SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera) de 25 de noviembre de 1998 *

En el asunto T-222/97,

Alfons Steffens, con domicilio en Aschendorf (Alemania), representado por los Sres. Walter Remmers, Willy Meyer y la Sra. Angelika Kleymann, Abogados de Papenburg, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^es^ Turk y Prum, 13 A, avenue Guillaume,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. Jan-Peter Hix, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistido por los Sres. Hans-Jürgen Rabe y Marco Núñez Muller, Abogados de Hamburgo y Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Alessandro Morbilli, Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

y

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Dierk Booß, Consejero Jurídico Principal, en calidad de Agente, asistido por los Sres. Hans-Jürgen Rabe y Marco Núñez Muller, Abogados de Hamburgo y Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

partes demandadas,

* Lengua de procedimiento: alemán.

que tiene por objeto una demanda de indemnización de los perjuicios supuestamente sufridos por el demandante por el hecho de habérsele impedido comercializar leche en virtud del 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), completado por el Reglamento (CEE) nº 1371/84 de la Comisión, de 16 mayo de 1984 (DO L 132, p. 11; EE 03/30, p. 208),

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

integrado por los Sres.: B. Vesterdorf, Presidente; R. M. Moura Ramos y P. Mengozzi, Jueces;

Secretario: Sr. A. Mair, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 24 de junio de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco normativo

1 En 1977, ante un excedente de producción de leche en la Comunidad, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 1078/77, de 17 de mayo de 1977, por el que se

estableció 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; en lo sucesivo, «Reglamento nº 1078/77»). Dicho Reglamento ofrecía una prima a los productores como contrapartida por la suscripción de un compromiso de no comercialización de leche o de reconversión de ganado durante un período de cinco años.

2 En 1984, para hacer frente a una situación persistente de superproducción, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 856/84, de 31 de marzo de 1984 (DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61), por el que se modificó el 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; en lo sucesivo, «Reglamento nº 804/68»). El nuevo artículo 5 *quater* de esta última norma establece una «tasa suplementaria» sobre las cantidades de leche entregadas por los productores que excedan de una «cantidad de referencia».

3 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 nº 804/68 (DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64; en lo sucesivo, «Reglamento nº 857/84»), fijó la cantidad de referencia, para cada productor, basándose en la producción entregada durante un determinado año de referencia.

4 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), el Tribunal de Justicia declaró inválido el Reglamento nº 857/84, completado por el Reglamento (CEE) nº 1371/84, de la Comisión, de 16 de mayo de 1984, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68 (DO L 132, p. 11; EE 03/30, p. 208), por violación del principio de protección de la confianza legítima.

5 En cumplimiento de dichas sentencias, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 764/89, de 20 de marzo de 1989, por el que se modificó el Reglamento nº 857/84 (DO L 84, p. 2). Con arreglo a esta nueva disposición, los productores que habían suscrito compromisos de no comercialización o de reconversión recibieron una cantidad de referencia denominada «específica» (también llamada «cuota»).

6 La atribución de una cantidad de referencia específica estaba supeditada a varias condiciones. Además, la cantidad de referencia se limitaba al 60 % de la cantidad de leche o de equivalente de leche vendida por el productor durante los doce meses anteriores a aquel en que presentó la solicitud de prima por no comercialización o por reconversión.

7 El Tribunal de Justicia, en sus sentencias de 11 de diciembre de 1990, Spagl (C-189/89, Rec. p. I-4539), y Pastätter (C-217/89, Rec. p. I-4585), declaró inválidas algunas de las condiciones de atribución y la limitación de la cantidad de referencia específica al 60 %.

8 A raíz de las citadas sentencias, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 1639/91, de 13 de junio de 1991, por el que se modificó el Reglamento nº 857/84 (DO L 150, p. 35; en lo sucesivo, «Reglamento nº 1639/91»), el cual asignó una cantidad de referencia específica a los productores afectados.

9 Entretanto, uno de los productores que habían interpuesto el recurso que dio lugar a la declaración de invalidez del Reglamento nº 857/84, en la sentencia Mulder I, ejercitó contra el Consejo y la Comisión, junto con otros productores, una acción de indemnización de los perjuicios sufridos por la falta de asignación de una cantidad de referencia con arreglo a este Reglamento.

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

11 A raíz de esta sentencia, el Consejo y la Comisión publicaron, el 5 de agosto de 1992, la Comunicación 92/C 198/04 (DO C 198, p. 4; en lo sucesivo, «Comunicación de 5 de agosto de 1992»). Tras recordar en ella las consecuencias de la sentencia Mulder II y para dar pleno cumplimiento a ésta, las Instituciones expresaron su

intención de adoptar las modalidades prácticas para la indemnización de los productores afectados. Hasta la adopción de dichas modalidades, las Instituciones se comprometieron, ante todos los productores con derecho a indemnización, a renunciar a la excepción de prescripción derivada del artículo 43 del Estatuto (CEE) del Tribunal de Justicia (en lo sucesivo, «Estatuto»). Sin embargo, dicho compromiso se supeditaba a la condición de que el derecho a la indemnización no hubiera prescrito aún en la fecha de publicación de la Comunicación o en la fecha en que el productor se hubiera dirigido a una de las Instituciones.

12 Con posterioridad, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 2187/93, de 22 de julio de 1993, por el que se fija la oferta de indemnización a determinados productores de leche o de productos lácteos a los que se impidió temporalmente ejercer su actividad (DO L 196, p. 6; en lo sucesivo, «Reglamento nº 2187/93»). Este Reglamento fija una oferta de indemnización a tanto alzado destinada a los productores que, en determinadas condiciones, hayan sufrido perjuicios en el marco de la aplicación de la normativa contemplada en la sentencia Mulder II.

Hechos que dieron lugar al litigio

13 El demandante es un productor de leche en Alemania. Suscribió un compromiso, en el marco del Reglamento nº 1078/77, el cual finalizó el 12 de octubre de 1983, por lo cual no produjo leche durante el año de referencia elegido con arreglo al Reglamento nº 857/84. En consecuencia, no pudo obtener una cantidad de referencia ni, por consiguiente, comercializar cantidad alguna de leche exenta de la tasa suplementaria después de la entrada en vigor del Reglamento nº 857/84.

14 Después de adoptarse el Reglamento nº 1639/91, el demandante recibió una cantidad de referencia. De esta forma, pudo reanudar la producción de leche a partir del 15 de junio de 1991.

15 Mediante escrito de 14 de enero de 1993, el demandante solicitó a la Comisión el resarcimiento de los perjuicios sufridos. En su respuesta de 10 de febrero de 1993, la Comisión sugirió al demandante que esperara al Reglamento en el que se fijaría

la indemnización, el cual había sido anunciado mediante la Comunicación de 5 de agosto de 1992. La Comisión recordó que las Instituciones se habían comprometido a renunciar a alegar la prescripción hasta que expirara el plazo que hubiera de fijarse en dicho Reglamento.

16 Mediante escrito de 30 de septiembre de 1993, el demandante pidió a las autoridades nacionales competentes que le dirigieran una oferta de indemnización, con arreglo al Reglamento nº 2187/93. Mediante escrito de las autoridades nacionales competentes de 25 de enero de 1994, recibió la citada oferta, que se le hacía en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión, por importe de 10.061,54 DM. Sin embargo, no la aceptó en el plazo de dos meses previsto en el párrafo tercero del artículo 14 del Reglamento nº 2187/93.

17 Mediante escrito recibido el 7 de junio de 1994, el demandante hizo saber a la Comisión que, al no estar de acuerdo con el cálculo de la indemnización propuesta, no podía aceptar la oferta. En su respuesta de 5 de agosto de 1994, la Comisión recordó que la aceptación de la oferta únicamente podía ser incondicional y que, en el supuesto de que fuera rechazada, siempre cabía interponer un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia; concedió al demandante un plazo adicional de diez días para una posible aceptación. El demandante no respondió a tal escrito.

Procedimiento y pretensiones de las partes

18 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 30 de julio de 1997, el demandante interpuso el presente recurso.

19 El demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que condene a las partes demandadas a abonarle la cantidad de 69.503,40 DM, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, a la cual habrán de añadirse los intereses de demora a razón del 8 % anual a partir del 1 de octubre de 1993.

20 El Consejo y la Comisión, partes demandadas, solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

21 En apoyo de sus pretensiones, el demandante afirma que es uno de los productores de leche a los que se impidió temporalmente ejercer su actividad, en la medida que no pudo entregar leche entre 1984 y 1992. Considera que tiene derecho al resarcimiento íntegro de los perjuicios resultantes de esta situación. En su opinión, la aplicación de la norma de prescripción establecida en el Reglamento nº 2187/93 es ilegal, de manera que, a pesar de la citada norma, tiene derecho a conseguir la reparación del perjuicio sufrido en el transcurso de los años 1984 a 1987.

22 Tomando como base un ingreso de 0,60 DM por kilo de leche, el demandante estima sus perjuicios en 69.503,40 DM.

23 En la vista, el demandante afirmó, en respuesta a las alegaciones de los demandados acerca de la prescripción que, en virtud del Reglamento nº 2187/93, el plazo de prescripción se había interrumpido, con respecto a todos los productores, a más tardar, en la fecha de la Comunicación de 5 de agosto de 1992. Esta interrupción tuvo como consecuencia, según los principios comunes a la mayoría de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros a los que remite el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CE, que, a partir de la citada fecha, comenzara a correr un nuevo plazo de prescripción.

24 Aun cuando el demandante rechazó la oferta de resarcimiento que le fue dirigida con arreglo al Reglamento nº 2187/93, ello no impidió al interesado beneficiarse de este nuevo plazo de prescripción. Tal rechazo tuvo como única consecuencia que, a partir de ese momento, las demandadas ya no estuvieran vinculadas por la oferta.

25 Para oponerse a la pretensión del demandante, las demandadas invocan tres motivos basados, respectivamente, en que el demandante pudo producir leche durante una parte del período para el cual solicitó ser resarcido, en el hecho de haber prescrito total o parcialmente los derechos invocados y en lo excesivo de la cuantía de la demanda.

26 Este Tribunal de Primera Instancia recuerda que la responsabilidad extracontractual de la Comunidad por los daños causados por las Instituciones, prevista en el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, sólo puede generarse si se cumple una serie de requisitos en lo relativo a la ilegalidad del comportamiento imputado, a la realidad del daño y a la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento ilegal y el perjuicio invocado (sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1981, Ludwigshafener Walzmühle y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 y 247/80, Rec. p. 3211, apartado 18, y del Tribunal de Primera Instancia de 17 de febrero de 1998, Pantochim/Comisión, T-107/96, Rec. p. II-311, apartado 48).

27 Según jurisprudencia reiterada (sentencias del Tribunal de Justicia de 2 diciembre de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consejo, 5/71, Rec. p. 975, apartado 11, y de 25 de mayo de 1978, HNL y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, Rec. p. 1209, apartado 4; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de abril de 1997, Schröder y otros/Comisión, T-390/94, Rec. p. II-501, apartado 52), en materia de responsabilidad por actos normativos, el comportamiento imputado a la Comunidad debe constituir una violación de una norma jurídica de rango superior que proteja a los particulares. Si la Institución adoptó el acto en el ejercicio de una amplia facultad de apreciación, como ocurre en materia de Política Agrícola Común, dicha violación debe ser, además, suficientemente caracterizada, es decir, manifiesta y grave (sentencias del Tribunal de Justicia HNL y otros/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 6; de 8 de diciembre de 1987, Grands Moulins de Paris/CEE, 50/86, Rec. p. 4833, apartado 8, y

Mulder II, apartado 12; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 9 de diciembre de 1997, Quiller y Heusmann/Consejo y Comisión, asuntos acumulados T-195/94 y T-202/94, Rec. p. II-2247, apartados 48 y 49).

28 Como reconocieron las propias Instituciones en su Comunicación de 5 de agosto de 1992, de la sentencia Mulder II se desprende que la Comunidad incurrió en responsabilidad ante cada uno de los productores que hubiera sufrido un perjuicio por habérsele impedido comercializar leche en aplicación del Reglamento nº 857/84.

29 Considerados los documentos obrantes en autos, el demandante, que recibió en 1991 una cantidad de referencia específica, se encuentra en la situación de los productores contemplados en dicha Comunicación. Al haber suscrito un compromiso de no comercialización en virtud del Reglamento nº 1078/77, se vio en la imposibilidad de reanudar la comercialización de leche al expirar dicho compromiso, como consecuencia de la aplicación del Reglamento nº 857/84. Por otra parte, ello se ve confirmado por el hecho de que, el 25 de enero de 1994, las autoridades competentes alemanas le dirigieron, en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión y con arreglo al Reglamento nº 2187/93, una oferta de indemnización, que el demandante no aceptó. Por consiguiente, éste tenía derecho, en principio, a ser resarcido de sus perjuicios.

30 No obstante, es preciso examinar si la prescripción puede afectar a su pretensión y, en caso afirmativo, en qué medida.

31 A este respecto, según una jurisprudencia reiterada, el plazo de prescripción establecido en el artículo 43 del Estatuto no puede empezar a correr antes de que se cumplan todos los requisitos a los que está supeditada la obligación de reparación y, en especial, tratándose de casos, como el de autos, en los que la responsabilidad resulta de un acto normativo, antes de que se hayan producido los efectos dañosos de dicho acto (sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de enero de 1982, Birra Wührer y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 y 5/81, Rec. p. 85, y De Fraceschi/Consejo y Comisión, 51/81, Rec. p. 117,

apartado 10; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 16 de abril de 1997, Hartmann/Consejo y Comisión, T-20/94, Rec. p. II-597; en lo sucesivo, «sentencia Hartmann», apartado 107).

32 En el caso de autos, el demandante sufrió el perjuicio a partir del día en que, llegado a término su compromiso de no comercialización, habría podido reanudar la comercialización de leche, si no le hubiera sido denegada una cantidad de referencia. De esta forma, puesto que el compromiso de no comercialización finalizó en octubre de 1983, el citado perjuicio comenzó a sufrirse en el momento de entrar en vigor el Reglamento nº 857/84, es decir, el 1 de abril de 1984. Por consiguiente, el plazo de prescripción comenzó a correr precisamente a partir de esa fecha.

33 Las demandadas no pueden mantener que los derechos del demandante hayan prescrito en su totalidad cinco años después de comenzar el plazo de prescripción.

34 En efecto, los daños que la Comunidad está obligada a reparar no se causaron instantáneamente. La producción de dichos daños prosiguió día tras día durante cierto tiempo, por el hecho de mantenerse en vigor un acto ilegal, mientras el demandante se vio en la imposibilidad de obtener una cantidad de referencia y, por consiguiente, de comercializar leche. Por consiguiente, en función de la fecha del acto que la interrumpió, la prescripción prevista en el artículo 43 del Estatuto se aplica al período anterior en más de cinco años a la referida fecha y no afecta a los derechos nacidos durante los períodos posteriores (sentencia Hartmann, apartado 132).

35 Conforme al artículo 43 del Estatuto, el plazo de prescripción se interrumpirá únicamente, bien mediante demanda presentada ante el Juez comunitario, bien mediante reclamación previa presentada a la Institución competente de la Comunidad.

36 Debe, pues, desestimarse la alegación del demandante según la cual la renuncia a alegar la prescripción, prevista por la Comunicación de 5 de agosto de 1992, tuvo como consecuencia hacer correr un nuevo plazo de prescripción.

37 En efecto, como ponen de manifiesto las demandadas, el texto de la Comunicación menciona una renuncia a invocar la prescripción y no una interrupción de ésta. Dicho texto previó simplemente una autolimitación del derecho a invocar la prescripción, de la que los productores podrían beneficiarse en las condiciones contempladas en el Reglamento nº 2187/93 (véase la sentencia Hartmann, apartado 137).

38 La renuncia era un acto unilateral que tenía por finalidad incitar a los productores a esperar la aplicación del sistema de indemnización a tanto alzado previsto en el Reglamento nº 2187/93, con objeto de limitar el número de recursos interpuestos (véase, en el mismo sentido, la sentencia Hartmann, apartado 136).

39 Con arreglo a dicho Reglamento, los productores podían solicitar que se les dirigiera una oferta de indemnización, cuyo plazo de aceptación era de dos meses. En el supuesto de que se rechazara la oferta, podían ejercitar una acción de resarcimiento durante el citado plazo de dos meses, en el transcurso del cual seguían beneficiándose de la renuncia a alegar la prescripción (sentencia Hartmann, apartado 138).

40 Habida cuenta de su finalidad (véase el apartado 38 *supra*), la citada renuncia cesó de producir efectos al finalizar el período señalado para la aceptación de la oferta de indemnización. Por consiguiente, a partir de este momento, al no haberse aceptado la oferta ni haberse interpuesto tampoco un recurso, las Instituciones podían alegar de nuevo la prescripción.

41 En el presente caso, el demandante recibió la oferta de resarcimiento el 28 de enero de 1994. La oferta no se aceptó dentro del plazo de dos meses previsto en el Reglamento nº 2187/93 y no se ejercitó acción de resarcimiento alguna en el mismo

plazo. A continuación, dicho plazo se prorrogó, con respecto al demandante, hasta la expiración de un último plazo de diez días, mediante el escrito de la Comisión de 5 de agosto de 1994 (véase el apartado 17 *supra*). Sin embargo, durante tal prórroga, el demandante ni aceptó la oferta ni interpuso un recurso. Por consiguiente, el demandante ya no puede alegar el beneficio de la renuncia a invocar la prescripción contemplada por la Comunicación de 5 de agosto de 1992.

42 Aun suponiendo que pudiera considerarse que el escrito dirigido a la Comisión en junio de 1994, en el cual el demandante manifestaba su disconformidad con la cuantía de la oferta de indemnización, constituye una reclamación previa a efectos del artículo 43 del Estatuto, procede señalar que el demandante no interpuso un recurso dentro del plazo de dos meses previsto en el artículo 173 del Tratado al cual remite el artículo 43 del Estatuto.

43 Puesto que el recurso fue interpuesto el 30 de julio de 1997, el demandante sufrió el último perjuicio más de cinco años antes de la citada fecha, a saber, en 1991, año durante el cual había podido reanudar la producción de leche.

44 Por lo tanto, el recurso se interpuso fuera de plazo, cuando ya habían prescrito todos los derechos del demandante.

45 De todo lo anterior se desprende que debe desestimarse el recurso.

Costas

46 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiere solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones del demandante, procede condenarle en costas, de conformidad con lo solicitado en este sentido por las demandadas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas al demandante.

Vesterdorf Moura Ramos Mengozzi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de noviembre de 1998.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

B. Vesterdorf