SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)

de 26 de junio de 2008 *

En el asunto T-94/98,

Alfonsius Alferink, con domicilio en Heeten (Países Bajos), y los otros 67 demandantes cuyos nombres figuran en anexo, representados inicialmente por los Sres. H. Bronkhorst y E. Pijnacker Hordijk, posteriormente por los Sres. Bronkhorst, Pijnacker Hordijk y J. Sluysmans, y finalmente por el Sr. Pijnacker Hordijk, abogados,

partes demandantes,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. T. van Rijn, en calidad de agente,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de indemnización, con arreglo al artículo 178 del Tratado CE (actualmente, artículo 235 CE) y del artículo 215, párrafo segundo, del Tratado CE (actualmente artículo 288 CE, párrafo segundo), de los perjuicios supuestamente sufridos por los demandantes debido a que la Comisión presuntamente vulneró el principio de seguridad jurídica al adoptar el Reglamento (CEE) nº 1033/89

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

de la Comisión, de 20 de abril de 1989, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1546/88 por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo (DO L 110, p. 27), que no preveía claramente y con precisión que la producción de leche tuviera que reanudarse en la explotación SLOM inicial,

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

integrado por el Sr. M. Vilaras, Presidente, y las Sras. M. E. Martins Ribeiro (Ponente) y K. Jürimäe, Jueces;

Secretario: Sr. J. Plingers, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de septiembre de 2007;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 El Reglamento (CEE) nº 1078/77 de la Comisión, 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), preveía el pago de una prima por no comercialización o de una prima por reconversión a aquellos productores que se comprometieran a no comercializar leche ni productos lácteos durante un período de no comercialización de cinco años, o a no comercializar leche ni productos lácteos y a reconvertir su ganado lechero en ganado para la producción de carne durante un período de reconversión de cuatro años.

2 A los productores de leche que contrajeron un compromiso con arreglo al Reglamento nº 1078/77 se les denomina comúnmente «productores SLOM», acrónimo procedente de la expresión neerlandesa «slachten en omschakelen» (sacrificar y reconvertir), que describe sus obligaciones en el marco del régimen de no comercialización o de reconversión.

3 El Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 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), y el Reglamento (CEE) nº 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) nº 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64), establecieron, a partir del 1 de abril de 1984, una tasa suplementaria sobre las cantidades de leche entregadas que sobrepasaran una cantidad de referencia que debía determinarse, para cada comprador, dentro de los límites de la cantidad global garantizada a cada Estado miembro. La cantidad de referencia exenta de la tasa suplementaria era igual a la cantidad de leche o de equivalente de leche suministrada por el productor o comprada por la industria láctea, según la fórmula que hubiera elegido el Estado, durante el año de referencia, que en el caso del Reino de los Países Bajos era el año 1983.

4 Las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 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), fueron establecidas por el Reglamento (CEE) nº 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984 (DO L 132, p. 11; EE 03/30, p. 208). Este Reglamento fue derogado por el Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión, de 3 de junio de 1988, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 (DO L 139, p. 12), que tiene, especialmente, por objeto, proceder a una refundición de la regulación aplicable en la materia (primer considerando del citado Reglamento).

5 Quedaban excluidos de la asignación de una cantidad de referencia aquellos productores que, en cumplimiento de un compromiso contraído con arreglo al Reglamento nº 1078/77, no hubieran entregado leche durante el año de referencia elegido por el Estado miembro de que se tratara.

6 En sus sentencias de 28 de abril de 1988, Mulder (120/86, Rec. p. 2321; en lo sucesivo, «sentencia Mulder I»), y Von Deetzen (170/86, Rec. p. 2355; en lo sucesivo, «sentencia von Deetzen I»), el Tribunal de Justicia declaró inválido el Reglamento nº 857/84, tal como fue desarrollado por el Reglamento nº 1371/84, en la medida en que no preveía la asignación de una cantidad de referencia a aquellos productores que, en cumplimiento de un compromiso contraído con arreglo al Reglamento nº 1078/77, no hubieran entregado leche durante el año de referencia elegido por el Estado miembro de que se tratara.

7 A raíz de las sentencias Mulder I y von Deetzen I, citadas en el apartado 6 *supra,* el Consejo aprobó, el 20 de marzo de 1989, el Reglamento (CEE) nº 764/89, por el que se modifica el Reglamento nº 857/84 (DO L 84, p. 2), que entró en vigor el 29 de marzo de 1989, con objeto de permitir asignar a los productores contemplados en dichas sentencias una cantidad de referencia específica, equivalente al 60 % de su producción en los doce meses anteriores al compromiso de no comercialización o de reconversión contraído por ellos con arreglo al Reglamento nº 1078/77.

8 El artículo 3 *bis,* apartado 1, letras a) a d), del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, establece:

«El productor a que se refiere el párrafo tercero de la letra c) del artículo 12:

[…]

recibirá provisionalmente y a petición propia, formulada en un plazo de tres meses a partir del 29 de marzo de 1989, una cantidad de referencia específica siempre que dicho productor:

a) no haya cesado su actividad con arreglo a los apartados 3 y 4 del artículo 2 del Reglamento […] nº 1078/77 o no haya cedido totalmente su explotación lechera antes de finalizar el período de no comercialización o de reconversión;

b) demuestre, de manera satisfactoria para la autoridad competente, que está capacitado para producir en su explotación, hasta alcanzar la cantidad de referencia solicitada;

c) se comprometa a vender leche u otros productos directamente al consumidor y/o a entregar leche a un comprador;

d) se comprometa, en lo que respecta a la cantidad de referencia específica, a renunciar al beneficio de cualquier programa de abandono de cantidades de referencia hasta que finalice el régimen de la tasa suplementaria.»

9 El artículo 3 *bis,* apartado 3, del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, dispone:

«Si, en un plazo de dos años a partir del 29 de marzo de 1989, el productor pudiere demostrar a satisfacción de la autoridad competente que ha reanudado efectivamente las ventas directas y/o las entregas, y que dichas ventas directas y/o dichas entregas han alcanzado durante los últimos doce meses un nivel igual o superior al 80 % de la cantidad de referencia provisional, la cantidad de referencia específica se le asignará definitivamente. En caso contrario, la cantidad de referencia provisional volverá íntegramente a la reserva comunitaria […].»

10 El artículo 12, letra c), del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, prevé que «para la aplicación del artículo 3 *bis* tendrá la consideración de productor el titular de una explotación agrícola, persona física o jurídica o grupo de personas físicas o jurídicas, cuya explotación esté situada en el territorio geográfico de la Comunidad».

11 El artículo 12, letra d), del Reglamento nº 857/84 precisa:

«Con arreglo al presente Reglamento, se entenderá por:

[…]

d) explotación: el conjunto de las unidades de producción administradas por el productor y situadas en el territorio geográfico de la Comunidad.»

12 El artículo 3 *bis*, apartado 1, del Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 1033/89 de la Comisión, de 20 de abril de 1989 (DO L 110, p. 27), tiene el siguiente tenor:

«La solicitud [de una cantidad de referencia específica] contemplada en el apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento […] nº 857/84 será presentada por el productor interesado ante la autoridad competente designada por el Estado miembro y de acuerdo con las normas que éste determine, y a condición de que el productor pueda acreditar que todavía tiene a su cargo, en su totalidad o en parte, la misma explotación que gestionaba en el momento de la aprobación de su solicitud de concesión de la prima, prevista en el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 1391/78 de la Comisión.

La autoridad competente acusará recibo de la solicitud, procederá a la verificación de las condiciones establecidas en el apartado 1 anteriormente citado y registrará los compromisos suscritos por el productor.

Las pruebas adecuadas para determinar la capacidad de producción del productor para alcanzar la cantidad de referencia exigida podrán ser, en particular:

— las ventas directas y/o las entregas de leche ya efectuadas después del término del período de no comercialización o de reconversión;

— el ganado lechero, en el sentido de la letra b) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento […] nº 1391/78, de que disponga la explotación;

— la superficie herbácea permanente y/o la superficie forrajera de la explotación tal como resulten del plan de rotación de cultivos y de la siembra realizada;

— las inversiones contempladas en el segundo párrafo del punto 1 del artículo 3 del Reglamento […] nº 857/84.»

13 A los productores que habían suscrito compromisos de no comercialización o de reconversión y que, en aplicación del Reglamento nº 764/89, recibieron una cantidad de referencia denominada «específica» se les llama «productores SLOM I».

14 Mediante sentencia de 11 de diciembre de 1990, Spagl (C-189/89, Rec. p. I-4539), el Tribunal de Justicia declaró inválido el artículo 3 *bis,* apartado 1, primer guión, del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, en la medida en que excluía de la asignación de una cantidad de referencia específica en virtud de esa disposición a los productores cuyo período de no comercialización o de reconversión, en ejecución de un compromiso contraído con arreglo al Reglamento nº 1078/77, hubiera expirado antes del 31 de diciembre de 1983 o, en su caso, antes del 30 de septiembre de 1983.

15 A raíz de la sentencia Spagl, citada en el apartado 14 *supra,* el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 1639/91, de 13 de junio de 1991, por el que se modifica el Reglamento nº 857/84 (DO L 150, p. 35), que, al suprimir los requisitos declarados inválidos por el Tribunal de Justicia, permitió la asignación de una cantidad de referencia específica a los productores afectados. A éstos se les denomina comúnmente «productores SLOM II».

16 En sentencia interlocutoria de 19 de mayo de 1992, Mulder y otros/Consejo y Comisión (C-104/89 y C-37/90, Rec. p. I-3061; en lo sucesivo, «sentencia Mulder II»), el Tribunal de Justicia declaró responsable a la Comunidad Económica Europea

del perjuicio sufrido por determinados productores de leche que habían asumido compromisos con arreglo al Reglamento nº 1078/77 y a los que con posterioridad se les había impedido comercializar leche en aplicación del Reglamento nº 857/84. Por lo que atañe a los importes que procedía abonar, el Tribunal de Justicia instó a las partes a fijarlos de común acuerdo.

17 Mediante sentencia de 27 de enero de 2000, Mulder y otros/Consejo y Comisión (C-104/89 y C-37/90, Rec. p. I-203), el Tribunal de Justicia se pronunció sobre el importe de las indemnizaciones solicitadas por los demandantes en los asuntos a que se refiere la sentencia Mulder II, citada en el apartado 16 *supra*.

Hechos que originaron el litigio

18 Los demandantes, el Sr. Alfonsius Alferink y otros 67 productores de leche de los Países Bajos, suscribieron un compromiso de no comercialización con arreglo al Reglamento nº 1078/77.

19 En virtud de la normativa pertinente, los demandantes presentaron a las autoridades neerlandesas una solicitud de asignación de una cantidad de referencia específica que les permitiera producir determinadas cantidades de leche sin estar sometidos a la tasa suplementaria. Algunos de los demandantes obtuvieron una cantidad de referencia específica provisional mientras que otros obtuvieron una cantidad de referencia específica definitiva.

20 Tras la concesión de las cantidades de referencia específicas, antes mencionadas, las autoridades neerlandesas realizaron controles con el fin de comprobar si los demandantes producían las cantidades de referencia en las condiciones definidas por la normativa comunitaria. Al comprobar que la producción de leche no se había reanudado en la explotación SLOM inicial o en la misma unidad organizativa y económica de explotación de la que se trataba en la fecha del compromiso de no comercialización, ya que los demandantes utilizaban, para la producción de leche, medios de producción alquilados a terceros, las autoridades neerlandesas consideraron que no se cumplían las exigencias derivadas de la normativa comunitaria para la asignación

de una cantidad de referencia definitiva. Por ello, las autoridades se negaron a asignar una cantidad de referencia definitiva a los demandantes que habían obtenido una cantidad de referencia provisional y retiraron la cantidad de referencia definitiva a aquellos que la habían obtenido.

21 Los demandantes interpusieron un recurso ante el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de apelación de lo contencioso-administrativo en materia económica, Países Bajos) contra las decisiones del Ministerio de Agricultura, Patrimonio natural y Pesca neerlandés (en lo sucesivo, «Ministerio») que les denegaban la asignación de una cantidad de referencia definitiva o les retiraban aquella que se les había asignado. Sostenían, en particular, que, contrariamente a lo que afirmaba el citado Ministerio, la normativa pertinente no exigía, para la concesión de una cantidad de referencia específica, que la producción de leche se reanudara en la explotación SLOM inicial o en la misma unidad organizativa y económica de explotación de la que se trataba en la fecha del compromiso de no comercialización. El College van Beroep voor het bedrijfsleven desestimó su recurso.

22 Uno de los demandantes, el Sr. G.J. Hulter, interpuso un recurso por responsabilidad ante el Rechtbank te 's-Gravenhage (Tribunal de distrito de La Haya, Países Bajos) basándose en que ni la decisión del Ministerio ni la normativa pertinente exponían, o al menos de manera suficiente, las condiciones aplicables para la conversión de una cantidad de referencia provisional en una cantidad de referencia definitiva, o que no se había proporcionado información correcta sobre los criterios de asignación definitiva de una cantidad de referencia a su debido tiempo. Dicho recurso fue desestimado mediante sentencia de 20 de enero de 1999.

23 El Sr. Hulter interpuso recurso de apelación contra esta decisión ante el Gerechtshof te 's-Gravenhage (Tribunal de apelación de La Haya, Países Bajos) que, mediante sentencia de 17 de febrero de 2000, confirmó la sentencia del Rechtbank te 's-Gravenhage.

24 El Sr. Hulter interpuso recurso de casación ante el Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo), que lo desestimó mediante sentencia de 8 de marzo de 2002.

Procedimiento

25 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 19 de junio de 1998, el Sr. Alferink y los otros 67 demandantes cuyos nombren figuran en anexo interpusieron el presente recurso.

26 El 30 de septiembre de 1998 tuvo lugar una reunión informal ante el Tribunal de Primera Instancia en la que participaron los representantes de las partes. Durante esta reunión, las partes tuvieron ocasión de presentar sus observaciones sobre la clasificación analítica, realizada por el Tribunal de Primera Instancia, de los asuntos relativos a los productores SLOM.

27 Mediante auto del Presidente de la Sala Cuarta de 8 de octubre de 1998, el Tribunal de Primera Instancia suspendió el procedimiento en el presente asunto.

28 El 17 de mayo de 2000 tuvo lugar una segunda reunión informal ante el Tribunal de Primera Instancia en la que participaron los representantes de las partes.

29 El 17 de enero de 2002 tuvo lugar una tercera reunión informal ante el Tribunal de Primera Instancia en la que participaron los representantes de las partes. En el transcurso de esta reunión, se decidió, de acuerdo con las partes, la suspensión de este asunto a la espera de la decisión del Hoge Raad der Nederlanden.

30 Mediante auto del Presidente de la Sala Primera de 30 de marzo de 2004, el Tribunal de Primera Instancia ordenó que se reanudara el presente procedimiento. Se concedió un plazo a la Comisión para que presentase su escrito de contestación a la demanda. Posteriormente las partes presentaron respectivamente un escrito de réplica y un escrito de dúplica.

31 Al haberse modificado la composición de las Salas del Tribunal de Primera Instancia a partir del nuevo año judicial, el Juez Ponente ha sido destinado a la Sala Quinta, a la que ha sido atribuido, en consecuencia, el presente asunto.

32 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

33 En la vista celebrada el 25 de septiembre de 2007 se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas que les fueron formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

Pretensiones de las partes

34 Los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Condene a la Comunidad a pagar los importes mencionados en anexo a su demanda en concepto de indemnización por los daños que han sufrido a raíz de la redacción inadecuada del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 1546/88, más el 8 % de interés anual a partir del 23 de febrero de 1998 hasta el día del pago íntegro.

— Condene en costas a la Comunidad.

35 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a los demandantes.

Sobre la excepción de ilegalidad del Reglamento nº 1546/88

Alegaciones de las partes

36 En la vista, los demandantes invocaron un motivo basado en la ilegalidad del Reglamento nº 1546/88, ya que éste crea una discriminación entre los productores SLOM y los demás productores de leche, y vulnera la confianza legítima.

37 La Comisión indicó que se trataba de un motivo nuevo y que, por ello, debía declararse inadmisible.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

38 Del artículo 44, apartado 1, letra c), en relación con el artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia se deriva que el escrito de demanda debe indicar la cuestión objeto del litigio y contener una exposición sumaria de los motivos invocados y que en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento. No obstante, procede declarar la admisibilidad de un motivo que constituya una ampliación de un motivo invocado anteriormente, directa o implícitamente, en el escrito de demanda y que presente un estrecho vínculo con éste (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de octubre de 1999, Atlanta/Comunidad Europea, C-104/97 P, Rec. p. I-6983, apartado 29; auto del Presidente de la Sala Tercera del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 2001, Dürbeck/Comisión, C-430/00 P, Rec. p. I-8547, apartado 17; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de marzo de 2007, France Télécom/Comisión, T-340/04, Rec. p. II-573, apartado 164).

39 En el caso de autos, es preciso señalar que el motivo basado en la ilegalidad del Reglamento nº 1546/88 es un motivo nuevo que no se funda en razón alguna de hecho o de Derecho que haya aparecido durante el procedimiento y que no puede ser considerado como la ampliación de un motivo formulado anteriormente, de modo directo o implícito, en el escrito de demanda y que tenga una estrecha relación con éste (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de noviembre de 2002, Scan Office Design/Comisión, T-40/01, Rec. p. II-5043, apartado 96). Por otro lado, los demandantes tampoco han indicado en modo alguno las razones por las que no pudieron proponer dicha excepción de ilegalidad durante la vista. De lo anterior se deduce que debe declararse la inadmisibilidad de este motivo.

Sobre el recurso de indemnización

Alegaciones de las partes

40 Los demandantes recuerdan que, debido a los numerosos años que transcurrieron entre la aceptación del compromiso de no comercialización y la asignación de una cantidad de referencia específica provisional, su explotación ya no estaba en condiciones de reanudar la actividad de cría de ganado lechero que ejercían anteriormente, de modo que recurrieron a medios de producción alquilados a terceros, como un establo o una instalación lechera. Por ello, las cantidades de referencia provisionales asignadas a los demandantes no se convirtieron en cantidades definitivas o bien se les retiraron estas últimas.

41 Señalan que, según el Ministerio, el College van Beroep voor het bedrijfsleven y la Comisión, el Derecho comunitario, y en particular el artículo 3 *bis* del Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, debe interpretarse en el sentido de que, para que se asigne una cantidad de referencia definitiva, la cantidad de referencia provisional debía producirse en la explotación SLOM inicial o en la misma unidad organizativa y económica de explotación de la que se trataba en el momento de la aceptación del compromiso SLOM. En consecuencia, no se reúnen

las condiciones para la asignación de una cantidad de referencia cuando los medios de producción utilizados se alquilan a terceros.

42 Mediante escrito de 15 de febrero de 1995, la Comisión, en respuesta a un escrito de los demandantes de 13 de octubre de 1994, precisaba que la decisión del College van Beroep voor het bedrijfsleven reflejaba correctamente, a su juicio, el contenido de la normativa comunitaria en cuanto a la explotación en la que debía producirse la cantidad de referencia específica, a saber, la explotación SLOM inicial, en su totalidad o en parte, incluidas todas las unidades de producción añadidas hasta la fecha de la asignación de la cantidad de referencia provisional. La Comisión hacía referencia, a este respecto, a la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de diciembre de 1992, O'Brien (C-86/90, Rec. p. I-6251), en particular a sus apartados 16 y 17 de los que resulta claramente que la explotación pertinente es la constituida en la fecha de la asignación de la cantidad de referencia, y siempre que, a efectos de la asignación de una cantidad definitiva, el productor «siga teniendo a su cargo, en su totalidad o en parte, la misma explotación que gestionaba en el momento de la aprobación de su solicitud de concesión de la prima» (apartado 17).

43 La Comisión añadía, en ese mismo escrito, que de los hechos que le había presentado el abogado de los demandantes resultaba que éstos no se encontraban en la situación mencionada en el apartado anterior, ya que, o bien tenían en su poder la explotación SLOM inicial, pero no la utilizaban para la producción de la cantidad de referencia específica, o bien la explotación en la que se producía la cantidad de referencia había sido adquirida con posterioridad a la asignación de una cantidad de referencia específica provisional. La Comisión precisaba además que las consideraciones que pueden realizarse sobre el alquiler de los medios de producción de las cantidades de referencia específicas debían examinarse a la luz de sus anteriores observaciones relativas a la fecha en que se habían adquirido dichos medios y a aquella en la que se habían añadido a la explotación SLOM inicial. La Comisión indicaba por último que la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de enero de 1991, Ballmann (C-341/89, Rec. p. I-25), no se refería, contrariamente a los demandantes que se habían dirigido a ella, a los productores SLOM.

44 Sin embargo, los demandantes estiman que del artículo 3 *bis,* apartado 1, del Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, resulta que el solicitante de una cantidad de referencia provisional no estaba obligado a seguir en posesión de la totalidad de la explotación SLOM inicial. En efecto, en la medida en que basta con que sólo una parte de dicha explotación, incluso reducida, se utilice todavía, la cantidad de referencia provisional se producirá necesariamente

utilizando otros medios de producción. Según los demandantes, basta, por tanto, con que el productor posea todavía una parte de las unidades de producción que gestionaba en la época del compromiso de no comercialización.

45 Asimismo, los demandantes alegan que las demás disposiciones del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, confirman que la cantidad de referencia asignada podía producirse en gran medida utilizando medios de producción que no formaran parte de la explotación SLOM inicial. Los demandantes señalan, a este respecto, que, para acreditar la capacidad de producción del productor para alcanzar la cantidad de referencia solicitada, se admiten como prueba la superficie herbácea permanente y/o la superficie forrajera de la explotación tal como resulten del plan de rotación de cultivos y de la siembra realizada. El artículo 3 *bis* antes citado no menciona ninguna condición según la cual tenga que tratarse de superficies herbáceas permanentes o de otras superficies que pertenezcan a la explotación SLOM inicial. El mismo principio es aplicable a las inversiones a que se refiere el último guión del citado artículo 3 *bis,* que se refieren en general al período posterior a la finalización del convenio SLOM (a saber, las inversiones realizadas en el marco de un proyecto de desarrollo presentado antes del 1 de octubre de 1984).

46 Por otro lado, según los demandantes, ni el Reglamento nº 1078/77 ni los reglamentos de ejecución basados en éste establecen la obligación de mantener en el mismo estado la explotación para la que se aceptó un compromiso SLOM. Si el legislador hubiera deseado que la producción de leche se reanudase en la explotación SLOM inicial o por medio de la misma unidad organizativa y económica de explotación de la que se trataba cuando se asumió el compromiso SLOM, debería haberlo indicado de manera explícita en la normativa comunitaria.

47 Por tanto, los demandantes consideran que de la interpretación del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, en relación con el Reglamento de ejecución nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, resulta que el productor debía estar capacitado para producir las cantidades de referencia solicitadas utilizando las unidades de producción que gestionaba, y debiendo corresponder al menos una parte de las citadas unidades de producción utilizadas a tal efecto a aquellas de las que disponía en el momento en que asumió el compromiso de no comercialización. Contrariamente a lo que sostiene la Comisión, dichos Reglamentos no establecían en modo alguno que la producción debiera reanudarse bien en la explotación SLOM inicial, bien en la misma unidad de explotación, desde el punto de vista organizativo y económico, de que se trataba en el momento de la conclusión del compromiso de no comercialización.

48 Por ello, al adoptar una normativa que no establece de manera expresa la restricción antes mencionada, y que es, por tanto, inadecuada, ambigua y carece de claridad, la Comisión cometió una falta que genera su responsabilidad, ya que vulneró el principio de cautela que se aplica también por lo que respecta al método de elaboración de la normativa y que requiere que esta última sea adecuada. Los demandantes se remiten, a este respecto, a la Resolución del Consejo, de 8 de junio de 1993, relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria (DO C 166, p. 1).

49 En lo que atañe al daño y a la relación de causalidad entre la falta y el daño, los demandantes alegan que existe una falta, imputable a la Comisión, que les ha causado daños. Afirman que reunían la totalidad de los requisitos fijados para la asignación de una cantidad de referencia provisional, a saber, que estaban capacitados para producir la cantidad de referencia en su explotación tal como ésta existía en el momento de la presentación de la solicitud. La postura de las autoridades neerlandesas, que, según la Comisión, consideraron que los demandantes no habían reanudado la producción de leche en la explotación SLOM inicial o no habían reanudado la producción de manera independiente, por su propia cuenta y riesgo, pone de manifiesto únicamente que los demandantes, debido a la ambigüedad de la normativa comunitaria, no habían reanudado enteramente su producción en su explotación SLOM inicial. Si la normativa comunitaria hubiera sido más clara, habrían podido optar por producir con otros medios de producción distintos a aquellos con los que habían aumentado su explotación y, por tanto, optar por otro modo de producción en su explotación SLOM inicial.

50 Los demandantes, a excepción del Sr. H.J. ten Have, solicitaron a la Comisión, mediante escrito de 23 de febrero de 1998, que les indemnizara por el perjuicio sufrido, a lo que ésta se negó mediante escrito de 17 de abril de 1998. Precisan que están dispuestos a aportar pruebas adicionales para apoyar su posición.

51 Con carácter preliminar, por una parte, la Comisión recuerda que, según reiterada jurisprudencia, la responsabilidad extracontractual de la Comunidad sólo puede generarse cuanto concurran tres requisitos, a saber, la ilegalidad del comportamiento imputado, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento ilegal y el perjuicio invocado. Por otra parte, la exigencia, señalada por los demandantes, de que la normativa sea adecuada es un corolario al principio de seguridad jurídica según el cual el Tribunal de Justicia declaró que una normativa que impone obligaciones a los sujetos de Derecho sea clara y precisa, de

forma que puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y actuar en consecuencia (sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de enero de 2003, Cipra y Kvasnicka, C-439/01, Rec. p. I-745, apartado 49), y que, para interpretar una disposición de Derecho comunitario, debe tenerse en cuenta su contexto, sus términos y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte. El artículo 3 *bis* del Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, cumple este criterio.

52 La Comisión afirma que, dado que el Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, es un reglamento de aplicación que adoptó en virtud de las disposiciones del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, que emana del Consejo, debe interpretarse en relación con este último. La obligación principal figura en el Reglamento del Consejo y el reglamento de aplicación sólo puede establecer determinados criterios o condiciones más pormenorizados.

53 Recordando el contenido del artículo 3 *bis,* apartado 1, letra b), y apartado 3, del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, la Comisión considera que una interpretación conjunta de estas dos disposiciones implica que la asignación definitiva de la cantidad de referencia específica sólo puede tener lugar si las ventas directas y/o las entregas se han reanudado efectivamente en la explotación inicial del productor SLOM. Esta es la razón por la que cada productor SLOM acompañó a su solicitud de una cantidad de referencia específica una declaración de que estaba «capacitado para producir en su explotación, hasta alcanzar la cantidad de referencia específica asignada».

54 La Comisión señala, por otro lado, que el artículo 3 *bis,* apartado 1, del Reglamento nº 1546/68, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, se remite expresamente al artículo 3 *bis,* apartado 1, del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, y dispone, en su párrafo tercero, que «las pruebas adecuadas para determinar la capacidad de producción del productor para alcanzar la cantidad de referencia exigida podrán ser, en particular […]». Esta disposición, que debe interpretarse en relación con el artículo 3 *bis,* apartado 1, del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, se dirige en primer lugar a las autoridades nacionales de ejecución que deben apreciar si un productor SLOM cumple el requisito, establecido en el Reglamento del Consejo, según el cual debe estar capacitado para producir la cantidad de referencia en su explotación. La Comisión observa que esta disposición contiene una lista no exhaustiva («podrán») de pruebas que las autoridades nacionales de ejecución pueden aceptar en el marco

de este requisito, que deben aportarse «según normas que determinará el Estado miembro».

55 La Comisión precisa que el Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, establece claramente que el productor SLOM debe poder demostrar que está en condiciones de producir en su explotación la cantidad de referencia solicitada, condición que corresponde apreciar a las autoridades neerlandesas y que éstas han interpretado en el sentido de que la producción debe reanudarse en la explotación SLOM inicial o en la misma unidad organizativa y económica de la que se trataba en la fecha en que se contrajo el compromiso de no comercialización, lo que ha confirmado el College van Beroep voor het bedrijfsleven. Los demandantes no pueden hacer responsable a la Comisión de dicha interpretación de las autoridades neerlandesas, las cuales, por lo demás, no sugirieron la idea de que la normativa comunitaria fuera ambigua.

56 La Comisión observa que los demandantes no han formulado ninguna alegación dirigida a demostrar que el artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, no sea claro y preciso y no les haya permitido conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y actuar en consecuencia. En relación con su propio Reglamento, la Comisión estima que es claro que indica con precisión las pruebas que las autoridades nacionales pueden tomar en consideración para apreciar si un productor reúne el requisito enunciado por el Reglamento del Consejo, que es el de poder producir en su explotación hasta alcanzar la cantidad de referencia solicitada. La Comisión precisa, por otro lado, en su dúplica, que los propios demandantes han reconocido (véase el apartado 47 anterior) que los productores debían poder producir las cantidades de referencia solicitadas utilizando las mismas unidades de producción que gestionaban y han indicado que una parte de las unidades de producción utilizadas debía corresponder a las unidades de producción de las que disponían en el momento en que contrajeron el compromiso de no comercialización. En estas circunstancias, el artículo 3 *bis* del Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, que únicamente tiene por objeto garantizar la ejecución del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, es, al igual que esta última disposición, clara para los demandantes y su sentido es el mantenido por la Comisión, de modo que no puede imputársele haber actuado ilegalmente. Por ello, debe desestimarse el recurso de indemnización.

57 Por lo que respecta al perjuicio y a la relación de causalidad, la Comisión sostiene que, aun cuando los demandantes afirman que todos ellos estaban capacitados para

producir la cantidad de referencia en su explotación, tal y como se encontraba en la fecha de presentación de su solicitud de asignación de tal cantidad, su escrito de demanda no permite determinar claramente si estaban capacitados para producir la referida cantidad en la explotación SLOM inicial. En cualquier caso, las autoridades neerlandesas consideraron que no reanudaron la producción de leche en la explotación SLOM inicial o que no la reanudaron de manera independiente así como por su propia cuenta y riesgo, lo que, por lo demás, confirmaron los órganos jurisdiccionales neerlandeses. Dado que los demandantes no reunían las condiciones exigidas por el Reglamento del Consejo, no pueden sostener que existe una relación de causalidad entre el perjuicio sufrido y el carácter supuestamente incorrecto del Reglamento de la Comisión.

58 Por último, en cuanto a la magnitud del perjuicio, la Comisión estima que el escrito de demanda no contiene elementos suficientes para poder definir su posición. Considera que los demandantes no han precisado suficientemente en qué medida estaban en condiciones de producir la cantidad de referencia indicada en la explotación SLOM inicial. La Comisión señala que se reserva el derecho a retomar la cuestión de la naturaleza y la magnitud del perjuicio en las fases ulteriores del procedimiento.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

59 Procede recordar que, según la jurisprudencia, la responsabilidad extracontractual de la Comunidad por los daños causados por las instituciones, prevista en el artículo 215, párrafo segundo, del Tratado CE (actualmente artículo 288 CE, párrafo segundo), está supeditada a que se cumplan una serie de requisitos, a saber, la ilegalidad del comportamiento que se imputa a la institución, la realidad del perjuicio y la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento alegado y el perjuicio invocado (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 1982, Oleifici Mediterranei/CEE, 26/81, Rec. p. 3057, apartado 16; véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de mayo de 2006, Blom y otros/Consejo y Comisión, T-87/94, Rec. p. II-1385, apartado 102, y la jurisprudencia citada).

60 Por otro lado, según reiterada jurisprudencia, incumbe a la parte demandante aportar pruebas al juez comunitario con el fin de acreditar la ilegalidad del comportamiento que se imputa a la institución, la realidad del perjuicio sufrido y la existencia de

una relación de causalidad entre el comportamiento alegado y el perjuicio sufrido (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de mayo de 1976, Roquette Frères/Comisión, 26/74, Rec. p. 677, apartados 22 a 24, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de mayo de 2007, Citymo/Comisión, T-271/04, Rec. p. II-1375, apartado 159).

61 Asimismo, hay que recordar que, cuando no se cumpla uno de esos requisitos cumulativos, deberá desestimarse el recurso en su totalidad sin que sea necesario examinar los demás requisitos (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 1994, KYDEP/Consejo y Comisión, C-146/91, Rec. p. I-4199, apartados 19 y 81, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 20 de febrero de 2002, Förde-Reederei/Consejo y Comisión, T-170/00, Rec. p. II-515, apartado 37).

62 Respecto al primero de los citados requisitos que procede examinar en primer lugar, la jurisprudencia exige que se demuestre una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares (sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, apartado 42). En cuanto al requisito de que la violación sea suficientemente caracterizada, el criterio decisivo para considerar que concurre dicho requisito es la inobservancia manifiesta y grave, por parte de la institución comunitaria de que se trate, de los límites impuestos a su facultad de apreciación. Cuando dicha institución sólo dispone de un margen de apreciación considerablemente reducido, o incluso inexistente, la mera infracción del Derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada (sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 2002, Comisión/Camar y Tico, C-312/00 P, Rec. p. I-11355, apartado 54, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de julio de 2001, Comafrica y Dole Fresh Fruit Europe/Comisión, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 y T-225/99, Rec. p. II-1975, apartado 134).

63 En el presente caso, los demandantes afirman que la ilegalidad del comportamiento imputado a la Comisión consiste en la vulneración del principio de cautela. En el caso de autos, aunque los demandantes afirman que se ha generado la responsabilidad de la Comunidad debido a que la Comisión ha vulnerado el principio de cautela, en realidad, se refieren al principio de seguridad jurídica, ya que imputan a la Comisión no haber establecido con claridad y precisión, en la normativa en cuestión, los requisitos aplicables para la asignación de una cantidad de referencia específica.

64 De entrada, procede señalar que, al igual que el principio de protección de la confianza legítima constituye una norma jurídica que confiere derechos a los particulares cuya infracción puede generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de diciembre de 2001, Emesa Sugar/Consejo, T-43/98, Rec. p. II-3519, apartado 64; véase, igualmente, la sentencia Mulder II, citada en el apartado 16 *supra,* apartado 15), el de seguridad jurídica constituye igualmente una norma jurídica que confiere derechos a los particulares.

65 Procede recordar a este respecto que tanto el Tribunal de Justicia como el Tribunal de Primera Instancia han declarado que el principio de seguridad jurídica constituye un principio fundamental de Derecho comunitario que exige, particularmente, que una normativa sea clara y precisa, con el fin de que los justiciables puedan conocer, sin ambigüedad, sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (sentencias del Tribunal de Justicia de 9 de julio de 1981, Gondrand y Garancini, 169/80, Rec. p. 1931, apartado 17; de 13 de febrero de 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Rec. p. I-431, apartado 27; de 16 de octubre de 1997, Banque Indosuez y otros, C-177/96, Rec. p. I-5659, apartado 27; de 14 de abril de 2005, Bélgica/Comisión, C-110/03, Rec. p. I-2801, apartado 30, y de 21 de junio de 2007, ROM-projecten, C-158/06, Rec. p. I-5103, apartado 25; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 14 de julio de 1997, Interhotel/Comisión, T-81/95, Rec. p. II-1265, apartado 61, y de 7 de noviembre de 2002, Vela y Tecnagrind/Comisión, T-141/99, T-142/99, T-150/99 y T-151/99, Rec. p. II-4547, apartado 391).

66 Este imperativo de seguridad jurídica se impone con especial rigor cuando se trata de una normativa que puede implicar consecuencias económicas (sentencia ROM-projecten, citada en el apartado 65 *supra,* apartado 26).

67 Por ello, procede determinar si la redacción del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, era clara en cuanto a los requisitos aplicables a la asignación de una cantidad de referencia específica.

68 Debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición de Derecho comunitario han de tenerse en cuenta a la vez sus términos, su contexto y sus objetivos (sentencias del Tribunal de Justicia de 30 de julio de 1996, Bosphorus, C-84/95, Rec. p. I-3953, apartado 11, y Banque Indosuez y otros, citada en el apartado 65 *supra,* apartado 18).

69 En esta perspectiva, es preciso indicar que, como ha señalado acertadamente la Comisión, dado que el Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, es un reglamento de aplicación, en la medida en que ejecuta el Reglamento nº 857/84, debe ser interpretado de conformidad con éste (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de octubre de 2006, Kibler, C-275/05, Rec. p. I-10569, apartado 20; véase igualmente, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 1991, Von Deetzen, C-44/89, Rec. p. I-5119, apartado 14), cuya validez, por otro lado, no se cuestiona en el marco del presente asunto.

70 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que el artículo 3 *bis,* apartado 1, del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, establece que los productores cuyo período de no comercialización o de reconversión, en ejecución del compromiso contraído con arreglo al Reglamento nº 1078/77, expire después del 31 de diciembre de 1983 o, según los casos, después del 30 de septiembre de 1983 recibirán provisionalmente una cantidad de referencia específica con sujeción a ciertos requisitos que concreta. En especial, el artículo 3 *bis,* apartado 1, letra a), del citado Reglamento dispone que la asignación de una cantidad de referencia específica provisional está supeditada al requisito de que el interesado no haya cesado su actividad o no haya cedido totalmente su explotación lechera antes de finalizar el período de no comercialización o de reconversión (sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de enero de 1994, Herbrink, C-98/91, Rec. p. I-223, apartado 11).

71 En segundo lugar, el artículo 3 *bis,* apartado 1, letra b), del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, precisa como condición para la asignación de una cantidad de referencia específica provisional que el productor demuestre, en apoyo de su solicitud, que está capacitado para producir en su explotación hasta alcanzar la cantidad de referencia solicitada.

72 En tercer lugar, debe recordarse que el régimen de cantidades de referencia específicas del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, que fue instituido por el Reglamento nº 764/89 como consecuencia de las sentencias Mulder I y von Deetzen I, citadas en el apartado 6 *supra,* a fin de garantizar la asignación de una cantidad de referencia específica a aquellos productores que, en ejecución de un compromiso contraído con arreglo al citado Reglamento nº 1078/77, no habían suministrado leche durante el año de referencia, consagra el principio general según el cual toda cantidad de referencia está vinculada a las tierras que han dado lugar a su atribución (sentencia Herbrink, citada en el apartado 70 *supra,* apartado 12).

73 Por tanto, del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, resulta que el productor que haya suscrito un compromiso de no comercialización, para poder obtener una cantidad de referencia específica, debe estar todavía en posesión, en su totalidad o en parte, de su explotación SLOM inicial y demostrar que está capacitado para producir la citada cantidad en su explotación.

74 Hay que señalar que el Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, no se aparta en absoluto del sistema establecido por el Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89.

75 En efecto, el artículo 3 *bis* del Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, se limita a aplicar las prescripciones del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, para la asignación de una cantidad de referencia específica al recordar que el productor debe acreditar, ante la autoridad competente designada por el Estado miembro, que tiene a su cargo, en su totalidad o en parte, la misma explotación que gestionaba en el momento de la aprobación de su solicitud de concesión de la prima. A continuación, esta disposición especifica de manera no exhaustiva las pruebas que pueden admitirse para demostrar la capacidad de producción del productor para alcanzar la cantidad de referencia solicitada, a saber, las ventas directas o las entregas de leche ya efectuadas después del término del período de no comercialización o de reconversión, el ganado lechero de que disponga la explotación, la superficie herbácea permanente o la superficie forrajera de la explotación, tal como resulten del plan de rotación de cultivos y de la siembra realizada, y las inversiones efectuadas sin plan de desarrollo.

76 En consecuencia, cuando el artículo 3 *bis,* apartado 1, del Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, establece, en su párrafo tercero, tercer guión, que las pruebas adecuadas para determinar la capacidad de producción del productor para alcanzar la cantidad de referencia exigida podrán consistir en la superficie herbácea permanente y/o la superficie forrajera «de la explotación», esta expresión sólo puede entenderse referida a la explotación que el productor tiene a su cargo, que, en su totalidad o en parte, constituye la misma explotación que gestionaba en el momento de la aprobación de su solicitud de concesión de la prima. Por tanto, no puede entenderse en el sentido de que las superficies antes mencionadas pueden pertenecer a otra explotación distinta de la gestionada por el productor.

77 Es necesaria esta misma interpretación por lo que respecta al artículo 3 *bis,* apartado 1, párrafo tercero, segundo guión, del Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, que exige que el ganado lechero, que constituye igualmente una de las pruebas adecuadas para determinar la capacidad de producción del productor para alcanzar la cantidad de referencia específica solicitada, se tenga en «la explotación», expresión que asimismo sólo puede entenderse referida a la explotación que el productor tiene a su cargo, que, en su totalidad o en parte, constituye la misma explotación que el productor gestionaba en el momento de la aprobación de su solicitud de asignación de la prima. Por tanto, esta disposición tiene precisamente por objeto evitar que el productor produzca la cantidad de referencia específica con animales de otra explotación distinta de la que él gestiona.

78 Lo mismo cabe decir respecto de las inversiones a que se refiere el artículo 3 *bis,* apartado 1, párrafo tercero, cuarto guión, del Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, que deben, por las mismas razones que se mencionan en los apartados 76 y 77 anteriores, ponerse en relación con la explotación que el productor de que se trate gestionaba y que, por tanto, no pueden separarse de esta última.

79 A este respecto, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado, refiriéndose a la transferencia de la explotación por medio de cesión o por medio de su devolución al término del contrato de arrendamiento, que todo el régimen de las cantidades de referencia se caracteriza por el principio según el cual la cantidad de referencia se transmite junto con las tierras que hayan dado lugar a su atribución y que, por consiguiente, en aras de consagrar este principio también en materia de cantidades de referencia específicas, el apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, ha reforzado el requisito recogido en el apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, al exigir que el productor tenga todavía a su cargo, en su totalidad o en parte, la misma explotación que antes gestionaba (sentencia Herbrink, citada en el apartado 70 *supra,* apartado 13).

80 Así, el Reglamento nº 1033/89 precisa, en su tercer considerando, que «las solicitudes [de cantidades de referencia específicas] sólo podrán proceder de productores que se hallen en condiciones de hacerse cargo, al menos en parte, de las mismas unidades de producción que gestionaban en el momento de solicitar la concesión de primas por no comercialización o por reconversión» y que, «en caso de que los productores ya no posean la explotación en cuestión, deberán haber manifestado su intención de abandonar la producción lechera».

81 Por otro lado, si el productor, para obtener una cantidad de referencia específica, debe tener todavía a su cargo, en su totalidad o en parte, la misma explotación que gestionaba en el momento de la aprobación de la solicitud de concesión de la prima, la explotación está constituida, en el sentido del artículo 12, letra d), del Reglamento nº 857/84, por «el conjunto de las unidades de producción administradas por el productor y situadas en el territorio geográfico de la Comunidad».

82 Las definiciones del concepto de «productor» y, por consiguiente, de «explotación» que figuran en las letras c) y d) del artículo 12 del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, ponen de manifiesto que el concepto de productor sólo se refiere al agricultor que, para la producción lechera, administre un conjunto de unidades de producción bajo su propia responsabilidad (sentencias del Tribunal de Justicia de 9 de julio de 1992, Maier, C-236/90, Rec. p. I-4483, apartado 11, y de 23 de enero de 1997, St. Martinus Elten, C-463/93, Rec. p. I-255, apartado 17).

83 Por ello, de las disposiciones del artículo 3 *bis,* apartado 1, del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, en relación con el artículo 3 *bis,* apartado 1, del Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, resulta claramente que la atribución, con carácter provisional, de una cantidad de referencia específica está supeditada a la condición de que el productor interesado acredite que todavía tiene a su cargo, en su totalidad o en parte, la misma explotación que gestionaba en el momento de la aprobación de su solicitud de concesión de la prima, es decir, la que fue objeto de su compromiso de no comercialización o de reconversión (sentencia O'Brien, citada en el apartado 42 *supra,* apartado 12; véanse igualmente, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia Herbrink, citada en el apartado 70 *supra,* apartados 12 y 13, y de 28 de octubre de 2004, Van den Berg/Consejo y Comisión, C-164/01 P, Rec. p. I-10225, apartado 71; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2006, Werners/Consejo y Comisión, T-373/94, Rec. p. II-4631, apartado 81), y que demuestre su capacidad de producción para alcanzar la cantidad de referencia solicitada en la referida explotación.

84 En la sentencia O'Brien, citada en el apartado 42 *supra,* el Tribunal de Justicia precisó, en el apartado 17, que, para la asignación definitiva de una cantidad de referencia específica, el apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, debe ser interpretado en el sentido de que también pueden computarse las ventas o entregas de leche procedente de unidades de producción que se añadieron a la explotación de que se trata entre la fecha de expiración del período de no comercialización o de reconversión y la de asignación provisional de la cantidad de referencia específica, siempre que el interesado siga

teniendo a su cargo, en su totalidad o en parte, la misma explotación que gestionaba en el momento de la aprobación de su solicitud de concesión de la prima.

85 Por consiguiente, de todas las consideraciones anteriores resulta que el artículo 3 *bis,* apartado 1, del Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, en relación con el artículo 3 *bis,* apartado 1, del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, establece que la producción lechera debe llevarse a cabo en la explotación SLOM inicial (sentencia Werners/Consejo y Comisión, citada en el apartado 83 *supra,* apartado 81; véanse igualmente, en este sentido, las sentencias O'Brien, citada en el apartado 42 *supra,* apartados 11 y 12; Herbrink, citada en el apartado 70 *supra,* apartados 12 y 13, y Van den Berg/Consejo y Comisión, citada en el apartado 83 *supra,* apartado 71), pudiendo ésta englobar, en su caso, las unidades de producción que los productores gestionaban por cuenta propia en el momento de la concesión de la cantidad de referencia específica, unidades que debían incluir en su totalidad o en parte la explotación SLOM inicial.

86 Esta interpretación es congruente con la razón de ser del sistema. En efecto, en primer lugar, tiene en cuenta la consideración de que no procede asignar una cantidad de referencia específica a un productor que ya no disponga de la explotación SLOM inicial, puesto que de este modo ha manifestado su intención de no seguir comercializando leche, a falta de lo cual la atribución de una cantidad de referencia ya no será la consecuencia de la aplicación del régimen. A continuación, esta interpretación tiene también en cuenta el hecho de que, dado que las cantidades de referencia están vinculadas a las tierras que dan lugar a su atribución, su producción debe realizarse en dichas tierras. Por último, tiene en cuenta las consideraciones expuestas por el Abogado General Jacobs, en sus conclusiones presentadas en el asunto que dio lugar a la sentencia O'Brien, citada en el apartado 42 *supra* (Rec. p. I-6266), según las cuales durante el período en el que los productores de que se trataba estuvieron excluidos de la producción lechera, su explotación había sufrido ciertamente modificaciones, lo que el Tribunal de Justicia ha confirmado al declarar que las ventas o las entregas de leche procedentes de unidades de producción que habían sido añadidas a la explotación de que se trataba entre la fecha de la expiración del período de no comercialización y la de la atribución provisional de la cantidad de referencia específica debían ser tomadas en consideración, dado que el interesado todavía tenía a su cargo, en su totalidad o en parte, la misma explotación que gestionaba en el momento de la aprobación de su solicitud de concesión de la prima.

87 Por último, procede señalar que las alegaciones que los propios demandantes formularon en sus escritos no parecen apartarse del sentido atribuido a las disposiciones en cuestión en los apartados 70 a 86 anteriores, y que es más bien la interpretación

realizada por los órganos jurisdiccionales nacionales de las disposiciones comunitarias pertinentes y su aplicación al caso de autos lo que cuestionan en el marco de su crítica frente a las citadas disposiciones comunitarias.

88 En efecto, como se desprende de los apartados 44 y 47 anteriores, los demandantes afirman que del artículo 3 *bis,* apartado 1, del Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, resulta que el solicitante de una cantidad de referencia provisional no estaba obligado a seguir en posesión de la totalidad de la explotación SLOM inicial. Según ellos, las cantidades de referencia específicas debían producirse utilizando las unidades de producción que gestionaban, debiendo corresponder una parte de éstas a las unidades de producción de las que disponían en el momento en el que suscribieron el compromiso de no comercialización.

89 De todas las consideraciones anteriores resulta que la Comisión no ha vulnerado el principio de seguridad jurídica, por lo que debe desestimarse el recurso.

90 Con carácter subsidiario, aun suponiendo que se considere que la normativa comunitaria en la materia presenta cierta ambigüedad o cierta imprecisión por lo que se refiere a las condiciones en las que deben producirse las cantidades de referencia específicas asignadas a efectos de la concesión definitiva de tales cantidades, procede recordar que, para que se genere la responsabilidad de la Comunidad, hay que acreditar una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares, y ello de conformidad con las prescripciones enunciadas en el apartado 62 anterior.

91 La jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la responsabilidad extracontractual de la Comunidad ha sido elaborada precisamente teniendo en cuenta la amplia facultad de apreciación de que disponen las instituciones para la aplicación de las políticas comunitarias, en especial respecto a actos normativos que impliquen opciones de política económica (sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029, apartado 44).

92 En efecto, la concepción restrictiva de la responsabilidad de la Comunidad en el ejercicio de su actividad normativa se explica por el hecho de que, por una parte, el ejercicio de la función legislativa, incluso cuando existe un control jurisdiccional de la legalidad de los actos, no debe verse obstaculizada por la perspectiva de reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios cada vez que el interés general de la Comunidad exija adoptar medidas normativas que puedan lesionar los intereses de particulares y, por otra parte, por el hecho de que, en un contexto normativo caracterizado por la existencia de una amplia facultad de apreciación, indispensable para la aplicación de una política comunitaria, la Comunidad sólo incurre en responsabilidad si la institución de que se trata se ha extralimitado, de manera manifiesta y grave, en el ejercicio de sus facultades (sentencias del Tribunal de Justicia de 25 de mayo de 1978, HNL y otros/Consejo y Comisión, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, Rec. p. 1209, apartados 5 y 6, y Brasserie du pêcheur y Factortame, citada en el apartado 91 *supra,* apartado 45).

93 Además, el Tribunal de Justicia ha precisado, a este respecto, que el régimen que él ha establecido en materia de responsabilidad extracontractual de la Comunidad tiene en cuenta, entre otros aspectos, la complejidad de las situaciones que deben ser reguladas, las dificultades de aplicación o de interpretación de los textos y, más particularmente, el margen de apreciación de que dispone el autor del acto controvertido (sentencias Brasserie du pêcheur y Factortame, citada en el apartado 91 *supra,* apartado 43; Bergaderm y Goupil/Comisión, citada en el apartado 62 *supra,* apartado 40, y Comisión/Camar y Tico, citada en el apartado 62 *supra,* apartado 52).

94 En el presente caso, es preciso observar que la Comisión sólo disponía de un margen de apreciación considerablemente reducido en la medida en que, como se ha indicado en el apartado 69 anterior, el Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, es un reglamento de aplicación que se limita a ejecutar el Reglamento nº 857/84.

95 Pues bien, como ya se ha señalado en los apartados 69 a 78 anteriores, la Comisión se ha limitado a aplicar las disposiciones del Reglamento del Consejo nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, de conformidad con las prescripciones establecidas en éste, de modo que no se le puede hacer responsable de una eventual infracción del Derecho comunitario.

96 Por consiguiente, la eventual imprecisión o falta de claridad del Reglamento nº 1546/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 1033/89, no es imputable a la Comisión, ya que ésta se limitó a ajustarse al Reglamento del Consejo nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89.

97 En lo que respecta al Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 764/89, basta señalar que los demandantes no cuestionaron en modo alguno, en el presente recurso, la validez del citado Reglamento basándose en que éste vulnerase el principio de seguridad jurídica.

98 Dado que los demandantes no han demostrado la supuesta ilegalidad del comportamiento imputado a la Comisión, no procede verificar si concurren los demás requisitos para que se genere la responsabilidad.

99 Del conjunto de las consideraciones precedentes, se deduce que procede desestimar el recurso.

Costas

100 A tenor del artículo 87, apartado 2 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de los demandantes, procede condenarlos en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas al Sr. Alfonsius Alferink y a los otros 67 demandantes cuya lista figura en anexo.**

Vilaras Martins Ribeiro Jürimäe

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 26 de junio de 2008.

El Secretario El Presidente

E. Coulon M. Vilaras

ANEXO

Herederos de G. Vloedgraven,

W.L.A. van der Arend, con domicilio en Harmelen (Países Bajos),

H.W. Bakker, con domicilio en Middelstum (Países Bajos),

B.M.J.B. Beusmans, con domicilio en Noorbeek (Países Bajos),

P.J.M. Biermans, con domicilio en Herkenbosch (Países Bajos),

J.A.A. de Bont, con domicilio en Rutten (Países Bajos),

H. Boskma, con domicilio en Zwaagwesteinde (Países Bajos),

B.A. Bouma, con domicilio en Berlikum (Países Bajos),

E.A.M. Bouma, con domicilio en Rutten,

J.A. Bouma, con domicilio en Ried (Países Bajos),

H. Buwalda, con domicilio en Franeker (Países Bajos),

M.V. van Diederen, con domicilio en Doenrade (Países Bajos),

R. Dusselaar, con domicilio en Wier (Países Bajos),

J. Van Duynhoven, con domicilio en Rijkevoort (Países Bajos),

H.J. Frederiks, con domicilio en Laag Keppel (Países Bajos),

G.J.M. Frieling, con domicilio en Deurningen (Países Bajos),

T. de Groot, con domicilio en Creil (Países Bajos),

H.J. ten Hagen, con domicilio en Winterswijk (Países Bajos),

H.J. ten Have, con domicilio en Beltrum (Países Bajos),

P.A.J.N. Hendriks, con domicilio en Valkenburg (Países Bajos),

H. Heringa, con domicilio en Leens (Países Bajos),

O. Hoekstra, con domicilio en Oosternijkerk (Países Bajos),

J. Hoekstra, con domicilio en Oosternijkerk,

W.H.C.M. Holtslag, con domicilio en Lelystad (Países Bajos),

J.H.A. Huijsmans, con domicilio en Weert (Países Bajos),

M. Huizinga, con domicilio en Firdgum (Países Bajos),

G.J. Hulter, con domicilio en Den Velde (Países Bajos),

P.J.M. Janssen, con domicilio en Wanssum (Países Bajos),

G.C. de Jongh, con domicilio en Marknesse (Países Bajos),

C. de Keijzer, con domicilio en Noordgouwe (Países Bajos),

P. Kemp, con domicilio en Breukelen (Países Bajos),

W. Koopmans-Hut, con domicilio en Ezinge (Países Bajos),

H.J. Leemkuil, con domicilio en Winterswijk-Miste (Países Bajos),

J.A.J. Leijten, con domicilio en Bant (Países Bajos),

G.J. Loozeman, con domicilio en Callantsoog (Países Bajos),

A. Lukens Folkers, con domicilio en Vlagtwedde (Países Bajos),

P.L. Marinussen, con domicilio en Grijpskerke (Países Bajos),

G.J. Meijer, con domicilio en Usquert (Países Bajos),

W.H.J. Mulder, con domicilio en Haarzuilens (Países Bajos),

Th. Neelen, con domicilio en Nunhem (Países Bajos),

G.J. Nijboer, con domicilio en Ane (Países Bajos),

A. Nijboer, con domicilio en Ane,

B. Oude Kotte, con domicilio en Fleringen (Países Bajos),

J.H.M. Roebroek, con domicilio en Schimmert (Países Bajos),

F.M.C. Rommens, con domicilio en Rijsbergen (Países Bajos),

J.A.C. M. Soffers, con domicilio en Rijsbergen,

J.G. Rompelberg, con domicilio en Noorbeek,

M.J. Scheele, con domicilio en Mensingeweer (Países Bajos),

J. van Sinderen, con domicilio en Ternaard (Países Bajos),

J.W.M. Smeets, con domicilio en Papenhoven (Países Bajos),

W.C.G.M. Stoffelen, con domicilio en Ottersum (Países Bajos),

J.H. Thomassen, con domicilio en Bemelen (Países Bajos),

J.H. van Til, con domicilio en Eppenhuizen (Países Bajos),

K.J. Veenkamp, con domicilio en Thesinge (Países Bajos),

J.T.F.J. op't Veld, con domicilio en Vlodrop (Países Bajos),

J.P.W. Vrencken, con domicilio en Beek (Países Bajos),

O. Vries, con domicilio en Engwierum (Países Bajos),

K. Vries, con domicilio en Engwierum,

M.W. de Weerd, con domicilio en Tollebeek (Países Bajos),

A.M. Weijenberg-Pleijers, con domicilio en Wittem (Países Bajos),

H.F.W.M. Wennekers, con domicilio en Creil,

R.W. Werners, con domicilio en Meppel (Países Bajos),

C.H.L. Wijnen, con domicilio en Maasbree (Países Bajos),

L.G.H. Willems, con domicilio en Ulestraten (Países Bajos),

J.G. Wilman, con domicilio en Engwierum,

D. Wilman, con domicilio en Engwierum,

J.M.P. Wolfs, con domicilio en Gronsveld (Países Bajos).