

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 9 de octubre de 2001 *

En los asuntos acumulados C-80/99 a C-82/99,

que tienen por objeto varias peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Alemania), destinadas a obtener, en los litigios pendientes ante dicho órgano jurisdiccional entre

Ernst-Otto Flemmer (asunto C-80/99),

Renate Christoffel (asunto C-81/99)

y

Consejo de la Unión Europea,

Comisión de las Comunidades Europeas,

representados por:

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung,

* Lengua de procedimiento: alemán.

y entre

Marike Leitensdorfer (asunto C-82/99)

y

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 215, párrafo segundo, y 178 del Tratado CE (actualmente artículos 288 CE, párrafo segundo, y 235 CE), y del 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),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, y P. Jann, las Sras. F. Macken y N. Colneric (Ponente) y el Sr. S. von Bahr, Presidentes de Sala, y los Sres. A. La Pergola, J.-P. Puissochet, L. Sevón, M. Wathelet, V. Skouris y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;
Secretario: Sr. R. Grass;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre del Sr. Flemmer y de las Sras. Christoffel y Leitensdorfer, por la Sra. M. Düsing, Rechtsanwältin;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. D. Boof y M. Niejahr, en calidad de agentes;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de enero de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resoluciones de 23 de febrero de 1999, recibidas en el Tribunal de Justicia el 4 de marzo siguiente, el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), tres cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 215, párrafo segundo, y 178 del Tratado CE (actualmente artículos 288 CE, párrafo segundo, y 235 CE), y del 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).
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de tres litigios, los dos primeros entre el Sr. Flemmer y la Sra. Christoffel, por una parte, y el Consejo de la Unión

Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas, por otra, y el tercero, entre la Sra. Leitensdorfer y la Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Oficina Federal de Agricultura y Alimentación; en lo sucesivo, «BLE»), debido a la negativa de ésta a pagar la totalidad o parte de la indemnización ofrecida anteriormente a los tres demandantes en los litigios principales antes citados, por incumplirse los requisitos de concesión de dicha indemnización previstos en el Reglamento n° 2187/93.

Marco jurídico

- 3 El Reglamento (CEE) n° 1078/77, 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), adoptado por el Consejo el 17 de mayo de 1977, preveía la concesión de una prima a los productores que se comprometieran durante cinco años a no comercializar leche ni productos lácteos o a reconvertir el ganado lechero en ganado para producción de carne.
- 4 El Consejo adoptó, el 31 de marzo de 1984, los Reglamentos (CEE) n°s 856/84, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61), y 857/84, 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 90, p. 13; EE 03/30, p. 64). Estos Reglamentos establecieron, a partir del 1 de abril de 1984, un régimen de tasas suplementarias sobre la leche que obligaban a cada productor de leche, so pena de una tasa suplementaria, a comercializar únicamente las cantidades de leche correspondientes a la cuota lechera que se le atribuía (en lo sucesivo, «cantidad de referencia»). Esta cuota era igual a la cantidad de leche producida durante un año de referencia, en lo que respecta a la República Federal de Alemania, el año 1983.
- 5 Los productores que no hubieran tenido producción durante el citado año, debido a su compromiso en virtud del Reglamento n° 1078/77, estaban excluidos del régimen de cuotas lecheras.

- 6 Mediante las sentencias de 28 de abril de 1988, Mulder (120/86, Rec. p. 2321), y Von Deetzen (170/86, Rec. p. 2355), el Tribunal de Justicia declaró inválido el Reglamento n° 857/84 en la medida en que no contemplaba la atribución de una cantidad de referencia a los productores que no hubieran entregado leche durante el año de referencia del Estado miembro afectado.
- 7 El Reglamento (CEE) n° 764/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989, por el que se modifica el Reglamento n° 857/84 (DO L 84, p. 2), tenía por objeto dar cumplimiento a las citadas sentencias Mulder y Von Deetzen. Permitía la concesión, a la categoría de productores anteriormente excluidos del régimen de cuotas lecheras, de una cantidad de referencia específica, hasta un límite del 60 % de su producción durante los doce meses anteriores a su compromiso de no comercialización con arreglo al Reglamento n° 1078/77.
- 8 El artículo 3 *bis*, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 857/84, en su versión modificada por el Reglamento n° 764/89, fue por su parte anulado 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), debido especialmente a la limitación de las cuotas específicas al 60 % de la producción de referencia. Para dar cumplimiento a estas últimas sentencias, el Reglamento n° 857/84 fue modificado por el Reglamento (CEE) n° 1639/91 del Consejo, de 13 de junio de 1991 (DO L 150, p. 35).
- 9 Mediante sentencia interlocutoria de 19 de mayo de 1992, Mulder y otros/ Consejo y Comisión (asuntos acumulados C-104/89 y C-37/90, Rec. p. I-3061; en lo sucesivo, sentencia «Mulder II»), el Tribunal de Justicia declaró a la Comunidad responsable de los daños irrogados a los productores de leche a los que se había impedido comercializar leche en aplicación del Reglamento n° 857/84.
- 10 Debido al gran número de productores afectados por la sentencia Mulder II y en aras de dar plena eficacia a la misma, el Consejo adoptó el Reglamento

n° 2187/93. Dicho Reglamento disponía que las autoridades nacionales propusieran a los productores afectados una indemnización a tanto alzado que éstos podían aceptar o rechazar como indemnización de todos los daños.

- 11 Según el procedimiento de indemnización establecido en el artículo 10, apartado 2, párrafo primero, de dicho Reglamento, los productores que desearan presentar una solicitud de indemnización debían enviarla a la autoridad competente designada al efecto por el Estado miembro afectado, a más tardar, el 30 de septiembre de 1993.
- 12 Con arreglo al artículo 2 del Reglamento n° 2187/93, la solicitud de indemnización se admitía cuando el solicitante era un productor que hubiera recibido la atribución de una cantidad de referencia específica definitiva en las condiciones fijadas en el artículo 3 *bis*, apartado 3, del Reglamento n° 857/84 bien, según el caso, a 29 de marzo de 1991 en virtud del Reglamento n° 764/89, o bien a 1 de julio de 1993 en virtud del Reglamento n° 1639/91.
- 13 Conforme al artículo 5 del Reglamento n° 2187/93, las solicitudes de los productores que hubieran recibido, a 1 de julio de 1993, la atribución definitiva de las cantidades específicas con arreglo al Reglamento n° 1639/91, sólo se admitían bajo la condición resolutoria de que no hubieran participado en ningún programa de abandono de la producción lechera ni vendido o arrendado la totalidad de su explotación hasta el 1 de julio de 1994.
- 14 Según el artículo 7 del Reglamento n° 2187/93, cuando la cantidad específica definitiva atribuida era inferior al 80 % de la cantidad específica provisional o si la explotación se había vendido o arrendado parcialmente, según el caso, antes del 1 de abril de 1992 o antes del 1 de julio de 1994, la cantidad que se devolvía a la reserva nacional se deducía de la cantidad anual que debía indemnizarse.

- 15 El artículo 11 del Reglamento n° 2187/93 prevé que la autoridad competente comprobará la exactitud de los datos proporcionados por el productor y calculará la cuantía de la indemnización en función de la cantidad y del período que deba indemnizarse, aplicando los valores que se indican en el anexo.
- 16 El artículo 14 del Reglamento n° 2187/93, relativo a la emisión y aceptación de solicitudes de indemnización, tiene el siguiente tenor literal:

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

Cuando el productor base su derecho a la obtención de una cantidad de referencia específica:

- en el Reglamento (CEE) n° 764/89, la indemnización se pagará una vez se haya recibido el recibo debidamente aprobado y firmado por el productor;
- en el Reglamento (CEE) n° 1639/91, la indemnización se pagará, con la condición de que el recibo se devuelva, debidamente aprobado y firmado por el productor, después del 1 de julio de 1994, con el fin de que la autoridad competente pueda comprobar el cumplimiento de los artículos 5 y 7, a menos que el productor deposite ante esta autoridad una fianza, por un importe del 115 % de la indemnización establecida previamente a la aplicación de los artículos mencionados, a fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones que figuran en esos mismos artículos.

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

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

- 17 A tenor del decimoquinto considerando del Reglamento n° 2187/93, «la no aceptación de la oferta que la autoridad competente del Estado miembro haga a un productor en cumplimiento de lo dispuesto en el presente Reglamento sería, de hecho, un rechazo de la oferta comunitaria; [...] consecuentemente, toda acción judicial que el productor prosiguiese o entablase posteriormente sería competencia de la jurisdicción comunitaria».

- 18 El artículo 178 del Tratado dispone:

«El Tribunal de Justicia será competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños a que se refiere el párrafo segundo del artículo 215.»

- 19 El artículo 215, párrafos primero y segundo, del Tratado establece:

«La responsabilidad contractual de la Comunidad se regirá por la ley aplicable al contrato de que se trate.

En materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.»

Los litigios principales

- 20 En el asunto C-80/99, el Sr. Flemmer es un productor de leche que aceptó la oferta de pago de una indemnización de 64.684 DEM, más los intereses a un tipo del 8 % anual a partir del 1 de octubre de 1993, propuesta por la BLE con arreglo al Reglamento n° 2187/93. La BLE se negó a abonar la indemnización pactada, por lo que el Sr. Flemmer solicita su pago.
- 21 La BLE resolvió con efectos inmediatos el convenio de indemnización según lo dispuesto en el artículo 60, párrafo primero, de la *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Ley de procedimiento administrativo; en lo sucesivo, «VwVfG») debido a que, como consecuencia de una inspección, se comprobó que el Sr. Flemmer se había beneficiado indebidamente de la atribución de la cantidad de referencia específica definitiva. En efecto, éste no había producido la totalidad de la cantidad de referencia específica provisional en su explotación.
- 22 En el asunto C-81/99, la Sra. Christoffel reclama el pago de una cantidad de 73.038,17 DEM que se le ofreció en concepto de indemnización con arreglo al Reglamento n° 2187/93. Se ha demostrado que el 1 de enero de 1992, la Sra. Christoffel redujo su explotación a 4,45 hectáreas, y arrendó la parte restante, sin que la cantidad de referencia correspondiente a la misma se devolviera a la reserva nacional: por el contrario, dicha cantidad de referencia fue transmitida al arrendatario. La autoridad competente no devolvió la mencionada cantidad a la reserva nacional en atención a la protección de la confianza legítima de la Sra. Christoffel y del arrendatario a quien se había transmitido la cantidad de

referencia. A la vista de estos hechos, la BLE denegó el pago de la indemnización pactada e hizo a la interesada una nueva oferta por importe de 13.458,09 DEM.

- 23 En el asunto C-82/99, la Sra. Leitensdorfer es heredera de una productora que, a raíz de una herencia, se hizo cargo de la explotación de un productor que había contraído un compromiso de no comercialización con arreglo al Reglamento n° 1078/77. La Sra. Leitensdorfer reclama el pago de 14.328,15 DEM, más los intereses a un tipo del 8 % sobre una cantidad de 12.913,02 DEM desde el 1 de octubre de 1993.
- 24 Además de que la Oficina aduanera principal competente le retiró con efectos a 1 de abril de 1996 la cantidad de referencia específica definitiva de 39.870 kg, decisión que la Sra. Leitensdorfer recurrió ante el Finanzgericht München (Alemania), el convenio de indemnización celebrado sobre la base de la cantidad de referencia específica definitiva entre la productora a la que sucedió la Sra. Leitensdorfer y la BLE fue denunciado por ésta con efectos inmediatos, con arreglo al artículo 60, párrafo primero, de la VwVfG, debido a que la cantidad de referencia específica definitiva le había sido asignada erróneamente a la productora. En efecto, el productor inicial no había comenzado a entregar leche de su explotación hasta el 10 de octubre de 1991 y no durante un período de 12 meses consecutivos anterior al 29 de marzo de 1991, tal como se contemplaba en el artículo 3 *bis* del Reglamento n° 857/84, en su versión modificada por el Reglamento n° 1639/91.

Las cuestiones prejudiciales

- 25 De los fundamentos de Derecho de las resoluciones de remisión se desprende que el órgano jurisdiccional nacional se inclina a considerar que los litigios planteados pertenecen al ámbito de la responsabilidad contractual, en el sentido del artículo 215, párrafo primero, del Tratado, por lo que dicho órgano se estima competente para pronunciarse sobre los mismos.

26 No obstante, a la vista de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de septiembre de 1998, Dethlefs y otros/Consejo y Comisión (T-112/95, Rec. p. II-3819), el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas en cuanto a su propia competencia. En efecto, dicho órgano no puede excluir que la citada sentencia, especialmente en su apartado 55, no pueda interpretarse en el sentido de que también están comprendidos en el ámbito de la responsabilidad extracontractual, en el sentido del artículo 215, párrafo segundo, del Tratado, los litigios que derivan de transacciones o convenios de indemnización celebrados por las autoridades nacionales en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión según lo dispuesto en el Reglamento n° 2187/93.

27 Dado que la cuestión de la determinación del órgano jurisdiccional competente y, en su caso, del Derecho aplicable a los convenios controvertidos en los litigios de los que conoce presenta una seria dificultad, el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, que se formulan de idéntica manera en los tres asuntos C-80/99 a C-82/99:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 215, párrafo segundo, del Tratado CE, en relación con el artículo 178 del mismo Tratado y en relación con las disposiciones del Reglamento (CEE) n° 2187/93, en el sentido de que el Tribunal de Justicia también es competente para conocer de los litigios que tienen su origen en un convenio celebrado por la autoridad nacional competente, en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión, de conformidad con las modalidades previstas en el Reglamento (CEE) n° 2187/93 del Consejo, por el que se fija la oferta de indemnización a determinados productores de leche o de productos lácteos a los que se impidió temporalmente ejercer su actividad?

2) En caso de que el Tribunal de Justicia responda negativamente a esta cuestión y se trate de un supuesto contemplado en el artículo 215, párrafo primero, del Tratado CE, que funde así la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales, de conformidad con el artículo 183 del Tratado CE, se plantea la

cuestión de si, a falta de indicaciones al respecto en el Reglamento (CEE) n° 2187/93, procede aplicar a un convenio de esta naturaleza las normas del Derecho procesal nacional o los principios generales del Derecho comunes a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

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

- 28 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 1999, se acordó la acumulación de los tres asuntos a efectos de las fases escrita y oral, así como de la sentencia.

Sobre la primera cuestión

- 29 Mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pregunta fundamentalmente si el artículo 215, párrafo segundo, del Tratado, en relación con el artículo 178 del Tratado, debe interpretarse en el sentido de que el órgano jurisdiccional comunitario es competente para conocer de los litigios que tienen su origen en un convenio de indemnización celebrado por la autoridad nacional competente en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento n° 2187/93.

Argumentos formulados en las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

- 30 Los demandantes en los procedimientos principales deducen del hecho de que los productores celebraran un convenio administrativo para el arreglo amistoso de controversias que los litigios relativos a dicho convenio son competencia de los órganos jurisdiccionales administrativos alemanes.
- 31 En cuanto a la contradicción entre su análisis y la sentencia Dethlefs y otros/ Consejo y Comisión, antes citada, los demandantes en los procedimientos principales consideran que pueden optar bien por el Tribunal de Primera Instancia, bien por el órgano jurisdiccional nacional, dado que ambos órganos jurisdiccionales son competentes en todos los casos en los que se ventilan convenios administrativos para el arreglo amistoso de controversias en materia de indemnizaciones de daños y perjuicios solicitadas conforme al artículo 215, párrafo segundo, del Tratado.
- 32 La Comisión presenta dos series de argumentos, una en favor de la competencia del órgano jurisdiccional nacional y otra en favor de un recurso directo ante el órgano jurisdiccional comunitario.
- 33 En cuanto a la eventual competencia del órgano jurisdiccional nacional, la Comisión aduce en esencia que la pretensión fundada en un derecho contractual del productor frente al Consejo y la Comisión sustituye al derecho a la indemnización de los daños derivado del artículo 215, párrafo segundo, del Tratado, con arreglo a la cláusula de renuncia contenida en el artículo 14, párrafo cuarto, del Reglamento n° 2187/93.
- 34 En lo que atañe a la eventual competencia del órgano jurisdiccional comunitario, la Comisión considera que se puede interpretar el artículo 178 del Tratado en sentido amplio de modo que dicha disposición comprenda no sólo los recursos basados en la responsabilidad extracontractual en el sentido estricto del término, sino también las controversias en materia de pretensiones contractuales, cuando éstas tengan por objeto el cumplimiento de la obligación de reparación que el

artículo 215, párrafo segundo, del Tratado impone a la Comunidad o cuando guarden relación con dicha obligación de cualquier otra forma.

- 35 A este respecto, la Comisión subraya la existencia de un estrecho vínculo material entre el Reglamento n° 2187/93 y la responsabilidad extracontractual de la Comunidad. Dado que el Reglamento citado sólo tiene por objeto el cumplimiento de la obligación de indemnizar a los productores, conforme a la sentencia Mulder II, debería interpretarse a la luz de los principios que emanan de dicha sentencia. Así, podría ser necesario determinar si el productor afectado, en virtud de los principios que se desprenden de la citada sentencia Mulder II, habría podido invocar frente a la Comunidad un derecho a la reparación de los daños sufridos, y, en su caso, por qué importe. Según el artículo 178 del Tratado, esta cuestión sería de la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia.
- 36 Asimismo, la Comisión menciona ciertos problemas procesales. Para salvaguardar sus intereses en caso de que su acción ante el órgano jurisdiccional nacional no prospere, el productor se vería obligado a dirigirse a ambos órganos jurisdiccionales.
- 37 A fin de cuentas, la Comisión se pronuncia en favor de la competencia del órgano jurisdiccional comunitario. En su opinión, dado que existe un estrecho vínculo material entre los derechos contractuales y los derechos extracontractuales, esta solución constituye más bien una garantía de la eficacia y de la utilidad del procedimiento judicial.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 38 Con carácter preliminar, debe señalarse que, conforme al artículo 14, párrafo primero, del Reglamento n° 2187/93, los convenios controvertidos en los

procedimientos principales fueron celebrados entre los demandantes, por una parte, y el Consejo y la Comisión, por otra.

- 39 Por lo que respecta al órgano jurisdiccional competente para zanjar los litigios en los que la Comunidad sea parte, el artículo 183 del Tratado CE (actualmente artículo 240 CE) establece que los órganos jurisdiccionales nacionales serán competentes para conocer de los mismos, sin perjuicio de aquellos para los que el Tratado atribuya competencia exclusiva al Tribunal de Justicia.
- 40 Así, a diferencia de lo que sostienen los demandantes en los procedimientos principales, en ese tipo de litigios el sistema de reparto de las competencias jurisdiccionales establecido por el Tratado no permite que las partes opten bien por la competencia del órgano jurisdiccional comunitario, bien por la de los órganos jurisdiccionales nacionales.
- 41 Dado que, conforme a este sistema, la competencia del órgano jurisdiccional comunitario excluye la de los órganos jurisdiccionales nacionales, debe examinarse si el órgano jurisdiccional comunitario es competente para pronunciarse, en el marco de un recurso de indemnización, sobre los litigios de que conoce el órgano jurisdiccional remitente.
- 42 Ninguna disposición del Tratado atribuye al Tribunal de Justicia competencia para conocer de los litigios relativos a la responsabilidad contractual de la Comunidad, excepción hecha del artículo 181 del Tratado CE (actualmente artículo 238 CE), que no es relevante para los asuntos principales. A tenor del artículo 178 del Tratado, el Tribunal de Justicia será competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños a que se refiere el artículo 215, párrafo segundo, de aquél, disposición que sólo contempla la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, mientras que la responsabilidad contractual de ésta se menciona en el párrafo primero de la misma disposición.

- 43 Pues bien, los litigios de los que conoce el órgano jurisdiccional remitente tienen por objeto la responsabilidad contractual de la Comunidad porque el fundamento jurídico de las pretensiones de los demandantes en los procedimientos principales es un contrato. Por consiguiente, procede excluir la competencia del Tribunal de Justicia.
- 44 Esta interpretación se ve corroborada por el decimoquinto considerando del Reglamento n° 2187/93. Según resulta del mismo, contrariamente a los litigios derivados de la no aceptación de la oferta de indemnización que la autoridad competente del Estado miembro afectado haga a un productor, los cuales son competencia del órgano jurisdiccional comunitario, los litigios relativos a la indemnización con arreglo al Reglamento n° 2187/93 no son competencia del Tribunal de Justicia.
- 45 Es cierto que existe una estrecha relación entre el régimen de indemnización establecido por el Reglamento n° 2187/93 y la acción de indemnización basada en el artículo 215, párrafo segundo, del Tratado.
- 46 No obstante, la existencia de tal relación no puede justificar la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse, en el marco de las atribuciones que le confiere el artículo 178 del Tratado, sobre los litigios relativos a los convenios celebrados con arreglo al Reglamento n° 2187/93.
- 47 La indemnización con arreglo al Reglamento n° 2187/93 sigue siendo autónoma en la medida en que el régimen establecido por éste constituye una alternativa a la solución judicial de la controversia y abre una vía suplementaria para obtener reparación.
- 48 Por lo que respecta al riesgo de una interpretación divergente del Reglamento n° 2187/93 por los órganos jurisdiccionales nacionales, debe destacarse que la aplicación uniforme del Derecho comunitario puede garantizarse mediante la

cooperación judicial entre éstos y el Tribunal de Justicia, cooperación que se realiza en el marco del procedimiento prejudicial. A este respecto, la situación no se distingue de la que se produce de forma general cuando los Estados miembros aplican una normativa comunitaria y los órganos jurisdiccionales comunitarios conocen de los litigios que suscita dicha intervención de las autoridades nacionales.

- 49 Los problemas procesales invocados por la Comisión se ven atenuados por el hecho de que, conforme al artículo 10, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n° 2187/93, el plazo de prescripción a que se refiere el artículo 43 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia comenzará a contar de nuevo para todos los productores a partir del 30 de septiembre de 1993 en caso de que la solicitud de indemnización mencionada en el párrafo primero no se haya hecho anteriormente a dicha fecha. Asimismo, en el caso de que se deniegue total o parcialmente la indemnización con posterioridad a la celebración del convenio de indemnización, el productor cuenta en cualquier caso con la garantía que ofrecen los recursos del ordenamiento jurídico interno, incluida la obligación del órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial, de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.
- 50 Por lo tanto, procede responder a la primera cuestión que el artículo 215, párrafo segundo, del Tratado, en relación con el artículo 178 del Tratado, debe interpretarse en el sentido de que no atribuye al Tribunal de Justicia competencia para conocer de los litigios que tienen su origen en un convenio de indemnización celebrado por la autoridad nacional competente en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento n° 2187/93.

Sobre la segunda cuestión

- 51 En caso de que el Tribunal de Justicia reconozca la competencia del órgano jurisdiccional remitente para pronunciarse sobre los litigios que le han sido sometidos, éste plantea la cuestión de cuál sería el Derecho aplicable a tales litigios.

- 52 Tras comprobar que ni los convenios ni el Reglamento n° 2187/93 precisan cuál es el Derecho aplicable, el órgano jurisdiccional nacional considera que el Derecho que debe aplicarse en el presente caso es el del Estado miembro afectado. Sin embargo, expone que existen interpretaciones según las cuales, cuando se trata de convenios celebrados por los órganos de la Unión, se ha de aplicar exclusivamente el Derecho de ésta, para lo que debe recurrirse a las normas específicas en materia de responsabilidad contractual derivadas de los principios generales del Derecho comunes a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

Argumentos formulados en las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

- 53 Los demandantes en los procedimientos principales y la Comisión consideran que, en caso de que los órganos jurisdiccionales nacionales sean competentes, éstos deberían basarse en las disposiciones aplicables del Derecho nacional y no en los principios generales comunes a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. En particular, la Comisión entiende que la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales se basa en la consideración de que los litigios principales constituyen casos de responsabilidad contractual de la Comunidad y que esta responsabilidad se rige, a tenor del artículo 215, párrafo primero, del Tratado, por la ley aplicable a los contratos de que se trate. Asimismo, sería contradictorio declarar competentes a los órganos jurisdiccionales nacionales al tiempo que se aplican los citados principios generales y no el Derecho nacional.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 54 Según se desprende de la argumentación de la Comisión, el artículo 215, párrafo primero, del Tratado remite, en cuanto a la ley aplicable al contrato, a los Derechos propios de los Estados miembros y no a los principios generales comunes a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

- 55 Por otra parte, según reiterada jurisprudencia, siempre que el Derecho comunitario, incluidos los principios generales de éste, carezca de normas comunes, la ejecución de una normativa comunitaria por las autoridades nacionales competentes deberá atenerse a las normas de procedimiento y formales establecidas en el Derecho del Estado miembro de que se trate. No obstante, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, la utilización de las normas nacionales sólo es posible en la medida necesaria para la ejecución de las disposiciones de Derecho comunitario y siempre que la aplicación de dichas normas nacionales no menoscabe el alcance y la eficacia del referido Derecho comunitario, incluidos los principios generales de éste (sentencia de 6 de mayo de 1982, *BayWa* y otros, asuntos acumulados 146/81, 192/81 y 193/81, Rec. p. 1503, apartado 29; véase igualmente la sentencia de 21 de septiembre de 1983, *Deutsche Milchkontor* y otros, asuntos acumulados 205/82 a 215/82, Rec. p. 2633, apartados 17 y 22).
- 56 En el caso de los litigios principales, el hecho de que la aplicación del Reglamento n° 2187/93 revista la forma específica de un convenio celebrado no sólo por cuenta del Consejo y de la Comisión, sino también en su nombre no puede llevar a desconocer la interpretación resultante de la jurisprudencia mencionada en el apartado precedente. El convenio no deja de tener por objeto garantizar la aplicación de una normativa comunitaria por las autoridades nacionales competentes.
- 57 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión que, a falta de indicaciones al respecto en el Reglamento n° 2187/93, los convenios de indemnización celebrados en cumplimiento de dicho Reglamento se rigen por las normas del Derecho nacional, siempre que su aplicación no menoscabe el alcance y la eficacia del Derecho comunitario.

Sobre la tercera cuestión

- 58 En lo que atañe a la tercera cuestión, aun cuando el Derecho aplicable a los convenios en cuestión es el nacional, del apartado 56 de la presente sentencia se desprende que la aplicación de las normas nacionales debe efectuarse respetando los principios generales del Derecho comunitario.

- 59 En lo que se refiere al principio de confianza legítima invocado por el órgano jurisdiccional nacional, debe recordarse que las exigencias derivadas de la protección de los derechos y de los principios fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario, cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia, vinculan asimismo a los Estados miembros cuando aplican normativas comunitarias.
- 60 Como quiera que los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica forman parte del ordenamiento jurídico comunitario, no se puede considerar contrario a este mismo ordenamiento jurídico que el Derecho interno de un Estado miembro garantice la protección de la confianza legítima y la seguridad jurídica (véase la sentencia *Deutsche Milchkontor* y otros, antes citada, apartado 30).
- 61 Sin embargo, el principio según el cual el Derecho nacional debe aplicarse sin discriminación respecto a los procedimientos que tienen por objeto resolver litigios del mismo tipo, pero puramente nacionales, exige que se tenga plenamente en cuenta el interés de la Comunidad a la hora de apreciar los intereses en juego (sentencia *Deutsche Milchkontor* y otros, antes citada, apartado 32).
- 62 A este respecto, para apreciar si un productor puede invocar la protección de su confianza legítima cuando la autoridad nacional competente resuelve el convenio que había celebrado con él, el órgano jurisdiccional debe tener también en cuenta la condición resolutoria contemplada en el artículo 5 del Reglamento n° 2187/93.
- 63 Por lo tanto, procede responder a la tercera cuestión que el Derecho comunitario no se opone a la aplicación del principio de confianza legítima previsto en el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trata para apreciar el alcance de convenios celebrados por las autoridades nacionales en nombre y

por cuenta del Consejo y de la Comisión, siempre que también se tenga en cuenta el interés comunitario.

Costas

- ⁶⁴ Los gastos efectuados por la Comisión, que ha presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main mediante resoluciones de 23 de febrero de 1999, declara:

- 1) El artículo 215, párrafo segundo, del Tratado CE, en relación con el artículo 178 del mismo Tratado (actualmente artículos 288 CE, párrafo segundo, y 235 CE), debe interpretarse en el sentido de que no atribuye al Tribunal de Justicia competencia para conocer de los litigios que tienen su origen en un convenio de indemnización celebrado por la autoridad nacional competente en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión, con

arreglo a lo dispuesto en 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.

- 2) A falta de indicaciones al respecto en el Reglamento n° 2187/93, los convenios de indemnización celebrados en cumplimiento de dicho Reglamento se rigen por las normas del Derecho nacional, siempre que su aplicación no menoscabe el alcance y la eficacia del Derecho comunitario.

- 3) El Derecho comunitario no se opone a la aplicación del principio de confianza legítima previsto en el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trata para apreciar el alcance de convenios celebrados por las autoridades nacionales en nombre y por cuenta del Consejo y de la Comisión, siempre que también se tenga en cuenta el interés comunitario.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	von Bahr	La Pergola
Puissochet	Sevón	Wathelet
Skouris	Cunha Rodrigues	

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de octubre de 2001.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias