CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS presentadas el 2 de octubre de 1990 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el asunto 120/86, Mulder, y en el asunto 170/86, von Deetzen, (Rec. 1988, pp. 2321 y 2355, respectivamente), este Tribunal de Justicia declaró que el Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo era inválido en la medida en que no preveía la atribución de una cantidad de referencia a los productores que, en cumplimiento de un compromiso por ellos contraído con arreglo al Reglamento (CEE) nº 1078/77, no entregaron leche durante el año de referencia correspondiente. En 1989, el Consejo adoptó nuevas medidas con la finalidad de dar aplicación a dichas sentencias mediante la inserción de un nuevo artículo, el 3 *bis*, en el Reglamento nº 857/84. Los dos asuntos que ahora se someten a este Tribunal de Justicia, el asunto C-189/84, Spagl, y el asunto C-217/89, Pastätter, fueron ambos planteados, en vía prejudicial, por el Finanzgericht (Tribunal de lo Contencioso-Tributario) de Munich y suscitan esencialmente la cuestión de si tales medidas son adecuadas o vulneran principios fundamentales del Derecho comunitario.

2. El Sr. Spagl, demandante en el asunto principal en cuyo marco se suscitó el asunto C-189/89, es titular de una explotación agraria en Baviera de aproximadamente 12 hectáreas. El 1 de abril de 1978 se acogió al régimen comunitario de no comercialización y contrajo el compromiso de no comercializar leche o equivalentes en leche durante un período de cinco años. Durante tal período, introdujo mejoras en su explotación con vistas a la reanudación de su producción lechera. A la expiración de su compromiso el 31 de marzo de 1983 no estaba en condiciones de reanudar inmediatamente la producción por carecer del capital necesario para la compra de una nueva cabaña de ganado lechero. En su lugar, compró terneras lecheras, las crió él mismo y reanudó la producción con doce vacas en mayo o junio de 1984. Entretanto, el 1 de abril de 1984 se había instaurado el régimen de la tasa suplementaria (o de la cuota lechera). El Sr. Spagl solicitó a las autoridades alemanas la asignación de una cantidad de referencia sobre la base de sus entregas de leche anteriores a su adhesión al régimen de no comercialización, esto es, 31.656 kg. Sin embargo, debido a que no había producido leche en 1983, año de referencia elegido por la República Federal de Alemania, su cantidad de referencia quedó fijada en cero.

3. Mediante resolución de 4 de abril de 1986, el Hauptzollamt (Administración Principal de Aduanas) de Rosenheim, parte demandada en el asunto principal, desestimó el recurso administrativo formulado contra la fijación de la cantidad de referencia y el Sr. Spagl formuló recurso contra dicha resolución. En el momento en que esta acción fue sometida al órgano jurisdiccional nacional de remisión, se había insertado el artículo 3 *bis* en el Reglamento nº 857/84. No obstante, resultaba que nuevamente el Sr. Spagl no podía obtener una cantidad de referencia por no satisfacer el requisito de que el compromiso de no comercialización expire después del 31 de diciembre de 1983, establecido en el artículo 3 *bis*.

* Lengua original: inglés.

4. El órgano jurisdiccional nacional puso en duda la compatibilidad de la fecha límite establecida por el artículo 3 *bis* con determinados principios generales del Derecho, en especial con el principio de protección de la confianza legítima, con el principio de no discriminación y con el principio de garantía del derecho a la propiedad, así como con los objetivos de la política agraria común contenidos en el artículo 39 del Tratado. Igualmente, el órgano jurisdiccional nacional alberga dudas sobre la validez de la limitación, al 60 % de la producción anterior, de la cantidad de referencia que ha de asignarse con arreglo al artículo 3 *bis*. Por consiguiente, planteó dos cuestiones prejudiciales en los términos siguientes:

«1) ¿Es válido el Reglamento nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, modificado por el Reglamento nº 764/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989, en la medida en que, conforme al primer guión del apartado 1 del artículo 3 *bis*, los productores cuyo período de no comercialización, en ejecución del compromiso contraído con arreglo al Reglamento (CEE) nº 1078/77, expiró antes del 31 de diciembre de 1983, o antes del 30 de septiembre de 1983, pero que, no obstante, aún no han producido ninguna cantidad de leche en el período de referencia que debe considerarse, no reciben ninguna cantidad de referencia específica en el marco del régimen de cuotas de leche?

2) En el supuesto de que se responda a la primera cuestión en forma negativa, ¿es válido dicho Reglamento en la medida en que, conforme al apartado 2 del artículo 3 *bis*, la cantidad de referencia específica sólo corresponde al 60 % de la cantidad de leche entregada o de la cantidad de equivalente en leche que se tomó en cuenta para determinar la prima por no comercialización o por reconversión?»

5. Resulta de las actuaciones que, en el momento de plantearse estas cuestiones prejudiciales, el Sr. Spagl adeudaba a la demandada en el asunto principal unos 100.000 DM en concepto de la tasa suplementaria sobre el conjunto de sus entregas en el período de 1984 a 1989.

6. El Sr. Pastätter, demandante en el litigio principal en cuyo marco se suscitó el asunto C-217/89, es titular de una pequeña explotación agraria en Baviera de unas 13,5 hectáreas. A principios de 1981 se acogió al régimen comunitario para la reconversión de ganado lechero en ganado para la producción de carne y recibió una prima calculada sobre la base de sus entregas anteriores, es decir, 83.110 kg. Su compromiso, de cuatro años, que incluía la obligación de no comercializar leche o productos lácteos, expiró el 31 de diciembre de 1984, a partir de cuya fecha reanudó la producción de leche. Al solicitar la asignación de una cantidad de referencia, la fue fijada ésta inicialmente en cero debido a que, al igual que el Sr. Spagl, no había producido leche en el año de referencia de 1983. Mediante resolución de 21 de febrero de 1985, la Oberfinanzdirektion (Dirección Superior de Hacienda) de Munich desestimó el recurso administrativo formulado contra tal asignación y el Sr. Pastätter interpuso recurso jurisdiccional. Igualmente, en el momento de sustanciarse el recurso, se había insertado el artículo 3 *bis* en el Reglamento nº 857/84, con arreglo a cuyo precepto el Sr. Pastätter podía recibir la asignación de una cuota del 60 % de sus entregas anteriores.

7. El órgano jurisdiccional nacional duda, no obstante, sobre la compatibilidad de la limitación del 60 % con los principios generales de protección de la confianza legítima, de no discriminación y de garantía del derecho a la propiedad privada. En la resolución de remisión, el órgano jurisdiccional nacio-

nal destaca que la regla del 60 % es particularmente perjudicial para los pequeños productores que pueden ser incapaces de continuar la actividad de producción lechera sobre la base de una cantidad de referencia tan reducida, e indica que la finca del Sr. Pastätter sólo puede ser rentablemente explotada como granja lechera. En consecuencia, el órgano jurisdiccional nacional planteó la siguiente cuestión prejudicial en el asunto C-217/89, que es esencialmente la misma que la segunda cuestión formulada en el asunto C-189/89:

«¿Es válido el Reglamento nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, modificado por el Reglamento nº 764/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989, en la medida en que, conforme al apartado 2 del artículo 3 *bis*, la cantidad de referencia específica sólo corresponde al 60 % de la cantidad de leche entregada o de la cantidad de equivalente en leche que se tomó en cuenta para determinar la prima por no comercialización o por reconversión?»

8. Las cuestiones formuladas están relacionadas con la validez de dos aspectos específicos del nuevo artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, en concreto, la limitación de la concesión de cantidades de referencia específicas a productores cuyo período de no comercialización o de reconversión expiró después del 31 de diciembre de 1983 o, en su caso, después del 30 de septiembre de 1983 (en lo sucesivo, «fecha límite») y la base para la asignación de la cantidad de referencia, es decir, el 60 % de las entregas anteriores (en lo sucesivo, «regla del 60 %»). Para responder a las cuestiones se hace necesario referirse, en primer lugar, a la normativa comunitaria aplicable.

9. No obstante, señalaría antes que nada que la cuestión de la legalidad de la fecha límite y de la regla del 60 % está suscitada en algunos asuntos pendientes ante este Tribunal de Justicia. La validez de la fecha límite es controvertida directamente en el asunto C-44/90, Reese, e indirectamente en el asunto C-85/90, Dowling. La validez de la regla del 60 % se discute, entre otras cuestiones, en el asunto C-44/89, von Deetzen (nº 2), y se suscita en forma indirecta en el asunto C-104/89, Mulder (nº 2), en el marco de un procedimiento entablado con arreglo al segundo párrafo del artículo 215 del Tratado, así como en otros muchos recursos de indemnización interpuestos contra el Consejo, contra la Comisión o contra ambas instituciones, por parte de otros productores que anteriormente habían participado en los régimenes de no comercialización o de reconversión.

Normativa comunitaria

10. Preocupado por los cada vez mayores excedentes de leche y de productos lácteos en la Comunidad, el Consejo adoptó el 17 de mayo de 1977 el Reglamento nº 1078/77 (DO L 131, p. 1; EE, 03/12, p. 143) por el que se estableció un régimen de primas para los productores que se comprometieran para un período concreto a no comercializar leche o productos lácteos (en lo sucesivo, «prima por no comercialización») o dejar de entregar leche y reconvertir su ganado lechero en ganado para la producción de carne (en lo sucesivo, «prima por reconversión»). El compromiso de no comercialización duraba cinco años, y el de reconversión cuatro (artículos 2 y 3). En ambos casos, la cuantía de la prima se calculaba en función de la cantidad de leche entregada por el productor durante el período de doce meses anteriores al mes de presentación de su solicitud (artículo 4 del Reglamento nº 1078/77, modificado por el Reglamento (CEE) nº 1041/78, DO L 134, p. 9; EE 03/14, p. 42). Este régimen quedó cerrado a nuevas adhesiones el 15 de septiembre de 1980 en cuanto a la prima de no

comercialización y a finales de la campaña lechera de 1980/1981 en cuanto a la prima por reconversión [Reglamento (CEE) nº 1365/80 del Consejo, por el que se modifica el Reglamento nº 1078/77, DO L 140, p. 18; EE 03/18, p. 126].

11. Simultáneamente al establecimiento de las primas por no comercialización y por reconversión, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 1079/77, que establece una tasa de corresponsabilidad que ha de pagar todo productor de leche por las cantidades de leche que entregue o que venda (DO L 131, p. 6; EE 03/12, p. 148).

12. Estas medidas se mostraron inadecuadas para contener el crecimiento de la producción de leche y, el 1 de abril de 1984, la Comunidad estableció un sistema para controlar la producción basado en una tasa suplementaria que han de pagar los productores de leche por las cantidades de leche entregadas que rebasen una cantidad de referencia anual (conocida comúnmente por «cuota»). A este fin, el Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo (DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61) insertó un nuevo artículo 5 *quater* en el Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146). Con arreglo al apartado 1 del artículo 5 *quater*, la tasa tiene que ser abonada, bien por los productores de leche (fórmula A) o bien por los compradores de leche o de otros productos lácteos, quienes deben repercutirla sobre los productores que les hagan las entregas, proporcionalmente a su contribución al rebasamiento de la cantidad de referencia del comprador (fórmula B). El apartado 3 del artículo 5 *quater* establece que la suma de las cantidades asignadas a productores o compradores no podrá sobrepasar una cantidad global garantizada igual a la suma de las cantidades de leche entregadas en cada Estado miembro durante el año civil de 1981, aumentadas en un 1 %. Dentro de la cantidad global garantizada para la Comunidad, el apartado 4 del artículo 5 *quater* crea una reserva comunitaria dirigida a completar, al comienzo de cada período de doce meses, las cantidades garantizadas de los Estados miembros en los que la aplicación del régimen de la tasa plantee dificultades particulares. El Reglamento (CEE) nº 1335/86 del Consejo modificó el artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68 reduciendo las cantidades nacionales garantizadas en un 3 % en dos etapas, entre el 1 de abril de 1987 y el 31 de marzo de 1989 (DO L 119, p. 19).

13. El Reglamento nº 857/84 del Consejo (DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64) establece normas generales para la aplicación del régimen de la tasa y, en particular, para la determinación de la cantidad de referencia individual o cuota, es decir, la cantidad exenta de la tasa suplementaria. Con arreglo al apartado 1 del artículo 2, la cantidad de referencia será igual a la cantidad de leche o de equivalente en leche suministrada por el productor (fórmula A) o comprada por el comprador (fórmula B) durante el año civil de 1981, aumentadas en un 1 %. No obstante, con arreglo al apartado 2 del artículo 2, los Estados miembros podrán establecer que en su territorio la cantidad de referencia sea igual a la cantidad de leche o de equivalente de leche suministrada o comprada durante el año civil de 1982 ó 1983 afectada por un porcentaje establecido de manera que no sobrepase la cantidad garantizada establecida para el Estado miembro de que se trate. Dicho porcentaje puede ser modificado a fin de crear, dentro de la cantidad nacional garantizada, una reserva de cuota para su asignación a las categorías de productores contempladas por los artículos 3 y 4 (apartado 3 del artículo 2 y artículo 5).

14. Con arreglo a los artículos 3 y 4, los Estados miembros están facultados para asignar cantidades de referencia específicas o complementarias a los productores en situaciones particulares, tales como las de los productores que hubieran suscrito un plan de desarrollo de la producción lechera [apartado 1 del artículo 3 y letra b) del apartado 1 del artículo 4], jóvenes agricultores (apartado 2 del artículo 3) y productores que ejerzan la actividad agraria como actividad principal [letra c) del apartado 1 del artículo 4]. El artículo 4 *bis*, insertado por el Reglamento (CEE) nº 590/85 del Consejo (DO L 68, p. 1; EE 03/33, p. 247), faculta a los Estados miembros para asignar las cantidades de referencia no utilizadas a los productores o compradores de la misma región y, en su caso, de otras regiones, de manera que dichas asignaciones han de efectuarse preferentemente en la misma región y después entre unas regiones y otras.

15. Los artículos 3 *ter* y 3 *quater* recientemente adoptados e insertados en el Reglamento nº 857/84 amplían las facultades de que disponen los Estados miembros para conceder cantidades de referencia a productores en situaciones particulares. El artículo 3 *ter* fue incorporado por el Reglamento (CEE) nº 3880/89 del Consejo (DO L 378, p. 3) y faculta a los Estados miembros para conceder cantidades de referencia complementarias o específicas a determinadas categorías de productores, que incluyen a los productores que hayan suscrito planes de desarrollo, a los productores recién instalados y a aquellos cuya cantidad de referencia sea inferior o igual a 60.000 kg. Con arreglo al artículo 3 *quater*, introducido por el Reglamento (CEE) nº 1183/90 del Consejo (DO L 119, p. 27), los Estados miembros están obligados a conceder cantidades de referencia suplementarias a productores cuya cantidad de referencia sea inferior a 60.000 kg, o a 100.000 kg en las zonas de montaña, y, si quedan disponibles cantidades liberadas, a los productores cuya capacidad de producción parcialmente inutilizada les ponga en una situación específica difícil. Con el fin de liberar cantidades de referencia para su asignación con arreglo al artículo 3 *quater*, el Reglamento nº 1183/90 establece un nuevo régimen comunitario que prevé la concesión de indemnizaciones a los productores que se comprometan a abandonar definitivamente la producción lechera.

16. El Reglamento (CEE) nº 775/87 del Consejo (DO L 78, p. 5) estableció la retirada temporal o suspensión del 5,5 % de las cantidades de referencia individuales en dos etapas comprendidas entre el 1 de abril de 1987 y el 31 de marzo de 1989 y concedía indemnizaciones a los productores en proporción a las cantidades retiradas.

17. La cuantía de la tasa, que inicialmente se había establecido en el 75 % del precio indicativo de la leche cuando se aplicaba la fórmula A y en el 100 % cuando se aplicaba la fórmula B, es en la actualidad del 115 % del precio indicativo en relación con ambas fórmulas [véase el Reglamento (CEE) nº 774/87 del Consejo, DO L 78, p. 3, y el Reglamento nº 3880/89, antes citado].

18. El Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión (DO L 139, p. 12) establece normas detalladas para la aplicación de la tasa suplementaria y sustituye una norma anterior (Reglamento (CEE) nº 1371/84, DO L 132, p. 11). Tiene una relevancia especial en los presentes asuntos el apartado 2 de su artículo 9 (anteriormente, apartado 2 del artículo 6), que faculta a los Estados miembros para atribuir cantidades de referencia a personas que hubieran iniciado su actividad después del comienzo del período de referencia con arreglo a modalidades análogas a las contempladas en la letra b) del apartado 4 del artículo 5 del mismo Reglamento, es decir, sobre la base de sus ventas o entregas durante sus doce últimos meses de actividad anteriores al 1 de abril de 1984, afectadas, en su caso, por un porcentaje. En el caso de los productores que no tengan doce meses de actividad, los Estados miembros han de determinar una cantidad de referencia tomando como base sus ventas o entregas efectivas.

19. La normativa comunitaria no contenía inicialmente previsiones específicas para la asignación de cantidades de referencia a los granjeros que, por estar participando en ese momento en el régimen de no comercialización y reconversión, no produjeron leche durante el correspondiente año de referencia. Como ya he indicado, el Tribunal de Justicia, en los asuntos 120/86, Mulder, y 170/86, von Deetzen, declaró que el Reglamento nº 857/84 era inválido en cuanto que no había hecho tal previsión.

20. Como respuesta a tal declaración, y tras negociaciones que duraron casi un año, se adoptó el Reglamento (CEE) nº 764/89 del Consejo (DO L 84, p. 2). Este Reglamento incorpora al Reglamento nº 857/84 un nuevo artículo 3 *bis* que establece la concesión provisional de cantidades de referencia específicas a los productores cuyo período de no comercialización o de reconversión hubiera expirado después del 31 de diciembre de 1983 (o después del 30 de septiembre de 1983, en los Estados miembros cuya recogida de leche correspondiente a los meses comprendidos entre abril y septiembre es al menos el doble de la correspondiente a los meses comprendidos entre octubre y marzo del año siguiente) y que no hayan recibido una cantidad de referencia en las condiciones fijadas para los nuevos productores con arreglo a la letra b) del apartado 4 del artículo 5 y/o al apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 1546/88. Las letras a) a d) del apartado 1 del artículo 3 *bis* imponen determinados requisitos complementarios orientados esencialmente a garantizar que los productores que soliciten una cantidad de referencia específica pretenden realmente reanudar la producción de leche y están en condiciones para ello. Con arreglo al apartado 2 del artículo 3 *bis*, la cantidad de referencia específica será igual al 60 % de la cantidad de leche entregada o a la cantidad de equivalente en leche vendida por el productor durante el período de doce meses anteriores al mes en el que se presentó la solicitud de la prima por no comercialización o por reconversión. La cantidad de referencia específica provisional se asigna definitivamente al productor si, en un plazo de dos años a partir del 29 de marzo de 1989, pudiere demostrar a satisfacción de la autoridad competente que ha reanudado efectivamente las ventas directas y/o las entregas y que dichas ventas o entregas han alcanzado durante los últimos doce meses un nivel igual o superior al 80 % de la cantidad de referencia provisional.

21. Con el fin de hacer posible la asignación de cantidades de referencia con arreglo al artículo 3 *bis*, se incrementó la reserva comunitaria de cuotas. Para ello, se redujeron las cantidades globales nacionales garantizadas en un 1 % adicional (Reglamento (CEE) nº 3879/89 del Consejo, DO L 378, p. 1), si bien la incidencia en las cantidades de referencia individuales se compensó mediante una reducción a un 4,5 % del porcentaje de suspensión establecido por el Reglamento nº 775/87 [Reglamento (CEE) nº 3882/89 del Consejo, DO L 378, p. 6]. El Reglamento (CEE) nº 3881/89 del Consejo (DO L 378, p. 5), por el que se establece la reserva comunitaria para 1989/1990, y el Reglamento (CEE) nº 1183/90 del Consejo (DO L 119, p. 30), por el que se establece la reserva comunitaria para 1990/1991, reservaron cada uno 600.000 toneladas para paliar las dificultades con que se habían enfrentado los Estados miembros al asignar las cantidades de referencia específicas en aplicación del artículo 3 *bis*.

La validez de la fecha límite

22. Antes de analizar las alegaciones de las partes, se hace necesario considerar el alcance preciso de la primera cuestión formulada en el asunto C-189/89, Spagl. Atendiendo a la situación de hecho del Sr. Spagl, es probable que el órgano jurisdiccional nacional, al dudar de la validez de la fecha límite, se interese por la situación del produc-

tor cuyo compromiso haya expirado antes de la fecha y sólo pueda obtener una cuota con arreglo al artículo 3 *bis*. Sin embargo, tal como está formulada, la cuestión es lo bastante amplia para contemplar la situación del productor cuyo compromiso haya expirado antes de la fecha límite pero al que ya haya sido concedida una cantidad de referencia con arreglo al apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 1546/88. El Gobierno irlandés, que presentó observaciones en el asunto C-189/89, afirma que su preocupación principal son los productores en esta última situación que obtendrían una cantidad de referencia más generosa con arreglo al artículo 3 *bis*, pero se ven impedidos para ello por el tenor de dicha disposición.

23. En mi opinión, la cuestión debe ser entendida en el sentido estricto como referida únicamente a los productores que aún no han recibido una cantidad de referencia. Los productores que obtuvieron la asignación de una cantidad de referencia con arreglo al apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 1546/88 están doblemente excluidos del beneficio del artículo 3 *bis*: por la fecha límite y por la exclusión expresa que establece el segundo guión del apartado 1 del artículo 3 *bis* respecto de los productores que hayan «recibido una cantidad de referencia específica en las condiciones fijadas con arreglo a la letra b) del apartado 4 del artículo 5 y/o al apartado 2 del artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 1546/88 [...]». Esta disposición específica no es objeto de controversia en el presente asunto. Sin embargo, tendrá que ser considerada en el asunto C-44/90, Reese, aún pendiente, que se refiere precisamente a la situación de un productor que obtuvo la asignación de una cuota con arreglo al apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 1546/88 pero pretende conseguir una asignación más generosa con arreglo al artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84.

24. Las alegaciones en torno a la validez de la fecha límite se refieren, en primer lugar, al respeto de los principios de confianza legítima y de no discriminación. El Sr. Spagl alega que, al expirar su compromiso de no comercialización durante cinco años, podía legítimamente esperar que podría reanudar la producción de leche, expectativa ésta que reconoció este Tribunal de Justicia en el asunto 120/86, Mulder, y en el asunto 170/86, von Deetzen, y que las disposiciones comunitarias deberían haber previsto un período transitorio para los productores que, como él, no estuvieron en condiciones de reanudar la producción inmediatamente. Alega también el Sr. Spagl que quienes participan en el régimen de no comercialización y de reconversión deben todos ser tratados como productores que se encuentran en una misma situación y que la fecha límite crea entre ellos diferencias de trato arbitrarias que no pueden justificarse objetivamente.

25. El Consejo y la Comisión defienden la fecha límite esencialmente con tres argumentos. En primer lugar, en cuanto al problema de la confianza legítima, alegan que el artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 está destinado a cumplir la función limitada de garantizar la asignación de cantidades de referencia a los productores que, a raíz de su participación en el régimen de no comercialización y reconversión, no podían obtener una cantidad de referencia por otra vía: según su opinión, los productores que se encuentran en la situación del Sr. Spagl estuvieron en condiciones de obtener una cantidad de referencia con arreglo a las disposiciones comunitarias anteriores. Subrayan que el Sr. Spagl dispuso de más de un año entre la expiración de su compromiso de no comercialización y el establecimiento del régimen de la tasa suplementaria; en ese tiempo podría haber reanudado la producción y haber conseguido una cantidad de referencia, bien con arreglo al artículo 2 del

Reglamento nº 857/84, o bien con arreglo al apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 1546/88. Subsidiariamente, aun cuando no estuviera en condiciones de reanudar la producción antes del 1 de abril de 1984, habría sido posible para él obtener una cantidad de referencia con arreglo a los artículos 3 ó 4 del Reglamento nº 857/84, que permite a los Estados miembros asignar cantidades de referencia específicas o suplementarias a productores que se encuentren en situaciones especiales, o con arreglo al artículo 4 *bis*, que permite reasignar cantidades de referencia no utilizadas. Por consiguiente, concluyen la Comisión y el Consejo, la normativa comunitaria ya tuvo en cuenta a los productores en su situación y no se puede hablar de una exclusión total y permanente del mercado.

26. En segundo lugar, alega el Consejo que la fecha límite está justificada, en todo caso, por consideraciones de rango superior relativas a la seguridad jurídica y a la eficacia del régimen de la tasa. Por último, en relación con el principio de no discriminación, alega el Consejo que las situaciones de los productores cuyos compromisos de no comercialización expiraron con anterioridad al 31 de diciembre de 1983 y las de aquéllos cuyos compromisos expiraron después de dicha fecha son objetivamente diferentes ya que en este último caso no existía posibilidad de producir durante 1983, año de referencia elegido por la mayoría de los Estados miembros.

27. La exposición de motivos del Reglamento nº 764/89 no contiene ninguna razón para la inclusión del requisito de que, para poder ser idóneo para recibir una cantidad de referencia específica, el compromiso de un productor tenga que haber expirado después del 31 de diciembre de 1983 o, en su caso, después del 30 de septiembre de 1983. En mi opinión, las alegaciones del Consejo y de la Comisión no lograron justificar tal requisito.

28. En cuanto al argumento de que los productores que se encuentran en la situación del Sr. Spagl podrían haber obtenido una cantidad de referencia con arreglo a las disposiciones comunitarias generales, yo señalaría que el artículo 2 del Reglamento nº 857/84 se aplica únicamente a los productores en activo durante todo el año de referencia correspondiente. El apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 1546/88, que se refiere a los productores recientemente instalados, es una disposición opcional que, aunque se aplicó en Alemania, no era aplicada en todos los Estados miembros. Aun en el caso de ser aplicado, el apartado 2 del artículo 9 estaba subordinado a la disponibilidad de reservas de cantidades de referencia dentro de la cantidad global garantizada del Estado de que se tratase y, en todo caso, únicamente podía amparar a los productores que estuvieran en activo, a más tardar, antes del 1 de abril de 1984, que no era el caso del Sr. Spagl. En cuanto a los artículos 3 y 4 del Reglamento nº 857/84, como ya subrayó este Tribunal de Justicia en el asunto 120/86, Mulder, únicamente pueden asignarse cantidades de referencia con arreglo a estas disposiciones en la medida en que un productor esté en uno o varios de los supuestos específicamente contemplados y en la medida en que los Estados miembros tengan reservas de cuota disponibles para su asignación a los productores en situaciones especiales. En el mismo asunto afirmó también el Tribunal de Justicia que, mientras que el artículo 4 *bis* del Reglamento nº 857/84 confía a los Estados miembros un amplio margen de apreciación para atribuir las cantidades de referencia no utilizadas, esta facultad queda limitada por la regla sobre prioridad de asignación prevista en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 4 *bis* y en la medida en que las cantidades de referencia no utilizadas estén disponibles (Mulder, 120/86, apartados 15 al 20). En todo caso, el artículo 4 *bis* sólo permite reasignar cantidades de referencia no utilizadas sobre una base anual y *ex post facto*: no proporciona, pues, una base para

la asignación permanente de cantidades de referencia fijas a los productores individuales.

29. Por consiguiente, las disposiciones generales de la normativa comunitaria no garantizan que un productor cuyo compromiso de no comercialización o reconversión hubiera expirado antes del 31 de diciembre de 1983 o, en su caso, antes del 30 de septiembre de 1983, obtenga, en todo caso, una cantidad de referencia con arreglo al régimen de la tasa suplementaria. Si, además, dicho productor está excluido de la concesión de una cantidad de referencia específica con arreglo al artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, se verá efectivamente impedido para reanudar la producción de leche mientras se mantenga el referido régimen, en la práctica probablemente de manera definitiva.

30. Como destacó este Tribunal de Justicia en el asunto 120/86, Mulder:

«[...] tal exclusión total y permanente, en tanto permanezca en aplicación la normativa en materia de tasa suplementaria, que tiene como efecto impedir a los productores afectados reanudar la comercialización de la leche al término del período de cinco años, no era previsible para dichos productores en el momento en que asumían, temporalmente, el compromiso de no suministrar leche. [...] Tal efecto vulnera, por consiguiente, la confianza legítima que los productores podían tener en el carácter limitado de los efectos del régimen al cual se sometían» (apartado 26).

31. Una fecha límite que tenga por efecto el privar definitivamente a determinados productores de la posibilidad de reanudar la producción debe, por lo tanto, ser considerada como incompatible con el principio de protección de la confianza legítima. Carece de trascendencia, en mi opinión, que un productor pueda haber aplazado, por motivos de carácter personal, la reanudación de la producción hasta una fecha posterior a la fecha límite en circunstancias en las que, en principio, podría haber reanudado la producción con anterioridad. La consideración crucial es la de que la fecha límite contenida en el artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 fue impuesta con carácter retroactivo con el resultado de que los productores cuyo compromiso expiró antes de tal fecha no estaban advertidos de que tenían que reanudar la producción tan pronto y tan intensamente como fuera posible y no podían haber previsto que el no hacerlo así implicaría su exclusión definitiva del mercado. El reconocimiento de la confianza legítima de estos productores no puede supeditarse al factor puramente aleatorio de la oportunidad de sus decisiones.

32. Quisiera añadir que, en mi opinión, no cabe decir que la lesión del principio de protección de la confianza legítima esté justificada mediante la invocación de consideraciones de rango superior relativas a la seguridad jurídica o a la eficacia del régimen de la tasa suplementaria. La seguridad jurídica bien puede justificar el establecimiento de una fecha límite para solicitar la asignación de una cantidad de referencia específica (y el artículo 3 *bis* establece un límite de esta índole) pero no puede justificar la imposición de una fecha límite con carácter retroactivo como condición para poder tener acceso a la concesión de una cantidad de referencia como ésta. En cuanto a la eficacia del régimen de la tasa suplementaria, preocupa al Consejo y a la Comisión que el artículo 3 *bis* estimule a reanudar la producción a productores que, en otro caso, no habrían pensado en tal posibilidad pero que ahora deseen aprovechar el importante activo patrimonial que actualmente representa una cantidad de referencia en el sector lechero. En mi opinión, la invocación de la

eficacia del régimen de la tasa suplementaria podría justificar medidas disuasorias de la reanudación de la producción de leche en general (y volveré sobre este punto al analizar la regla del 60 %), pero no puede justificar la imposición de una fecha límite que excluya de manera puramente arbitraria a determinados productores que reanudan su actividad. En cualquier caso, el artículo 3 *bis* ya contiene una serie de restricciones dirigidas a desalentar la reanudación oportunista de la producción de leche, en particular, la disposición contenida en el apartado 4 del artículo 3 *bis*, según la cual, en caso de venta o de arrendamiento de la explotación antes del 31 de marzo de 1992, la cantidad de referencia específica volverá a la reserva comunitaria.

33. En cuanto a la cuestión de la discriminación, está claro que la fecha límite genera diferencias de tratamiento entre quienes participaron en el régimen de no comercialización y reconversión. Aquellos productores cuyo compromiso expiró después del 31 de diciembre de 1983 o, en su caso, después del 30 de septiembre de 1983, son acreedores, conforme al artículo 3 *bis*, a una cantidad provisional de referencia del 60 % de sus anteriores entregas y disponen de un período transitorio de dos años para restaurar la producción y convertir en definitiva su cuota provisional. En el extremo opuesto, los productores cuyos compromisos expiraron antes del 31 de diciembre de 1983 y no tuvieron producción con anterioridad al 1 de abril de 1984, bien porque su compromiso expiró demasiado cerca de la fecha límite, o bien, como el Sr. Spagl, porque no estuvieron por razones de carácter práctico o financiero en condiciones de reanudar pronto su producción, están completamente excluidos del régimen de la cuota y estarán obligados a pagar la tasa suplementaria por cada litro de leche que entreguen.

34. La fecha límite genera, además, otra diferencia de trato en cuanto que los productores cuyos compromisos expiraron con anterioridad a dicha fecha no pueden disfrutar de la disposición de «amnistía» contenida en el apartado 5 del artículo 3 *bis*. Dicho apartado establece que:

«El productor elegible según el apartado 1 y que reciba una cantidad de referencia específica [...] no deberá pagar la tasa suplementaria por las cantidades producidas con anterioridad al sexto período de aplicación del régimen (es decir, antes del 1 de abril de 1989) y que no superen la cantidad de referencia específica provisional.»

Están excluidos del ámbito de aplicación de esta disposición los productores que no fueran idóneos para recibir una cantidad de referencia específica debido a que sus compromisos expiraron antes de la fecha límite.

35. No puede alegarse que el estar o no en condiciones de producir en el año de referencia constituye una diferencia objetiva entre la situación de unos y otros productores ya que, como ya he señalado, tal posibilidad de producir es meramente ilusoria para cierto número de los productores afectados, en particular para aquellos cuyos compromisos expiraron en fecha muy próxima a la fecha límite. A falta de una base objetiva para establecer diferencias entre las situaciones de quienes participaron en el régimen de no comercialización y reconversión, la fecha límite establecida en el artículo 3 *bis* debe ser considerada como incompatible con el principio de no discriminación definido en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado.

36. En la medida en que, en mi opinión, la fecha límite es inválida por vulnerar los principios de protección de la confianza legítima y de no discriminación, no considero necesario examinar la posible vulneración del principio de garantía del derecho a la propiedad privada ni la posible incompatibilidad con los objetivos de la política agraria común.

37. Me gustaría señalar, por último, que si la disposición que impone la fecha límite es declarada inválida, el legislador comunitario tendrá, como consecuencia, que modificar el Reglamento nº 764/89 de manera que ofrezca una nueva oportunidad a los productores que previamente fueron excluidos por tal disposición de solicitar una cantidad de referencia específica, aun cuando los efectos prácticos de tal modificación sean aparentemente relativamente pequeños.

La regla del 60 %

38. El Sr. Spagl y el Sr. Pastätter mantienen que la regla del 60 % es incompatible con los principios de protección de la confianza legítima y de no discriminación. Por lo que respecta a la confianza legítima, alegan que este Tribunal de Justicia, en los asuntos 120/86, Mulder, y 170/86, van Deetzen, declaró que un productor que participó en el régimen de no comercialización o reconversión puede legítimamente esperar no estar sujeto, al término de su compromiso, a específicas restricciones a causa, precisamente, de haber hecho uso de las posibilidades ofrecidas por la normativa comunitaria. En cuanto al principio de no discriminación, subrayan que los derechos de base reconocidos a los productores que produjeron durante el año de referencia para la asignación de una cantidad de referencia son considerablemente superiores al 60 % que se ofrece con arreglo al artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 y alegan que no existen razones objetivas para tal distinción.

39. El Consejo subraya que ni siquiera los productores que recibieron cantidades de referencia con arreglo al artículo 2 del Reglamento nº 857/84 tienen derecho al 100 % de su producción en el año de referencia, sino que fueron sometidos a reducciones practicadas por los Estados miembros con arreglo al apartado 1 del artículo 2 o impuestas por la Comunidad a lo largo de la aplicación del régimen de la tasa suplementaria. El Consejo añade que el 60 % representa únicamente un derecho de base y que la validez del artículo 3 *bis* tiene que ser examinada en el contexto del resto de disposiciones que hacen posible para los productores contemplados por el artículo 3 *bis* la obtención de cantidades de referencia específicas o suplementarias, en especial, los artículos 3, 3 *ter*, 3 *quater*, 4 y 4 *bis* del Reglamento nº 857/84 y hace hincapié en que, al aplicar tales disposiciones que ofrecen un amplio margen de discrecionalidad, los Estados miembros están sujetos a los principios generales del Derecho comunitario. En lo relativo, en concreto, al problema de la confianza legítima, el Consejo y la Comisión alegan que, si bien el Tribunal de Justicia, en los asuntos 120/86, Mulder, y 170/86, van Deetzen, reconoció la confianza legítima de quienes participaron en el régimen de no comercialización y reconversión en no ser excluidos de la producción de leche, no reconoció un derecho a volver a un nivel de producción comparable al que habían disfrutado anteriormente. Mantienen que la regla del 60 % encuentra justificación, en cualquier caso, en el interés superior de mantener la estabilidad del mercado de la leche y salvaguardar los objetivos del régimen de la tasa suplementaria, así como

de evitar un beneficio indebido de productores que reanudan la producción. En cuanto al principio de no discriminación, alegan que los productores contemplados por el artículo 3 *bis* se encuentran en una situación objetivamente distinta de la de los que recibieron una cantidad de referencia de manera normal, con arreglo al artículo 2 del Reglamento nº 857/84, por cuanto no estaban produciendo durante el año de referencia y, por consiguiente, no contribuyeron a la cantidad global garantizada. Por último, en cuanto al problema del derecho a la propiedad, como el que preocupa al órgano jurisdiccional de remisión, subrayan el Consejo y la Comisión que el derecho de propiedad no es absoluto, sino que puede ser limitado en función del interés general.

40. En mi opinión, la cuestión de la confianza legítima es mucho menos clara en relación con la regla del 60 % que en relación con la fecha límite. Es cierto que este Tribunal de Justicia declaró en los asuntos 120/86, Mulder, y 170/86, von Deetzen, que el productor que en su día se adhirió al régimen de no comercialización y reconversión podía legítimamente esperar no estar sujeto, al término de su compromiso, a específicas restricciones que le afecten precisamente a causa de su participación en dicho régimen. El apartado de que se trata debe ser visto, no obstante, en su contexto:

«23. A este respecto, debe aceptarse como el Gobierno neerlandés y la Comisión exponen, con razón, que un productor que haya interrumpido libremente la producción durante cierto tiempo no puede legítimamente esperar reanudar la producción en las mismas condiciones que las que estaban vigentes con anterioridad, y no estar sujeto a las eventuales normas, dictadas entretanto, propias de la política de mercado o de estructuras.

24. No menos cierto es que cuando dicho productor, como ocurre en el caso presente, fue incitado, mediante un acto de la Comunidad, a suspender la comercialización durante un período limitado, en interés general y a cambio del pago de una prima, puede legítimamente esperar que no estará sujeto, al final de su compromiso, a restricciones que le afectan de forma específica en razón precisamente del hecho de que hizo uso de las posibilidades ofrecidas por la normativa comunitaria.

25. Sin embargo, la normativa en materia de tasa suplementaria sobre la leche lleva consigo dichas restricciones para los productores que no entregaron leche durante el año de referencia, en cumplimiento del compromiso contraído en virtud del Reglamento nº 1078/77. Como ha quedado expuesto en el marco de la respuesta a la primera cuestión, estos productores pueden verse efectivamente *excluidos de la atribución de una cantidad de referencia* en virtud del nuevo régimen, precisamente a causa de este compromiso, si no reúnen los requisitos específicos previstos por el Reglamento nº 857/84 o si los Estados miembros no disponen de cantidades de referencia asignables.

26. Contrariamente a las afirmaciones de la Comisión, *tal exclusión total y permanente*, en tanto permanezca en aplicación la normativa en materia de tasa suplementaria, *que tiene como efecto impedir a los productores afectados reanudar la comercialización de la leche* al término del período de cinco años, no era previsible para dichos productores en el momento en que asumían, temporal-

mente, el compromiso de no suministrar leche. En efecto, ni las disposiciones ni los considerandos del Reglamento nº 1078/77 ponen de manifiesto que el compromiso de no comercialización contraído en virtud de este Reglamento podría suponer, a su vencimiento, *la imposibilidad de reanudar la actividad* en cuestión. Tal efecto vulnera, por consiguiente, la confianza legítima que los productores podían tener en el carácter limitado de los efectos del régimen al cual se sometían.» (La cursiva es mía.)

Si se lee en su totalidad el pasaje de la sentencia que aquí interesa, con referencia especial a las frases que he destacado, se entiende que la restricción específica a la que este Tribunal de Justicia puso objeción era la exclusión total del mercado de determinados productores que participaron en el régimen de no comercialización y reconversión que resultaba de la aplicación de las reglas vigentes en aquel momento. No hay en la sentencia nada que sugiera que este Tribunal de Justicia reconociera a quienes participaron en tal régimen una expectativa de reanudar la producción a un nivel comparable al que habían alcanzado antes de adherirse al referido régimen.

41. Quisiera añadir que el interés superior de la Comunidad en restringir la producción excedentaria de leche es un factor que debe servir de contrapeso frente a la legítima expectativa de los productores de volver a la producción: la compra, almacenamiento y eliminación de excedentes de producción de leche sigue constituyendo uno de los lastres más importantes para el presupuesto de la Comunidad. Subrayo que, en mi opinión, estas consideraciones no justifican ninguna clase de discriminación entre los productores y más adelante volveré sobre esta cuestión.

42. En mi opinión, los productores que reanudaron su producción tenían expectativa legítima, no necesariamente a reanudar plenamente la producción, sino a no ser tratados menos favorablemente que los productores que continuaron produciendo durante el año de referencia, ya que la diferencia de circunstancias había sido tenida en cuenta. Consecuencia de ello es que la alegación basada en la confianza legítima puede ser examinada conjuntamente con la alegación basada en discriminación, en la medida en que esta última parte de una comparación entre el trato que reciben los productores que interrumpieron la producción y el que reciben los que la mantuvieron.

43. Si se efectúa tal comparación, resulta claro, de partida, que el artículo 3 *bis* concede un derecho de base manifiestamente inferior que el que disfrutan los productores a los cuales se asignó una cantidad de referencia por el cauce normal previsto en el artículo 2 del Reglamento nº 857/84. Así ocurre incluso teniendo en cuenta las reducciones establecidas a nivel comunitario y las reducciones diversas efectuadas por los distintos Estados miembros de conformidad con el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 857/84, que no es aplicable a los productores que reciban la cantidad de referencia con arreglo al artículo 3 *bis*. La suma de las reducciones establecidas a nivel comunitario mediante la reducción de las cantidades nacionales garantizadas conforme a los Reglamentos nº 1335/86 y nº 3879/89 y mediante la suspensión o retirada de cantidades de referencia individuales operada por los Reglamentos nº 775/87 y nº 3882/89 supone un total del 8,5 %. En cuanto a las reducciones practicadas a nivel nacional, de los informes aportados por la Comisión en respuesta a una pregunta formulada por este Tribunal de Justicia resulta

que la mayor reducción con arreglo al apartado 1 del artículo 2 fue la practicada por el Reino Unido, que estableció las cantidades de referencia individuales al nivel de las entregas efectuadas en 1983 menos el 9 %. El resultado neto para los productores británicos, prescindiendo de la posibilidad de la asignación de cantidades de referencia específicas o suplementarias conforme a otras disposiciones, es la asignación de cantidades de referencia equivalentes al 82,5 % de la producción de 1983, es decir, las entregas efectuadas en el año de referencia menos un 17,5 %. Incluso este escenario «apocalíptico» alcanza un derecho de base sustancialmente más elevado que el concedido en aplicación del artículo 3 *bis*.

44. La situación en la República Federal de Alemania era más compleja, ya que conforme a la normativa nacional de aplicación se aplicaban distintos porcentajes en función del volumen de entregas y en función de que la producción se hubiera incrementado o no entre 1981 y 1983. Un productor que se encontrase en la situación menos favorable, es decir, un muy gran productor cuyas entregas en 1983 hubieran superado a las de 1981, sufría una reducción inicial del 4 %, otras reducciones vinculadas a la escala de producción y a la tasa de crecimiento y una reducción suplementaria del 3,5 % respecto a las cantidades producidas por encima de 300.000 kg. En el otro extremo, los pequeños productores, esto es, los que produjeron 60.000 kg. de leche o menos, que no hubieran incrementado su producción entre 1981 y 1983, sufrían una reducción a nivel nacional de sólo un 2 %. También estas cifras indican un derecho de base muy por encima del 60 %.

45. Es igualmente evidente que no se puede contar de manera fiable con las disposiciones discrecionales del Reglamento nº 857/84 para completar el derecho de base del 60 %. Por los mismos motivos que los artículos 3, 4 y 4 *bis* no pueden garantizar la asignación de cantidades de referencia a los productores excluidos del ámbito de aplicación del artículo 3 *bis* por efecto de la fecha límite (véase *supra*, punto 28), tampoco pueden garantizar una cantidad de referencia superior al 60 %.

46. Objeciones semejantes pueden hacerse en cuanto a la invocación de los artículos 3 *ter* y 3 *quater* recientemente incorporados al Reglamento nº 857/84. El artículo 3 *ter* parece a primera vista apropiado para incrementar el derecho al 60 % en tanto en cuanto faculta a los Estados miembros para conceder cantidades de referencia suplementarias o específicas, entre otros, a los productores recién instalados y a aquéllos cuya cantidad de referencia individual sea inferior o igual a 60.000 kg. No obstante, la utilidad del artículo 3 *ter* resulta limitada por el requisito de que la asignación no puede superar el 1 % de la cantidad global garantizada del Estado miembro y, por supuesto, por la disponibilidad de cantidades de referencia en la reserva nacional correspondiente. Aún más hipotético es el artículo 3 *quater*, insertado en el Reglamento nº 857/84 por el Reglamento nº 1183/90, que obliga a los Estados miembros a conceder cantidades de referencia extraordinarias a los pequeños productores y, si quedara cuota disponible, a los productores con capacidad de producción parcialmente inutilizada. Aun cuando todavía no ha sido aplicado, este artículo 3 *quater* también parece, en principio, apto para ayudar a determinados productores contemplados por el artículo 3 *bis*. Sin embargo, aunque esta disposición vincula a los Estados miembros, habría que señalar que las cantidades de referencia asignadas conforme al artículo 3 *quater* tienen que ser, primeramente, liberadas por otros productores que participen en el nuevo programa comunitario de financiación del abandono de la producción de leche. La disponibilidad de cantidades de referencia con arreglo al artículo 3 *quater* de-

pende, por tanto, del éxito de dicho programa que, a su vez, parece que dependerá de la voluntad de los Estados miembros para completar los módulos de compensación comunitarios.

47. Parece, pues, indiscutible que hay una diferencia de trato en relación con la asignación de cuotas entre productores que reanudan la producción y aquellos que no la interrumpieron y que las disposiciones comunitarias arriba mencionadas no pueden eliminar tal diferencia en todos los casos. Con vistas a decidir si dicha diferencia de trato supone una discriminación ilegal, es necesario determinar si existen fundamentos objetivos para tal diferencia. Si bien no encuentro muy convincentes los argumentos expuestos por el Consejo y por la Comisión sobre esta cuestión fundamental, me parece que hay que destacar los siguientes aspectos.

48. En primer lugar, cabe presumir razonablemente que los productores que mantuvieron la producción dependían de dicha producción como medio de vida, mientras que los productores que la interrumpieron y pretenden reanudarla, incluso si hicieron inversiones con vistas a ello, fueron capaces durante un lapso de varios años de dar otros usos a sus fincas. Tal presunción debe ser especialmente firme en el caso de los agricultores que participaron en el régimen de reconversión, a quienes su compromiso de cuatro años exigía reconvertir su ganado lechero en ganado para la producción de carne.

49. En segundo lugar, no era posible una comparación exacta entre los productores que continuaron y los que reanudan la producción, ya que las cifras que sirven de base para el cálculo de sus cantidades de referencia respectivas eran necesariamente diferentes. La cantidad de referencia de los productores que mantuvieron su actividad, asignada conforme al artículo 2 del Reglamento nº 857/84, se basaba correctamente en su producción en el año de referencia, es decir, en cifras de producción recientes, mientras que respecto de los productores que reanudaron la producción, cuando se adoptó el Reglamento nº 764/89, la única base disponible era una producción que databa de varios años atrás.

50. En tercer lugar, en el caso de los productores que mantuvieron su actividad es correcto suponer que se verían perjudicados por una reducción de su nivel existente de producción y tal presunción se reflejó en el hecho de que su derecho de base a la asignación de una cantidad de referencia estaba sustancialmente vinculado a su producción en el año de referencia. No cabría hacer necesariamente la misma presunción en relación con los productores que reanudaron su producción, debido al hecho cierto de que éstos partían de cero al reanudar su producción.

51. En cuarto lugar, cabía acertadamente considerar que los productores que continuaron produciendo configuraban una categoría homogénea que podía recibir un mismo trato; aun cuando existieran ciertas diferencias, como la flexibilidad en la elección del año de referencia con arreglo al apartado 3 del artículo 3 del Reglamento nº 857/84, no resultaba muy difícil garantizar que se les aplicase un trato uniforme, es decir, globalmente en concordancia con los niveles de la producción que tenían en ese momento. Por el contrario, los productores que reanudaban la producción no se encontraban, entre ellos mismos, en situaciones comparables. Voy a desarrollar este aspecto.

52. Cuando se dictó el Reglamento nº 764/89 había que encontrar una fórmula única aplicable a un número de productores en situaciones muy diversas que se elevaría, como mínimo, a varias decenas de millar. Sin duda, habría algunos, como el Sr. Spagl, que intentarían reanudar su producción con nivel igual o superior al que tenía anteriormente; otros, que intentarían reanudarla a un nivel inferior y, por último, otros a quienes sería la propia adopción del Reglamento en 1989 la que les movería a reanudar la producción. Además, habría, probablemente, diferencias entre las intenciones y expectativas de los que habían recibido la prima por no comercialización y los que habían recibido la prima por reconversión. Por todo ello era imposible todo intento de conseguir una igualdad matemática. Es más, por motivos que ya he indicado, sería también imposible conseguir una completa igualdad entre los productores que reanudaban la producción y los que ya estaban en activo en los diferentes Estados miembros, dada la gran diversidad de sus situaciones y de las soluciones adoptadas por los propios Estados miembros para resolverlas. Es ilustrativo de este punto el hecho de que allí donde, como en el Reino Unido, la cantidad de referencia de base de los productores que habían mantenido su actividad era, después de varias reducciones, del 82,5 %, en lugar del 100 %, la cifra del 60 % daba a los productores que reanudaban la producción unos tres cuartos de las cantidades de referencia de aquéllos, mientras que, en otros Estados miembros, en los que los productores que no habían interrumpido la producción podían tener un derecho de base del 90 %, la cifra del 60 % sólo daba a los que pretendían reanudarla alrededor de dos tercios. Al hacer esta comparación, no pretendo ignorar que la cifra de base no era comparable como entre los productores que reanudaban y productores que habían mantenido la producción en tanto en cuanto las cifras de base resultaban de años distintos, mientras que la producción en general aumentaba en todas partes. Ello no obstante, sigue siendo cierto que la situación de los productores en los diferentes Estados miembros era muy diversa, con la consecuencia de que no podía alcanzarse una igualdad plena.

53. Por todo ello, si bien la cantidad de referencia del 60 % debe considerarse escasa en relación a las reivindicaciones de algunos productores, no puede ser considerada, en mi opinión, como una vulneración del principio de no discriminación. Una cifra superior podría incluso haber sido excesiva para las razonables expectativas de otros productores que habían abandonado la producción pero podían verse ahora movidos a reanudar la producción. No es suficiente para declarar que existe una discriminación el cen trarse únicamente en los productores que al reanudar la producción se hayan visto en apuros como consecuencia de la limitación del 60 %, dado que la cifra del 60 % debe ser valorada en relación con la totalidad de los distintos casos considerados en su conjunto. Por ello, actuó razonablemente el legislador comunitario al dejar en manos de los Estados miembros la posibilidad de «completar» el 60 % en los casos adecuados, cuando tengan los medios para hacerlo, de modo que se tengan en cuenta las circunstancias de los productores individuales, aunque, por la propia naturaleza del sistema, no era posible garantizar que, incluso con tal complemento, cada productor concreto recibiera una cantidad de referencia exactamente proporcional a sus expectativas o a sus necesidades.

54. Concluyo, por consiguiente, que la regla del 60 % no es inválida por vulneración del principio de no discriminación. Tampoco puede, en mi opinión, ser considerada incompatible con el respeto debido al derecho a la propiedad. Como declaró este Tribunal de Justicia, especialmente en las sentencias de 13 de diciembre de 1979, Hauer (44/78, Rec. 1979, p. 3727, apartado 23), y de 13 de julio de 1989, Wachauf (5/88, Rec. 1989, p. 2609, apartado 18), puede restringirse el ejercicio del derecho a la propiedad, en particular en el ámbito de una organización común de mercado, a condición de que dichas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad. En mi opinión, la restricción del 60 % está justificada por el objetivo de interés general para la Comunidad consistente en mantener dentro de determinados márgenes los excedentes de la producción lechera. Al mismo tiempo, no cabe decir que tal restricción constituya una ingerencia intolerable o desproporcionada que pueda afectar a la esencia misma del derecho de propiedad. El límite del 60 % restringe, pero no elimina, el derecho del productor a utilizar su propiedad para la producción lechera y no mengua la posibilidad de emplear la finca para otros fines o de disponer de ella. Como ya he dicho, dada la imposibilidad de conseguir una igualdad absoluta entre los productores que reanudan y los que mantuvieron la producción, así como entre las distintas categorías de productores que la reanudan, la restricción del 60 % debe ser considerada proporcionada y razonable.

La retroactividad de la regla del 60 %

55. Es necesario, por último, considerar un problema que no fue suscitado en las observaciones presentadas en el presente asunto, en concreto, la retroactividad de la regla del 60 %. Como ya indiqué más arriba, en el punto 34, el apartado 5 del artículo 3 *bis* exime a los productores que reciban una cantidad de referencia específica del pago de la tasa suplementaria por las cantidades producidas con anterioridad al sexto período de aplicación del régimen (es decir, antes del 1 de abril de 1989) y que no superen la cantidad de referencia específica provisional. De la exposición de motivos del Reglamento nº 764/89 resulta que esta disposición fue adoptada en aras de la equidad y que el legislador pretendía simplemente beneficiar a los productores que habían reanudado la producción. No obstante, el efecto de la disposición es la imposición de la tasa suplementaria con efecto retroactivo a los productores que reanudaron su actividad por la producción anterior que hubiera superado su cuota específica del 60 %. En mi opinión, la imposición retroactiva de la regla del 60 % debe ser considerada como ilegal.

56. Cuando en 1984 se adoptó el Reglamento nº 857/84, por el que se establecieron normas para la asignación de cantidades de referencia, el legislador comunitario no hizo previsiones en relación con quienes en su día habían participado en el régimen de no comercialización y reconversión. Estimando, con razón, que tal omisión era ilegal, cierto número de productores afectados reanudaron la producción al expirar sus compromisos, pero en aquel momento no podían saber cuál había de ser el límite correspondiente a su producción. Las sentencias de este Tribunal de Justicia de 28 de abril de 1988, dictadas en los asuntos 120/86, Mulder, y 170/86, von Deetzen,

confirmaron que la omisión del legislador, y por consiguiente, la imposición de la tasa suplementaria sobre la producción de los productores que habían reanudado su actividad, era ilegal. No obstante, tales sentencias no ofrecían indicación relativa a cuál había de ser la limitación correcta de la producción.

57. La situación no quedó aclarada hasta la adopción del Reglamento nº 764/89, el 20 de marzo de 1989. No obstante, al establecer la asignación de una cantidad de referencia del 60 % a los productores que reanudaron su actividad, dicho Reglamento adoptó efectivamente una solución totalmente nueva. Si bien, en mi opinión, no hubiera existido dificultad alguna si la cantidad de referencia del 60 % hubiera sido establecida de entrada en 1984, el imponerla con carácter retroactivo fue ilegal. Los productores que habían reanudado la producción y se habían visto sometidos a la tasa cuando se instauró inicialmente podían considerar con razón, tras las sentencias arriba mencionadas, que la exigencia de la tasa era ilegal y que tenían derecho a recuperar todos los gravámenes que habían pagado, en todo caso, por cantidades que no superasen su producción anterior. En tal medida, no era lícito para el legislador el volver a establecer la tasa con carácter retroactivo. Es más, no es justo exigirla retroactivamente a productores que, a causa del error inicial del legislador comunitario, permanecieron en una absoluta falta de seguridad en cuanto a la magnitud de sus cantidades de referencia. La falta de equidad de esta normativa resulta agravada por el carácter punitivo del tipo impositivo de la tasa.

58. Quisiera añadir que en modo alguno cabe decir que la aplicación retroactiva de la regla del 60 % sirviera a los objetivos del régimen de la tasa suplementaria, toda vez que cualquier cantidad excedentaria ya se había producido.

59. Llego a la conclusión de que la cantidad de referencia del 60 % no puede ser impuesta en relación con períodos anteriores al 1 de abril de 1989 (es decir, anteriores al sexto período de aplicación del régimen de la tasa) y que los productores afectados no están obligados a pagar la tasa suplementaria por su producción hasta el límite del 100 % de sus entregas anteriores a su adhesión al régimen de no comercialización o de reconversión, cuya magnitud es el único patrón al que cabe remitirse. Ciertamente, incluso teniendo en cuenta las diferencias entre las cifras de base a las que ya me he referido, la cifra del 100 % podría situar a algunos de estos productores en una situación ventajosa hasta el 1 de abril de 1989 con respecto a los productores que mantuvieron su actividad y recibieron una cantidad de referencia de aproximadamente el 80 % o el 90 % de su anterior producción. No obstante, es nuevamente imposible establecer una comparación real, dado que los productores que continuaron produciendo tuvieron la posibilidad de planificar su producción y evitar así totalmente la tasa, mientras que en el caso de los productores que reanudaron la actividad, tal planificación fue imposible en vista de su falta de seguridad en cuanto al límite de producción pertinente.

60. Quisiera subrayar que las observaciones que preceden no implican que los que participaron en el régimen de no comercialización y de reconversión tuvieran expectativa legítima a producir el 100 % de su anterior producción entre la fecha de expiración de sus compromisos y el 1 de abril de 1989. Su única expectativa legítima era a no ser trata-

dos menos favorablemente que los productores que mantuvieron su actividad, teniendo en cuenta las diferencias objetivas entre sus situaciones. El factor decisivo es el hecho de que durante dicho período carecían de base para conocer cuál fuera la cifra pertinente por haber omitido absolutamente el legislador toda previsión para ellos.

Conclusión

61. En consecuencia, daría a las cuestiones formuladas por el órgano jurisdiccional nacional en el asunto C-189/89, Spagl, las respuestas siguientes:

«1) El artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo es inválido en la medida en que un productor cuyo período de no comercialización en ejecución de un compromiso contraído con arreglo al Reglamento (CEE) nº 1078/77 del Consejo haya expirado antes del 31 de diciembre de 1983 o, en su caso, antes del 30 de septiembre de 1983, no tiene acceso a la asignación de una cantidad de referencia específica.

2) El artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 del Consejo es inválido en la medida en que un productor que reciba una cantidad de referencia específica con arreglo a dicha disposición está obligado a pagar la tasa suplementaria por las cantidades producidas con anterioridad al sexto período de aplicación del régimen y que no superen la cantidad de leche entregada o de equivalente en leche vendido por dicho productor durante el período de doce meses naturales anteriores al mes en el que se presentó la solicitud de prima por no comercialización o por reconversión con arreglo al Reglamento nº 1078/77 del Consejo.

3) Del examen del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo no resulta ningún otro elemento que pueda afectar a la validez de dicha disposición.»

62. En el asunto C-217/89, Pastätter, daría las siguientes respuestas:

«1) El artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo es inválido en la medida en que un productor que reciba una cantidad de referencia específica con arreglo a dicha disposición está obligado a pagar la tasa suplementaria por las cantidades producidas con anterioridad al sexto período de aplicación

del régimen y que no superen la cantidad de leche entregada o de equivalente en leche vendido por dicho productor durante el período de doce meses anteriores al mes en el que presentó la solicitud de prima por no comercialización o por reconversión con arreglo al Reglamento nº 1078/77 del Consejo.

2) Del examen del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo no resulta ningún otro elemento que pueda afectar a la validez de dicha disposición.»