bostock le parecía imposible obtener. También existían motivos que impedían que el Sr. Bostock hiciera uso de la posibilidad prevista en el apartado 4 del artículo 7 del Reglamento de retener la cuota de leche. Por una parte, ya no deseaba continuar como productor agrícola y, por otra, el apartado 4 del artículo 7 no había sido aplicado en el Reino Unido.

9. No obstante, se consideró que esta situación jurídica no era satisfactoria. Por este motivo, mediante la adopción de la Agriculture Act 1986, se establecieron disposiciones que hacían posible, al finalizar un contrato de arrendamiento, que el arrendatario obtuviera una indemnización del arrendador por las cuotas de leche. Estas disposiciones entraron en vigor en septiembre de 1986 y tanto los artículos 13 y 14 como los Anexos 1 y 2 establecieron normas detalladas para el cálculo de la indemnización. Los principios fundamentales de dichas normas son los siguientes: el derecho a la indemnización se subordina a que se asignara la cuota de leche al arrendatario saliente durante el período de vigencia del contrato de arrendamiento; la indemnización se calcula de acuerdo con una formula preestablecida basada en un reparto teórico entre el arrendatario y el arrendador; y en la eventualidad de que no se alcance un acuerdo, ambas partes pueden solicitar que la controversia se resuelva mediante arbitraje. Se ha afirmado en este procedimiento ante el Tribunal de Justicia que dicho régimen constituye una base apropiada para proporcionar una protección razonable a los intereses económicos del arrendatario.

Sin embargo, dicha Ley carece de efecto retroactivo y, por lo tanto, no pueden acogerse a ella los arrendatarios cuyos arrendamientos finalizaron entre la implantación del régimen de cuotas de leche en abril de 1984 y la fecha en que la nueva normativa entró en vigor, en septiembre de 1986. Por consiguiente, el Sr. Bostock no estaba cubierto por este régimen de indemnización.

10. El Sr. Bostock no advirtió que era posible interponer un recurso de indemnización con base en el Derecho comunitario hasta que el Tribunal de Justicia dictó sentencia el 13 de julio de 1989 en el asunto Wachauf. El apartado 19 de dicha sentencia atrajo la atención del Sr. Bostock, al declarar el Tribunal de Justicia en él que

— «una normativa comunitaria que privara sin compensación alguna al arrendatario, al término del contrato de arrendamiento, del fruto de su trabajo y de las inversiones por él efectuadas en la explotación arrendada, sería incompatible con las

exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario», y que

— «dichas exigencias vinculan, asimismo, a los Estados miembros cuando aplican la normativa comunitaria, de lo que resulta que estos últimos están obligados, en lo posible, a aplicar dicha normativa de modo que no se menoscaben tales exigencias.»

11. En estas circunstancias, el Sr. Bostock entabló en mayo de 1990 una acción judicial contra el Ministry of Agriculture ante la High Court, solicitando que se obligara al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para que se pagara una indemnización a los arrendatarios que habían abandonado sus explotaciones entre abril de 1984 y septiembre de 1986. Sugirió que ello podía realizarse haciendo extensivas las disposiciones de indemnización de la Agriculture Act 1986 a dichos arrendatarios o adoptando otras medidas apropiadas. [5]

12. La High Court ha formulado dos cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia.

Primera cuestión

13. El origen de esta cuestión [6] es la situación de hecho a la que se enfrenta el Sr. Bostock, esto es, una situación en la que se le asignó una cuota de leche durante el arrendamiento y en la que, al finalizar el arrendamiento, la cuota se traspasó al arrendatario sin indemnización, y se subraya que el arrendatario no estaba habilitado para acogerse a los regímenes que prevén el apartado 1 del artículo 4 y el apartado 4 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84. Se pregunta si, en estas circunstancias, puede deducirse del Derecho comunitario que un Estado miembro está obligado a establecer un régimen de indemnizaciones similar al que introdujo la

5 — La High Court ha afirmado que existen otros sesenta arrendatarios en la misma situación que el Sr. Bostock que han entablado acciones judiciales contra sus arrendadores para obtener una indemnización equivalente a la que establece la Agriculture Act 1986. Dichos procedimientos están en suspenso en espera de una sentencia del Tribunal de Justicia sobre las cuestiones que le han sido formuladas en este asunto.

6 — La cuestión se lee como sigue:
«¿Han de ser interpretados el Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, el Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, el Reglamento (CEE) nº 1371/84 de la Comisión y/o los principios generales del Derecho comunitario en el sentido de que imponen a un Estado miembro la obligación de adoptar con respecto al período comprendido entre abril de 1984 [cuando entró en vigor el sistema de cantidades de referencia] y septiembre de 1986 [cuando entraron en vigor en el Reino Unido las normas de indemnización de la Agriculture Act 1986] medidas similares a las adoptadas en el Reino Unido mediante la Agriculture Act 1986 respecto al período a partir de septiembre de 1986, que otorgan a un arrendatario el derecho a obtener una indemnización de su arrendador cuando se den las siguientes circunstancias:
i) se le había asignado una cantidad de referencia al arrendatario en relación con la explotación según los Reglamentos mencionados;
ii) el arrendatario resolvió el arrendamiento durante el período de referencia;
iii) al resolver el arrendamiento, la cantidad de referencia fue traspasada junto con la explotación al arrendador;
iv) la situación no estaba prevista en el apartado 4 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84 en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 590/85 del Consejo y, en cualquier caso, el Estado miembro afectado no había ejercido la facultad otorgada por esta norma de poner una parte o la totalidad de la cantidad de referencia a disposición del arrendatario saliente;
v) el Estado miembro afectado aplicaba un "régimen para productores que abandonan la producción" con arreglo a la letra a) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 857/84, pero se le exigía al arrendatario obtener la autorización del arrendador para acogerse a dicho régimen, las solicitudes correspondientes no se admitían en el momento en que el arrendatario resolvió por su propia voluntad el arrendamiento y el dinero disponible para indemnizaciones era limitado?»

Agriculture Act 1986, aplicable a los arrendatarios cuyo arrendamiento finalizó durante el período comprendido entre abril de 1984, fecha en que comenzó a aplicarse el régimen de cuotas, y septiembre de 1986, cuando entró en vigor la Agriculture Act 1986. Se pregunta, en particular, si dicha obligación puede deducirse de los Reglamentos comunitarios pertinentes y/o de los principios generales del Derecho comunitario.

14. El Sr. Bostock alega, en particular, que conforme al Derecho comunitario los principios fundamentales tienen carácter vinculante para los Estados miembros, que dichos principios incluyen la prohibición de las discriminaciones y el respeto a la propiedad privada, que las normas sobre indemnizaciones por cuotas de leche se han adoptado al amparo del Derecho comunitario y que, por lo tanto, los Estados miembros tienen la obligación de atenerse a estos principios cuando adoptan disposiciones nacionales sobre indemnizaciones en favor de los arrendatarios. Según el Sr. Bostock, conforme al artículo 5 del Tratado CEE, los Estados miembros tienen el deber de asegurar el cumplimiento del Derecho comunitario y este deber incumbe tanto a los órganos administrativos como a los Tribunales nacionales. También se deduce del Derecho comunitario, en opinión del Sr. Bostock, que el legislador tiene la obligación de reformar su legislación nacional si el Tribunal de Justicia declara su incompatibilidad con el Tratado.

15. Procede afirmar con carácter preliminar que no se puede deducir de las disposiciones de los Reglamentos concretos citados en la cuestión una respuesta afirmativa a la cuestión del órgano jurisdiccional nacional. Los Reglamentos de que se trata son el Reglamento nº 856/84 del Consejo, por el que se modificó el Reglamento nº 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y los productos lácteos e introdujo la disposición que constituye la base del régimen de cuotas de leche, el Reglamento nº 857/84 del Consejo, sobre normas generales del régimen de cuotas de leche, y el Reglamento nº 1371/84 de la Comisión, que contiene las disposiciones de aplicación del Reglamento nº 857/84. Dichos Reglamentos no ofrecen una base jurídica para establecer que los Estados miembros tengan la obligación de asegurar la protección de los intereses económicos de un arrendatario al finalizar un contrato de arrendamiento. Como he señalado con anterioridad, existen ciertas disposiciones en el Reglamento nº 857/84 que en determinadas circunstancias implican la protección de los intereses económicos del arrendatario, pero éstas son disposiciones que los Estados miembros tienen la facultad de aplicar, sin estar obligados a ello. A mi modo de ver, si cabe deducir del régimen que establece el Reglamento algo relevante para la respuesta a la cuestión del órgano jurisdiccional nacional, ha de ser que, por el contrario, cada Estado miembro es libre de decidir si han de protegerse, y si es así, en qué medida, los intereses económicos de los arrendatarios.

16. En relación con esto, es necesario señalar que el Reglamento nº 857/84 del Consejo ha sido derogado y sustituido por el Reglamento nº 3950/92 del Consejo, de 28 de diciembre de 1992, por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos. [7] Dicho Reglamento modifica en cierta medida los principios del Reglamento nº 857/84 que tienen importancia en un asunto como el de autos.

7 — DO L 405, p. 1.

El principio de que en caso de venta o arrendamiento la cuota de leche pertenece a la explotación se encuentra en el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento n° 3950/92. Esta norma se complementa con una nueva disposición en el apartado 2 del artículo 7, cuyo tenor es el siguiente:

«A falta de acuerdo entre las partes, en el caso de los arrendamientos rústicos que hayan de expirar sin posibilidad de reconducción en condiciones análogas, o en situaciones que produzcan efectos jurídicos comparables, las cantidades de referencia disponibles de las explotaciones afectadas serán transferidas en todo o en parte a los productores que vayan a explotarlas, con arreglo a las disposiciones adoptadas o por adoptar por parte de los Estados miembros, teniendo en cuenta los intereses legítimos de las partes.»

El artículo 8 del Reglamento n° 3950/92 establece la correspondiente obligación de tener en cuenta los «intereses legítimos de las partes». Dicho artículo prevé normas equivalentes a las del artículo 4 del Reglamento n° 857/84.

Durante la vista, la Comisión afirmó que las nuevas disposiciones debían examinarse con la sentencia Wachauf como telón de fondo.

No hay necesidad en este procedimiento de hacer un examen de los efectos legales de estas nuevas disposiciones. Baste con decir que en principio es posible deducir del nuevo Reglamento una eventual obligación por parte de los Estados miembros, en cierto modo inespecífica, de adoptar disposiciones que tengan en cuenta los intereses legítimos de las partes, incluyendo los arrendatarios.

Considero que estas nuevas disposiciones no pueden utilizarse como una ayuda interpretativa importante que permita resolver la cuestión decisiva en el presente asunto, esto es, si de los principios de Derecho comunitario sobre la protección de los derechos fundamentales puede deducirse que los Estados miembros tienen una obligación positiva de proteger los intereses económicos de los arrendatarios al finalizar un contrato de arrendamiento. En la actualidad, dicha obligación es, al parecer, consecuencia expresa de un Reglamento adoptado por el Consejo, pero de ello no se puede deducir que la obligación no existiera previamente con arreglo a los principios generales del Derecho comunitario para la protección de los derechos fundamentales. El significado de la nueva normativa puede ser que el Consejo consideró que era necesario prever expresamente una obligación de este tipo por parte de los Estados miembros, pero también puede significar simplemente que el Consejo consideró que era apropiado establecer dicha obligación en términos expresos, aunque ya existiera implícitamente en los principios generales del Derecho comunitario.

17. Antes de examinar la cuestión de si al finalizar un contrato de arrendamiento pueden deducirse obligaciones para los Estados miembros con arreglo a los derechos fundamentales vigentes en el ordenamiento jurídico comunitario, procede analizar

previamente la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Wachauf y seguidamente reflexionar brevemente acerca del contenido material de la obligación de proteger los intereses de los arrendatarios que puede extraerse de los derechos fundamentales reconocidos por el Derecho comunitario.

El asunto Wachauf

18. El asunto Wachauf se refería a una cuestión prejudicial formulada por un tribunal alemán. El Sr. Wachauf gestionaba una explotación agrícola como arrendatario. El arrendador resolvió el contrato de arrendamiento. En consecuencia, el Sr. Wachauf solicitó una indemnización por abandono definitivo de la producción de leche con arreglo a la normativa alemana aplicable en la materia. Las autoridades desestimaron la solicitud porque el arrendador se negó a prestar su consentimiento y dicho consentimiento era, conforme a la legislación alemana, un requisito para que se acogiera la solicitud. El tribunal alemán examinó el asunto basándose en el hecho de que, al inicio del arrendamiento, la propiedad arrendada no estaba equipada para la producción de leche y que fue el Sr. Wachauf quien, durante su arrendamiento, sentó las bases para la producción de leche en la explotación. El tribunal alemán dudaba de hasta qué punto eran aplicables en dichas circunstancias las disposiciones comunitarias pertinentes, conforme a las cuales la cuota de leche se transfiere al arrendador (la cuota de leche pertenece a la explotación). El Tribunal de Justicia declaró, para resolver las cuestiones que le fueron sometidas, que las normas generales del Reglamento también eran aplicables a una situación como la del Sr. Wachauf. Sin embargo, en su resolución de remisión el tribunal alemán afirmó que dicho resultado no es razonable cuando el arrendador nunca ha producido leche ni ha contribuido a establecer una explotación que produzca leche, dado que el arrendatario se vería por ello privado de los frutos de su trabajo sin recibir indemnización alguna, lo que sería contrario a la Constitución alemana.

Al examinar este punto de vista, el Tribunal de Justicia, en los apartados 17 y 18 de su sentencia, se refirió primero a su jurisprudencia reiterada conforme a la cual los derechos fundamentales forman parte integrante de los principios generales del Derecho, cuyo cumplimiento ha de asegurar el Tribunal de Justicia, y resumió brevemente el contenido de los derechos fundamentales pertinentes. En el apartado 19 se afirma que «una normativa comunitaria que privara sin compensación alguna al arrendatario, al término del contrato de arrendamiento, del fruto de su trabajo y de las inversiones por él efectuadas en la explotación arrendada, sería incompatible con las exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario. Dicha exigencias vinculan, asimismo, a los Estados miembros cuando aplican la normativa comunitaria [...]». En los apartados 20 y 21 se analiza el alcance del apartado 4 del artículo 7 y del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 857/84 y en el apartado 22 se declara que «la normativa comunitaria controvertida reserva a las autoridades nacionales competentes un margen de apreciación suficientemente amplio, que les permite aplicar dicha normativa en un sentido acorde con las exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales, bien dando al arrendatario la posibilidad de conservar la totalidad o parte de la cantidad de referencia,

si proyecta continuar su producción lechera, o indemnizándole cuando se comprometa a abandonar definitivamente dicha producción». A continuación señala en el apartado 23: «Debe rechazarse, por tanto, la alegación basada en una contradicción entre la normativa controvertida y las exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario.»

19. Es obvio que existen diferencias significativas entre el asunto Wachauf y el de autos. El asunto Wachauf se refería a la aplicación de las normas relativas a la indemnización en caso de abandono definitivo de la producción de leche. En el caso de autos, el Sr. Bostock renunció a solicitar dicha indemnización desde el principio porque consideraba, acertadamente según la información de que disponía, que no le era posible acogerse al régimen de los productores salientes del Reino Unido. En el asunto Wachauf, el contrato de arrendamiento fue resuelto por el arrendador, mientras que en este asunto fue el Sr. Bostock quien resolvió el contrato de arrendamiento. En el asunto Wachauf, fue el arrendatario quien inició la producción de leche en la explotación, mientras que el Sr. Bostock simplemente ha incrementado la producción de leche existente en la explotación al iniciar su arrendamiento.

Estas diferencias significan, a primera vista, que existía una necesidad concreta mayor de proteger los intereses del Sr. Wachauf que de proteger los del Sr. Bostock.

Pero estas diferencias no pueden tener una importancia concluyente respecto a la respuesta que ha de darse a la cuestión formulada en el presente asunto. La cuestión es si puede deducirse de los principios generales del Derecho comunitario que los Estados miembros tienen la obligación de adoptar normas para proteger los intereses económicos de los arrendatarios equivalentes a las disposiciones de la Agriculture Act 1986 y en dicha Act no parece que se le diera una importancia determinante a las diferencias que existen entre las circunstancias del Sr. Wachauf y las del Sr. Bostock.

20. La base fundamental de la cuestión planteada es, sin duda, la declaración del Tribunal de Justicia en el apartado 19 de la sentencia Wachauf en el sentido de que puede deducirse de los derechos fundamentales vigentes en el ordenamiento jurídico comunitario que existe una obligación de proteger los intereses económicos y que dicha obligación también incumbe a los Estados miembros cuando aplican las disposiciones comunitarias.

El contenido material de los derechos fundamentales examinados en el asunto Wachauf

21. Se deduce de la sentencia Wachauf que los principios del Derecho comunitario sobre la protección de los Derechos fundamentales implican que ha de indemnizarse a un arrendatario si, al finalizar su contrato de arrendamiento, se ve privado «del fruto de su trabajo y de las inversiones por él efectuadas en la explotación arrendada».

22. Es necesario destacar que la Comisión y el Reino Unido alegaron en dicho asunto que una cuota de leche no es más que un instrumento de gestión del mercado que no puede considerarse un bien incorporal que pueda originar derechos de propiedad.

El Abogado General Sr. Jacobs hizo los siguientes comentarios acerca de esta alegación en sus conclusiones en aquel asunto: «A mi juicio, esto puede, en su caso, coincidir con la intención de la legislación comunitaria, pero no con la realidad económica. Si se analiza la naturaleza de la cuota desde el punto de vista del productor, está claro que representa de hecho una autorización de producir una cantidad determinada de un bien (leche) a un precio garantizado en mayor o menor medida, sin incurrir en una sanción (la tasa suplementaria). En un mercado materialmente paralizado por la introducción de cuotas, semejante "autorización" adquiere necesariamente un valor económico. Este valor se traduce esencialmente en un aumento de la renta de arrendamiento de la finca y del valor económico de las explotaciones productoras de leche» (punto 25).

El Abogado General Sr. Jacobs afirmó previamente: «[...] me parece evidente que debe respetarse siempre el principio del respeto a la propiedad privada al aplicar la legislación sobre las cuotas. [...] Este análisis me parece aplicable a un bien incorporal como la cuota lechera, que puede considerarse, con razón, que tiene un valor económico autónomo y, en la línea de este análisis, considero que pueden existir situaciones en las que el hecho de que el arrendatario pierda definitivamente el uso y el valor de la cuota, a la conclusión del arrendamiento, puede considerarse una medida expropiatoria» (punto 24).

En cualquier caso, podría pensarse que el Tribunal de Justicia basó su sentencia en el asunto Wachauf, hasta cierto punto, en el mismo análisis que hace el Abogado General Sr. Jacobs en sus conclusiones.

Pero también debe observarse que el Tribunal de Justicia se limitó a sentar un principio general del que no se pueden deducir fácilmente, en mi opinión, los requisitos concretos para determinar cuándo ha de abonarse una indemnización y los principios que han de aplicarse para determinar el importe de dicha indemnización.

Ello coincide también con el punto de vista expresado en las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs quien afirmó *inter alia*: «De ser certero el precedente análisis, el hecho de que un Estado miembro no prevea ninguna indemnización, *puede* pues constituir, en determinados casos, una violación del principio del respeto del derecho de propiedad» (punto 27; el subrayado es mío); «Es naturalmente al órgano jurisdiccional nacional a quien corresponde determinar, en el presente caso, si han de tenerse en cuenta, y en qué medida, los intereses del arrendatario sobre la cuota. A mi juicio, el Tribunal de Justicia no ha de intentar precisar, en el marco del presente asunto, los tipos de circunstancias que deberán tomar en consideración los órganos jurisdiccionales nacionales» (punto 30).

23. Como, en el presente asunto, se trata de determinar si se deduce de los derechos fundamentales del Derecho comunitario que los Estados miembros están obligados a adoptar normativas equivalentes a la Agriculture Act 1986, no procede tampoco estudiar aquí con más detenimiento el contenido material del derecho fundamental enunciado por el Tribunal de Justicia. En efecto, puede considerarse aceptado el hecho de que la Agriculture Act 1986 confiere a los agricultores una protección que satisface las exigencias derivadas del Derecho fundamental declarado por el Tribunal de Justicia.

Tampoco se ha puesto en duda, en el caso de autos, la legalidad, a la vista del Derecho comunitario, de las reglas concretas adoptadas. La duda se refiere únicamente a la cuestión de si hubiera sido necesario igualmente adoptar normas equivalentes a las de 1986 para el período anterior a la entrada en vigor de estas últimas.

24. Es necesario, sin embargo, hacer dos observaciones en lo relativo al contenido material del Derecho fundamental que puede tener cierta relevancia en caso de que el Tribunal de Justicia considerase que se deduce del Derecho comunitario que los Estados miembros tienen una obligación general de adoptar normas que protejan los intereses económicos de los arrendatarios.

En primer lugar, se puede dejar a las administraciones y a los órganos jurisdiccionales nacionales la tarea de determinar el contenido material de dicho derecho fundamental. Es posible y verosímil que dispongan de un amplio margen de apreciación en lo relativo a los detalles de las normas destinadas a proteger los intereses de los arrendatarios, pero en última instancia es el Tribunal de Justicia el que debe fijar los límites de dicho margen de apreciación, lo que no es tarea fácil.

25. En segundo lugar, es necesario mencionar, para ser exhaustivo, que hay que dar la razón al Gobierno británico cuando declara que no cabe dar al derecho fundamental contemplado por el Tribunal de Justicia un contenido que obligue a adoptar una normativa equivalente precisamente a la que se ha promulgado en el Reino Unido. Los Estados miembros han podido establecer igualmente, en su caso, una protección suficiente de los intereses económicos de los arrendatarios, adoptando normas sobre las que no se puede afirmar en sentido estricto que correspondan a las de la Agriculture Act 1986.

Sin embargo, opino que ello no es determinante en el contexto del presente asunto. En efecto, podría fundamentarse una respuesta afirmativa a la cuestión planteada en el hecho de que, en cualquier circunstancia, la Agriculture Act 1986 satisface de modo suficiente la obligación alegada de proteger los derechos fundamentales conforme al Derecho comunitario y que, por lo tanto, debe deducirse de la prohibición de discriminar a los productores comunitarios, establecida en el artículo 40 del Tratado, que la Agriculture Act 1986 debe aplicarse igualmente a los agricultores que no han podido ampararse directamente en las disposiciones de esta Ley, debido a la fecha de entrada en vigor de esta última.

¿Son vinculantes los derechos fundamentales aplicables en Derecho comunitario para los Estados miembros en una situación como la de autos?

26. Por lo tanto, la cuestión clave es si la premisa fundamental de este argumento —es decir, que conforme al Derecho comunitario, los Estados miembros tienen la obligación de proteger los intereses de los arrendatarios— es correcta.

27. Como ya he señalado, el Sr. Bostock considera que dicha premisa ya aparece de forma implícita en la sentencia Wachauf, en la que se sostiene que los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario vinculan «asimismo a los Estados miembros cuando aplican la normativa comunitaria». El Reino Unido alega que no es posible deducir que los Estados miembros tengan una obligación tan genérica y señala en este sentido que la sentencia Wachauf sólo puede interpretarse en el sentido de que a los Estados miembros les incumbe dicha obligación cuando aplican disposiciones comunitarias que están previstas específicamente en los Reglamentos comunitarios. La Comisión —si he entendido bien— opina que conforme al Derecho comunitario los Estados miembros no tienen una obligación genérica de proteger los derechos fundamentales de los arrendatarios pero que, por otro lado, dicha obligación existe cuando los Estados miembros adoptan disposiciones que tienen por objeto o efecto la protección de los intereses económicos de los arrendatarios.

28. En sus conclusiones en el asunto Wachauf, el Abogado General Sr. Jacobs consideró que era posible deducir del Derecho comunitario que los Estados miembros tienen la obligación de proteger los intereses de los arrendatarios, incluso cuando estos no han hecho uso de las posibilidades de adoptar las normativas previstas en el apartado 1 del artículo 4 y en el apartado 4 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84. Por consiguiente, propuso que el Tribunal de Justicia diera *inter alia* la siguiente respuesta a las cuestiones formuladas en aquel asunto: «El principio del respeto del derecho de la propiedad garantizado por el ordenamiento jurídico comunitario exige que los Estados miembros procuren que el propietario pague una indemnización al arrendatario que pierda el derecho a explotar la cuota al término de su contrato de arrendamiento, si, teniendo en cuenta la situación especial de dicho arrendatario, el hecho de no prever una indemnización conduce a una violación del principio de respeto a la propiedad» (número 4 del punto 31). [8]

29. En mi opinión, la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Wachauf no puede citarse para apoyar el punto de vista de que se deduce de los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario que a los Estados miembros les incumbe una obligación de establecer una protección general de los intereses económicos de los arrendatarios en relación con las cuotas de leche. Como he señalado con anterioridad, el Tribunal de Justicia declaró que las disposiciones comunitarias controvertidas otorgan a las autoridades nacionales un margen de apreciación suficientemente amplio para permitirles aplicar

8 — Este punto de vista aparece reiterado en sus conclusiones en el asunto Posthumus, antes citado en la nota 2; véanse, en particular, los puntos 19 a 22.

dichas normas de conformidad con las exigencias de la protección de los derechos fundamentales, bien ofreciendo al arrendatario la posibilidad de conservar la totalidad o una parte de la cantidad de referencia si pretende continuar produciendo leche, o indemnizándole si decide abandonar dicha producción definitivamente, y que por lo tanto no existe un conflicto entre dichas normas comunitarias y las exigencias de la protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario. La declaración del Tribunal de Justicia en el sentido de que los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario vinculan «asimismo a los Estados miembros cuando aplican la normativa comunitaria» era una de las premisas necesarias para que el Tribunal de Justicia pudiera alcanzar dicho resultado y muy probablemente debe interpretarse simplemente como una referencia al hecho de que dicha obligación entra en juego cuando los Estados miembros aplican normas basándose en una disposición de Derecho comunitario que los habilita expresamente. [9]

30. Por otra parte, sin embargo, seria incorrecto suponer que en la sentencia Wachauf el Tribunal de Justicia se pronunció acerca de la cuestión planteada en el caso de autos.

9 — La sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Posthumus (véase la nota 2) posiblemente sea la expresión de la opinión de que no existe una obligación general que incumba a los Estados miembros con base en el Derecho comunitario de proteger los intereses económicos de los arrendatarios. Dicho asunto se refería a un litigio entre los arrendatarios de una explotación agrícola y el comprador de una pequeña parte de dicha explotación, y la cuestión formulada versaba en particular sobre el cálculo de la cuantía de la cuota de leche que, según el comprador, debía serle transferida. El órgano jurisdiccional de remisión señaló, refiriéndose a la sentencia Wachauf, que transferir al comprador una parte proporcional de la cuota de leche podría resultar incompatible con los derechos de los arrendatarios. Como he mencionado anteriormente, el Abogado General Sr. Jacobs consideró que, en estas circunstancias, los ordenamientos jurídicos nacionales tenían la obligación de proteger los derechos de los arrendatarios. El Tribunal de Justicia no se pronunció acerca de esta cuestión y resolvió el problema mediante la interpretación de las disposiciones pertinentes de los Reglamentos que establecían los criterios para la asignación de las cuotas de leche.

Esta cuestión ha de contestarse basándose en la jurisprudencia general del Tribunal de Justicia sobre los efectos jurídicos en los Estados miembros de los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario.

A priori, ha de observarse que, en su sentencia de 18 de junio de 1991 en el asunto C-260/89, ERT, [10] el Tribunal de Justicia declaró:

— en primer lugar, que «los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia», y,

— en segundo lugar, que: «Al efecto, el Tribunal de Justicia se inspira en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros así como en las indicaciones proporcionadas por los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos con los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido (véase, sobre todo, sentencia de 14 de mayo de 1974, Nold, 4/73, Rec. p. 491, apartado 13). El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos reviste a este respecto un significado particular (véase, sobre todo, sentencia de 15 de mayo de 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, apartado 18). De ahí se deduce que, como afirmó el Tribunal de Justicia en la sentencia de 13 de julio de 1989, Wachauf (5/88, Rec. p. 2609), apartado 19, no pueden admitirse en la Comunidad medidas incompatibles con el respeto de los derechos humanos reconocidos y garantizados de esta manera» (apartado 41).

10 — Rec. p. I-2925.

Ante todo, es necesario subrayar también que el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de sostener que los derechos fundamentales son parte integrante del Derecho comunitario para garantizar que las Instituciones comunitarias cumplan dichos derechos fundamentales en el ejercicio de las facultades que les otorgan los Tratados. El Tribunal de Justicia, que conforme al artículo 164 del Tratado «garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del [...] Tratado», debe garantizar necesariamente que las Instituciones comunitarias respeten los derechos fundamentales. Es especialmente importante a este respecto que los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario se basen no sólo en «los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos con los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido», sino también en «las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros».

31. Conforme a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario no pueden utilizarse para determinar la legalidad de una legislación nacional que no esté comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario. El Tribunal de Justicia declaró pues en su sentencia en el asunto ERT: «Según su jurisprudencia (véanse las sentencias de 11 de julio de 1985, Cinéthèque, asuntos acumulados 60/84 y 61/84, Rec. p. 2605, apartado 26, y de 30 de septiembre de 1987, Demirel, 12/86, Rec. p. 3719, apartado 28), el Tribunal de Justicia no puede enjuiciar, en relación con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, una normativa nacional ajena al ordenamiento comunitario» (apartado 42). El Tribunal de Justicia reiteró esta afirmación en el apartado 31 de su sentencia de 4 de octubre de 1991 en el asunto Grogan, C-159/90. [11]

11 — Rec. p. I-4685.

El Tribunal de Justicia ha declarado que la legislación de los Estados miembros puede ser enjuiciada con base en los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario por lo menos en dos situaciones: primeramente, cuando la legislación nacional aplica la normativa comunitaria (apartado 19 de la sentencia Wachauf); en segundo lugar, pero de forma más indirecta, en los casos en que una disposición del Tratado que establece una excepción al principio de libre circulación es alegada por un Estado miembro para justificar una restricción a la libre circulación originada por la legislación de dicho Estado miembro. Los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario en este segundo grupo de casos inciden de forma más indirecta como consecuencia del hecho de que el Tribunal de Justicia emplea los derechos fundamentales para dar una interpretación restrictiva o amplia de las excepciones a la libre circulación establecidas en el Tratado. [12]

32. El punto clave en este asunto es si unas disposiciones como las adoptadas en

12 — En el apartado 43 de la sentencia ERT, el Tribunal de Justicia afirmó: «En particular, cuando un Estado miembro invoca los artículos 55 y 56 para justificar una normativa que puede obstaculizar el ejercicio de la libre prestación de servicios, esta justificación, prevista por el Derecho comunitario, debe interpretarse a la luz de los principios generales del Derecho y especialmente de los derechos fundamentales».
En su sentencia de 25 de noviembre de 1986, Klensch (asuntos acumulados 201/85 y 202/85, Rec. p. 3503), el Tribunal de Justicia declaró que la prohibición de discriminación establecida en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE no es sino la expresión específica del principio general de igualdad que forma parte de los principios fundamentales del ordenamiento comunitario y que «esta disposición contempla todas las medidas relativas a la organización común de los mercados agrícolas, independientemente de la autoridad que las dicte. Por consiguiente, también obliga a los Estados miembros cuando participan en la puesta en funcionamiento de esta organización» (apartados 8 y 9).
En sus conclusiones en el asunto Konstantinidis, C-168/91 (Rec. p. I-1191), el Abogado General Sr. Jacobs expresa su opinión de que un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia que invoca los artículos 48, 52 y 59 del Tratado en relación con un empleo o una profesión en otro Estado miembro tiene «motivos para considerar que, dondequiera que vaya buscando su sustento en la Comunidad Europea, será tratado conforme a un código común de valores fundamentales, en particular aquéllos que reconoce el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos» (apartado 46, *traducción provisional*). En su sentencia de 30 de marzo de 1993 en ese asunto, el Tribunal de Justicia no se pronunció acerca de esta sugerencia que, en mi opinión, tiene un alcance excesivo.

la Agriculture Act 1986 están vinculadas de modo tan estrecho con el Derecho comunitario que «queden dentro del ámbito del Derecho comunitario». La solución es de gran importancia porque es determinante para la división de poderes entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales en cuanto a la protección de los derechos fundamentales, y contestar a la cuestión no es tarea fácil. El tema se sitúa en un terreno en el que el Tribunal de Justicia ha de aventurarse con suma cautela. Pueden surgir cuestiones similares en los casos más diversos y es importante que el Tribunal de Justicia desarrolle su jurisprudencia a la vista de los asuntos que le sean sometidos.

33. Un factor relevante en este asunto es que al implantar el régimen de cuotas de leche en 1984 el legislador comunitario no estableció una obligación general por parte de los Estados miembros de proteger los intereses económicos de los arrendatarios en relación con las cuotas de leche.

La Comisión señaló acertadamente en sus observaciones orales que a los Estados miembros se les ha otorgado expresamente una facultad discrecional, y que la normativa comunitaria guarda silencio en gran parte acerca de los respectivos intereses de arrendadores y arrendatarios, y como consecuencia de ello es la legislación nacional la que ha de zanjar la cuestión con arreglo a las tradiciones nacionales propias de cada Estado miembro.

Hay motivos fundados para dejar esta tarea a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. No considero que sea necesario ni correcto sostener en este contexto que los Estados miembros deben respetar los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario.

El hecho de que se haya suscitado un problema jurídico como resultado de la adopción de normas comunitarias no es, en mi opinión, suficiente en sí mismo para que resulte que la solución dada al problema por las autoridades nacionales deba respetar necesariamente los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario. El punto de partida es que dichos problemas pueden y deben resolverse dentro del marco de los sistemas jurídicos nacionales con arreglo a las soluciones dadas en los Estados miembros a problemas similares que han surgido como consecuencia de la legislación nacional.

La solución más natural en una situación como ésta es que se protejan los intereses de los particulares dentro del marco de sus respectivos sistemas jurídicos nacionales. No existe razón alguna para creer que los sistemas jurídicos de los Estados miembros no puedan realizar esta tarea adecuadamente. A este respecto, no deja de tener importancia que los Estados miembros de la Comunidad sean todos Estados de Derecho y estén obligados a respetar los derechos fundamentales que reconoce el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.

También es importante, en este sentido, que los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario se basen en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros —precisamente porque dichas tradiciones han de utilizarse como base para determinar la legalidad de las normas de Derecho comunitario que han de aplicarse de modo uniforme en todos los Estados miembros— y porque esa base de los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico de la Comunidad puede hacerlos menos apropiados para su aplicación en los casos en que han de servir simplemente para determinar la legalidad de la normativa adoptada por cada Estado miembro.

34. Es más, considero que no se pueden deducir argumentos en sentido contrario de la necesidad de asegurar una aplicación uniforme y eficaz de las disposiciones comunitarias pertinentes sobre el régimen de cuotas de leche. En esta materia, el legislador comunitario ha dejado amplia discreción a los Estados miembros para adoptar la normativa conforme a los Reglamentos, de acuerdo con las circunstancias particulares vigentes en sus respectivos países, y en la práctica los distintos Estados miembros han escogido soluciones bastante distintas dentro del marco establecido por los Reglamentos comunitarios.

35. Como he mencionado con anterioridad, la Comisión considera que no es posible deducir de los Reglamentos comunitarios o de los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario que los Estados miembros tengan una obligación positiva de adoptar disposiciones para proteger los intereses económicos de los arrendatarios al finalizar los contratos de arrendamientos. Sin embargo, la Comisión señala que la situación es distinta cuando los Estados miembros adoptan disposiciones cuyo objeto o efecto es precisamente proporcionar dicha protección. Según la Comisión, si los Estados miembros adoptan dicha normativa, deben respetar los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario. Esta opinión es comprensible, pero a mi modo de ver no se sostiene. Resulta poco convincente el argumento en contra de la opinión de la Comisión de que parece ilógico que un Estado miembro que no ha adoptado disposición alguna para la protección de los intereses económicos de los arrendatarios no haya infringido por ello los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario, mientras que un Estado miembro que ha legislado para establecer ciertas disposiciones protectoras debe respetar dichos derechos fundamentales plenamente. Por otra parte, la alegación de la Comisión en cualquier caso no puede ir más allá de una exigencia de que el contenido de la normativa que efectivamente se adopte respete los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario. Pero no se discute en este contexto que el contenido de las normas adoptadas por el Reino Unido en 1986 cumpliera las exigencias del Derecho comunitario sobre la protección del fruto del trabajo del arrendatario y demás. El litigio no versa sobre el contenido de dichas normas, sino sobre su alcance en el tiempo. La única crítica hecha a las autoridades del Reino Unido es que no adoptaron dichas medidas de protección desde la entrada en vigor del régimen de cuotas de leche. Considero que no se puede alegar que los Estados miembros que no han adoptado medida alguna de este tipo no tienen obligación de hacerlo con arreglo al Derecho comunitario, pero que los Estados miembros que, más tarde, adoptan las normas exigidas están obligados, según el Derecho comunitario, a dar aplicación a dichas normas desde que se implanta el régimen de cuotas de leche.

36. En resumen, mi opinión es que no se puede deducir de los Reglamentos comunitarios pertinentes, ni de los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario, que los Estados miembros tengan la obligación de proteger los intereses económicos de los arrendatarios al finalizar sus contratos de arrendamiento en relación con las cuotas de leche que les fueron concedidas. Dicha protección ha de obtenerse en el marco del sistema jurídico de cada Estado miembro con arreglo a las normas constitucionales aplicables en dichos Estados.

37. Durante este asunto ha sido alegado —entre otros por la Comisión— que debería considerarse si la prohibición de discriminación del apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE y el principio de igualdad de trato en Derecho comunitario implican que las normas de la Agriculture Act 1986 otorgan derechos a los arrendatarios cuyo arrendamiento terminó durante el período comprendido entre abril de 1984 y septiembre de 1986. En mi opinión, la respuesta a esta cuestión ha de ser negativa. Como he mencionado con anterioridad, la Agriculture Act 1986 no fue adoptada con arreglo a una obligación, que emane del Derecho comunitario, de proteger los intereses económicos de los arrendatarios, y, *tomado aisladamente*, el principio de igualdad de trato en Derecho comunitario no supone que los legisladores nacionales estén obligados a adoptar normas sobre la protección de los arrendatarios a partir de cierta fecha. En el caso de autos, el legislador nacional no quiso dar a la Ley efectos retroactivos y al obrar así actuó de acuerdo con el principio de seguridad jurídica con arreglo al cual las leyes sólo pueden tener efectos retroactivos con carácter excepcional cuando la finalidad de la ley lo hace necesario, y si se tienen en cuenta debidamente las expectativas legítimas de aquéllos que han obrado confiando en las normas existentes. Es difícil imaginar casos en los que exista vulneración del principio de igualdad de trato porque el legislador no dió efectos retroactivos a las normas, y considero que, en cualquier caso, dicha circunstancia no existe en una situación como la de autos.

Por lo tanto, el principio de igualdad de trato no altera la conclusión a la que había llegado previamente.

Segunda cuestión

38. La segunda cuestión prejudicial formulada por la High Court es la siguiente:

«A falta de medidas nacionales como las descritas en la cuestión a, ¿ha de interpretarse que el Reglamento nº 804/68, el Reglamento nº 857/84, el Reglamento nº 1371/84 y/o los principios generales del Derecho comunitario confieren a un arrendatario un derecho que puede invocar directamente para reclamar una indemnización a su arrendador en las circunstancias antes expuestas?»

39. La respuesta a esta cuestión se deduce, en efecto, de la contestación dada a la

primera. Es obvio que los Reglamentos comunitarios pertinentes no contienen disposición alguna que pueda ser invocada como base legal para que un arrendatario pueda plantear una reclamación de indemnización en un procedimiento contra un arrendador en relación con la perdida de la cuota de leche, y si los principios vigentes en el ordenamiento jurídico comunitario para la protección de los derechos fundamentales no pueden invocarse como fuente de una obligación para las autoridades de los Estados miembros, menos aún pueden alegarse como fuente de obligaciones en litigios entre arrendatarios y arrendadores. Por lo tanto, no es necesario pronunciarse sobre la cuestión, que efectivamente reviste una importancia fundamental y cierta dificultad, de si los principios del Derecho comunitario relativos a la protección de los derechos fundamentales pueden alegarse en algunos casos como fuente de obligaciones en litigios entre particulares y no sólo en procedimientos entre particulares y autoridades, a quienes se dirigen principalmente los derechos fundamentales.

Conclusión

40. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que conteste a las cuestiones que le han sido formuladas por la High Court del siguiente modo:

«— No puede deducirse de los Reglamentos nº 804/68 y nº 857/84 del Consejo, ni del Reglamento nº 1371/84 de la Comisión o de los principios generales del Derecho comunitario, que los Estados miembros tengan obligación alguna de adoptar medidas como las que tomó el Reino Unido mediante la Agriculture Act 1986 referentes al derecho de un arrendatario a reclamar una indemnización a su arrendador.

— Dichos Reglamentos y principios generales del Derecho comunitario no pueden interpretarse en el sentido de que un arrendatario puede invocarlos directamente como base para una reclamación de indemnización contra su arrendador.»