1. El Reglamento nº 857/84 sobre normas generales para la aplicación de la tasa suplementaria sobre la leche, tal y como fue completado por el Reglamento nº 1371/84, debe ser interpretado en el sentido que, para la fijación de las cantidades de referencia a que se refiere el artículo 2 de este Reglamento, los Estados miembros sólo están autorizados para tener en cuenta la situación de los productores que, en cumplimiento de un compromiso contraído con arreglo al Reglamento nº 1078/77, no hayan entregado leche durante el año de referencia en cuestión, si tales productores reúnen, en cada caso individual, los requisitos específicos previstos por el Reglamento nº 857/84 y si los Estados miembros disponen de cantidades de referencia disponibles para este fin.

2. Dado que ni las disposiciones ni los considerandos del Reglamento nº 1078/77 ponen de manifiesto que el compromiso de no-comercialización contraído con arreglo a este Reglamento puede entrañar, a su vencimiento, la imposibilidad para los productores afectados, de reanudar las entregas de leche, el hecho de que, a causa de su compromiso, éstos puedan verse excluidos totalmente y durante todo el período de la aplicación de una nueva normativa que establece la tasa suplementaria sobre la leche, de la atribución de una cantidad de referencia con arreglo a esta última normativa, lesiona la confianza legítima que estos productores podían tener en el carácter limitado de los efectos del régimen de primas por no comercialización al que se sometieron.

Por consiguiente, el Reglamento nº 857/84, tal y como fue completado por el Reglamento nº 1371/84, es inválido en la medida en que no prevé la atribución de una cantidad de referencia a los productores que no hayan entregado leche en cumplimiento de un compromiso adoptado en virtud del Reglamento nº 1078/77 durante el año de referencia considerado por el Estado miembro en cuestión.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 120/86 *

I. Hechos y procedimiento escrito

1. *Normativa comunitaria aplicable*

a) El Reglamento nº 1078/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977 por el que se establece un régimen de primas por no comercialización de la leche y de los productos lácteos y por reconversión del ganado vacuno lechero (DO L 131, p. 1; EE 03/12 p. 143) estableció, entre otros, un sistema de primas por no comercialización, las cuales debían concederse a petición de cualquier productor lechero que se comprometiera a no entregar a título gratuito u oneroso leche o productos lácteos que procedieran de su explotación durante un período de cinco años (artículos 1 y 2). De confor-

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

midad con su sexto considerando, el Reglamento nº 1078/77 trataba, por una parte, de restablecer el equilibrio en el mercado de los productos en cuestión y, por otra, de realizar las modificaciones necesarias para el buen funcionamiento del mercado común.

El Reglamento antes citado forma parte de un conjunto de medidas que tratan de restablecer el equilibrio en el mercado de la leche, entre las que se halla en especial la tasa de corresponsabilidad establecida por el Reglamento nº 1079/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, relativo a una tasa de corresponsabilidad y a determinadas medidas destinadas a ampliar los mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 131, p. 6; EE 03/12, p. 148) y la tasa suplementaria establecida, para un período de cinco años, por el Reglamento nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se modifica el Reglamento nº 804/68 por el que se establece la organización común de los mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61). Esta última medida es la que se discute en el presente asunto.

b) De conformidad con el artículo 1 del Reglamento nº 856/84 antes citado, la tasa suplementaria se percibe por las cantidades de leche entregadas que sobrepasen una cantidad de referencia a determinar. Este régimen se establece en cada región del territorio de los Estados miembros según una de las fórmulas siguientes (apartado 1)

— Según la fórmula A, todo productor de leche deberá una tasa por las cantidades de leche que haya entregado a un comprador y que sobrepasen la cantidad de referencia que debe determinarse (fórmula productor);

— Según la fórmula B, todo comprador de leche o de otros productos lácteos deberá una tasa por las cantidades de leche o de equivalentes de leche que le hayan sido entregadas por productores y que, sobrepasen una cantidad de referencia que debe determinarse. El comprador deudor de la tasa repercutirá esta última únicamente en los productores que hayan aumentado sus entregas, proporcionalmente a su contribución al rebasamiento de la cantidad de referencia del comprador (fórmula comprador).

c) Las reglas generales de aplicación de la tasa suplementaria se contienen en el Reglamento nº 857/84 del Consejo, de 31 de mayo de 1984 sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 90, p. 13). En virtud del apartado 1 del artículo 1 de esta norma, la tasa se fija en el 75 % del precio indicativo de la leche, en caso de aplicación de la fórmula A (fórmula productor) y en el 100 % del precio indicativo de la leche en caso de aplicación de la fórmula B (fórmula comprador).

El Reglamento nº 857/84 fija, además, la cantidad de referencia a que se refiere el Reglamento de base nº 856/84, es decir, la cantidad exenta de la tasa suplementaria. En principio, ésta es la cantidad de leche o de equivalente de leche suministrada por un productor (fórmula A) o comprada por un comprador (fórmula B) durante el año civil 1981, aumentada en un 1 % (apartado 1 del artículo 2). Sin embargo, los Estados miembros pueden prever 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 1982 o el año civil 1983, afectada por un porcentaje determinado de forma que no se sobrepase la cantidad garantizada. Este porcentaje puede modularse en función del nivel de suministros de determinadas categorías de deudores, de la evolución de los suministros en determinadas regiones entre 1981 y 1983 o de la evolución de los suministros de determinadas categorías de deudores durante el mismo período (apartado 2 del artículo 2).

Conviene mencionar igualmente los artículos 3, 4 y 4 *bis* del Reglamento nº 857/84, que permiten a los Estados miembros tener en cuenta determinadas situaciones particulares en el momento de la fijación de las cantidades de referencia, o conceder cantidades de referencia específicas o suplementarias.

De esta forma, conforme al artículo 3, los Estados miembros están autorizados para conceder cantidades de referencia específicas a los productores que hayan suscrito un plan de desarrollo de la producción lechera, presentado antes del 1 de marzo de 1984, o que hayan efectuado inversiones sin plan de desarrollo (punto 1) así como a los jóvenes agricultores instalados con posterioridad al 31 de diciembre de 1980 (punto 2). Los productores, cuya producción lechera durante el año de referencia considerado se haya visto sensiblemente afectada por acontecimientos excepcionales (catástrofe natural; destrucción accidental del activo de explotación, epizootia), obtendrán, si así lo solicitasen, que se tome en cuenta otro año civil de referencia comprendido dentro del período de 1981 a 1983 (punto 3).

El apartado 1 del artículo 4 permite a los Estados miembros, con el fin de llevar a cabo la reestructuración de la producción lechera, conceder cantidades de referencia suplementarias a los productores que realizan un plan de desarrollo, aprobado después de la entrada en vigor del Reglamento nº 857/84 (1 de abril de 1984) [punto b)] así como a los productores que ejerzan la actividad agrícola como actividad principal [punto c)].

El artículo 4 *bis*, insertado por el Reglamento de modificación nº 590/85 del Consejo, de 26 de febrero de 1985 (DO L 68, p. 1; EE 03/33, p. 247), autoriza a los Estados miembros, inicialmente para el primer período de doce meses de aplicación del régimen (1 de abril de 1984 al 31 de marzo de 1985), a asignar las cantidades de referencia no utilizadas de los productores o de los compradores a los productores o compradores de la misma región y, en su caso, de otras regiones. Esta autorización fue prorrogada en dos ocasiones, la última hasta el 31 de marzo de 1987, por el punto 3 del artículo 1 del Reglamento de modificación nº 1343/86 del Consejo, de 6 de mayo de 1986 (DO L 119, p. 34).

Finalmente, conviene recordar que el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84 según fue modificado por el Reglamento nº 590/85 antes citado, contiene normas relativas a la transferencia de las cantidades de referencia en caso de venta, arrendamiento, transmisión hereditaria o expropiación de una explotación.

d) Las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria fueron fijadas por el Reglamento nº 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984, por el que se fijan las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria prevista en el artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68 (DO L 132, p. 11; EE 3/30, p. 208).

2. *Normativa neerlandesa para la aplicación de la normativa comunitaria*

El Reglamento nº 1078/77 del Consejo antes citado, fue aplicado a los Países Bajos por el Decreto nº 184 de la «Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw» (Fundación para el desarrollo y el saneamiento agrícolas) (Stert 126). Este Decreto habilita al Stichting para celebrar con los productores de leche de vaca acuerdos en cuya virtud estos productores, a cambio del pago de una prima, se comprometen frente a los poderes públicos holandeses, ya sea a reconvertir la explotación de vacas lecheras en ganado para producción de carne, ya sea a no comercializar leche en un período de cinco años.

Por otra parte, el sistema de tasa suplementaria sobre la leche fue aplicado a los Países Bajos por el «Beschikking superheffing» (Decreto relativo a la tasa suplementaria) del ministro de Agricultura y Pesca, de 18 de abril de 1984 (Stert 79). Este Decreto opta por la fórmula A (fórmula productor) en el sentido del Reglamento nº 856/84 del Consejo antes citado, y fija las cantidades de referencia de los productores en base a sus entregas llevadas a cabo en 1983, sin perjuicio, no obstante, de que pueda tomarse en consideración otro año de referencia en determinadas circunstancias particulares que vienen ennumeradas con carácter limitativo. El artículo 19 del mencionado Decreto, que es el controvertido en el procedimiento principal, tiene la siguiente redacción:

«1. En cuanto a las cantidades cuya solicitud ya no pueda ser admitida, el ministro podrá acceder a dicha solicitud en la forma que se regulará. Podría también acceder a solicitudes en casos distintos de los previstos por el presente Decreto.

2. Sólo podrá accederse a una solicitud en el sentido del apartado 1 del presente artículo en base a una petición presentada al ministro.

3. Una petición como la que se contempla en el apartado 2 del presente artículo deberá presentarse antes del 1 de septiembre en cuanto las circunstancias en las que se funda la petición se hayan producido antes del 1 de abril de 1984 o fueran ya conocidas en esa fecha.»

3. *El litigio principal*

El demandante en el litigio principal, Sr. J. Mulder explota en virtud de un contrato de arrendamiento una empresa agrícola. Hasta octubre de 1979, obtuvo de la cabaña de producción lechera, y entregó a la lechería cada año por este concepto, 500 000 kg de leche.

En octubre de 1979, se comprometió, en virtud de un convenio celebrado con la Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw, a no entregar leche ni productos lácteos durante el período comprendido entre el 1 de octubre de 1979 y el 30 de septiembre de 1984. Como contrapartida, recibió una prima por no comercialización por importe de 193 418 HFL (anualmente 38 684 HFL), la cual constituyó la parte esencial de sus ingresos durante el período del acuerdo.

Después de haber efectuado determinadas inversiones, a partir del mes de agosto de 1983, con vistas a la reanudación de la producción lechera al término del acuerdo, presentó, el 28 de mayo de 1984, una solicitud con objeto de obtener una cantidad de leche a entregar de 726 000 kg (132 vacas x 5 500 kg) exenta de la tasa. En apoyo de su solicitud, alegó el artículo 19 du Beschikking Superheffing, antes citado.

Al haber sido rechazada esta solicitud mediante decisión del ministro de Agricultura y Pesca de 24 de septiembre de 1984, por cuanto la disposición alegada es aplicable tan sólo en caso de fuerza mayor, el Sr. Mulder presentó recurso ante el College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Mediante resolución de 14 de mayo de 1986, este órgano jurisdiccional suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, conforme al artículo 177 del Tratado CEE:

«1) ¿Debe entenderse e interpretarse el Reglamento (CEE) nº 857/84 tal y como fue desarrollado por el Reglamento (CEE) nº 1371/84, y habida cuenta de su tercer considerando, en el sentido de que, para la fijación de las cantidades de referencia a que alude el artículo 2, un Estado miembro no puede tener en cuenta situaciones no previstas por las disposiciones comunitarias en cuestión y

en particular la situación en la que se encuentran quienes, en el marco del Reglamento (CEE) nº 1078/77, no entregaron leche en el transcurso de uno u otro año de referencia, ni puede tampoco ese Estado adoptar una medida destinada a concederles una cantidad específica? .

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión ¿carece de validez el Reglamento (CEE) nº 857/84 por ser incompatible con el Derecho comunitario vigente y, en particular, con:

a) el principio de seguridad jurídica,

b) el principio de proporcionalidad,

c) el derecho al respeto de la propiedad,

d) la prohibición de discriminación establecida en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE y

e) la prohibición de desviación de poder,

dado que el mencionado Reglamento no contempla la situación de quienes, en el marco del Reglamento (CEE) nº 1078/77, no entregaron leche en el transcurso de uno u otro año de referencia? .

3) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión ¿actúa un Estado miembro en contradicción con el derecho comunitario vigente al no adoptar ningún tipo de medidas, como la que se contempla en la primera cuestión, en favor de aquellos que, en el marco del Reglamento (CEE) nº 1078/77, no entregaron leche en el transcurso de uno u otro año de referencia?

4. *Procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

La resolución de remisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 23 de mayo de 1986.

Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, fueron presentadas observaciones escritas por el Sr. Mulder, representado por el Sr. H. J. Bronkhorst, Abogado de La Haya, por el Gobierno neerlandés, representado por el Sr. I. Verkade, Secretario General en el Ministerio de Asuntos Exteriores, por el Consejo de las Comunidades Europeas, representado por el Sr. A. Brautigam, administrador principal en el Servicio Jurídico del Consejo, así como por la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico Sr. R. C. Fischer, en calidad de Agente.

Visto el informe del Juez Ponente, y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

II. Observaciones escritas

1. *Sobre la primera cuestión*

Todas las partes del procedimiento principal están de acuerdo en proponer una respuesta afirmativa a la primera cuestión, en el sentido que los Reglamentos nºs 857/84 y 1371/84 antes citados, no permiten tener en cuenta, en el momento de fijar las cantidades de referencia, situaciones distintas de las previstas por los mismos. Sin embargo, el Consejo y la Comisión precisan que deter-

minadas disposiciones de la normativa en cuestión, aún cuando no se refieran expresamente al supuesto que contempla el órgano jurisdiccional nacional, pueden, sin embargo, aplicarse en tal situación.

a) El *Sr. Mulder* expone que el artículo 3 del Reglamento nº 857/84 contiene una enumeración limitativa de las situaciones particulares que deben tomarse en cuenta para la determinación de las cantidades de referencia específicas; estas situaciones comprenden principalmente determinados casos de fuerza mayor. Por otra parte, el artículo 4 del propio Reglamento contiene una enumeración limitativa de las situaciones que pueden tomarse en cuenta para la determinación de una cantidad de referencia suplementaria.

Por consiguiente, el Sr. Mulder propone la siguiente respuesta a la primera cuestión:

«El Reglamento nº 857/84 debe ser interpretado en el sentido que no confiere a los Estados miembros la potestad de tener en cuenta, en el momento de la fijación de las cantidades de referencia previstas por el mencionado Reglamento, situaciones distintas de las previstas en el mencionado Reglamento».

b) El *Gobierno neerlandés* estima, al igual que el Sr. Mulder, que la normativa en cuestión contiene una enumeración limitativa de los casos en los cuales los Estados miembros pueden conceder una cantidad de referencia específica o suplementaria, o basarse en otro año de referencia.

Efectivamente, el punto 3 del artículo 3 del Reglamento nº 857/84 contempla acontecimientos excepcionales sobrevenidos antes o en el transcurso del año de referencia considerado. No es éste el caso de un productor que se haya acogido con toda libertad al Reglamento nº 1078/77, y que haya recibido una prima en contrapartida. Además, el régimen establecido por el Reglamento nº 1078/77 se sitúa en la perspectiva de un cese definitivo de la producción lechera.

Por otra parte, la anterior producción de leche, obtenida por los que se acogieron al sistema de primas, no estaba comprendida en la cantidad global garantizada para los Países Bajos. Por consiguiente, cuando estos productores quieren reanudar la producción lechera después de haberla interrumpido durante cinco años, aspiran a la concesión de una parte de la cantidad garantizada a nivel nacional, a la que no contribuyeron.

Análogas consideraciones se aplican en lo que se refiere al artículo 4 del Reglamento nº 857/84. Esta disposición se inscribe en el marco de la reestructuración de la producción lechera (por ejemplo, en el caso de concentración o de traslado de granjas). Además, la propia noción de cantidad suplementaria supone la titularidad de una cantidad inicial no sometida a la tasa, lo que no es el caso de los productores que se hayan acogido al Reglamento nº 1078/77 en la medida que sus compromisos en virtud de este Reglamento finalizaron después del año de referencia.

El artículo 4 *bis* del Reglamento nº 857/84 (asignación de las cantidades de referencia no utilizadas) se refiere igualmente a los productores o compradores que ya dispongan de una cantidad de referencia de base. Por consiguiente, esta disposición no debe considerarse como una ampliación cualitativa de los artículos 3 y 4, sino más bien como una posibilidad temporal de rectificación que debe, llegado el caso, aplicarse al final de un año de producción.

c) Por lo que se refiere al artículo 3 del Reglamento nº 857/84, el *Consejo* estima que esta disposición sólo permite ajustar las

cuotas de los productores que ya entregaban leche en el momento de establecerse la tasa suplementaria, pero no ofrece, en principio, la posibilidad de conceder cantidades de referencia específicas a los nuevos productores que comiencen la producción lechera. Así resulta de la descripción de las situaciones particulares de los productores contenida en el mencionado artículo.

Es cierto que el artículo 4 del Reglamento nº 857/84 no remite a una producción efectiva durante el año de referencia y puede, por consiguiente, aplicarse también a los productores que comenzaron la producción lechera después de esta fecha. Sin embargo, dado que se trata de la concesión de cantidades suplementarias, esta disposición sólo contempla por definición a los productores que ya disponen de una determinada cantidad de referencia.

Finalmente, el artículo 4 *bis* del Reglamento nº 857/84 puede igualmente aplicarse a los nuevos productores que comienzan la producción lechera. Esto resulta tanto del texto de esta disposición como de la definición del productor lechero, que viene dada en el artículo 12 del propio Reglamento, que no remite a una producción efectiva en el año de referencia. Tal amplia facultad fue precisamente creada para atenuar el rigor de los mecanismos comunitarios en cuestión.

El Consejo precisa en este aspecto que la normativa considerada deja a los Estados miembros un amplio margen de discrecionalidad. Sin embargo, al hacer uso de las facultades de que disponen los Estados miembros, deben respetar al mismo tiempo los límites que derivan de la finalidad perseguida por la normativa comunitaria y por los principios generales del Derecho comunitario.

En conclusión, el Consejo sugiere que se responda de la siguiente forma a la primera cuestión:

«El Reglamento nº 857/84, según las modificaciones posteriores, prevé varias posibilidades de que los Estados miembros concedan también cantidades de referencia no sujetas a la tasa suplementaria a los productores que, durante el año de referencia que se toma en cuenta para la aplicación de la tasa suplementaria, no entegaron leche en el marco del Reglamento nº 1078/77.

Efectivamente, el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 3 permite conceder a tales productores una cantidad de referencia específica, si pueden acreditar que invirtieron en una explotación lechera antes del 1 de marzo de 1984.

El artículo 4 *bis* de este Reglamento permite, además, asignar a estos productores cantidades de referencia no utilizadas de otros productores, y ello para el período comprendido entre el 1 de abril de 1984 y el 1 de abril de 1987.

Las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 4, permiten además, concederles una cantidad de referencia suplementaria, si ya disponen de una determinada cantidad de referencia, por ejemplo obtenida mediante el arrendamiento o la compra de una explotación lechera.

Finalmente, la letra a) del apartado 1 del artículo 4, no se opone a que los Estados miembros redistribuyan cantidades de referencia liberadas en este marco, que quedan disponibles para ser distribuidas entre estos productores.»

d) La *Comisión* pone de manifiesto que, al fijar las cantidades de referencia, los Estados miembros no pueden apartarse de las disposiciones del artículo 2 del Reglamento nº 857/84 más que en los casos previstos por este Reglamento y por el Reglamento nº 1371/84. Al no estar previsto como tal por estos Reglamentos el caso de un productor que se comprometió en el marco del Reglamento nº 1078/77 a no entregar leche ni productos lácteos durante un período de cinco años y que, por esta causa, no en-

tregó leche en el año de referencia considerado, dicho productor sólo puede recibir una cantidad de referencia si está en uno o varios de los supuestos previstos por la normativa comunitaria.

La reanudación de las entregas de leche por dicho productor exige normalmente inversiones previas, para las cuales los Estados miembros pueden conceder, bajo determinados requisitos, cantidades de referencia específicas o suplementarias [punto 1 del artículo 3 y, eventualmente, letra b) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 857/84]. Por consiguiente, los Estados tienen la facultad de conceder por este concepto, al menos a la mayoría de los productores afectados, que desean reanudar sus entregas de leche después del vencimiento del período quinquenal, una cantidad de referencia específica o suplementaria.

Por consiguiente, la Comisión propone al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial en los siguientes términos:

«Los Estados miembros tienen la facultad de conceder una cantidad de referencia específica o suplementaria a quienes no entregaron leche en el transcurso del período de referencia en virtud de una obligación contraída en el marco del Reglamento nº 1078/77 siempre que se cumplan los requisitos establecidos para la concesión de tales cantidades de referencia por los Reglamentos nºs 857/84 y 1371/84 y, en especial los que vienen definidos en los puntos 1 y 2 del artículo 3 y en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 857/84.»

2. *Sobre la segunda cuestión*

El Sr. Mulder afirma que el Reglamento nº 857/84 es nulo por incompatibilidad con los principios generales del Derecho comunitario. Por el contrario, tanto el Gobierno neerlandés como el Consejo y la Comisión consideran válido este Reglamento.

a) El *Sr. Mulder* afirma que el Reglamento nº 857/84 vulnera los principios de seguridad jurídica y de proporcionalidad, el derecho de propiedad, el principio de no discriminación y el de la prohibición de desviación de poder.

Por lo que se refiere al principio de seguridad jurídica, expone que el Reglamento nº 1078/77 persigue al mismo tiempo un objetivo de política de mercado en lo que atañe a la prima por no comercialización (temporal) de la leche y un objetivo de política estructural, en lo relativo a la reconversión (definitiva) del ganado lechero. El sistema de primas por no comercialización constituye, por consiguiente, una medida de política de mercado que tiene como finalidad alcanzar un nivel de precios que tenga en cuenta tanto los intereses del conjunto de la producción comunitaria en el sector afectado, como los intereses de los consumidores, y que asegure al propio tiempo los abastecimientos sin provocar una producción excedentaria.

El Consejo ignoró el objetivo de política de mercado de este Reglamento al adoptar el Reglamento nº 857/84. Los propietarios de ganado vacuno lechero se encontraron en 1984 ante un régimen comunitario que les impide de hecho definitivamente su actividad profesional, dado que no pueden producir durante un período suplementario de al menos cinco años, sin tener no obstante derecho a indemnización, como sucedía antes de 1984. Al actuar de esta forma, el Consejo lesionó la confianza legítima de los operadores que decidieron en 1979 acogerse al régimen del Reglamento nº 1078/77 y que podían esperar reanudar la producción al término del contrato, si lo deseaban.

El Reglamento nº 857/84 viola también el principio de proporcionalidad, puesto que la limitación de la producción lechera, objetivo perseguido por el régimen de tasa suplementaria, se transformó de hecho para los operadores económicos afectados en una imposibilidad permanente de producir leche.

En cuanto a la pretendida violación del derecho de propiedad, el Sr. Mulder se remite a la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1979 (Hauer, 44/79, Rec. 1979, p. 3727), en cuya virtud el derecho de propiedad está garantizado en el orden jurídico comunitario. El Reglamento nº 857/84 supone una expropiación fáctica, ya que el derecho de propiedad se ve sujeto a tales restricciones que el propio derecho desaparece. El régimen establecido tiene como efecto que al interesado no le sea ya posible ejercer su explotación de ganado vacuno lechero, ni cederla en condiciones de rentabilidad. Tal restricción del uso de la propiedad sobrepasa lo que es necesario para alcanzar la finalidad de la normativa, a saber la restricción de la producción lechera.

Por lo que se refiere al principio de no discriminación, el Sr. Mulder alega que la normativa en cuestión realiza un trato idéntico de situaciones distintas y un trato distinto de situaciones idénticas, o, cuando menos, comparables, en contradicción con el apartado 3 del artículo 40 del Tratado.

Efectivamente, los productores de leche que no entregaron este producto en el transcurso del año de referencia, a causa de los compromisos contraídos en virtud del Reglamento nº 1078/77, se ven discriminados en relación con los productores que no participaron en tales programas, y con los que sí participaron en tales programas, pero cuyo contrato terminó en el transcurso del año de referencia y que, por tanto, habían reanudado la producción. Por otra parte, se produce una discriminación con relación a los productores que, a causa de acontecimientos excepcionales, no tuvieron producción computable en el transcurso del año de referencia, y a los que puede concederse una cantidad de referencia especial o suplementaria en virtud del punto 3 del artículo 3 del Reglamento nº 857/84.

Finalmente, el Sr. Mulder alega una desviación de poder, en cuanto el Reglamento nº 1078/77 estaba destinado a constituir una medida de política de mercado, pero se ha convertido esencialmente en una medida estructural, por efecto de la tasa suplementaria.

En conclusión, el Sr. Mulder sugiere responder de esta forma a la segunda cuestión:

«El Reglamento nº 857/84 carece de validez por incompatibilidad con los principios generales del Derecho comunitario en la medida en que no prevé la concesión de una cantidad de referencia a los propietarios de ganado vacuno lechero que, en base al Reglamento nº 1078/77, se acogieron al sistema de primas por no comercialización de leche.»

b) El *Gobierno neerlandés* niega la existencia de una violación de los principios generales del derecho.

No se conculcó el principio de seguridad jurídica, ya que el Reglamento nº 1078/77 no suscitó expectativas que puedan gozar de protección jurídica en quienes se acogieron al mismo. Esta disposición, que trata de favorecer el cese de la producción lechera en determinadas explotaciones, no induce a la creencia de que quienes no entregaron leche durante un período de cinco años podrían reanudar la producción.

Tampoco cabe admitir que se haya conculcado el principio de proporcionalidad, puesto que quienes se acogieron al Reglamento nº 1078/77 no se ven afectados en excesiva medida en relación a otros productores potenciales que tampoco disponían de una cantidad de referencia. El principio que se halla en la base de la tasa suplementaria, a saber, que los productores que hayan producido una determinada cantidad de leche durante el año de referencia no pagan tasa suplementaria por esta cantidad, se aplica de forma general a todos los interesados. Por lo demás, el artículo 3 del Reglamento nº 857/84, relativo a la obtención de una cantidad de referencia específica, se aplica a aquellos que se acogieron al Reglamento nº 1078/77 al igual que a todos los demás productores. En la práctica, cierto número de casos se tomaron en cuenta para una concesión por este concepto.

Tampoco puede estimarse el argumento fundado en una discriminación, dado que quienes se acogieron al Reglamento nº 1078/77 no se encuentran en una situación fundamentalmente distinta de la de los productores lecheros que no entregaron leche en el transcurso del año de referencia por otras razones; el establecimiento de la tasa suplementaria habría constituido un riesgo económico para todos los productores que hubieran querido comenzar o ampliar su producción. La misma consideración vale para realizar la comparación entre quienes se acogieron al Reglamento nº 1078/77 y habían ya determinado su período de cinco años sin producción en el transcurso del año de referencia y habían reanudado la producción, y los que se hallaban aún en su período de no producción de cinco años y, por consiguiente, no podían acreditar entregas. A este respecto, el Reglamento nº 857/84 trazó una línea divisoria aplicable sin distinción respecto a todos los productores.

El Gobierno neerlandés considera además que la normativa controvertida no constituye una violación inadmisible del derecho de propiedad, al estar subordinado el ejercicio de este derecho a ciertos requisitos por razones de interés comunitario general. En el caso presente, las restricciones al ejercicio del derecho de propiedad se imponen a todos los productores; están justificadas por consideraciones imperativas de interés general, a saber, el fin de controlar los excedentes en el sector de la leche y de los productos lácteos; además, la medida controvertida tiene una duración limitada de cinco años. Salvo excepciones, tales restricciones son aplicables sin distinción y tampoco pueden considerarse como una desventaja excesiva para determinadas categorías de productores, o de productores potenciales.

Por lo que se refiere a la cuestión de la desviación de poder, el gobierno neerlandés considera que nada en el presente caso indica que el legislador comunitario ejerciera sus potestades con fines distintos de aquellos para los que le fueron concedidas. Tampoco cabe afirmar que se haya perseguido efectivamente una finalidad de política estructural mediante una medida que completa la organización del mercado en el sector de la leche y de los productos lácteos. El régimen de la tasa suplementaria trata exclusivamente de impedir los excedentes mediante un sistema de cuotas individuales de producción. Si bien este régimen puede efectivamente tener temporalmente tal efecto de congelación estructural, la aparición de este posible efecto secundario no puede confundirse con el fin principal de la tasa suplementaria, que es reducir los costosos excedentes, que son, además, políticamente indeseables.

c) El *Consejo* estima que se desprende de sus observaciones presentadas en relación con la primera cuestión que el Reglamento

nº 857/84 no puede ser declarado nulo por los motivos que se indican en la resolución de remisión.

d) La *Comisión* pone de manifiesto que la concesión de cantidades de referencia a los productores que no entregaron leche, o que entregaron sólo cantidades relativamente reducidas de este producto en el transcurso del año de referencia, está sujeta a ciertos requisitos que son principalmente propios de la política de estructuras. Por consiguiente, estos requisitos deben igualmente tomarse en cuenta en el momento de la concesión de cantidades de referencia a los productores que contrajeron el compromiso que se discute en el marco del régimen de primas del Reglamento nº 1078/77. Sin embargo, de ello no se sigue que los Estados miembros no puedan adoptar disposiciones con vistas a atribuir una cantidad de referencia específica a tales productores, teniendo en cuenta tales exigencias de política estructural. Por esta razón, la Comisión estima que no es necesario responder a la segunda cuestión.

Expone la Comisión a continuación, con carácter subsidiario, las razones por las cuales el legislador comunitario no autorizó formalmente a los Estados miembros a atribuir pura y simplemente, sin establecer requisitos suplementarios, una cantidad de referencia a la categoría de productores de que se trata. Si el Reglamento nº 857/84 prevé tal régimen formal para los productores que hubieran suscrito con anterioridad al 1 de marzo de 1984 un plan de desarrollo de la producción lechera, la justificación de ello es que los planes de desarrollo de que se trata se elaboran en base a criterios comunitarios y pueden ser subvencionados mediante ayudas de la Comunidad. Se pondría en peligro su finalidad si las explotaciones afectadas no pudieran obtener cantidades de referencia correspondientes al volumen de producción definido en el plan suscrito. Por el contrario, el régimen de primas establecido por el Reglamento nº 1078/77 trata de incitar a las mencionadas explotaciones a renunciar definitivamente a la producción lechera. Tal es el caso no sólo de la prima por reconversión sino también de la prima por no comercialización en un período de cinco años.

Por lo que se refiere a los motivos expuestos por el demandante, la Comisión niega que se haya conculcado el principio de seguridad jurídica, pues los productores afectados no podían esperar disponer al término de su obligación de un derecho ilimitado a reanudar pura y simplemente la producción y la entrega de leche en base a la situación anterior, sin estar sujetos a restricciones propias de la política de mercados o de la política estructural que la Comisión pudiera adoptar eventualmente en el intervalo.

Con mayor razón, tampoco cabe afirmar que se haya conculcado el principio de proporcionalidad por cuanto el Reglamento nº 857/84 excluye de hecho la posibilidad de producir leche, no ya durante un período de cinco años, sino durante un período de diez. Con independencia del hecho de que la exclusión durante los primeros cinco años haya sido voluntariamente aceptada por el demandante en el marco del Reglamento nº 1078/77, hay que subrayar que durante el segundo período quinquenal (el cual puede coincidir en parte con el primer período), los Estados miembros están facultados para conceder una cantidad de referencia específica al productor que no hubiera entregado leche durante el año de referencia considerado, siempre que cumpla ciertas exigencias de política estructural.

Tratándose de la pretendida violación del derecho de propiedad, la Comisión observa que permite afirmar que la explotación del demandante en el litigio principal no puede desarrollar otras actividades económica-

mente rentables como es el caso de la crianza de animales para producción de carne, o la producción de forrajeras.

Los Reglamentos comunitarios en cuestión tampoco contienen una discriminación, en el sentido del apartado 3 del artículo 40 del Tratado, en detrimento de los productores que no entregaron leche durante un período de cinco años en el marco del Reglamento nº 1078/77. Efectivamente, si hubiera reservado a estos productores un trato más favorable que a otros que no entregaron leche en el transcurso del año de referencia considerado, podría plantearse la cuestión de si los productores últimamente citados son objeto de discriminación. Por otra parte, el hecho de que los productores que ya estaban liberados de su obligación quinquenal, en 1983, se encuentren en una situación más favorable que los que seguían sujetos en esa época a su obligación, es la consecuencia inevitable de la circunstancia de que el establecimiento de la tasa suplementaria modificó la situación anterior.

Finalmente, el motivo de la desviación de poder se apoya en la hipótesis errónea de que el Reglamento nº 1078/77, al igual que los Reglamentos relativos a la tasa suplementaria, constituyen, cada uno por sí solo, simples medidas de regulación del mercado que, en conjunción entre sí, producen el efecto de una medida estructural. Las dos categorías de medidas tienen antes bien una función tanto de regulación del mercado y de la producción como de mejora de las estructuras.

Por consiguiente, la Comisión concluye afirmando que el examen de la segunda cuestión no ha puesto de manifiesto hechos o circunstancias que puedan afectar a la validez del Reglamento nº 857/84.

3. *Sobre la tercera cuestión*

El Sr. Mulder sugiere responder afirmativamente a la tercera cuestión mientras que el Gobierno neerlandés propone una respuesta negativa. Por su parte, tanto el Consejo como la Comisión estiman que esta cuestión requiere una respuesta matizada, en el sentido que, en el ejercicio de su facultad de apreciación, los Estados miembros están obligados a respetar los objetivos de la normativa en cuestión y los principios generales de Derecho comunitario.

a) Entiende el *Sr. Mulder*, que los principios generales del derecho comunitario exigen, a través del artículo 5 del Tratado, que los Estados miembros tengan en cuenta una situación como aquélla de la que conoce el órgano jurisdiccional nacional. Por consiguiente, deben, bien dictar una normativa específica para quienes se acogieron al régimen de no comercialización previsto en el Reglamento nº 1078/77 bien aplicar, en la medida de lo posible, en tales casos las disposiciones comunitarias en vigor, que prevén la concesión de cantidades de referencia específicas o suplementarias en circunstancias particulares [en especial las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 4 así como el artículo 3 del Reglamento nº 857/84]. Además, este punto de vista viene expuesto en una Resolución del Parlamenteo Europeo, de 11 de octubre de 1985, relativa a la aplicación del régimen de cuotas lecheras (DO C 288, p. 148).

Como conclusión, el Sr. Mulder sugiere responder de la siguiente forma a la tercera cuestión:

«Un Estado miembro actúa en contra de los principios generales del Derecho comunitario al no dictar medidas específicas en favor de quienes, en el marco del Reglamento nº 1078/77, no entregaron leche en el transcurso de uno u otro año de referencia

y también en cuanto, al conceder una cuota individual, no tiene en cuenta los intereses de dicha categoría de agricultores mediante la utilización de todas las posibilidades ofrecidas a este efecto por los Reglamentos comunitarios.»

b) El *Gobierno neerlandés* pone de manifiesto que, aún suponiendo que la normativa comunitaria permita a los Estados miembros conceder cantidades de referencia específicas a quienes se acogieron al Reglamento nº 1078/77, lo que niega el Gobierno neerlandés, ello no significa que los Estados miembros tengan la obligación de actuar de tal forma.

c) El *Consejo* recuerda que el Reglamento nº 857/84 deja a los Estados miembros la elección entre varias posibilidades para conceder cuotas no sujetas a la tasa suplementaria a los productores que, en el año de referencia, percibieron la prima por no comercialización en virtud del Reglamento nº 1078/77. Sin embargo, la normativa en cuestión no les impone ninguna obligación precisa en la materia.

No obstante, el Consejo admite que puede deducirse eventualmente una obligación de los principios generales del Derecho comunitario y, sobre todo, de los principios de no discriminación y de proporcionalidad. El objetivo de estabilización del mercado lechero perseguido no exige efectivamente ni denegar sistemáticamente cualquier petición como la que nos ocupa ni tampoco conceder, en casos como el del litigio principal, cuotas de producción en función de las cantidades solicitadas.

Por consiguiente, el Consejo sugiere la siguiente respuesta a la tercera cuestión:

«El Reglamento nº 857/84 no impone una obligación precisa a los Estados miembros en la materia; por el contrario, les deja un cierto margen de discrecionalidad en el ejercicio de las facultades previstas en los artículos 3, 4 y 4 *bis*. Incumbe al Tribunal de Justicia determinar en qué medida los Estados miembros han de respetar, en el ejercicio de esta potestad discrecional, los principios generales del Derecho comunitario y, en especial, los principios de no discriminación y de proporcionalidad, actuando siempre de conformidad con los objetivos de la normativa comunitaria de estabilización y reestructuración de la producción lechera.»

d) La *Comisión* expone que las posibilidades de conceder cantidades de referencia a los productores que no entregaron leche en el transcurso del año de referencia considerado, vienen establecidas en el Reglamento nº 857/84 como atribuciones a los Estados miembros, y no como obligaciones.

Sin embargo, como medida de política agraria común, la tasa suplementaria debe respetar los objetivos definidos en los artículos 39 y 40 del Tratado. Por consiguiente, cuando la Comunidad, con ocasión de la aplicación de esta tasa, atribuye ciertas funciones a los Estados miembros, éstos deben, en el ejercicio de éstas, respetar no sólo la definición específica de las competencias, sino también el objetivo perseguido mediante el establecimiento de la tasa suplementaria, a saber, el control del crecimiento de la producción lechera a la vez que permitir la evolución y la adaptación necesarias en el orden estructural, al igual que los objetivos y principios de la política agrícola común y los principios generales del Derecho comunitario.

Con estas miras, la Comisión precisa que la competencia para conceder cantidades de referencia específicas a los productores que

presentaron antes del 1 de marzo de 1984 un plan de desarrollo de la producción lechera (párrafo 1 del punto 1 del artículo 3) fue conferida para promover el desarrollo de las explotaciones agrícolas. Por consiguiente, es preciso admitir que los Estados miembros no tienen la facultad de no ejercer en modo alguno esta competencia; su facultad de apreciación se refiere más bien a la determinación de la cantidad de referencia específica a atribuir. Consideraciones análogas pueden aplicarse a las inversiones realizadas sin plan de desarrollo (párrafo 2 del punto 1 del artículo 3), quedando claro, sin embargo, que los Estados miembros tienen al respecto una facultad de apreciación más amplia.

Por la misma razón, las competencias conferidas por las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 4, que se inscriben en el marco de las medidas de reestructuración del sector agraria adoptadas por el propio Estado miembro, deben ejercerse teniendo en cuenta la finalidad de la tasa suplementaria y las finalidades y principios generales de la política agraria común, así como los principios generales del Derecho comunitario.

Como conclusión, la Comisión propone responder como sigue a la tercera cuestión:

«Al decidir eventualmente la concesión de una cantidad de referencia concreta a quienes no entregaron leche en el transcurso del año de referencia a causa de una obligación contraída en el marco del Reglamento nº 1078/77, los Estados miembros deben inspirarse en la finalidad de las competencias previstas por el Reglamento nº 857/84 y a las que se refiere la respuesta a la primera cuestión, así como en la finalidad de la tasa suplementaria, que es controlar el crecimiento de la producción lechera y también permitir la evolución y la adaptación necesarias en el orden estructural, al igual que en los objetivos de la política agraria común y en los principios generales del Derecho comunitario, y en especial en los principios de no discriminación y de proporcionalidad»

U. Everling
Juez Ponente