CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO TIZZANO

presentadas el 25 de enero de 2001 [1]

1. El Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Alemania) ha planteado al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE) sobre la interpretación de los artículos 178 y 215, párrafo segundo del Tratado CE (actualmente artículos 235 CE y 288 CE, párrafo segundo), así como del Reglamento (CEE) nº 2187/93 del Consejo, de 22 de julio de 1993, por el que se fija la oferta de indemnización a determinados productores de leche o de productos lácteos a los que se impidió temporalmente ejercer su actividad. [2]

Marco normativo

2. Los procedimientos nacionales que han dado origen al presente procedimiento prejudicial se enmarcan en el contexto del conocido contencioso relativo a la aplicación del denominado régimen de cuotas lecheras, establecido en el marco de la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos. Por lo tanto, conviene examinar rápidamente la compleja normativa comunitaria en esta materia.

3. Como es sabido, la existencia de excedentes en el mercado de los productos lácteos llevó al Consejo a adoptar el Reglamento (CEE) nº 1078/77, de 17 de mayo de 1977, por el que se establece un régimen de primas por no comercialización de leche y de productos lácteos y por reconversión de ganado vacuno lechero. [3] Este Reglamento preveía el pago de una prima a aquellos productores que, durante un período de cinco años, se comprometieran a no comercializar leche ni productos lácteos procedentes de su propia explotación.

4. Sin embargo, estas medidas se revelaron muy pronto ineficaces para hacer frente a los excedentes de producción, lo cual llevó al Consejo a introducir el régimen de la denominada tasa suplementaria: por una parte, mediante el Reglamento (CEE) nº 856/84, 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, [4] y, por

1 — Lengua original: italiano.
2 — DO L 196, p. 6.
3 — DO L 131, p. 1; EE 03/12, p. 143.
4 — DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61.

otra parte, mediante el Reglamento (CEE) nº 857/84, 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. [5] Cada productor debía pagar una tasa por las cantidades de leche comercializadas que sobrepasaran la cuota que se le había atribuido («cantidad de referencia»), cuota que correspondía, para cada productor, a la producción obtenida en el transcurso de un año de referencia que, en el supuesto de Alemania, fue fijado en 1983. Aquellos productores que, en cumplimiento de un compromiso de no comercialización contraído en base al Reglamento nº 1078/77, no hubieran realizado entregas de leche durante el año de referencia quedaban excluidos del régimen de cuotas.

5. Sin embargo, en sus sentencias de 28 de abril de 1988, Mulder [6] y von Deetzen, [7] el Tribunal de Justicia declaró inválido, por violación del principio de protección de la confianza legítima, aquella parte del Reglamento nº 857/84 que no preveía la atribución de una cantidad de referencia a esta última categoría de productores.

6. Por consiguiente, en ejecución de dichas sentencias, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 764/89, de 20 de marzo de 1989, por el que se modifica el Reglamento nº 857/84. [8] En particular, aquel Reglamento introdujo en este último un nuevo artículo 3 *bis*, el cual permitía a los productores de leche, que, vinculados por un compromiso contraído con arreglo al Reglamento nº 1078/77, no hubieran entregado leche durante el año de referencia, obtener una cantidad de referencia específica provisional igual al 60 % de la cantidad de leche vendida por el productor durante el período de doce meses naturales anteriores al mes en el que se presentara la solicitud de prima por no comercialización (el denominado régimen SLOM I).

7. No obstante, este Reglamento también fue objeto de censuras por parte del Tribunal de Justicia. En efecto, en sus sentencias de 11 de diciembre de 1990, Spagl [9] y Pastätter, [10] el Tribunal de Justicia anuló (una vez más) el Reglamento por violación del principio de confianza legítima, en cuanto limitaba la cantidad de referencia específica al 60 % únicamente de la cantidad de leche entregada o vendida por el productor durante el período de doce meses anteriores a la presentación de la solicitud de la prima por no comercialización o por reconversión.

8. Teniendo en cuenta esta jurisprudencia, el Consejo modificó de nuevo el artículo 3 *bis*, mediante el Reglamento (CEE) nº 1639/91, de 13 de junio de 1991, por el que se modifica el Reglamento nº 857/84, [11] de manera que permitiera asimismo atribuir una cantidad de referencia específica a aquellos productores que, con anterioridad, estaban excluidos de la misma (el denominado régimen SLOM II).

5 — DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64.
6 — Asunto 120/86 (Rec. p. 2321).
7 — Asunto 170/86 (Rec. p. 2355).
8 — DO L 84, p. 2.
9 — Asunto C-189/89 (Rec. p. I-4539).
10 — Asunto C-217/89 (Rec. p. I-4585).
11 — DO L 150, p. 35.

9. Sobre este complejo contexto normativo se pronunció después el Tribunal de Justicia, que, el 19 de mayo de 1992, en la segunda sentencia Mulder, declaró responsable a la Comunidad por los daños irrogados a aquellos productores de leche que, como consecuencia de la aplicación del Reglamento nº 857/84, se hubieran visto excluidos de la atribución de una cantidad de referencia por cuanto, en cumplimiento de un compromiso contraído en virtud del Reglamento nº 1078/77, no habían entregado leche durante el año de referencia considerado por el Estado miembro de que se trate. [12] De hecho, según el Tribunal de Justicia, cualquier productor al que se le hubiera impedido entregar leche tan sólo por su compromiso de no comercialización o de reconversión, tenía derecho, en principio, a obtener una indemnización por los daños sufridos.

10. La complejidad de la cuestión y el gran número de productores afectados por esta última sentencia llevaron al Consejo y a la Comisión a publicar, el 5 de agosto de 1992, la Comunicación 92/C 198/04. [13] En ésta, se señalaba la intención de adoptar unos criterios prácticos de indemnización a los productores afectados y se asumía el compromiso, hasta la adopción de los citados criterios, de renunciar, frente los productores que tuviesen derecho a una indemnización, a alegar la excepción por prescripción derivada del artículo 43 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia. Sin embargo, siempre con la condición de que el citado derecho no hubiera prescrito ya ni en la fecha de publicación de la Comunicación ni tampoco en la fecha en que el productor se hubiera dirigido a una de las dos Instituciones.

11. Como consecuencia de la citada Comunicación, y sobre todo con el fin de dar cumplimiento a la sentencia Mulder II y, en particular, a la obligación de la Comunidad de resarcir el daño sufrido por los productores de leche o de productos lácteos en las situaciones señaladas, el Consejo promulgó poco después el citado Reglamento nº 2187/93. En particular, este Reglamento ha creado un sistema adecuado de indemnización a tanto alzado, que se caracteriza por los siguientes datos.

12. Se prevé ante todo que los productores perjudicados deberán presentar una solicitud de indemnización, conforme a los criterios establecidos en los artículos 2 a 5 del Reglamento, a la autoridad competente designada por cada Estado miembro conforme al artículo 10.

El décimo «considerando» de la exposición de motivos del Reglamento precisa que: «las autoridades competentes de los Estados miembros actuarán, en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión y en virtud de un mandato que solamente se refiere a la ejecución, dentro del cumplimiento de lo dispuesto en el presente Reglamento, de las funciones administrativas necesarias para la aplicación del mismo».

El artículo 6 prevé después que la autoridad nacional establecerá la cantidad

12 — Sentencia de 19 de mayo de 1992, Mulder y otros/Consejo y Comisión (asuntos acumulados C-104/89 y C-37/90, Rec. p. I-3061; en lo sucesivo, «sentencia Mulder II»).

13 — DO C 198, p. 4.

anual que se indemnizará; con arreglo al posterior artículo 11, la citada autoridad comprobará la exactitud de los datos proporcionados por el productor y calculará la cuantía de la indemnización en función de la cantidad y del período que deba indemnizarse aplicando los valores indicados en el Reglamento y en su anexo correspondiente.

A tenor del artículo 14:

«En un plazo máximo de cuatro meses a partir de la recepción de la solicitud, la autoridad competente contemplada en el artículo 10, en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión, hará una oferta de indemnización al productor, acompañada de un recibo con el que quedarán finiquitadas todas las cuentas.

[...]

Si la oferta no se acepta en un plazo de dos meses a partir de su recepción, las instituciones comunitarias correspondientes quedarán desvinculadas de dicha oferta en el futuro.

La aceptación de la oferta mediante la devolución del recibo debidamente aprobado y firmado a la autoridad competente en el plazo mencionado implicará la renuncia a cualquier acción contra las instituciones comunitarias por el perjuicio a que se refiere el artículo 1.»

La financiación de los pagos efectuados en virtud del Reglamento se considera, en su artículo 16, como una intervención a efectos del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común. [14]

Los procedimientos ante el órgano jurisdiccional nacional

13. Los procedimientos nacionales que ha dado origen al presente asunto se enmarcan en el contexto del sistema que acaba de describirse. En efecto, algunos productores de leche que habían recibido y aceptado en su debido momento una oferta de indemnización formulada por la Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Oficina Federal de Agricultura y Alimentación; en lo sucesivo, «BLE») en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión, con arreglo al Reglamento nº 2187/93, incoaron tres procedimientos ante el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. Ello no obstante, a los citados productores se les denegó después, total o parcialmente, el pago de los importes convenidos, por cuanto la BLE, al comprobar posteriormente el derecho a la indemnización, llegó a la conclusión de que no concurrían en el caso todos los requisitos exigidos para ello por el Reglamento.

14 — DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220.

14. Más en concreto, la BLE afirmó, en los asuntos Flemmer (C-80/99) y Leitensdorfer (C-82/99), que desde un principio se había atribuido por error la cantidad de referencia específica definitiva.

En opinión de la BLE, en el primer caso, no se cumplían las condiciones establecidas en el artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, por cuanto la comprobación posterior de los hechos había puesto de manifiesto que la leche entregada sobre la base de la cantidad de referencia específica provisional no había sido producida en la explotación del demandante y, por consiguiente, que a este último se le había asignado por error una cantidad de referencia específica definitiva. Por lo tanto, mediante un escrito de 27 de junio de 1996, la BLE rescindió el contrato de indemnización, con efectos inmediatos, con arreglo al artículo 60, párrafo primero, de la Verwaltungsverfahrensgesetz (Ley de procedimiento administrativo; en lo sucesivo, «VwVfG»), por haber desaparecido posteriormente la causa del negocio jurídico. El demandante impugnó la citada resolución ante el órgano jurisdiccional nacional alegando que él, personalmente, había sido productor y que, de cualquier modo, se le había asignado una cantidad de referencia específica definitiva mediante una resolución irrevocable del Hauptzollamt (Oficina principal de aduanas).

15. En opinión de la BLE, tampoco concurrían en el asunto Leitensdorfer las condiciones exigidas por el citado artículo 3 *bis*, por cuanto el antiguo productor había reanudado tardíamente la producción. Lo que sucedió de hecho fue lo siguiente. La demandante, Sra. Leitensdorfer, había heredado una explotación de la Sra. Wurm, que, a su vez, la había heredado de su difunto marido, el Sr. Wurm. Éste se había comprometido en su momento a no comercializar leche y, por consiguiente, ya no era productor. Por lo tanto, la cantidad de referencia específica definitiva atribuida el 9 de noviembre de 1992 a la Sra. Wurm (y transferida después por ésta a otro arrendatario el 1 de abril de 1993) había sido revocada por la Hauptzollamt competente a partir del 1 de abril de 1996. La demandante presentó un recurso, que se halla aún pendiente ante el Finanzgericht München, contra la citada resolución. Entre tanto, mediante escrito de 5 de febrero de 1996, la BLE rescindió con efecto inmediato, con arreglo al artículo 60, párrafo primero, de la VwVfG, el contrato de indemnización celebrado con la demandante, Sra. Leitensdorfer, precisamente por cuanto la antigua productora (Sra. Wurm) había reanudado tardíamente la producción de leche, si bien la demandante se opuso a la citada decisión afirmando que la BLE conocía los motivos de la rescisión, es decir, la reanudación tardía de la producción, antes de la celebración del contrato.

16. Finalmente, por lo que atañe al asunto Christoffel (C-81/99), la BLE comprobó que, a partir del 1 de enero de 1992, la demandante había dado en arrendamiento una parte de su explotación, si bien transfiriendo al arrendatario la correspondiente cantidad de referencia, en vez de devolverla a la reserva nacional. Aun cuando la demandante alegó que estaba al margen de toda discusión la devolución a la reserva nacional por cuanto ella había conservado la totalidad de las superficies destinadas a

la producción de leche de la antigua explotación SLOM, la autoridad competente se negó a devolver la cantidad de referencia proporcional a la reserva nacional alegando la protección de la confianza legítima de la demandante y del arrendatario, al cual se le había transferido entre tanto la cantidad de referencia. Por lo tanto, la BLE consideró que no se cumplían los requisitos exigidos por el Reglamento para la concesión de la indemnización señalada inicialmente y se negó a pagarla, proponiendo a la Sra. Christoffel una nueva oferta por un importe mucho más reducido.

Las cuestiones prejudiciales

17. En los tres casos antes citados, el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main consideró que se planteaban algunas cuestiones de Derecho comunitario, las cuales exigían una decisión prejudicial del Tribunal de Justicia. En particular y resumiendo, el citado órgano jurisdiccional se preguntó si era el juez comunitario o más bien juez nacional el competente para conocer de los citados litigios y si la elección de una u otra de las dos alternativas podía tener consecuencias (y, en caso afirmativo, cuáles) desde el punto de vista del Derecho aplicable.

18. En el razonamiento expuesto al respecto en la resolución, el juez remitente parte de la idea de que el Reglamento nº 2187/93 ofrece a los productores una modalidad de indemnización posterior y alternativa con respecto a la vía judicial constituida por la acción de resarcimiento de daños a que se refieren el artículo 178 y el artículo 215, párrafo segundo, del Tratado.

En apoyo del citado razonamiento, dicho órgano jurisdiccional recuerda en particular la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 16 de abril de 1997, en aquel punto en el que se afirma que «al adoptar el Reglamento nº 2187/93, el Consejo abrió en realidad a los productores que tenían derecho a un resarcimiento una vía adicional de indemnización» y que el citado Reglamento «tiene [...] por lo que se refiere a los productores, la naturaleza de una proposición transaccional, cuya aceptación es facultativa, y constituye una alternativa a la solución judicial del conflicto». [15]

Por consiguiente, si un productor de leche acepta en su debido momento una oferta de indemnización que le haya sido comunicada en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión por la autoridad nacional competente, el órgano jurisdiccional nacional entiende que se crea una transacción o un contrato de indemnización entre el productor individual y las Instituciones comunitarias, contrato calificado como de Derecho público.

19. Por consiguiente, basándose en las citadas alegaciones, el Verwaltungsgericht llegó a la deducción de que, cuando surjan controversias entre las partes acerca de la

15 — Sentencia Connaughton y otros/Consejo (T-541/93, Rec. p. II-549), apartados 34 y 35.

eficacia del citado contrato, debe estar atribuida la competencia al órgano jurisdiccional nacional, el cual habrá de decidir basándose en su propio Derecho interno.

En efecto, en el presente caso, se trata de un supuesto de responsabilidad contractual de las Instituciones comunitarias, y, por lo tanto, de un caso que se halla comprendido dentro de la competencia del órgano jurisdiccional nacional, conforme al artículo 215, párrafo primero, del Tratado y a falta de una cláusula compromisoria específica contemplada en el artículo 181 del Tratado CE (actualmente artículo 238 CE).

20. No obstante, un fallo dictado por el Tribunal de Primera Instancia a propósito precisamente del Reglamento nº 2187/93 suscitó en el Verwaltungsgericht la duda de que la citada solución no fuera conforme al Derecho comunitario.

De hecho, en la sentencia Dethlefs y otros/Consejo y Comisión el Tribunal de Primera Instancia afirmó que «en la medida en que esta disposición (el Reglamento nº 2187/93) establece un sistema de resarcimiento de los daños con el fin de hacer frente a las obligaciones derivadas de la condena de las instituciones comunitarias pronunciada por la sentencia Mulder, su aplicación se halla comprendida dentro del ámbito de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad». [16]

16 — Sentencia de 24 de septiembre de 1998 (T-112/95, Rec. p. II-3819), apartado 55.

21. Frente a tales afirmaciones, que parecían cuestionar el razonamiento seguido por él mismo anteriormente, el Verwaltungsgericht decidió, después de haber acumulado los tres procedimientos, a los fines de la presente remisión prejudicial, plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 215, párrafo segundo, del Tratado CE, en relación con el artículo 178 del mismo Tratado y en relación con las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 2187/93, en el sentido de que el Tribunal de Justicia también es competente para conocer de los litigios que tienen su origen en un convenio celebrado por la autoridad nacional competente, en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión, de conformidad con las modalidades previstas en el Reglamento (CEE) nº 2187/93 del Consejo, por el que se fija la oferta de indemnización a determinados productores de leche o de productos lácteos a los que se impidió temporalmente ejercer su actividad?

2) En caso de que el Tribunal de Justicia responda negativamente a esta cuestión y se trate de un supuesto contemplado en el artículo 215, párrafo primero, del Tratado CE, que funde así la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales, de conformidad con el artículo 183 del Tratado CE, se plantea la cuestión de si, a falta de indicaciones al respecto en el Reglamento (CEE) nº 2187/93, procede aplicar a un convenio de esta naturaleza las normas del Derecho procesal nacional o los principios generales del Derecho comunes a

los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

3) En la medida en que sean aplicables los principios generales del Derecho, se plantea la cuestión de si la autoridad nacional competente puede resolver total o parcialmente un convenio celebrado en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión y, en su caso, bajo qué condiciones, si resulta *a posteriori* que no se reunieron total o parcialmente los requisitos necesarios, con arreglo al Reglamento (CEE) nº 2187/93 del Consejo, para hacer una oferta de indemnización o que dichos requisitos tan sólo se reunieron por considerar la autoridad nacional competente que, en razón de la protección de la confianza legítima, le era imposible revocar la atribución definitiva de una cantidad de referencia específica, que constituye el requisito para la concesión de una indemnización.»

Análisis jurídico

Sobre la primera cuestión

Consideraciones preliminares

22. Según se desprende también con toda evidencia de la resolución de remisión, la solución de la cuestión de si las controversias relativas a los contratos de indemnización celebrados al amparo del Reglamento nº 2187/93 son de la competencia del órgano jurisdiccional nacional o más bien de la del juez comunitario es previa a la solución de las otras dos cuestiones y condiciona la respuesta a las mismas.

23. Sin embargo, antes de profundizar en la citada cuestión, me parece necesario aclarar sus términos reales. En efecto, en el transcurso del procedimiento se ha puesto de manifiesto que, tanto la Comisión como los demandantes en los procedimientos nacionales, parecen considerar que, en el supuesto que ahora examinamos, cabe en principio optar indistintamente por una u otra de las dos soluciones y que, en concreto, la elección puede efectuarse sobre la base de valoraciones de carácter contingente.

24. Es indudable que entre la posición de la Comisión y la de los demandantes existen algunas diferencias, si bien no me parece que el resultado al que llegan sea distinto. Por lo que atañe a la Comisión, después de haber expuesto los argumentos que, en su opinión, militan en favor de una u otra solución, reconoce que el planteamiento favorable a la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales se halla más próximo al sistema definido por las disposiciones aplicables del Tratado CE. Sin embargo, concluye su propio razonamiento inclinándose por la solución contraria, esencialmente por motivos de oportunidad, ello por cuanto la citada solución es la más útil, la más conveniente. De hecho, ésta ofrece la ventaja de abrir una única vía de recurso, absorbiendo en un único motivo

de recurso tanto las controversias relativas a los contratos de indemnización celebrados con arreglo al Reglamento nº 2187/93 como las referentes a la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, que de alguna forma da origen al sistema de indemnizaciones.

25. También los demandantes en los procedimientos nacionales se manifiestan más bien a favor de la tesis de la competencia del órgano jurisdiccional nacional. Sin embargo, al señalar una presunta contradicción de esta solución con la sentencia Dethlefs y otros/Consejo y Comisión, antes citada, sugieren que se deje a la parte interesada la facultad de recurrir al juez comunitario o al juez nacional, ya que tanto uno como otro pueden considerarse en principio competentes.

26. Por consiguiente, tanto la Comisión como los demandantes acaban en esencia por fundamentar su propio razonamiento en la misma idea: esto es, que los dos jueces pueden en teoría ser *igualmente competentes* y que la elección entre uno y otro ha de efectuarse después, bien según un criterio de oportunidad práctica, como quiere la Comisión, o bien ha de dejarse al arbitrio de cada uno de los interesados, como proponen los demandantes.

27. Ahora bien, personalmente considero que los referidos criterios son en sí mismos no sólo demasiado empíricos, sino también poco fiables. Por ejemplo, cabe convenir en que, para un contencioso complejo, sea preferible recurrir a un único juez, si bien cabe también suponer que, para dirimir las controversias que le enfrentan a las autoridades nacionales, un operador privado encuentre más práctico y más conveniente recurrir a sus propios jueces más que al órgano jurisdiccional comunitario. En resumen, se trata de juicios de valor muy relativos y, por lo tanto, inadecuados para proporcionar una orientación segura y objetiva.

28. Ahora bien, dejando aparte esto, lo que me parece de la máxima importancia es tener presente que, en el sistema de los Tratados, la competencia del Tribunal de Justicia se plantea, en principio, como una alternativa a la del juez nacional y que la subsistencia de una u otra en relación con un determinado proceso no puede ser fruto de unas elecciones arbitrarias o discrecionales, sino que se desprende de las normas generales del sistema. Por lo tanto, la citada competencia debe determinarse de una forma objetiva basándose en las normas y principios aplicables.

29. Si es así, como creo firmemente, se trata entonces de individualizar, no mediante criterios ocasionales o de oportunidad, sino a la luz de las normas y de los principios antes aludidos, si es el órgano jurisdiccional comunitario o más bien el nacional el que tiene competencia para conocer de las controversias surgidas en relación con los contratos de indemnización celebrados por la Administración nacional en nombre y por cuenta de la Comunidad con arreglo al Reglamento nº 2187/93.

El objeto y la finalidad del Reglamento nº 2187/93

30. Desde este punto de vista, y considerando que nos hallamos ahora en presencia de unos recursos interpuestos por operadores particulares contra determinadas actuaciones practicadas por la Administración nacional en ejecución de un Reglamento comunitario, puedo limitarme a recordar el principio sentado en repetidas ocasiones por el Tribunal de Justicia según el cual, «corresponde principalmente a los jueces nacionales controlar la actividad administrativa desarrollada por los Estados miembros para la aplicación del Derecho comunitario, sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros planteen cuestiones prejudiciales a este Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE». [17]

31. En efecto, considero que ésta es la solución más correcta a la cuestión planteada, si bien, antes de formularla de una manera definitiva, entiendo que es mi deber exponer las dudas planteadas por el órgano jurisdiccional remitente y por la Comisión en cuanto a lo específico de la situación que se considera en el presente procedimiento, especificidad que viene señalada sobre todo por la Comisión entre los argumentos principales que militan a favor de la competencia del órgano jurisdiccional comunitario.

La citada especificidad estriba en particular en el hecho de que la adopción del Reglamento nº 2187/93 tuvo lugar después y como consecuencia de haberse comprobado que la Comunidad había incurrido en responsabilidad extracontractual. Por lo tanto, aun reconociendo la autonomía de los contratos de indemnización celebrados en aplicación del citado Reglamento, la Comisión subraya que las controversias relativas al mismo casi siempre acaban reconduciéndose al cumplimiento de la obligación de resarcimiento consiguiente a la determinación de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad. Haciendo hincapié entonces en esta estrecha relación y formulando al propio tiempo una interpretación bastante amplia del artículo 215, párrafo segundo, del Tratado, la Comisión concluye afirmando que las citadas controversias deberían ser también de la competencia del órgano jurisdiccional comunitario, en particular, de la misma competencia exclusiva que el artículo 178 del Tratado confiere al citado órgano jurisdiccional para conocer de los litigios relativos a la responsabilidad extracontractual de la Comunidad. Además, tanto según la Comisión como según el órgano jurisdiccional alemán, esta afirmación se halla después tanto más justificada cuanto que, en opinión de ambos, al aplicar el Reglamento nº 2187/93, las autoridades nacionales actúan en nombre y por cuenta de las Instituciones comunitarias.

32. Si se procede a examinar analíticamente los citados argumentos, debo advertir de entrada que no pretendo en modo alguno negar la vinculación entre el Reglamento nº 2187/93 y la responsabilidad extracontractual de la Comunidad. De hecho, como subraya su propia exposición de motivos, el citado Reglamento tiene por objeto precisamente, como consecuencia de la sentencia Mulder II, cumplir la obligación de reparar el perjuicio causado por la normativa comunitaria original sobre la tasa suplementaria (véanse los considerandos primero y segundo del Reglamento).

17 — Sentencias de 27 de marzo de 1980, Sucrimex y Westzucker/Comisión (133/79, Rec. p. 1299), apartado 24, y de 10 de junio de 1982, Interagra/Comisión (217/81, Rec. p. 2233), apartado 10.

Sin embargo, una vez reconocida la importancia de la citada vinculación, cabe siempre preguntarse si ello basta para justificar la afirmación según la cual las controversias relativas a los contratos de indemnización celebrados entre los productores y las autoridades nacionales son de la competencia del órgano jurisdiccional comunitario con arreglo al artículo 178 y al artículo 215, párrafo segundo, del Tratado.

La sentencia del Tribunal de Primera Instancia en el asunto Dethlefs y otros/Consejo y Comisión

33. Un importante apoyo para esta afirmación parece hallarse —y de cualquier forma así lo han considerado varias partes— en la referida sentencia Dethlefs y otros/Consejo y Comisión, en la cual el Tribunal de Primera Instancia afirmó que «en la medida en que la citada disposición (esto es precisamente el Reglamento nº 2187/93) establece un sistema de resarcimiento con el fin de hacer frente a las obligaciones derivadas de la condena de las Instituciones comunitarias, pronunciada por la sentencia Mulder, su aplicación se halla comprendida dentro del ámbito de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad» (apartado 55).

34. Sin embargo, entiendo personalmente que, si bien se mira, el valor de este precedente, a los fines que aquí interesan resulta muy inferior a aquel que le ha sido atribuido, dada la diversidad de las situaciones.

En efecto, en el asunto Dethlefs y otros/Consejo y Comisión, se trataba de recursos interpuestos directamente contra el Consejo y la Comisión por algunos productores con el fin de obtener el resarcimiento de los daños que les fueron irrogados por las citadas Instituciones. En particular, los demandantes se lamentaban de que la Comisión hubiera denegado el pago de los intereses devengados durante el período transcurrido entre la aceptación de la oferta hecha por las autoridades nacionales y el desistimiento efectivo de los recursos de indemnización de daños en base al artículo 215, párrafo segundo, del Tratado, interpuestos por los operadores interesados con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento nº 2187/93.

Por lo tanto, se trataba —y es en esta óptica como debe leerse el pasaje de la sentencia antes recordado— de una cuestión relacionada con la aplicación del Reglamento por parte de las Instituciones comunitarias *en lo que atañe a la parte de su responsabilidad,* en cuanto versaba «sobre la interpretación (del citado Reglamento) y sobre sus efectos» (apartado 32) y, por consiguiente, sobre el funcionamiento del sistema que dichas normas habían establecido.

En resumidas cuentas, en el presente caso, como ha subrayado el propio Tribunal de Primera Instancia, los demandantes no imputaban falta alguna a las autoridades nacionales, sino que cuestionaban directa y exclusivamente la responsabilidad de las Instituciones comunitarias. Precisamente por este motivo, el Tribunal de Primera Instancia desestimó la excepción de inadmisibilidad de los recursos que había propuesto el Consejo invocando el reparto de competencias efectuado por el Reglamento

nº 2187/93 y afirmando, por consiguiente, que la responsabilidad de la aplicación de este último recae sobre las autoridades nacionales y no sobre las Instituciones comunitarias (apartado 34).

En cambio, en los asuntos objeto del presente litigio no se discute para nada el comportamiento de las citadas Instituciones, sino tan sólo la actividad desarrollada por las autoridades nacionales, en el ámbito de su competencia.

La ejecución del Reglamento nº 2187/93 a la luz del reparto de funciones entre la Comunidad y los Estados miembros

35. Esclarecido, pues, el que yo considero verdadero alcance del precedente recordado, vuelvo al punto de partida para preguntarme si, como afirma la Comisión, la estrecha vinculación existente entre los cometidos encomendados a las Administraciones nacionales en el marco del Reglamento nº 2187/93 y la responsabilidad extracontractual de la Comunidad basta para englobar a los primeros en la segunda, también a los fines de determinar cuál es el juez competente para ejercer el control.

36. Personalmente, considero que, para llegar a esta conclusión, se hace necesario sostener en el presente caso una tesis muy discutible: esto es, que, desde un punto de vista general, el sistema de indemnizaciones establecido por el Reglamento nº 2187/93 no se enmarca en el reparto normal de funciones entre la Comunidad y los Estados miembros en la aplicación del Derecho comunitario. Es muy cierto que el propio Reglamento determina con exactitud el citado sistema, si bien ello se explica en razón de la difícil situación con que ha debido enfrentarse la Comunidad. De hecho, el elevado número de posibles beneficiarios de la indemnización, que hacía difícil la posibilidad de estudiar cada situación individual, impuso una solución global, basada en un criterio a tanto alzado y en unos mecanismos definidos con precisión en el propio Reglamento. Esto es, ha obligado a limitar el margen de autonomía de las autoridades nacionales, encomendando, no obstante, a éstas la tarea de garantizar la aplicación y el correcto funcionamiento del sistema (véase el cuarto considerando).

37. Por lo tanto, aun cuando sea con las especificidades señaladas, el sistema establecido se mantiene en el marco de aquella gestión descentralizada del Derecho comunitario que caracteriza a tantos otros sectores de la acción comunitaria. Según se lee, por lo demás, en el décimo considerando del Reglamento:

«En la aplicación del presente Reglamento, las autoridades competentes de los Estados miembros actuarán, en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión y en virtud de un mandato que solamente se refiere a la ejecución, dentro del cumplimiento de lo dispuesto en el presente Reglamento, de las funciones administrativas necesarias para la aplicación del mismo.»

Por lo tanto, no hay razón para afirmar que las referidas funciones, por limitadas que sean, no forman parte de la tradicional actividad de aplicación del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros. Por consiguiente, tampoco hay razón para afirmar que su ejecución no deba ser de la competencia del órgano jurisdiccional nacional para caer dentro de la competencia del juez comunitario, como excepción a los principios generales en esta materia a los que hice alusión anteriormente (véase el punto 30 *supra)*.

38. Por lo demás, el propio Tribunal de Primera Instancia ha rechazado esta conclusión en los asuntos Laga/Comisión y Landuyt/Comisión, [18] en los cuales declinó su propia competencia para controlar la legitimidad de un acto adoptado por las autoridades francesas competentes en el cual se excluía que el demandante tuviera derecho a la oferta de indemnización a que se refiere el Reglamento nº 2187/93. Refiriéndose significativamente a una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual corresponde a los Estados miembros «velar en su territorio por la ejecución de las normas comunitarias, especialmente en el ámbito de la Política Agrícola Común», el Tribunal de Primera Instancia ha deducido de ello, como primera consecuencia de carácter general, que «por lo tanto, los actos adoptados por las autoridades nacionales en el marco de la ejecución de esta política están, en principio, sometidos al control del órgano jurisdiccional nacional». El Tribunal de Primera Instancia ha afirmado después, en un plano más concreto, que no era competente para controlar la legalidad del acto de la autoridad nacional, precisamente por cuanto las pretensiones del demandante pretendían «negar la validez de una decisión adoptada por los órganos nacionales encargados de ejecutar determinadas medidas en el marco de la Política Agrícola Común».

18 — Sentencias de 4 de febrero de 1998, Laga/Comisión (T-93/95, Rec. p. II-195), apartados 33 y ss., y Landuyt/Comisión (T-94/95, Rec. p. II-213), apartados 33 y ss.

Sobre la naturaleza de la relación entre las autoridades nacionales y las Instituciones comunitarias

39. Por otra parte, para sostener la tesis de la competencia del órgano jurisdiccional comunitario, tanto el Verwaltungsgericht como la Comisión hacen hincapié en otro aspecto del papel desempeñado por las autoridades nacionales en el marco del régimen de indemnizaciones creado por el Reglamento nº 2187/93, esto es, en el hecho de que las citadas autoridades están llamadas a desarrollar, en este contexto, una actividad de carácter típicamente contractual. De hecho, como se recordará, el régimen de indemnizaciones se basa en la celebración de un contrato entre la Administración y el operador particular, encaminado a definir el alcance de la indemnización debida a este último.

40. Ahora bien, tanto el órgano jurisdiccional nacional como la Comisión atribuyen una especial importancia al hecho de que, según el artículo 14 del Reglamento nº 2187/93, las autoridades nacionales actuarán con esta finalidad, «en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión». De hecho, afirman que por este motivo la relación entre la autoridad nacional y las citadas Instituciones comunitarias debe calificarse de mandato de representación con la consecuencia de que la relación

contractual surgida de la oferta de indemnización por parte de las autoridades nacionales y de la aceptación de la misma por parte del productor debe en realidad considerarse como existente directamente entre el productor, de una parte, y el Consejo y la Comisión, de otra.

41. No quiero entrar en este momento en una discusión sobre el fondo de este planteamiento. Por lo que ahora interesa, me limitaré a observar que, aun cuando se considerase que la autoridad nacional actúa como mandataria o representante de las Instituciones comunitarias y que los contratos de indemnización celebrados por la Administración nacional con arreglo al Reglamento nº 2187/93 existen en realidad entre éstas y el productor individual, no por este motivo debe quedar excluida la competencia del órgano jurisdiccional nacional para conocer de las controversias relativas a los citados contratos.

De hecho, es bien sabido que, con arreglo a los artículos 181 y 215, párrafo primero, del Tratado y 183 del Tratado CE (actualmente artículo 240 CE), los litigios en materia contractual en los que la Comunidad sea parte son, por lo general, de la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales. Como ha recordado el propio Tribunal de Justicia en su sentencia de 21 de mayo de 1987,[19] «el artículo 183 del Tratado prevé que los órganos jurisdiccionales nacionales son competentes para conocer de los litigios en los que la Comunidad es parte, con la salvedad de aquellos para cuyo conocimiento el Tratado otorga competencia exclusiva al Tribunal de Justicia». Si se interpreta esta disposición en relación con el artículo 181 del Tratado, a tenor del cual el Tribunal de Justicia será competente para juzgar en virtud de una cláusula compromisoria contenida en un contrato de Derecho público o de Derecho privado celebrado por la Comunidad o por su cuenta, de ello se deduce por regla general que las controversias relativas a contratos en los que la Comunidad sea parte, o de cualquier forma, en las que uno de los contratantes actúe en representación de la Comunidad, son de la competencia del órgano jurisdiccional nacional.

Sobre los límites de la competencia comunitaria en materia de responsabilidad extracontractual

42. Para afirmar, pues, la competencia del órgano jurisdiccional comunitario, no queda sino hacer hincapié en un argumento ya recordado anteriormente (véase el apartado 31 *supra*). De esta forma, es preciso demostrar que la competencia atribuida al citado órgano jurisdiccional por los artículos 178 y 215, párrafo segundo, del Tratado, en materia de responsabilidad extracontractual de la Comunidad se hace también extensiva a aquellos litigios relativos a pretensiones contractuales que tengan por objeto el cumplimiento de la obligación de resarcimiento, consecuencia de la determinación de la citada responsabilidad.

Según se ha visto, ésta es precisamente la tesis que pretende sostener la Comisión, al ampliar en el sentido antes indicado el alcance del artículo 178 del Tratado en aquella parte en la que esta disposición confiere competencia al Tribunal de Justicia para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños a que se refiere el artículo 215, párrafo segundo.

19 — Sentencia Rau y otros (asuntos acumulados 133/85 a 136/85, Rec. p. 2289).

43. Sin embargo, debo señalar ante todo que en ninguna disposición del Tratado a las que se ha hecho alusión anteriormente hay referencia alguna a una interpretación de esta índole y que, de cualquier forma, la citada interpretación no encuentra justificación ni en el tenor literal de las citadas normas ni tampoco en su finalidad.

44. Como acaba de verse, el Tratado distingue muy claramente entre los litigios relativos a la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, que son de la competencia del Tribunal de Justicia (artículos 178 y 215, párrafo segundo, del Tratado), y los litigios en materia contractual, que son de la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales, salvo que hayan sido atribuidos al Tribunal de Justicia en virtud de una cláusula compromisoria (artículo 181 del Tratado). Por lo tanto, por regla general, y siempre sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Justicia, el propio Tratado reconoce la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales para conocer de los litigios en los que la Comunidad sea parte (artículo 183 del Tratado). Resulta, pues, evidente que no pueden deducirse por la vía de una suposición interpretativa posibles excepciones al citado sistema fundamental de reparto de los ámbitos de competencia entre el órgano jurisdiccional comunitario y los jueces nacionales, sino que las citadas excepciones deberían estar previstas de una forma expresa e inequívoca.

45. Tampoco puede justificarse la tesis de la Comisión antes citada invocando la referida especificidad de las relaciones objeto del presente asunto, esto es, en nombre de su estrecha vinculación con la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, a que he aludido reiteradamente con anterioridad (véase, en particular, el punto 31).

En efecto, en el plano formal, la oferta de indemnización hecha al productor por la autoridad nacional competente y la consiguiente aceptación del productor se configuran como los elementos constitutivos de una relación jurídica autónoma, aun cuando ésta tenga como finalidad satisfacer y neutralizar las pretensiones del productor a obtener un resarcimiento por parte de la Comunidad. A la citada relación se le reconoce ciertamente un carácter negocial, como ya observó el Tribunal de Primera Instancia en el asunto Connaughton y otros/Consejo, cuando afirmó que «así pues, el Reglamento nº 2187/93 tiene, con respecto a los productores, la naturaleza de una proposición transaccional, cuya aceptación es facultativa, y constituye una alternativa a la solución judicial del conflicto». [20]

46. Por otra parte, la tesis de la autonomía de las relaciones negociales a que nos estamos refiriendo me parece también más coherente con el sistema establecido por el Reglamento nº 2187/93. De hecho, su artículo 14 prevé que la aceptación de la oferta mediante la devolución del recibo debidamente aprobado y firmado por el productor a la autoridad competente implicará la renuncia a cualquier acción contra las Instituciones comunitarias por el perjuicio resarcible. Por el contrario, el decimoquinto considerando de la exposición de motivos del Reglamento aclara que dado que «la no aceptación de la oferta que la autoridad competente del Estado miembro haga a un productor en cumplimiento de lo dispuesto en el presente Reglamento sería, de hecho, un rechazo de la oferta comunitaria [...] toda acción judicial que el productor prosiguiese o entablase posteriormente sería competencia de la jurisdicción

20 — Sentencias Connaughton y otros/Consejo, antes citada, apartado 35, y de 16 de abril de 1997, Saint y Murray/Consejo y Comisión (T-554/93, Rec. p. II-563), apartado 41.

comunitaria». En efecto, en este caso, no se establece relación alguna entre el productor y las autoridades nacionales, sino que se permanece enteramente en la esfera comunitaria y en el marco de las relaciones entre el productor y las Instituciones comunitarias surgidas como consecuencia de haberse declarado la responsabilidad extracontractual de estas últimas. Por lo tanto, es natural que los litigios relativos a esta responsabilidad también sean de la competencia del órgano jurisdiccional comunitario con arreglo a los artículos 178 y 215, párrafo segundo, del Tratado. En cambio, en el supuesto de que se acepte la oferta, se crea una relación autónoma con las autoridades nacionales, relación que sigue existiendo mientras se halle en vigor, y que, como tal, no puede ser de la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales.

47. Sobre todo, considero que la fundamentación de cuanto he afirmado hasta ahora se deduce de la interpretación teleológica de los artículos 178 y 215, párrafo segundo, del Tratado. Como ha señalado el Tribunal de Justicia en repetidas ocasiones, «la acción de indemnización prevista por los artículos 178 y 215 del Tratado [...] no tiene por objeto permitir al Tribunal examinar la validez de decisiones adoptadas por los organismos nacionales encargados de la ejecución de determinadas medidas en el marco de la política agrícola común, ni apreciar las consecuencias pecuniarias resultantes de la eventual invalidez de tales decisiones». [21] El Tribunal de Primera Instancia ha concluido con razón de esta jurisprudencia, en los citados asuntos Laga/Comisión y Landuyt/Comisión, que, dado que la negativa del organismo nacional competente a dirigir al demandante una oferta de indemnización en virtud del Reglamento nº 2187/93 era consecuencia del resultado de las inspecciones realizadas por el citado organismo, «el hecho que da origen al daño cuya reparación solicita el demandante es un acto de las autoridades nacionales adoptado en el ejercicio de sus competencias propias. De ello se deduce que no se cumplen los requisitos para someter el asunto al Tribunal de Primera Instancia con arreglo al artículo 178 y al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado». [22]

48. Por lo tanto, a la luz de todos los argumentos expuestos hasta ahora, creo deber llegar a la conclusión de que corresponde al órgano jurisdiccional nacional la competencia para conocer de los litigios relativos a la aplicación del Reglamento nº 2187/93 por parte de las autoridades nacionales, en particular cuando se trata, como en los casos que se están ahora examinando, de litigios referentes a contratos de indemnización celebrados entre dichas autoridades y los productores particulares perjudicados.

Sobre la segunda cuestión

49. La respuesta negativa a la primera cuestión exige examinar también la segunda, por cuanto precisamente en el supuesto de una respuesta semejante, el Verwaltungsgericht ha pedido al Tribunal de Justicia que dilucide si deben aplicarse a

21 — Véanse, en particular, las sentencias de 12 de diciembre de 1979, Hans-Otto Wagner/Comisión (12/79, Rec. p. 3657), apartado 10, y de 26 de febrero de 1986, Krohn/Comisión (175/84, Rec. p. 753), apartado 16.

22 — Sentencias Laga/Comisión, apartado 47, y Landuyt/Comisión, antes citadas, apartado 47.

contratos de indemnización celebrados al amparo del Reglamento nº 2187/93 las disposiciones del Derecho procesal nacional o más bien los principios generales del Derecho comunes a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

50. Creo que la respuesta a esta cuestión ya se halla ínsita de alguna forma en la solución dada a la cuestión precedente. En efecto, con arreglo a una ya reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando la ejecución del Derecho comunitario corresponde a los Estados miembros, la misma debe llevarse a cabo según las normas del Derecho nacional. En efecto, el Tribunal de Justicia afirma que en el supuesto de que «corresponda a las autoridades nacionales ejecutar un Reglamento comunitario bajo el control de los órganos jurisdiccionales nacionales, en dicha ejecución los Estados miembros deberán proceder conforme a las normas y modalidades previstas por su legislación nacional. Sin embargo, según se desprende de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la utilización de las normas nacionales sólo es posible en la medida necesaria para la ejecución de las disposiciones de Derecho comunitario y siempre que la aplicación de dichas normas nacionales no menoscabe el alcance y la eficacia del referido Derecho comunitario». [23]

51. Considero que puede tomarse sin más este precedente a los fines de la cuestión que ahora examinamos y que, por lo tanto, procede responder al Verwaltungsgericht que, en la medida en que el Reglamento nº 2187/93 no dispone nada al respecto, deberán aplicarse las disposiciones del Derecho procesal nacional a los contratos de indemnización celebrados en ejecución del citado Reglamento, siempre que la aplicación de dichas disposiciones no menoscabe el alcance y la eficacia del Derecho comunitario.

Por otra parte, no creo que pueda verse desvirtuada una respuesta de esta índole por la preocupación, manifestada por la Comisión, de que existiría el riesgo de aplicar la normativa comunitaria de una manera no uniforme en los ordenamientos jurídicos nacionales. De hecho, es fácil replicar que el artículo 177 del Tratado ha previsto el procedimiento de remisión prejudicial precisamente con el fin de evitar los riesgos de una aplicación no uniforme del Derecho comunitario, que comprometerían la igualdad de trato de los operadores económicos en todos los Estados miembros. En efecto, como es bien sabido, el citado procedimiento permite precisamente a los órganos jurisdiccionales nacionales solicitar al Tribunal de Justicia, en casos similares a los que ahora examinamos, la solución de cualquier cuestión de interpretación y de validez de las normas comunitarias aplicables. [24]

Sobre la tercera cuestión

52. Finalmente, mediante la tercera cuestión prejudicial, el Verwaltungsgericht pide

23 — Sentencia de 6 de mayo de 1982, BayWa y otros (asuntos acumulados 146/81, 192/81 y 193/81, Rec. p. 1503), apartado 29; véanse además las sentencias de 5 de marzo de 1980, Ferwerda (265/78, Rec. p. 617), apartado 10; de 21 de septiembre de 1983, Deutsche Michkontor y otros (asuntos acumulados 205/82 a 215/82, Rec. p. 2633), apartados 15 y ss., y de 7 de julio de 1987, Etoile commerciale y CNTA/Comisión (asuntos acumulados 89/86 y 91/96, Rec. p. 3005), apartado 12.

24 — Sentencia Sucrimex y Westzucker/Comisión, antes citada, apartado 24.

al Tribunal de Justicia que dilucide la posible influencia de algunos principios generales del Derecho, en particular del principio de protección de la confianza legítima, sobre los litigios derivados de los contratos de indemnización que ahora examinamos. Más en particular, dicho órgano jurisdiccional pretende saber si el citado principio se opone a que las autoridades nacionales, después de celebrar un contrato de indemnización en nombre y por cuenta de las Instituciones comunitarias, puedan resolverlo (y, en caso afirmativo, en qué condiciones) si comprueban que no concurren ya los requisitos para la emisión de una oferta de indemnización o comprueban además que los citados requisitos se dan únicamente por cuanto las citadas autoridades no pueden influir sobre los presupuestos para la concesión de la indemnización, siempre y exclusivamente por motivos de protección de la confianza legítima.

53. Considero que la respuesta a esta cuestión también puede hallarse en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. A este fin, me limitaré a recordar la sentencia Deutsche Milchkontor y otros. En aquella ocasión, al pronunciarse sobre un caso de devolución de ayudas indebidamente pagadas, el Tribunal de Justicia hizo hincapié ante todo en un criterio unívoco de su propia jurisprudencia, a saber, que los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica forman parte por derecho propio del ordenamiento jurídico comunitario. Dicho esto, el Tribunal de Justicia aclaró después que no se puede considerar contrario a este mismo ordenamiento jurídico el hecho de que una legislación nacional garantice la protección de dichos principios cuando, por infracción de normas comunitarias, proceda revocar unos actos administrativos o exigir la devolución de unas prestaciones económicas abonadas por la Administración pública, siempre que la aplicación de los citados principios se efectúe en las condiciones y con las modalidades previstas para las relaciones puramente nacionales y se tenga plenamente en cuenta el interés de la Comunidad. [25]

No obstante, siempre en esta materia, el Tribunal de Justicia ha tenido además ocasión de advertir que «un comportamiento culposo de la Comisión o de sus funcionarios, como es el caso de una práctica de un Estado miembro que no se ajuste a la normativa comunitaria no puede hacer nacer en el operador económico que se beneficie de la situación así creada, una confianza legítima [...]». [26] De ello se deduce que el principio de protección de la confianza legítima no puede invocarse en contra de un precepto preciso de un texto de Derecho comunitario y que el comportamiento de una autoridad nacional encargada de aplicar el Derecho comunitario, que esté en contradicción con este último, no puede basar, en un operador económico, una confianza legítima para beneficiarse de un tratamiento contrario al Derecho comunitario. [27] Como señaló en aquella ocasión el Abogado General Sr. Mancini, en tales casos, el sujeto perjudicado siempre tiene la posibilidad de intentar ante los órganos jurisdiccionales nacionales una acción de reclamación de indemnización contra las autoridades responsables del error, que según sus palabras, le ocasionó un perjuicio. [28]

25 — Sentencia Deutsche Milchkontor y otros, antes citada, apartados 27 y ss.

26 — Véanse las sentencias de 16 de noviembre de 1983, Thyssen/Comisión (188/82, Rec. p. 3721), y de 15 de diciembre de 1982, Maizena (5/82, Rec. p. 4601).

27 — Sentencia de 26 de abril de 1988, Krücken (316/86, Rec. p. 2213), apartado 24.

28 — Conclusiones del Abogado General Sr. Mancini en el asunto Krücken, antes citado, p. 2231.

54. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional valorar si los citados precedentes son de aplicación a los casos concretos que se le han planteado, y de qué forma. En cambio, por lo que atañe al Tribunal de Justicia, considero que, en línea con los mismos, puede limitarse a responder al Verwaltungsgericht que el Derecho comunitario no se opone a que las autoridades de un Estado miembro tengan en cuenta el principio de confianza legítima al valorar el eventual incumplimiento de los requisitos impuestos por una normativa comunitaria, siempre que la aplicación de dicho principio se efectúe en las condiciones y con las modalidades previstas para las relaciones puramente nacionales y se tenga plenamente en cuenta el interés de la Comunidad.

Conclusión

55. Por consiguiente, sobre la base de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente forma a las cuestiones planteadas por el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main:

«1) Los litigios relativos a la eficacia y al carácter rescindible de los contratos de indemnización celebrados por las autoridades nacionales competentes con productores de leche y de productos lácteos en cumplimiento del sistema de indemnizaciones establecido por el Reglamento (CEE) nº 2187/93 del Consejo, de 22 de julio de 1993, por el que se fija la oferta de indemnización a determinados productores de leche o de productos lácteos a los que se impidió temporalmente ejercer su actividad, son, en principio, de la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales.

2) En la medida en que el referido Reglamento no dispone nada al respecto, se aplicarán a los contratos de indemnización celebrados en cumplimiento del mismo las disposiciones del Derecho procesal nacional, siempre que la aplicación de dichas disposiciones no menoscabe el alcance y la eficacia del Derecho comunitario.

3) El Derecho comunitario no se opone a que las autoridades de un Estado miembro tengan en cuenta el principio de confianza legítima al valorar el eventual incumplimiento de los requisitos impuestos por una normativa comunitaria, siempre que la aplicación de dicho principio se efectúe en las condiciones y con las modalidades previstas para las relaciones puramente nacionales y se tenga plenamente en cuenta el interés de la Comunidad.»