CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. FRANCESCO CAPOTORTI presentadas el 8 de noviembre de 1979 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el presente asunto prejudicial, se pide al Tribunal de Justicia que interprete dos disposiciones del Reglamento (CEE) nº 1162/76 del Consejo, de 17 de mayo de 1976, por el que se establecen medidas para adaptar el potencial vitícola a las necesidades del mercado (DO L 135, p. 32), modificado por el Reglamento (CEE) nº 2776/78 del Consejo, de 23 de noviembre de 1978 (DO L 333, p. 1). Se trata, más exactamente, de definir el alcance del apartado 1 del artículo 2 de dicho Reglamento, cuyo párrafo primero, prohíbe, durante un período determinado, la nueva plantación de variedades de vid clasificadas en la categoría de las variedades de uva de vinificación, y cuyo párrafo segundo prohíbe a los Estados miembros conceder autorizaciones para nuevas plantaciones. La cuestión tiene un especial interés porque se pide también al Tribunal de Justicia que enjuicie la validez de las disposiciones de que se trata desde el punto de vista de su compatibilidad con los principios que rigen el ordenamiento jurídico comunitario y, en especial, con los principios relativos a la protección de los Derechos Humanos.

Resumiré brevemente los hechos del asunto.

La Sra. Liselotte Hauer, propietaria de un predio agrícola situado en la República Federal de Alemania, solicitó al Land Rheinland-Pfalz, la autorización para proceder a la nueva plantación de vides en dicho predio, con arreglo a la Ley alemana de 10 de marzo de 1977 sobre medidas en el ámbito de la economía vitivinícola (Weinwirtschaftsgesetz). El Land denegó la solicitud, porque el terreno no reunía los requisitos de aptitud para el cultivo de la vid exigido por el párrafo segundo del apartado 1 de la citada Ley y posteriormente desestimó también la reclamación interpuesta por la Sra. Hauer contra la citada negativa. La motivación de la resolución desestimatoria se basaba no sólo en la falta de aptitud del terreno sino también en la «prohibición de toda nueva plantación de variedades de vid clasificadas [...] en la categoría de las variedades de uva de vinificación» que entre tanto había sido establecida por el Reglamento nº 1162/76 del Consejo.

* Lengua original: italiano.

La Sra. Hauer sometió entonces el asunto al Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse y ante dicho órgano jurisdiccional el Land, parte demandada, se declaró dispuesto a conceder la autorización solicitada al término de la prohibición comunitaria que en aquel momento la impedía. Por su parte, la demandante alegó que la prohibición no podía aplicarse a solicitudes de autorización presentadas antes de la entrada en vigor del Reglamento nº 1162/76 y que en cualquier caso ésta era contraria a Derecho por ser incompatible con los artículos 12 y 14 de la Constitución de la República Federal de Alemania. Mediante resolución de 14 de diciembre de 1978, el Verwaltungsgericht formuló al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el Reglamento (CEE) nº 1162/76 del Consejo, de 17 de mayo de 1976, modificado por el Reglamento (CEE) nº 2776/78 del Consejo, de 23 de noviembre de 1978, en el sentido de que el apartado 1 de su artículo 2 se aplica también a las solicitudes de autorización de nuevas plantaciones de vides en forma de viñedo presentadas antes de la entrada en vigor de dicho Reglamento?

2) En caso de respuesta afirmativa:

¿Debe interpretarse el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1162/76 en el sentido de que la prohibición de conceder autorizaciones para nuevas plantaciones a que se refiere –prescindiendo de las excepciones previstas en el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento– se aplica con carácter general, es decir, con independencia del carácter inapropiado del terreno, cuestión regulada en la segunda frase del apartado 1 y en el apartado 2 del artículo 1 de la Weinwirtschaftsgesetz (Ley alemana sobre medidas en el campo de la economía vitivinícola)?»

2. Considero útil comenzar por recordar las fuentes del Derecho comunitario aplicables en el presente asunto, sobre todo porque nos encontramos en presencia de fuentes que se han sucedido con ligeras variantes a lo largo de estos últimos años.

El Reglamento (CEE) nº 816/70 del Consejo, de 28 de abril de 1970, que establece disposiciones complementarias en materia de organización común del mercado vitivinícola (DO L 99, p. 1) establece en el apartado 5 del artículo 17 que, si bien la producción vitivinícola «tiene tendencia a superar el consumo previsible y, por consiguiente, a poner en peligro los ingresos del viticultor, el Consejo adoptará [...] las disposiciones necesarias en materia de nuevas plantaciones y de replantación de vides, a fin de prevenir la formación de excedentes estructurales». En la misma línea trazada por esta disposición, el Consejo adoptó, seis años después, el citado Reglamento nº 1162/76 que prohíbe, para el período comprendido entre el 1 de diciembre de 1976 y el 30 de noviembre de 1978, la nueva plantación de vides de que se trata en el presente procedimiento. Este mismo Reglamento dispone después (en el artículo 5) que el Consejo adoptará antes del 1 de

octubre de 1978 las medidas necesarias para asegurar la adecuación del potencial vitícola a las necesidades del mercado, habida cuenta de la vocación vitícola de las diferentes regiones de la Comunidad y de la existencia en cada una de las diferentes regiones de alternativas válidas en materia de cultivos agrícolas. Pero el plazo previsto ha transcurrido sin que se hayan adoptado dichas medidas, las cuales –a diferencia de la prohibición temporal de nuevas plantaciones– habrían debido aportar una solución a largo plazo al problema de los excedentes estructurales en el sector vitivinícola. Por consiguiente, el Consejo, mediante el Reglamento nº 2776/78, de 23 de noviembre de 1978, prorrogó el régimen existente hasta el 30 de noviembre de 1979 y fijó para la adopción de medidas de mayor alcance el nuevo plazo del 1 de octubre de 1979 (que ya ha expirado sin que, aparentemente, fuera respetado).

A lo largo de dicho año, el Consejo procedió a una serie de operaciones de codificación en el sector de la organización común del mercado vitivinícola. Así el Reglamento nº 816/70 fue derogado y sustituido por el Reglamento (CEE) nº 337/79, de 5 de febrero de 1979 (DO L 54, p. 1; EE 03/15, p. 160); y, en particular, el apartado 5 del artículo 17 del Reglamento nº 816/70, fue sustituido por el apartado 5 del artículo 31 del Reglamento nº 337/79. Se trataba sin embargo de una sustitución puramente formal, dado que ambas disposiciones tienen idéntico contenido. De la misma forma, el Reglamento (CEE) nº 1162/76 fue derogado y sustituido por el Reglamento nº 348/79 de 5 de febrero de 1979 (DO L 54, p. 81); pero tampoco en dicho supuesto hubo modificación de disposiciones materiales anteriores ni, por tanto, fijación de plazos para la prohibición de nuevas plantaciones de vides y la adopción de medidas estructurales.

3. La primera cuestión sometida al Tribunal de Justicia por el órgano jurisdiccional del procedimiento principal se refiere a un problema de Derecho transitorio. Como ya se ha visto, plantea si el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 1162/76 (que corresponde al apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 348/79 que lo sustituye) se aplica también a solicitudes de autorización de nuevas plantaciones de vides presentadas a las autoridades nacionales antes de la entrada en vigor del citado Reglamento. Señalaré a este respecto que el régimen actual de la organización común de mercados en el sector vitivinícola no prevé autorización comunitaria para las nuevas plantaciones de vides ni obliga a los Estados miembros a introducir en sus ordenamientos jurídicos respectivos una autorización semejante; no obstante, determinados Estados y en particular la República Federal de Alemania, subordinan las nuevas plantaciones a una autorización administrativa concedida a instancia de los particulares interesados y es evidente que la cuestión que acabo de recordar ha sido planteada en relación con esta situación. Según los autos, en efecto, la parte demandante en el procedimiento principal, la Sra. Hauer, solicitó la autorización a las autoridades alemanas el 6 de junio de 1975, fecha en la que las dos prohibiciones comunitarias no existían todavía; éstas entraron en vigor casi un año más tarde, precisamente el 27 de mayo de 1976 (véase el artículo 6 del Reglamento

nº 1162/76) estando todavía pendiente la reclamación administrativa interpuesta por la Sra. Hauer en la República Federal de Alemania para la concesión de la autorización.

A mi parecer, las prohibiciones previstas en el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 1162/76 se aplican igualmente a los supuestos en los que el interesado ha presentado la solicitud de autorización de nueva plantación antes de la entrada en vigor del citado Reglamento. Numerosas razones abogan en favor de esta interpretación.

La disposición de que se trata es tan clara y perentoria en sus dos aspectos (prohibición de nuevas plantaciones y de nuevas autorizaciones a tal fin) que no deja lugar a dudas. No comprendo basándose en qué argumentos pueden quedar excluidos del ámbito de aplicación de estas disposiciones aquellos casos en que los interesados solicitaron una autorización a las autoridades nacionales antes de la entrada en vigor del Reglamento. Opino que el artículo 4 del mismo texto confirma la exactitud de la interpretación que expongo. El artículo de que se trata dispone que «el período de validez de los derechos de plantación o de replantación adquiridos sobre la base de normativas nacionales en la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento se prorrogará por un período equivalente» al de la prohibición, y que «durante dicho período, se suspenderá el ejercicio de dichos derechos». Del contenido de esta disposición se deriva que el legislador comunitario consideró digna de protección la posición de quien había obtenido la autorización para proceder a nuevas plantaciones antes de la entrada en vigor de la nueva normativa y todavía no había hecho uso de la misma; pero únicamente dicha posición. En realidad, si bien parecía justificado proteger a los sujetos titulares de una posición jurídica establecida, no habría estado igualmente justificado adoptar las mismas disposiciones a favor de sujetos que se habían limitado a presentar a las autoridades nacionales competentes una solicitud de autorización. Por otra parte, la protección prevista por el citado artículo 4 consiste en la suspensión de los efectos de las autorizaciones obtenidas: ello significa que la prohibición de nuevas plantaciones se aplica también a quien ya ha adquirido el derecho a efectuarlas y que la única ventaja concedida a quienes se hallan en esta situación reside en que se les evita la necesidad de un nuevo procedimiento de autorización en el momento en que la prohibición llegue a su fin.

Si a continuación se examinan los objetivos de la nueva normativa, aparece en ella una confirmación adicional de la tesis que defiendo. Mediante el Reglamento nº 1162/76, el legislador comunitario se propuso adaptar el potencial vitícola a las necesidades del mercado. Los instrumentos inmediatamente aplicados para alcanzar dichos resultados eran la prohibición de nuevas plantaciones (sin perjuicio de las posibilidades de exención previstas por el apartado 2 del artículo 2) y la prohibición de que los Estados miembros concedieran nuevas autorizaciones. Se trataba evidentemente de medidas de carácter temporal, destinadas a ser sustituidas a medio plazo por un conjunto sistemático de intervenciones: ya he tenido

ocasión de subrayar que el artículo 5 de este mismo Reglamento preveía la adopción, antes del 1 de octubre de 1978 (plazo prorrogado a continuación hasta el 1 de octubre de 1979), de medidas no provisionales que tendrían en cuenta la vocación vitícola de las diferentes regiones de la Comunidad y la existencia en cada una de las regiones de alternativas válidas en materia de cultivos agrícolas. Dado, por consiguiente, que la finalidad perseguida era contener, con un efecto inmediato, la producción hasta que fueran adoptadas medidas estructurales apropiadas, era lógico que la prohibición de nuevas plantaciones se extendiera a los casos en que estaba pendiente un procedimiento de autorización, e incluso a los casos en los que se había concedido ya una autorización pero no se había utilizado (como resulta del citado artículo 4). El mecanismo para impedir el aumento de la producción de vinos de mesa no sólo adolecería de lagunas sino que sería también contradictorio si, por una parte, hubiera prohibido las nuevas plantaciones y bloqueado la efectividad de las autorizaciones ya concedidas, y si, por otra parte, se hubiera permitido la concesión de autorizaciones a quienes las habían solicitado antes de la entrada en vigor de las nuevas disposiciones. Esta es precisamente la razón de que el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 2 prohibiera a los Estados miembros conceder autorizaciones de nuevas plantaciones a partir de la fecha de entrada en vigor del Reglamento. Esta prohibición impide de forma absoluta que un procedimiento de autorización iniciado antes de dicha fecha termine, después de ésta, por la aceptación de la solicitud. Añadiré que, frente a la clara formulación de la obligación negativa impuesta a los Estados miembros, resulta inadmisible suponer que el sistema de congelar las autorizaciones ya concedidas, con arreglo al artículo 4 del citado Reglamento, permite la continuación de procedimientos de autorización en curso hasta la concesión de la autorización, con la única restricción de la suspensión de su efecto. Por otra parte, basta destacar que el artículo 4 prorrogó el período de validez de los derechos a plantar vides *adquiridos en la fecha de entrada en vigor del Reglamento:* ello implica que, de conformidad con las disposiciones del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 2, se excluyó toda posibilidad de adquirir dichos derechos con posterioridad a esta fecha.

4. La segunda cuestión sometida al Tribunal de Justicia se refiere al alcance más o menos amplio de la prohibición de autorizar nuevas plantaciones: pretende aclarar si la prohibición afecta a todos los terrenos o únicamente a aquellos que no son aptos para el cultivo de la uva de vinificación.

Nada permite suponer que el Reglamento nº 1162/76 (así como el Reglamento posterior nº 348/79) prohíbe a los Estados miembros conceder nuevas autorizaciones de plantación de vid únicamente respecto a los terrenos considerados inapropiados para la viticultura. La prohibición tiene un alcance general evidente. Ello se deduce de la formulación del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 2, que no menciona en absoluto la aptitud de los terrenos para la viticultura. Sería pues totalmente arbitrario introducir limitaciones o excepciones en una disposición que no las contiene.

La calidad de los terrenos se menciona en el apartado 1 del artículo 5 donde se definen los criterios que deberán inspirar las medidas previstas para reequilibrar el mercado de forma duradera; en efecto, en el párrafo primero se precisa que dichas medidas tendrán en cuenta «la vocación vitícola de las diferentes regiones de la Comunidad». Este criterio ha sido desarrollado más ampliamente en el programa de acción de 1979/1985 para el establecimiento progresivo del equilibrio en el mercado vitivinícola, comunicado por la Comisión al Consejo el 7 de agosto de 1978; en el punto 9 de dicho programa, la Comisión propone en efecto «una clasificación objetiva del viñedo comunitario de vino de mesa según su vocación natural vitícola más o menos confirmada». Sobre la base de este criterio, los terrenos se distribuirán en tres categorías y se admitirán nuevas plantaciones dentro de ciertos límites y previa autorización, sólo para los viñedos de primera categoría (véase el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas,* Suplemento 7/78, pp. 7 y siguientes). El dato del «carácter apropiado de los terrenos» constituye pues un aspecto importante de las medidas estructurales que la Comisión propone introducir, según una indicación precisa en este sentido contenida en los Reglamentos del Consejo; pero este elemento es absolutamente ajeno al carácter transitorio de las prohibiciones enunciadas por el Reglamento nº 1162/76 y prorrogadas posteriormente y, en particular, a la lógica de la prohibición de que los Estados miembros concedan nuevas autorizaciones para plantaciones de vid.

5. Más allá de las cuestiones formuladas por el Juez del procedimiento principal, el problema de la legalidad de las prohibiciones establecidas por el Reglamento nº 1162/76 fue planteado en la resolución de remisión (si bien en términos inapropiados, por referirse al Derecho constitucional alemán) y discutido a lo largo del presente procedimiento. Me parece pues necesario analizar dicho problema, sobre todo teniendo en cuenta que el Juez del procedimiento principal parece considerar que la interpretación del citado apartado 1 del artículo 2 en el sentido que propongo suscitaría dudas en cuanto a la validez de la disposición en relación con los principios fundamentales. En este orden de ideas, la primera cuestión que debe analizarse es si el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 1162/76 es compatible con el principio del respeto de los derechos adquiridos o con el principio de la confianza legítima.

Creo que en el presente caso está excluido hablar de violación de los derechos adquiridos. La regla no escrita del respeto de los derechos adquiridos pretende, en efecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, proteger situaciones nacidas antes de la adopción de las disposiciones modificativas, es decir, que se refiere a situaciones jurídicas consolidadas (véase, en particular, la sentencia de 18 de marzo de 1975, Deuka, 78/74, Rec. p. 421). Pero en el presente caso, la demandante en el procedimiento principal no era titular de ninguna posición jurídica cuando se estableció la prohibición de nuevas plantaciones de vid y la prohibición de conceder autorizaciones a tal fin; había presentado simplemente una solicitud de autorización y entiendo que procede excluir que la mera presentación de una solicitud atribuya a los particulares una

posición jurídica definitiva y digna de protección, incluso respecto a medidas posteriores de carácter legislativo. Por otra parte, es significativo que este mismo Reglamento nº 1162/76 se refiera, en su artículo 4 antes citado, a derechos adquiridos en materia de autorización de nuevas plantaciones, cuando dispone que «los derechos de plantación [...] adquiridos sobre la base de legislaciones nacionales» en la fecha de entrada en vigor del Reglamento serán protegidos durante el período de prohibición, aunque quedan suspendidos entre tanto; ello demuestra que el legislador comunitario reconoció como derechos adquiridos únicamente las posiciones de quienes habían obtenido ya la autorización cuando entraron en vigor de las prohibiciones analizadas en el presente caso.

Tampoco se dan en el caso que nos ocupa los requisitos que permitan hablar de confianza legítima. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de confianza legítima puede invocarse por quien haya emprendido una actividad determinada basándose razonablemente en que el marco normativo en el que iba a ejercerse dicha actividad no sufriría modificaciones. Ahora bien, es sabido que la demandante en el procedimiento principal se limitó a presentar una solicitud de autorización para proceder a nuevas plantaciones de vid y no parece que la mera intención de proceder a nuevos cultivos sea digna de protección al amparo del principio de la confianza legítima en tanto no se haya creado o cuando menos iniciado una actividad económica apreciable. Esta consideración bastaría ya para privar de toda relevancia a esta alegación; pero se puede añadir una segunda. Como tuve ocasión de señalar en las conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia British Beef (146/77, Rec. 1978, pp. 1347 y ss., especialmente p. 1357), el criterio fundamental que se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de confianza legítima puede resumirse en la afirmación de que el citado principio no puede ser válidamente invocado «cuando [...] era razonablemente posible prever que esta normativa podría de ser modificada». Ahora bien, es sabido que el Reglamento nº 816/70, después de indicar en el vigesimotercer considerando que «la organización común debe tender [...] a una estabilización de los mercados por medio de una adaptación de los recursos a las necesidades basada, fundamentalmente, en la ordenación de las superficies consagradas a la viticultura», preveía en el apartado 5 del artículo 17, que en caso de excedentes de producción se adoptarían «las disposiciones necesarias en materia de nuevas plantaciones [...] de vides a fin de prevenir la formación de excedentes estructurales». Por consiguiente, el establecimiento posterior de una prohibición de nuevas plantaciones como medida transitoria en espera de intervenciones más sistemáticas, concedida en 1976 precisamente sobre la base del apartado 5 del artículo 17 del citado Reglamento nº 816/70, no podía constituir una innovación imprevisible para los operadores afectados del sector vitivinícola. También bajo este punto de vista, las disposiciones de 1976 parecen compatibles con el principio de la confianza legítima.

6. Otro principio al que se ha referido en la vista el representante de la demandante en el procedimiento principal, alegando que ha sido violado por la prohibición de autori-

zar nuevas plantaciones de vides impuesta a los Estados miembros, es el principio de proporcionalidad. Esta prohibición –según la defensa– constituye en efecto una limitación innecesaria y, en todo caso, desproporcionada en relación con los fines que el Reglamento persigue. Añade que el sistema de la medida no se habría visto afectado si se hubiera permitido a las autoridades nacionales conceder autorizaciones también durante el período de aplicación de la prohibición de nuevas plantaciones y si se hubiera limitado a establecer la suspensión de los efectos de las autorizaciones concedidas durante dicho lapso de tiempo, al igual que el artículo 4 en relación con las autorizaciones concedidas antes de la entrada en vigor del Reglamento y que todavía no han sido utilizadas.

A mi juicio, semejante crítica carece de fundamento. En el sistema del Reglamento nº 1162/76, la prohibición de nuevas plantaciones está en realidad estrechamente vinculada a las medidas inherentes a las autorizaciones y consisten, por una parte, en la prohibición de conceder nuevas autorizaciones y, por otra, en la suspensión de los efectos de las autorizaciones concedidas antes de la entrada en vigor del Reglamento. Efectivamente, para alcanzar el objetivo del Reglamento, es decir, para lograr una limitación sustancial de la producción vitícola, era indispensable intervenir tanto en lo que se refiere a las autorizaciones como en lo tocante a las plantaciones y, en relación con las autorizaciones, resultaba oportuno bloquear simultáneamente tanto su concesión como su utilización. Admitir la concesión de nuevas autorizaciones dejándolas al mismo tiempo en suspenso no habría sido, a mi juicio, ni útil ni razonable. No habría sido útil porque para la autoridad nacional carece de sentido autorizar una actividad que no puede ser ejercida durante un determinado lapso de tiempo. Y no habría sido razonable porque no es conforme con las orientaciones de la política comunitaria en materia vitícola. En efecto, sabemos que la Comisión propone establecer en todos los Estados una forma de autorización de nuevas plantaciones sujeta a una serie de condiciones (véase el programa de acción 1979/1985 para el establecimiento progresivo del equilibrio en el mercado vitivinícola, ya mencionado): se habría corrido el riesgo de comprometer esta línea política si se dejara a las autoridades nacionales en libertad para continuar concediendo autorizaciones destinadas a surtir sus efectos una vez finalizada la prohibición de nuevas plantaciones.

La prohibición impuesta a los Estados miembros de autorizar dichas plantaciones es coherente en el conjunto de la medida y resulta proporcionada en relación con los objetivos perseguidos. El sacrificio impuesto a los particulares –que, en el presente caso, se reduce a un retraso en el procedimiento de autorización– encuentra en efecto su justificación en la mayor racionalidad del sistema global de las prohibiciones, a la vista también de las futuras medidas estructurales anunciadas por el artículo 5 del mismo Reglamento nº 1162/76.

7. Queda por examinar el punto de mayor interés que se sitúa en el marco de la apreciación de la conformidad a Derecho de las disposiciones en discusión. Pienso en la

cuestión de la compatibilidad de estas disposiciones con el principio fundamental del respeto de la propiedad privada, principio común a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y consagrado en el artículo 1 del Primer Protocolo adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.

Antes de pasar a analizar el fondo de esta cuestión, deseo recordar e insistir sobre el hecho de que la protección de los derechos fundamentales forma parte de los principios generales del Derecho cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia (véanse en este sentido, las sentencias de 12 de noviembre de 1969, Stauder, 29/69,↔ Rec. p. 419, y de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70,↔ Rec. p. 1125, y posteriormente las de 14 de mayo de 1974, Nold/Comisión, 4/73, Rec. p. 491; de 28 de octubre de 1975, Rutili, 36/75,↔ Rec. p. 1219, y de 15 de junio de 1978, Defrenne, 149/77,↔ Rec. p. 1365). Por consiguiente, a partir de esta jurisprudencia, el Tribunal de Justicia es competente para garantizar la protección de los Derechos Fundamentales cuando los actos de las autoridades comunitarias pueden tener incidencia sobre ellos; la sentencia Nold/Comisión antes citada indicó claramente que al realizar esta misión, el Tribunal de Justicia está obligado a inspirarse «en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros» y debe tener en cuenta elementos que se encuentran en los Tratados internacionales relativos a la protección de los Derechos Humanos en los cuales han sido parte o a los cuales se han adherido los Estados miembros. No obstante, se debe añadir igualmente –siempre según la sentencia Nold/Comisión– que parece «legítimo mantener respecto a tales derechos la aplicación de determinados límites justificados por los objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad, siempre y cuando no se atente contra la esencia de dichos derechos».

Sobre la base de estas premisas procede rechazar la idea de que se puede recurrir a los órganos jurisdiccionales nacionales de rango superior en lugar de al Tribunal de Justicia para obtener la protección de los derechos fundamentales frente a las Comunidades, en especial cuando aprecien violaciones resultantes de la actividad normativa comunitaria. Corresponde exclusivamente al Juez comunitario garantizar esta protección dentro del marco de sus competencias: la uniformidad de la aplicación del Derecho comunitario y su primacía frente a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros no deben verse amenazadas por la intervención de Jueces nacionales cuando se trata de determinar la conformidad o no conformidad de las disposiciones comunitarias a los principios que rigen los derechos humanos.

En cuanto al fondo, procede determinar en qué sentido y hasta qué punto está protegido el derecho de propiedad en el ordenamiento jurídico comunitario. Los puntos de referencia que permiten resolver este problema son fundamentalmente los principios acogidos en los Derechos de los Estados miembros y la disposición *ad hoc* contenida en el Primer Protocolo adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos. En cuanto a los Tratados comunitarios,

consideramos que la norma expresada en el artículo 222 del Tratado CEE, según la cual el Tratado «no prejuzga en modo alguno» el régimen de la propiedad en los Estados miembros, no permite pensar que la propiedad privada esté, en el Derecho comunitario, más claramente protegida ni, por el contrario, concebida de forma restrictiva: en realidad, prescindiendo de los límites expresamente impuestos por determinadas disposiciones de los Tratados y especialmente por el Tratado constitutivo de la CEEA –el citado artículo confirma que los Tratados no pretendieron imponer a los Estados ni introducir en el ordenamiento jurídico comunitario ninguna nueva concepción o regulación de la propiedad.

Dicho esto, el examen de las disposiciones en vigor en los sistemas jurídicos de los Estados miembros (casi siempre en el plano constitucional) revela que, con independencia de las formulaciones, muy diferentes por su terminología y por su alcance, el derecho de propiedad es objeto de tres disposiciones fundamentales: la que reconoce la propiedad privada garantizándola contra toda forma de privación arbitraria (véanse, por ejemplo, el párrafo primero del artículo 14 de la Constitución de la República Federal de Alemania, el párrafo segundo del artículo 42 de la Constitución italiana, el artículo 2 de la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, el apartado 1 del artículo 43 de la Constitución irlandesa); la que admite la posibilidad de expropiación en interés general y a cambio de una indemnización (véanse, por ejemplo, el último párrafo del artículo 14 de la Constitución de la República Federal de Alemania; el párrafo tercero del artículo 42 de la Constitución italiana; el artículo 17 de la Declaración francesa de los Derechos del hombre y del ciudadano; el artículo 11 de la Constitución belga, el artículo 16 de la Constitución luxemburguesa; el artículo 165 de la Constitución neerlandesa, y el artículo 73 de la Constitución danesa) y, para terminar, la que confía a la ley la determinación de los límites del ejercicio del derecho de propiedad (véanse, por ejemplo, el párrafo primero del artículo 14 de la Constitución de la República Federal de Alemania, el párrafo segundo del artículo 42 y artículo 44 de la Constitución irlandesa). La síntesis de estas tres disposiciones fundamentales se encuentra en el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Merece ser citada íntegramente: «Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho internacional. Las disposiciones precedentes se entienden sin prejuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para asegurar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de multas.»

La conclusión que podemos extraer de este breve análisis es que las tres reglas sancionadas por el artículo 1 del Primer Protocolo adicional, al coincidir con la tendencia dominante en los sistemas jurídicos de los Estados miembros, deben considerarse admitidas en el ordenamiento jurídico co-

munitario. En realidad, la coincidencia no es segura sobre un punto importante, a saber, sobre el derecho a indemnización de la persona que ha sufrido una medida de expropiación, dado que tal derecho no se prevé expresamente en el artículo 1 del Primer Protocolo adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos. La formulación de esta disposición que remite, como ya hemos visto, a las condiciones previstas por las legislaciones nacionales y por los principios generales del Derecho internacional (tradicionalmente sólo aplicable a favor de los extranjeros), puede plantear dudas acerca de si la expropiación, para ser legítima con arreglo al sistema europeo de protección de los derechos humanos, debe ir acompañada en todo caso del pago de una indemnización. La jurisprudencia de la Comisión Europea de los Derechos Humanos implica a este respecto dos posturas en sentido contrario: va de la negación expresa de la necesidad constante de una indemnización respecto a los nacionales (véase la decisión de 16 de diciembre de 1965 en el asunto X contra República Federal de Alemania, recurso nº 1870/63), a la afirmación según la cual la fórmula «toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes» protege de igual forma a los nacionales y a los extranjeros con la consecuencia de que el derecho a la indemnización debe reconocerse también a los nacionales (Informe de 30 de septiembre de 1975 sobre el asunto Handyside –recurso 5493/72– apartados 158 y siguientes). A mi juicio, la orientación adoptada en el asunto más reciente revela una evolución significativa de la jurisprudencia; en todo caso, a nivel comunitario, la obligación de pagar al sujeto expropiado un justiprecio debería ser reconocida como conforme con la tendencia ampliamente compartida por los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

8. En el presente asunto se trata, en primer lugar, de calificar la prohibición de nuevas plantaciones de vides (y la prohibición conexa impuesta a los Estados miembros de autorizar nuevas plantaciones) como una medida de expropiación o bien de mera limitación del derecho de propiedad. A mi juicio, la respuesta no es difícil. Se impone una primera consideración: está claro que los destinatarios de esta prohibición no han sido privados de su derecho de propiedad, quedando libres de conservarla para sí mismos o de transferirla a otros y cuyo contenido resulta meramente reducido en la medida en que las prohibiciones han bloqueado temporalmente una posibilidad concreta de explotación del fundo consistente en la plantación de vid. El carácter temporal de la medida tiene su importancia a la hora de elegir entre una u otra calificación de las prohibiciones ya que, aun cuando admitiéramos el concepto de la expropiación limitada a uno solo de los usos de un bien (concepto equívoco, a mi juicio, y en definitiva inexacto) tendríamos que encontrarnos por lo menos en presencia de una privación definitiva de dicho uso. Insisto en precisar que esto no significa a mi juicio que toda privación definitiva de un uso determinado de un bien entre en la categoría de las expropiaciones; me limitamo a destacar que, si se tratara de expropiación, debería tener naturaleza definitiva.

Respecto al carácter temporal de las medidas examinadas en el presente caso, no creo

que el hecho de que la prohibición de nuevas plantaciones, establecida inicialmente por un período de dos años, fuera prorrogada posteriormente por otro año y que hoy sea posible una nueva prórroga –como ha afirmado el propio Representante de la Comisión–, pueda revestir una importancia decisiva. En efecto, procede observar que la medida en cuestión es coyuntural, en el sentido de que fue adoptada como instrumento provisional para prevenir un excedente de producción que estaba haciéndose estructural, y que los Estados miembros están negociando en la actualidad en el seno del Consejo a fin de remediar de forma duradera el desequilibrio de la producción y del mercado en el sector vitivinícola por medio de la adopción de una serie de medidas articuladas de amplio alcance. Pero la adopción de este conjunto de medidas exige un tiempo razonable a fin de que las posiciones de las partes interesadas puedan aproximarse y converger hacia una regulación de la organización común del mercado vitivinícola más compleja y también más integrada que la organización actual. Es evidente que hasta que se produzcan estas intervenciones más amplias, resulta necesario recurrir entre tanto a remedios de carácter temporal para evitar que la situación general se deteriore más. En este orden de cosas, creo que el mantenimiento de la prohibición de nuevas plantaciones durante un período de tres años así como la misma perspectiva de una nueva prórroga de dicha prohibición, están ampliamente justificadas, conservan el carácter de medidas transitorias con vistas a una regulación más integrada del mercado y no se traducen pues en una privación del derecho de propiedad.

Otro elemento que puede tener importancia para decidir si una medida restrictiva de la propiedad tiene o no carácter de expropiación, es la magnitud del sacrificio económico impuesto al destinatario de la medida. En términos generales, es extraño que la utilización agrícola de un terreno sólo sea posible si se destina a un cultivo determinado, lo que llevaría consigo que, de excluirse dicho cultivo, el terreno quedaría privado de un valor económico apreciable. La experiencia demuestra que la mayor parte de las veces un terreno agrícola es susceptible de diferentes usos, aunque no todos tengan la misma rentabilidad (y ello prescindiendo de la hipótesis de la conversión para uso no agrícola). Por otra parte, en este caso una afirmación de ese género sería todavía más inconsistente, habida cuenta de que el terreno de la Sra. Hauer no estaba destinado anteriormente a la viticultura, de suerte que cabe suponer razonablemente que había una utilización agrícola diferente. Y el hecho de que las prohibiciones comunitarias impidan una utilización más ventajosa importa poco, pues para excluir la función de expropiación de la intervención comunitaria basta que el terreno conserve a pesar de dicha intervención un valor económico apreciable.

Las consideraciones formales y las reflexiones sobre el fondo me llevan pues a excluir la idea de que en el presente caso haya habido una medida de expropiación. Por consiguiente, no procede examinar la cuestión de la falta de indemnización: en realidad no concurren los requisitos que permiten al interesado pretender una indemnización.

9. En lo que respecta a la imposición de restricciones al uso de bienes, ya se visto que el artículo 1 del Primer Protocolo adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos exige dos requisitos, a saber, que los límites se fijen por ley y que la regulación sea conforme al interés general. Sin embargo conviene observar también que la disposición reconoce a los Estados una facultad discrecional considerable en relación con las leyes «que juzguen necesarias« para regular el uso de los bienes. Evidentemente si las Instituciones comunitarias llegan a encontrarse en el lugar de las autoridades nacionales, el requisito del rango legal se traduce por la adopción de un Reglamento, lo que se ha producido en este caso. Queda el problema de la conformidad al interés general para cuyo enjuiciamiento las Instituciones comunitarias disponen, claro está, de la misma facultad discrecional que se reconoce a los Estados.

En el presente caso, la restricción que fue impuesta a los propietarios de terrenos por la prohibición generalizada de nuevas plantaciones de vides encuentra sin duda alguna su justificación en las razones *de interés general* que van unidas al funcionamiento del sistema comunitario. Ya hemos visto que la medida restrictiva de que se trata, concebida en el Reglamento nº 816/70 como una forma eventual de intervención, se adoptó en 1976 para contener la producción y reequilibrar el mercado. Esta medida era sin duda necesaria para alcanzar en el sector vitivinícola los objetivos de la política agrícola definidos en el artículo 39 del Tratado y, en particular para asegurar la estabilización del mercado [aspecto previsto por la letra c) del apartado 1 del citado artículo 39]. Existía en efecto una situación de producción excedentaria, como revela claramente el informe que acompaña al programa de acción de la Comisión para el período 1979/1985 para el establecimiento progresivo de un equilibrio en el mercado vitivinícola. Por otra parte, se trataba de una medida transitoria vinculada, debe recordarse, a una reordenación estructural de la organización común del mercado vitivinícola y que afectaba únicamente a nuevas plantaciones, es decir, de una medida impuesta únicamente a aquellos propietarios que todavía no habían plantado vides.

No creo que el punto de vista que defiendo esté en contradicción con la orientación expresada por el Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania en su sentencia de 14 de febrero de 1967, ampliamente recordada en las observaciones de las partes. Podría limitarme a destacar que las manifestaciones de los órganos jurisdiccionales nacionales carecen aquí de influencia alguna, pero a esta objeción se añade, en el presente caso, el hecho de que la sentencia del Tribunal Constitucional alemán ha sido citada equivocadamente. En efecto, dicha sentencia afirmó que la prohibición de nuevas plantaciones de vides en terrenos objetivamente inadecuados para la producción de vino constituye un medio apropiado para proteger a los viticultores alemanes a través del mantenimiento de la calidad del vino. Se podría deducir de esta afirmación que una prohibición no limitada a los terrenos inadecuados para la producción, como

la contenida en el Reglamento comunitario de que se trata, sería contraria a Derecho con arreglo a la Constitución alemana. Pero está claro que la compatibilidad con los principios constitucionales de una medida restrictiva debe ser enjuiciada en relación con los fines supuestamente perseguidos por dicha medida. En nuestro caso, como ya sabemos, la prohibición de nuevas plantaciones sirve para estabilizar el mercado hasta que se adopten medidas estructurales más sistemáticas: una finalidad semejante es perfectamente compatible con el derecho de propiedad aunque no tenga en cuenta la adecuación o la inadaptación de los terrenos para la viticultura. Se trata, en efecto, de una forma de intervención bastante incisiva pero temporal y, en todo caso, vinculada a un programa de reestructuración del mercado vitivinícola que –como se ha visto ya– debería tener en cuenta precisamente la diversa calidad de los terrenos. Por el contrario, la legislación nacional, sobre la que se basó el Tribunal Constitucional alemán en la sentencia mencionada, persigue un objetivo diferente y en cierto sentido más limitado, objetivo que el Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas definió claramente y que es precisamente garantizar la calidad del vino producido en la República Federal de Alemania. Estos dos objetivos no son pues comparables: en efecto, estabilizar un mercado caracterizado por importantes excedentes de producción no equivale a garantizar una determinada calidad de un producto. Por ello no considero justificado deducir de la sentencia del Tribunal Constitucional alemán una indicación en el sentido de que una prohibición generalizada de nuevas plantaciones sería incompatible con los principios constitucionales en materia de propiedad.

10. La legalidad de las disposiciones comunitarias discutidas fue impugnada también en relación con otro derecho fundamental, el del libre ejercicio de las profesiones o (más exactamente) de la libertad de iniciativa económica.

Este derecho es uno de los protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario, de conformidad con una orientación común de los sistemas jurídicos de los Estados miembros. Ha sido consagrado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase la citada sentencia Nold/Comisión) que naturalmente ha reconocido también la posibilidad de somerterlo a restricciones en aras de los intereses generales comunitarios. Pero, en mi opinión, en el presente asunto no viene al caso invocar la libertad de iniciativa económica. En realidad nos encontramos en presencia –más que de una interferencia, aun legítima, en la elección de la profesión o de la actividad de empresario– de una medida que actúa sobre las premisas económicas del ejercicio de una profesión en el marco de modalidades determinadas. Es verdad que, al prohibir las nuevas plantaciones de vides, se impide al propietario del fundo ejercer la actividad vitivinícola utilizando los recursos de sus terrenos hasta entonces no plantados de vid, pero al propietario le resta evidentemente la posibilidad de ejercer la viticultura en otros terrenos, que le pertenezcan o que pertenezcan a terceros, sobre los que ya existan viñedos. La restricción impuesta afecta pues al ejercicio del derecho de propiedad y no al ejercicio del derecho a toma iniciativas económicas que no está garantizado en lo tocante a un ámbito de ejercicio determinado.

11. En conclusión, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las dos cuestiones formuladas por el Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse mediante resolución de 14 de diciembre de 1978, de la siguiente forma:

«Las prohibiciones que figuran en el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1162/76 del Consejo, de 17 de mayo de 1976, se aplican también en el caso de que se haya presentado a las autoridades nacionales una solicitud de autorización de nuevas plantaciones de vides antes de la entrada en vigor del Reglamento antes citado. La prohibición impuesta por la citada disposición a los Estados miembros de que concedan nuevas autorizaciones de plantaciones de vides se extiende a todas las categorías de terrenos, sean o no adecuados para la viticultura.»

Además, si el Tribunal de Justicia estimara que debe pronunciarse en su fallo sobre el problema de la conformidad a Derecho de las prohibiciones de que se trata, podría añadir que:

«El apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1162/76 del Consejo no es contrario a ninguno de los principios de Derecho comunitario que protegen a los particulares; tampoco viola el derecho fundamental al respeto de la propiedad privada, reconocido en el Derecho comunitario tanto sobre la base de los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros como en virtud del artículo 1 del Primer Protocolo adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.»