

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)  
de 4 de febrero de 1998 \*

En el asunto T-93/95,

**Bernard Laga**, con domicilio en Grisolles (Francia), representado por M<sup>e</sup> Jean-François Le Petit, Abogado de París, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del M<sup>e</sup> Aloyse May, 31, Grande-rue,

parte demandante,

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por el Sr. Gérard Rozet, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

**República Francesa**, representada inicialmente por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. Frédéric Pascal, chargé de mission de la misma Dirección y,

\* Lengua de procedimiento: francés.

posteriormente, por la Sra. Kareen Rispaill-Belanger, sous-directeur de la misma Dirección, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto, por una parte, que se anule la Decisión del Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers de 20 de enero de 1995, por la que se excluye el derecho del demandante a la indemnización establecida por el Reglamento (CEE) n° 2187/93 del Consejo, de 22 de julio de 1993, por el que se fija la oferta de indemnización a determinados productores de leche o de productos lácteos a los que se impidió temporalmente ejercer su actividad (DO L 196, p. 6) y, por otra parte, que se condene a la Comisión a indemnizarle el perjuicio sufrido a consecuencia de esta Decisión,

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

integrado por el Sr. A. Saggio, Presidente, y la Sra. V. Tiili y el Sr. R. M. Moura Ramos, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de octubre de 1997;

dicta la siguiente

## Sentencia

### Hechos y marco jurídico

- 1 El demandante, productor de leche, explota sus tierras en el marco de un grupe-ment agricole d'exploitation en commun (en lo sucesivo, «GAEC»), constituido con el Sr. Landuyt. En el marco del Reglamento (CEE) n° 1078/77 del Consejo, 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 3/12 p. 143; en lo sucesivo, «Reglamento n° 1078/77»), suscribió un compromiso de no comercialización que expiró el 1 de julio de 1985.
- 2 En el ínterin el Consejo adoptó, el 31 de marzo de 1984, el Reglamento (CEE) n° 857/84 del Consejo, sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) n° 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 090, p. 13; EE 3/30 p. 64; en lo sucesivo, «Reglamento n° 857/84»). Estaban obligados al pago de la tasa los productores que hubieran superado una cantidad de referencia fijada tomando como base la producción de leche entregada en un año de referencia.
- 3 Puesto que el Reglamento n° 857/84 no contenía originariamente ninguna disposición específica que estableciera la atribución de una cantidad de referencia a los productores que, como el demandante, en cumplimiento de un compromiso de no comercialización contraído con arreglo al Reglamento n° 1078/77, no habían entregado leche durante el año de referencia, fue declarado parcialmente inválido por dos sentencias del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 1988, Mulder (120/86, Rec. p. 2321), y von Deetzen (170/86, Rec. p. 2355).

- 4 A raíz de estas sentencias, al Consejo adoptó el Reglamento (CEE) n° 764/89, de 20 de marzo de 1989 (DO L 84, p. 2; en lo sucesivo, «Reglamento n° 764/89») y, a continuación, el Reglamento n° 1639/91, de 13 de junio de 1991 (DO L 150, p. 35; en lo sucesivo, «Reglamento n° 1639/91»), que modifican el Reglamento n° 857/84. Estos Reglamentos preveían la atribución de una cantidad de referencia llamada «específica» a los productores que no hubieran entregado leche durante el año de referencia. Esa cantidad de referencia se concedía en un primer momento con carácter provisional y, tras comprobar determinados extremos, pasaba a ser definitiva.
- 5 Mediante sentencia del Tribunal de Justicia 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), la Comunidad fue condenada a indemnizar los daños sufridos por los demandantes a consecuencia de la aplicación del Reglamento n° 857/84.
- 6 A raíz de dicha sentencia el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) n° 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 n° 2187/93»).
- 7 El artículo 1 de este Reglamento establece que se concederá una indemnización a los productores que se hayan visto perjudicados por no haber podido, en ejecución de un compromiso adquirido en virtud del Reglamento n° 1078/77, entregar o vender leche durante el año de referencia.
- 8 Su artículo 2 dispone que la solicitud de indemnización se admitirá cuando el solicitante sea un productor que haya recibido la atribución de una cantidad de referencia específica definitiva en virtud del Reglamento n° 764/89 o en virtud del Reglamento n° 1639/91.

- 9 Su artículo 14 establece que la autoridad nacional competente, en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión, hará una oferta de indemnización al productor.
- 10 Mediante decisión del prefecto de Aisne de 31 de agosto de 1989, se atribuyó al demandante una cantidad de referencia específica provisional. Mediante decisión del prefecto de 8 de noviembre de 1991, esta cantidad de referencia específica provisional pasó a ser definitiva con efectos de 30 de marzo de 1991.
- 11 Los días 10 y 11 de marzo de 1994 el Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (en lo sucesivo, «Onilait») llevó a cabo una inspección en la empresa del demandante. Llegó a la conclusión de que el demandante no había reanudado personalmente la producción de leche, infringiendo así lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento n° 857/84.
- 12 Mediante escrito de 20 de enero de 1995, el director del Onilait informó al demandante de que la cantidad de referencia específica que se le había asignado no podía considerarse definitiva y que, por consiguiente, sin perjuicio de la anulación de esta cantidad de referencia, que se le comunicaría posteriormente, el Onilait no podía abonarle la indemnización prevista por el Reglamento n° 2187/93.
- 13 El 6 de marzo de 1995 el director del Onilait adoptó una decisión mediante la que se anulaba la cantidad de referencia específica definitiva que había sido atribuida al demandante.

## Procedimiento y pretensiones de las partes

- 14 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 17 de marzo de 1995, el demandante solicitó, con arreglo a los artículos 173 y 178 y al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CE, que se anulara la decisión contenida en el escrito del director del Onilait, de 20 de enero de 1995, y se condenara al Onilait al pago de la indemnización establecida por el Reglamento n° 2187/93, con sus intereses al 8 % a partir del 19 de mayo de 1992, de una cantidad de 50.000 FF en concepto de gastos no recuperables y a la totalidad de las costas. Esta demanda se dirigía contra el Onilait en concepto de «delegada de las Instituciones europeas, concretamente de la Comisión». En respuesta a un escrito del Secretario fechado el mismo día, el demandante envió al Tribunal de Primera Instancia, el 30 de marzo de 1995, una versión modificada de la demanda, esta vez dirigida contra la Comisión.
  
- 15 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 9 de junio de 1995, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad sobre la que el demandante presentó sus observaciones el 28 de agosto de 1995.
  
- 16 El 10 de octubre de 1995, la República Francesa solicitó intervenir en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.
  
- 17 Mediante auto de 29 de noviembre de 1995, el Presidente de la Sala Primera del Tribunal de Primera Instancia acogió esta demanda.
  
- 18 Mediante auto del mismo día, el Tribunal de Primera Instancia unió al examen del fondo la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión.
  
- 19 El 9 de abril de 1996, la parte coadyuvante presentó sus observaciones.

20 La fase escrita concluyó el 31 de mayo de 1996 con la presentación del escrito de dúplica.

21 En la vista celebrada el 21 de octubre de 1997 se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

22 En su demanda, el demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión contenida en el escrito del Director del Onilait de 20 de enero de 1995.

— Condene a la Comisión al pago de la indemnización establecida por el Reglamento n° 2187/93, con sus intereses al 8 % a partir del 19 de mayo de 1992.

— Condene a la Comisión al pago de 50.000 FF en concepto de gastos no recuperables.

— Condene en costas a la Comisión.

23 En su réplica, mantiene sus pretensiones y solicita que, consiguientemente, el Onilait le presente una oferta de indemnización en los términos de los artículos 10 y 14 del Reglamento n° 2187/93. Subsidiariamente solicita el pago de una indemnización de 1.220.634,30 FF con arreglo al artículo 215 del Tratado.

24 La Comisión, parte demandada, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Acuerde la inadmisión y, subsidiariamente, declare infundado el recurso de anulación.

— Acuerde la inadmisión y, subsidiariamente, declare infundado el recurso de indemnización.

— Condene en costas a la parte demandante.

25 El Gobierno francés, parte coadyuvante, solicita al Tribunal de Primera Instancia que estime las pretensiones de la Comisión y considere infundados los recursos de anulación y de indemnización.

## **Sobre las pretensiones de anulación**

### *Sobre la admisibilidad*

#### Alegaciones de las partes

26 En apoyo de su excepción la Comisión alega, en primer lugar, que la demanda no cumple los requisitos enumerados en los artículos 19 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia y en la letra c) del apartado 1 del artículo 44 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, en la medida en que no permite identificar los motivos invocados. Por consiguiente considera que no puede defenderse.

- 27 En segundo lugar, afirma que, en el supuesto de que se entendiera que el recurso tiene por objeto la anulación de la inspección efectuada por el Onilait en la explotación del demandante o la de la decisión que anuló la cantidad de referencia específica atribuida al demandante, habría que acordar su inadmisión al estar dirigido contra actos adoptados por autoridades nacionales en el marco de su actividad normal y tradicional de ejecución de la normativa comunitaria aplicable a los productores de leche.
- 28 En contra de lo que alega la demandante, continúa la Comisión, los actos controvertidos no son meros actos preparatorios de la decisión de denegación de la oferta. Esta tesis olvida la amplia competencia de Derecho común que los Estados miembros tienen reconocida con carácter general en la ejecución y control de la normativa comunitaria, competencia que confirma en el presente asunto la circular de las autoridades francesas que indica los medios de ejecución de la normativa relativa al régimen de cuotas lecheras. El Juez ordinario de tales actos es, por tanto, el Juez nacional.
- 29 En respuesta a la primera causa de inadmisión propuesta por la Comisión a las pretensiones de anulación, el demandante afirma que la demanda contiene todos los elementos necesarios.
- 30 Respecto a la segunda causa de inadmisión, afirma que el acto impugnado es un acto adoptado por el Onilait en calidad de mandatario de la Comunidad. En contra de lo que afirma la Comisión, aunque las inspecciones realizadas por el Onilait se ejecutaran en el marco del Derecho interno, son actos preparatorios de una decisión adoptada por dicho organismo en calidad de mandatario de la Comunidad. Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia es competente para controlar tales actos.

- 31 La demandante considera que cumple los tres requisitos exigidos para que se le atribuya una indemnización en el marco del Reglamento n° 2187/93. Según ella no se ha negado que ha entregado leche a la central lechera, que esta leche ha sido obtenida en las dependencias de la explotación agrícola y que ésta disponía de todas las instalaciones para dicha producción. Por consiguiente, el Onilait no podía, tras la inspección efectuada los días 10 y 11 de marzo de 1994, censurar al demandante por no haber reanudado personalmente la explotación, so pena de añadir al Reglamento n° 2178/93 requisitos que no figuran en él.
- 32 Por consiguiente, continúa el demandante, la inspección de que se trata no permitió demostrar el incumplimiento por su parte de las obligaciones que le incumbían y el acto impugnado adolece de un error de hecho.

#### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 33 Es jurisprudencia reiterada que, según las normas que regulan las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros, corresponde a estos últimos velar en su territorio por la ejecución de las normas comunitarias, especialmente en el ámbito de la Política Agrícola Común (sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1987, Etoile Commerciale y CNTA/Comisión, asuntos acumulados 89/86 y 91/86, Rec. p. 3005, apartado 11; auto del Tribunal de Primera Instancia de 21 de octubre de 1993, Nutral/Comisión, T-492/93 y T-492/93 R, Rec. p. II-1023, apartado 26). Por tanto, los actos adoptados por las autoridades nacionales en el marco de la ejecución de esta política están, en principio, sometidos al control del órgano jurisdiccional nacional.
- 34 En el presente asunto, el sistema de indemnización establecido por el Reglamento n° 2187/93 confiere a las autoridades nacionales la facultad de presentar a los productores ofertas de indemnización en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión (véanse el décimo considerando y el artículo 14 del Reglamento).

- 35 Según el artículo 2 del Reglamento n° 2187/93, los productores a los que se haya atribuido una cantidad de referencia específica definitiva son los únicos que pueden recibir una oferta de indemnización. Conforme al Reglamento n° 857/84, modificado por los Reglamentos n°s 764/89 y 1639/91, la atribución de cantidades de referencia específicas definitivas se supedita a la reanudación efectiva de la producción lechera.
- 36 De ello se deduce que la facultad, atribuida a las autoridades nacionales por el Reglamento n° 2178/93, de presentar una oferta de indemnización a cada productor en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión (véase el apartado 9 *supra*) está estrechamente vinculada a la reanudación efectiva de la producción lechera por parte del destinatario de la oferta.
- 37 Si no existe tal reanudación, no se cumple el requisito esencial exigido por el Reglamento n° 2187/93 para la presentación de una oferta de indemnización.
- 38 Según la normativa aplicable, el control de la existencia de la reanudación de la producción corresponde a la misma autoridad nacional competente para hacer la oferta de indemnización (véase el apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento n° 857/84, insertado por el Reglamento n° 764/89 y modificado por el Reglamento n° 1639/91).
- 39 Por tanto, el control de los actos que declaran la inexistencia de tal reanudación y de los que, consiguientemente, deniegan la cantidad de referencia específica definitiva, es competencia del Juez nacional (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de julio de 1996, Branco/Comisión, T-271/94, Rec. p. II-749, apartado 53).

Por lo demás, el demandante ha impugnado efectivamente ante el órgano jurisdiccional nacional el acto por el que se le retira la cantidad de referencia específica definitiva y las comprobaciones efectuadas en la visita de inspección realizada en su explotación agrícola.

40 Procede señalar que la demandante se limita a alegar que el acto impugnado, es decir, la negativa de las autoridades nacionales a presentarle una oferta de indemnización, es consecuencia de un error cometido en la inspección llevada a cabo en su explotación agrícola por estas mismas autoridades. Así, el único motivo de anulación que invoca es el relativo a la comprobación de que había reanudado la producción.

41 En estas circunstancias, las pretensiones de anulación se dirigen esencialmente contra las comprobaciones efectuadas en la visita de inspección llevada a cabo por las autoridades nacionales. Por consiguiente, dichas pretensiones niegan la validez de una decisión adoptada por los órganos nacionales encargados de ejecutar determinadas medidas en el marco de la Política Agrícola Común (en el mismo sentido véase, respecto al recurso de indemnización, la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de marzo de 1978, Debayser y otros/Comisión, asuntos acumulados 12/77, 18/77 y 21/77, Rec. p. 553, apartado 25).

42 De ello se deduce que el Tribunal de Primera Instancia no es competente para controlar la legalidad del acto contra el que se dirigen esencialmente las pretensiones de anulación.

43 Por consiguiente, no procede admitir estas pretensiones.

## Sobre las pretensiones de indemnización

### *Sobre la admisibilidad*

#### Alegaciones de las partes

- 44 La Comisión considera que no puede acordarse la admisión de las pretensiones de indemnización contenidas en la demanda puesto que, en realidad, persiguen el mismo objetivo que las pretensiones de anulación (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de marzo de 1995, Cobrecaf y otros/Comisión, T-514/93, Rec. p. II-621). Afirma que tampoco cabe admitir las pretensiones de indemnización porque no se basan en elementos indispensables. En concreto, la demanda no permite identificar los motivos invocados a este respecto, lo que impide a la Comisión defender sus intereses. Ni siquiera tras cifrar en la réplica el perjuicio alegado, el demandante formula ninguna imputación contra la Comisión.
- 45 El demandante afirma, en primer lugar, que la inadmisibilidad de la demanda de anulación no implica la de la demanda de indemnización. En segundo lugar, considera que la demanda contiene todos los elementos necesarios y que la Comisión no puede formular objeciones a este respecto puesto que dispone de elementos más concretos, que él ignora, especialmente la cuantía de la indemnización a la que tiene derecho. En su réplica, calcula la indemnización a la que afirma tener derecho conforme al Reglamento nº 2187/93.

#### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 46 Con carácter preliminar, el Tribunal de Primera Instancia constata que, en sus pretensiones de responsabilidad, el demandante solicita el pago de la indemnización que considera debería haber sido objeto de la oferta de indemnización denegada por el Onilait. En efecto, solicita que esta autoridad le presente una oferta de

indemnización en los términos de los artículos 10 y 14 del Reglamento n° 2187/93 y, subsidiariamente, cifra su demanda de reparación en el equivalente a una indemnización calculada de acuerdo con el Reglamento n° 2187/93.

- 47 Ahora bien, como ya se ha señalado anteriormente (apartados 37 a 40), la negativa a dirigir al demandante una oferta de indemnización, que incumbe a la parte demandada en las circunstancias previstas en el Reglamento n° 2187/93, era consecuencia del resultado de las inspecciones realizadas por las autoridades nacionales. Puesto que la demanda de indemnización se basa en una supuesta inexactitud de las comprobaciones efectuadas en esas inspecciones, el hecho que da origen al daño cuya reparación solicita el demandante es un acto de las autoridades nacionales adoptado en el ejercicio de sus competencias propias. De ello se deduce que no se cumplen los requisitos para someter el asunto al Tribunal de Primera Instancia con arreglo al artículo 178 y al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado. En efecto, estas disposiciones sólo dan competencia al Juez comunitario para reparar los daños causados por las Instituciones comunitarias o sus agentes cuando actúan en el ejercicio de sus funciones. Los daños causados por las instituciones nacionales no pueden comprometer la responsabilidad de la Comunidad y los órganos jurisdiccionales nacionales son los únicos competentes para conceder tal reparación (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de septiembre de 1995, Lefebvre y otros/Comisión, T-571/93, Rec. p. II-2379, apartado 65; véanse también las sentencias del Tribunal de Justicia de 12 de diciembre de 1979, Wagner Agrarhandel/Comisión, 12/79, Rec. p. 3657, apartado 10, y de 26 de febrero de 1986, Krohn/Comisión, 175/84, Rec. p. 753, apartado 18).

- 48 Además, debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada, aunque el recurso de anulación y el recurso de indemnización constituyan dos recursos autónomos y aunque, en principio, la inadmisibilidad de una pretensión de anulación no implica la de una pretensión de indemnización destinada a la reparación de los perjuicios pretendidamente causados por el acto impugnado, la inadmisibilidad de la pretensión de anulación implica la de la pretensión de indemnización cuando el recurso de indemnización tiene por objeto, en realidad, la revocación de una Decisión individual y tuviere como efecto, si fuere acogido, anular los efectos jurídicos de dicha Decisión (véase la sentencia Cobrecaf y otros/Comisión, antes citada, apartados 58 y 59).

- 49 En el presente asunto, procede señalar que las pretensiones de indemnización tienen por objeto la condena de la demandada al pago de la indemnización denegada por la decisión impugnada. Consiguientemente, tendrían por efecto precisamente la obtención del resultado que dicha Decisión excluyó y que el demandante ha intentado obtener mediante sus pretensiones de anulación.
- 50 En estas circunstancias procede acordar la inadmisibilidad de las pretensiones de indemnización.
- 51 En cuando a las pretensiones del demandante destinadas a que se condene a la demandada al pago de una cantidad de 50.000 FF en concepto «de gastos irre recuperables», no se basan en un elemento de hecho o de Derecho —como requiere el apartado 1 del artículo 44 del Reglamento de Procedimiento— que permita al Tribunal de Primera Instancia pronunciarse sobre tal pretensión. Por consiguiente, también procede declarar su inadmisibilidad.

## Costas

- 52 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 hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la parte demandante y habiendo solicitado la Comisión su condena en costas, procede condenar en costas a la citada parte demandante.
- 53 Conforme al apartado 4 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la República Francesa, parte coadyuvante, soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
(Sala Primera)

decide:

- 1) **Declarar la inadmisibilidad del recurso.**
- 2) **Condenar en costas a la parte demandante.**
- 3) **La parte coadyuvante soportará sus propias costas.**

Saggio

Tiili

Moura Ramos

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 4 de febrero de 1998.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

A. Saggio