# SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(órgano unipersonal)
de 21 de junio de 2000 *

En el asunto T-429/93,

Madeleine Amélie Le Goff, con domicilio en Plounevezel (Francia),

Liliane Ropars, con domicilio en Rouziers-de-Touraine (Francia),

Jacqueline Ropars, con domicilio en Gleize (Francia),

Marie-Christine Ropars, con domicilio en Guerlesquin (Francia),

Gisèle Ropars, con domicilio en Morlaix (Francia),

Madeleine Ropars, con domicilio en Glomel (Francia),

Louise Ropars, con domicilio en Saint Laurent-du-Maroni (Guayana francesa),

Joseph Ropars, con domicilio en Laniscat (Francia),

en calidad de herederos de Edmond Ropars, representados por M^es^ C. Larzul y F. Buffet, y posteriormente por M^e^ A. Delanoé, Abogados de Rennes, que designan como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e^ A. May, 398, route d'Esch,

partes demandantes,

* Lengua de procedimiento: francés.

contra

**Consejo de la Unión Europea,** representado por la Sra. A. M. Colaert, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. A. Morbilli, Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de indemnización, con arreglo a los artículos 178 y 215, párrafo segundo, del Tratado CE (actualmente artículos 235 CE y 288 CE, párrafo segundo), de los perjuicios sufridos por Edmond Ropars 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), tal como fue 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 (CEE) nº 804/68 (DO L 132, p. 11; EE 03/30, p. 208),

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
(órgano unipersonal),

Juez: Sr. R.M. Moura Ramos;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de enero de 2000;

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 establece un régimen de primas por no comercialización de leche y de productos lácteos y por reconversión de ganado vacuno lechero (DO L 131, p. 1; EE 03/12, p. 143). Dicho Reglamento ofrecía una prima a los productores como contrapartida por la suscripción de un compromiso de no comercialización de leche o de reconversión de ganado durante un período de cinco años.

2 A pesar de que numerosos productores asumieron tales compromisos, en 1983, la producción seguía siendo excedentaria. El Consejo adoptó entonces 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 modifica 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). 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 (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), fijó la cantidad de referencia, para cada productor, basándose en la producción entregada durante un año de referencia, en particular el año civil de 1981, sin perjuicio de la facultad reconocida a los Estados miembros de optar por el año civil de 1982 o por el año civil de 1983. La República Francesa eligió este último como año de referencia.

4 Los compromisos de no comercialización suscritos por algunos productores en el marco del Reglamento nº 1078/77 abarcaban los años de referencia elegidos. Dado que no produjeron leche durante esos años, no pudieron obtener la asignación de una cantidad de referencia ni, por consiguiente, comercializar ninguna cantidad de leche exenta de la tasa suplementaria.

5 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, por violación del principio de protección de la confianza legítima, el Reglamento nº 857/84, tal como fue 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 (CEE) nº 804/68 (DO L 132, p. 11; EE 03/30, p. 208).

6 En cumplimiento 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 (CEE) nº 857/84 (DO L 84, p. 2). Con arreglo a este Reglamento de modificación, los productores que habían suscrito compromisos de no comercialización recibieron una cantidad de referencia denominada «específica» (también llamada «cuota»).

7 La asignación de esta cantidad de referencia específica estaba sometida a varios requisitos. Algunos de estos requisitos, que se referían, en particular, al momento en el que expiraba el compromiso de no comercialización, fueron declarados

inválidos por el Tribunal de Justicia mediante las sentencias de 11 de diciembre de 1990, Spagl (C-189/89, Rec. p. I-4539) y Pastätter (C-217/89, Rec. p. I-4585).

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 modifica el Reglamento (CEE) nº 857/84 (DO L 150, p. 35), que, al suprimir los requisitos declarados inválidos, permitió la asignación de una cantidad de referencia específica a los productores afectados.

9 Mediante sentencia de 19 de mayo de 1992, Mulder y otros/Consejo y Comisión (asuntos acumulados C-104/89 y C-37/90, Rec. p. I-3061; en lo sucesivo, «sentencia Mulder II»), el Tribunal de Justicia declaró la responsabilidad de la Comunidad por los daños causados a determinados productores a los que se había impedido comercializar leche en virtud del Reglamento nº 857/84, por haber suscrito compromisos con arreglo al Reglamento nº 1078/77.

10 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). 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. 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.

11 A continuación, 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). Este Reglamento fija una oferta de

indemnización a tanto alzado destinada a los productores que, en determinadas circunstancias, hayan sufrido perjuicios en el marco de la aplicación de la normativa contemplada en la sentencia Mulder II.

## Hechos que dieron lugar al litigio

12 Edmond Ropars, empresario agrícola de Kervézec (Francia), suscribió un compromiso de reconversión de su ganado lechero en ganado para la producción de carne con arreglo al Reglamento nº 1078/77, por el que renunció a la producción de leche durante un período de cuatro años a partir del 1 de febrero de 1980.

13 Se jubiló el 31 de diciembre de 1983. Su esposa, que también había suscrito dicho compromiso, lo substituyó en la gestión de la explotación hasta el 11 de junio de 1986. En tal fecha, su yerno, el Sr. Carmes, se hizo cargo de la gestión de la explotación, que posteriormente, el 29 de septiembre de 1987, retomó Edmond Ropars en virtud de una ley nacional que le permitía compaginar la jubilación con el ejercicio de una actividad económica.

14 El 17 de noviembre de 1987, Edmond Ropars solicitó al préfet de Finistère que se le asignara una cantidad de referencia. Esta solicitud fue denegada mediante decisión del préfet de 27 de noviembre de 1987, debido a que no había producido leche en 1983.

15 A raíz de un recurso interpuesto por Edmond Ropars, la decisión denegatoria fue anulada el 2 de marzo de 1989 mediante resolución del tribunal administratif de Rennes (Francia), por haber declarado el Tribunal de Justicia la invalidez del Reglamento comunitario en que aquélla se basaba.

16 El 9 de enero de 1990, al amparo de tal resolución, Edmond Ropars solicitó nuevamente al Ministro de Agricultura francés que se le asignara una cantidad de referencia y que se le indemnizara por el perjuicio sufrido. Esta solicitud fue objeto de una decisión denegatoria presunta. Los recursos interpuestos contra esta decisión fueron desestimados, en primer lugar, por el tribunal administratif de Rennes, el 28 de abril de 1993, debido a que Edmond Ropars estaba jubilado y no podía, por tanto, pretender que se le asignase una cuota, y, posteriormente, por el Conseil d'État (Francia), el 30 de abril de 1997, por cuanto ni el préfet ni el Ministro de Agricultura eran competentes para concederla. La única autoridad competente en virtud de la legislación francesa era el Office national interprofessionnel du lait et de produits laitiers (en lo sucesivo, «Onilait»).

17 El 31 de diciembre de 1991, Edmond Ropars cesó en su actividad agrícola.

18 El 26 de enero de 1995, el Onilait denegó la solicitud presentada por éste para obtener la indemnización prevista en el Reglamento nº 2187/93.

19 A raíz de la sentencia del Conseil d'État, citada en el apartado 16 *supra,* Edmond Ropars solicitó al Onilait, el 10 de mayo de 1997, la asignación de una cuota.

20 Mediante resolución de 11 de septiembre de 1997, se desestimó esta solicitud por haberse extinguido el derecho a la cuota al abandonar el Sr. Carmes la explotación en 1987. Edmond Ropars interpuso un recurso contra esta resolución ante el tribunal administratif de Rennes, sin que éste se haya pronunciado aún al respecto.

## Procedimiento y pretensiones de las partes

21 Mediante escrito presentado el 27 de junio de 1991 en la Secretaría del Tribunal de Justicia, Edmond Ropars interpuso el presente recurso. El asunto se registró con el número C-167/91.

22 Mediante auto de 14 de septiembre de 1993, el Tribunal de Justicia suspendió el procedimiento hasta que se dictara sentencia definitiva en los asuntos acumulados C-104/89 (Mulder y otros/Consejo y Comisión) y C-37/90 (Heinemann/Consejo y Comisión).

23 Mediante auto de 27 de septiembre de 1993, el Tribunal de Justicia remitió el asunto al Tribunal de Primera Instancia, conforme al artículo 3 de la Decisión 88/591/CECA, CEE, Euratom del Consejo, de 24 de octubre de 1988, por la que se crea un Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (DO L 319, p. 1), en su versión modificada por la Decisión 93/350/CECA, CEE, Euratom del Consejo, de 8 de junio de 1993 (DO L 144, p. 21).

24 Por auto de 10 de febrero de 1999, el Presidente de la Sala Cuarta ampliada del Tribunal de Primera Instancia, una vez oídas las partes en la reunión informal de 30 de septiembre de 1998, ordenó que se reanudara el procedimiento en el asunto de que aquí se trata.

25 Mediante resolución de 6 de julio de 1999, se atribuyó el asunto a una Sala integrada por tres Jueces.

26 Edmond Ropars falleció el 29 de noviembre de 1998. Su esposa y siete de sus hijos manifestaron debidamente su voluntad de continuar con el recurso en calidad de herederos.

27 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) decidió iniciar la fase oral e instó a los demandantes a responder por escrito a determinadas preguntas.

28 Con arreglo a lo dispuesto en los artículos 14, apartado 2, y 51 del Reglamento de Procedimiento, la Sala Cuarta atribuyó el asunto al Sr. Moura Ramos, que actúa como órgano unipersonal.

29 En la vista de 28 de enero de 2000 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

30 Los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Condene a la Comunidad a pagarles una indemnización por un importe de 461.949,60 francos franceses (FRF), así como los intereses a un tipo anual del 8 % a partir de la interposición del recurso, y una suma de 180.000 FRF correspondiente a la minusvalía de los terrenos agrícolas vendidos.

— Condene a la Comunidad a cargar con la totalidad de las costas del procedimiento y a abonarle una suma de 40.000 FRF en concepto de reembolso de las costas recuperables.

— Suspenda el procedimiento hasta que el tribunal administratif de Rennes se pronuncie sobre el recurso interpuesto contra la resolución del Onilait de 11 de septiembre de 1997.

31 El Consejo solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a los demandantes.

**Sobre la petición de suspensión del procedimiento**

32 En la medida en que la resolución del tribunal administratif de Rennes únicamente puede influir en el alcance del daño alegado por los demandantes y no así en la cuestión de la responsabilidad de la Comunidad, procede desestimar la petición de suspensión del procedimiento.

**Sobre el fondo**

*Alegaciones de las partes*

33 Los demandantes alegan que Edmond Ropars sufrió un perjuicio por el hecho de que no se le asignara una cantidad de referencia en virtud del Reglamento nº 857/84, cuya invalidez fue declarada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Mulder I. Asimismo, el Tribunal de Justicia declaró, en la sentencia Mulder II, que este Reglamento violaba la confianza legítima de los productores que hubiesen contraído compromisos de no comercialización o de reconversión y que

contasen con reanudar la producción de leche al término de tales compromisos. En estas circunstancias, corresponde al Consejo reparar el daño causado.

34 En opinión de los demandantes, a la luz de la sentencia Mulder II, Edmond Ropars cumplía todos los requisitos para obtener una indemnización. Ha quedado acreditado que respetó completamente su compromiso de reconversión y que, con posterioridad, manifestó de forma expresa su voluntad de reaunudar la producción de leche, cuando aún se encontraba en activo, dirigiendo al préfet de Finistère, el 17 de noviembre de 1987, una solicitud para que se le asignara una cuota.

35 Indican que, aun cuando Edmond Ropars se jubiló antes de que concluyera su compromiso, su mujer le sucedió en la gestión de la explotación y, en la medida en que ella había suscrito también dicho compromiso, no se produjo en este caso una cesión de explotación.

36 Consideran que Edmond Ropars sufrió dos tipos de perjuicio. El primero se deriva del hecho de que no pudo producir leche hasta el término de su actividad, el 31 de diciembre de 1991. El segundo consiste en la minusvalía de sus terrenos agrícolas, dado que no podía obtener una cantidad de referencia. A este respecto, destacan que Edmond Ropars vendió 12 ha 53 a 9 ca de terreno en 1985 por un importe de 120.000 FRF, mientras que una finca de tales dimensiones se valoraba anteriormente en 180.000 FRF.

37 Las partes demandantes discuten, por último, la afirmación de que su acción ha prescrito, alegando que Edmond Ropars interrumpió la prescripción al interponer su recurso.

38 En respuesta a las preguntas escritas del Tribunal de Primera Instancia, los demandantes afirmaron que, de hecho, Edmond Ropars nunca había dejado de trabajar en su explotación y que siempre fue el gestor real de la granja de Kervézec.

39 El Consejo mantiene, en primer lugar, que la pretensión de los demandantes carece de fundamento, en segundo lugar, que ha prescrito en gran medida y, en tercer lugar, que el importe del perjuicio alegado ha sido sobrestimado.

*Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

40 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), sólo puede generarse si se reúnen 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 a 200/80, 243/80, 245/80 y 247/80, Rec. p. 3211, apartado 18, y del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 1995, Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión, asuntos acumulados T-481/93 y T-484/93, Rec. p. II-2941, apartado 80).

41 En lo que atañe a la situación de los productores de leche que suscribieron un compromiso de no comercialización, la Comunidad ha incurrido en responsabilidad frente a cada productor que haya sufrido un daño reparable por habérsele impedido entregar leche en virtud del Reglamento nº 857/84 (sentencia Mulder II, apartado 22).

42 Esta responsabilidad se basa en la quiebra de la confianza legítima que los productores, incitados mediante un acto de la Comunidad a suspender la comercialización de leche durante un período limitado, en aras del interés general y a cambio del pago de una prima, podían tener en el carácter limitado de su compromiso de no comercialización (sentencias Mulder I, apartado 24, y von Deetzen, antes citadas, apartado 13). No obstante, el principio de confianza legítima no impide que, en un régimen como el de la tasa suplementaria, se impongan restricciones a un productor debido a que no ha comercializado leche durante un período determinado, anterior a la entrada en vigor de dicho régimen, por motivos ajenos a su compromiso de no comercialización (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de enero de 1999, Böcker-Lensing y Schulze-Beiering/Consejo y Comisión, T-1/96, Rec. p. II-1, apartado 41).

43 Los demandantes alegan una privación ilegal de la cantidad de referencia entre el 1 de abril de 1984 y el 31 de diciembre de 1991, como consecuencia de la aplicación del Reglamento nº 857/84. Éste, afirman, frustró la expectativa legítima de Edmond Ropars de poder reanudar la producción de leche al concluir su período de reconversión.

44 En las circunstancias del presente asunto debe examinarse, en primer lugar, si las alegaciones formuladas por los demandantes para fundamentar un derecho a indemnización están probadas, especialmente en lo que se refiere a la existencia de un comportamiento ilegal de las Instituciones y a la realidad del perjuicio.

45 Procede recordar a este respecto que, según reiterada jurisprudencia, incumbe a la parte que invoca la responsabilidad de la Comunidad aportar pruebas concluyentes sobre la existencia o la amplitud del perjuicio que alega y demostrar la existencia de una relación de causalidad entre dicho perjuicio y el comportamiento reprochado a las Instituciones comunitarias (véase, en particular, la

sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de mayo de 1998, Somaco/Comisión, C-401/96 P, Rec. p. I-2587, apartado 71).

46 Asimismo, debe señalarse que, aun cuando se admita el argumento según el cual Edmond Ropars no cedió, en realidad, en ningún momento su explotación tras su jubilación el 31 de diciembre de 1983, continuando con su actividad agrícola después de esta fecha, los demandantes deben aportar la prueba de que este último tenía la intención de producir leche al término de su período de reconversión.

47 Ahora bien, de los autos se desprende que Edmond Ropars no reanudó la producción de leche una vez finalizado su compromiso el 1 de febrero de 1984, a pesar de que el Reglamento nº 857/84 no entró en vigor hasta el 1 de abril de 1984. Además, ha quedado acreditado que sólo solicitó una cantidad de referencia el 17 de noviembre de 1987. Por último, no se ha demostrado que Edmond Ropars hubiera hecho gestiones que pudieran probar su intención de reaunudar la producción de leche al término del período de reconversión.

48 En estas circunstancias, los demandantes no pueden mantener que Edmond Ropars tenía una confianza legítima en la posibilidad de reanudar la producción de leche, que pudiera verse frustrada por la legislación comunitaria de que se trata.

49 Si bien es cierto que Edmond Ropars manifestó su intención de producir leche en 1987 al solicitar una cantidad de referencia, no es menos cierto que no podía confiar legítimamente en la posibilidad de reanudar esta producción en cualquier momento posterior. En efecto, en el ámbito de las organizaciones comunes de mercados, cuyo objeto supone una constante adaptación en función de las variaciones de la situación económica, no está justificado que los operadores económicos confíen legítimamente en que no se les impongan restricciones como consecuencia de posibles normas de la política de mercados o de estructuras (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 1987, Frico, asuntos acumulados 424/85 y 425/85, Rec. p. 2755, apartado 33; Mulder I,

apartado 23, y von Deetzen, antes citadas, apartado 12, y la sentencia Böcker-Lensing y Schulze-Beiering/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 47).

50 De lo anterior se deduce que la Comunidad no puede incurrir en responsabilidad frente a Edmond Ropars como consecuencia de la aplicación del Reglamento nº 857/84, sin que sea necesario verificar si se cumplen los demás requisitos de tal responsabilidad.

51 Asimismo, tampoco procede examinar la cuestión de la prescripción.

52 De todo lo que precede se desprende que debe desestimarse el recurso.

Costas

53 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiere solicitado. Por haber sido desestimadas las pretensiones de los demandantes, procede condenarlos en costas, de conformidad con las pretensiones en dicho sentido del Consejo.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (órgano unipersonal)

decide:

1) **Desestimar la petición de suspensión del procedimiento.**

2) **Desestimar el recurso.**

3) **Condenar en costas a los demandantes.**

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 21 de junio de 2000.

El Secretario

H. Jung

El Juez

R.M. Moura Ramos