SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 16 de diciembre de 1998 *

En el asunto C-374/96,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Finanzgericht Düsseldorf (Alemania), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Florian Vorderbrüggen

y

Hauptzollamt Bielefeld,

una decisión prejudicial sobre la validez del párrafo primero del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión, de 3 de junio de 1988, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 (DO L 139, p. 12), que fue insertado por el Reglamento (CEE) nº 1033/89 de la Comisión, de 20 de abril de 1989 (DO L 110, p. 27),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por los Sres.: G. Hirsch (Ponente), Presidente de Sala; G. F. Mancini y R. Schintgen, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Dierk Booß, Consejero Jurídico principal, en calidad de Agente, asistido por los Sres. Hans-Jürgen Rabe, Georg M. Berrisch y Marco Núñez Müller, Abogados de Bruselas,

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Vorderbrüggen, representado por el Sr. Mechtild Düsing, Abogado de Münster, y de la Comisión, representada por el Sr. Marco Núñez Müller, expuestas en la vista de 11 de junio de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de septiembre de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 13 de noviembre de 1996, recibida en el Tribunal de Justicia el 26 de noviembre siguiente, el Finanzgericht Düsseldorf planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, una cuestión sobre la validez del párrafo primero del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión, de 3 de junio de 1988, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 (DO L 139, p. 12), que fue insertado por el Reglamento (CEE) nº 1033/89 de la Comisión, de 20 de abril de 1989 (DO L 110, p. 27).

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre el Sr. Vorderbrüggen, productor de leche, y el Hauptzollamt Bielefeld (en lo sucesivo, «HZA Bielefeld») acerca de la negativa de éste a atribuirle una cantidad de referencia específica definitiva debido a que no había reanudado la producción de leche dentro del plazo establecido.

Marco normativo

3 Debido a que el sector de la leche y de los productos lácteos, regulado por el Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, 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), se caracterizaba por una producción excedentaria, el Reglamento (CEE) nº 1078/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, por el que se establece un régimen de primas por no comercialización de leche y de productos lácteos y por reconversión de ganado vacuno lechero (DO L 131, p. 1; EE 03/12, p. 143), estableció, en particular, para reducir la oferta, un sistema de primas en beneficio de los agricultores que renunciaran a comercializar leche y productos lácteos procedentes de su explotación o que reconvirtieran su ganado vacuno lechero a la producción de carne.

4 Dada la persistencia del desequilibrio entre la oferta y la demanda en el sector de la leche, se introdujo un régimen de tasa suplementaria mediante el Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68 (DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61), y el Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 (DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64). Según este artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68, tal como fue añadido por el Reglamento nº 856/84, deberá pagarse una tasa suplementaria por las cantidades que sobrepasen una cantidad de referencia que debe determinarse ya sea según la cantidad de leche o de equivalente de leche entregada por un productor, ya sea según la misma cantidad adquirida por un comprador durante un año de referencia. Según la fórmula adoptada por Alemania, el productor es el deudor de la tasa.

5 Un productor que había contraído, por un período que incluía el año de referencia, un compromiso con arreglo al Reglamento nº 1078/77 no tuvo producción durante dicho año de referencia, de modo que no pudo obtener una cantidad de referencia conforme al régimen inicial.

6 Mediante las sentencias de 28 de abril de 1988, Mulder (120/86, Rec. p. 2321), y Von Deetzen (170/86, Rec. p. 2355), el Tribunal de Justicia declaró que el Reglamento nº 857/84, desarrollado por el Reglamento nº 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68 (DO L 132, p. 11; EE 03/30, p. 208), era inválido en la medida en que no preveía la atribución de una cantidad de referencia a los productores que no hubieran entregado leche durante el año de referencia considerado por el correspondiente Estado miembro.

7 Con objeto de atenerse a ambas sentencias, el Reglamento (CEE) nº 764/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989, por el que se modifica el Reglamento nº 857/84 (DO L 84, p. 2), añadió al Reglamento nº 857/84 un nuevo artículo 3 *bis* que prevé la asignación de una cantidad de referencia específica, cuando se cumplan determinados requisitos, a esta categoría de productores comúnmente denominados «productores SLOM».

8 Por lo que se refiere a la asignación definitiva de una cantidad de referencia específica, el apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, en su versión resultante del Reglamento nº 764/89, disponía inicialmente lo siguiente:

«Si, en un plazo de dos años a partir del 29 de marzo de 1989, el productor pudiere demostrar a satisfacción de la autoridad competente que ha reanudado efectivamente las ventas directas y/o las entregas, y que dichas ventas directas y/o dichas entregas han alcanzado durante los últimos doce meses un nivel igual o superior al 80 % de la cantidad de referencia provisional, la cantidad de referencia específica se le asignará definitivamente [...]»

9 Las sentencias de 11 de diciembre de 1990, Spagl (C-189/89, Rec. p. I-4539) y Pastätter (C-217/89, Rec. p. I-4585), declararon inválidos los apartados 1 y 2 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, modificado por el Reglamento nº 764/89; el Reglamento nº 857/84 fue modificado en consecuencia mediante el Reglamento (CEE) nº 1639/91 del Consejo, de 13 de junio de 1991 (DO L 150, p. 35). Así, la letra c) de la parte II del artículo 1 de este último Reglamento modificó igualmente el apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 de la siguiente forma:

«Si, en un plazo de dos años a partir del 29 de marzo de 1989 o, en el caso contemplado en el último párrafo del apartado 1, a partir del 1 de julio de 1991, siempre que se prorrogue el régimen de la tasa suplementaria, el productor pudiere demostrar a satisfacción de la autoridad competente que ha reanudado efectivamente las ventas directas y/o las entregas y que dichas ventas y/o entregas han alcanzado durante los últimos doce meses un nivel igual o superior al 80 % de la cantidad de referencia provisional, la cantidad de referencia específica le será atribuida definitivamente [...]»

10 El Reglamento nº 1546/88, que sustituyó al Reglamento nº 1371/84, fue, a su vez, modificado, como consecuencia de las sentencias Mulder y Von Deetzen, antes citadas, por el Reglamento nº 1033/89.

11 El apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 1546/88, insertado por el Reglamento nº 1033/89, establece, en lo que respecta a los productores SLOM:

«Según normas que determinará el Estado miembro, el productor, antes del 29 de marzo de 1991, aportará a la autoridad competente la prueba de que efectivamente ha reanudado las ventas directas y/o las entregas de leche desde hace al menos doce meses.

El nivel de ventas directas de leche o de productos lácteos y/o el de las entregas de leche en el transcurso de los doce meses anteriores a la presentación de la prueba será determinado por la autoridad competente teniendo en cuenta la evolución del ritmo de producción en la explotación del productor, las condiciones propias de la estación y cualquier circunstancia excepcional [...]»

El litigio principal

12 El Sr. Vorderbrüggen, como productor de leche, contrajo el compromiso de no comercialización de leche con arreglo al Reglamento n° 1078/77 por un período que expiraba el 25 de septiembre de 1985.

13 Previa solicitud del interesado de 28 de junio de 1989, la autoridad competente certificó el 1 de agosto siguiente, que el Sr. Vorderbrüggen cumplía los requisitos para la asignación de la cantidad de referencia específica provisional solicitada.

14 Después de haber reanudado la producción de leche el 23 de agosto de 1990, la cooperativa lechera competente le notificó, mediante escrito de 29 de agosto de 1990, el nivel de su cantidad de referencia específica provisional.

15 El 12 de julio de 1991, el HZA Bielefeld le indicó que la determinación de una cantidad de referencia específica definitiva estaba supeditada, con arreglo al párrafo primero del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento n° 1546/88, insertado por el Reglamento n° 1033/89, a la reanudación de la producción lechera con anterioridad al 29 de marzo de 1990.

16 En estas circunstancias, mediante resolución de 25 de septiembre de 1991, el HZA Bielefeld desestimó la solicitud de asignación de una cantidad de referencia específica definitiva presentada el 27 de agosto de 1991 por el Sr. Vorderbrüggen, debido a que no había reanudado la producción de leche dentro del plazo establecido.

17 Tras ser desestimada su reclamación, el demandante del litigio principal interpuso un recurso el 5 de marzo de 1992 ante el Finanzgericht Düsseldorf.

18 En apoyo de su recurso, sostiene, fundamentalmente, que el apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, modificado por el Reglamento nº 1639/91, no impone ninguna fecha límite para la primera entrega. Habida cuenta de que dicha disposición no impone ningún requisito adicional al que se supedite la concesión de una cantidad de referencia específica definitiva, priva de base jurídica al apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 1546/88, insertado por el Reglamento nº 1033/89.

19 Además, el demandante del litigio principal considera que el artículo 155 del Tratado CE no confiere a la Comisión competencia para adoptar el párrafo primero del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 1546/88, insertado por el Reglamento nº 1033/89.

20 Por último, el demandante del litigio principal estima que su derecho a una cantidad de referencia definitiva se deriva de la letra c) de la parte II del artículo 1 del Reglamento nº 1639/91, que le es aplicable por haber entrado en vigor el 28 de marzo de 1991.

21 Por su parte, el HZA Bielfeld estima que el párrafo primero del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 1546/88, insertado por el Reglamento nº 1033/89, es válido, ya que conforme al artículo 189 del Tratado CE, la Comisión está facultada para adoptar los reglamentos necesarios para el cumplimiento de su misión y, en el marco de esta misión, de conformidad con el artículo 155 del Tratado, le incumbe velar por la aplicación de las disposiciones adoptadas por las Instituciones comunitarias en virtud del Tratado.

22 El Consejo transfirió la competencia a la Comisión en virtud del espíritu y del objeto de la primera parte de la frase del párrafo segundo del apartado 4 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, modificado por el Reglamento nº 1639/91. Aun en caso de declararse la invalidez del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 1546/88, insertado por el Reglamento nº 1033/89, la última frase del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, modificado, exige que, para evitar abusos, el productor de que se trate haya tenido una actividad de producción durante un período de doce meses.

La cuestión prejudicial

23 Por estimar que la asignación de una cantidad de referencia específica definitiva sólo es posible en caso de invalidez del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 1546/88, insertado por el Reglamento nº 1033/89, el Finanzgericht Düsseldorf decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión:

«¿Es válido el párrafo primero del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 1546/88, tal como fue modificado por el Reglamento (CEE) nº 1033/89, en la medida en que, además de lo dispuesto en la primera frase del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 857/84, tal como fue modificado por los Reglamentos (CEE) nºs 764/89 y 1639/91, exige como requisito adicional que el productor haya reanudado efectivamente las ventas directas y/o las entregas de leche desde hace al menos doce meses?»

24 Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional nacional se pregunta sobre la validez del párrafo primero del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 1546/88, que fue insertado por el Reglamento nº 1033/89, por albergar dudas sobre si la Comisión está facultada para supeditar la asignación definitiva de una cantidad de referencia específica al requisito de que el productor haya efectivamente reanudado las ventas directas y/o las entregas de leche, al menos, doce meses antes.

Sobre la interpretación del apartado 3 del artículo 3 **bis** *del Reglamento n° 857/84, modificado por el Reglamento n° 1639/91*

25 Antes de pronunciarse sobre si el párrafo primero del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento n° 1546/88, que fue insertado por el Reglamento n° 1033/89, es inválido como consecuencia de la falta de competencia de la Comisión, es preciso comprobar si dicha disposición puede ser interpretada de modo que resulte conforme con la primera frase del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento n° 857/84, modificado por el Reglamento n° 1639/91 (véase la sentencia de 27 de enero de 1994, Herbrink, C-98/91, Rec. p. I-223, apartado 9).

26 En efecto, la Comisión ha alegado, en particular, que el párrafo primero del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento n° 1546/88, modificado, nada añade a las disposiciones materiales de la primera frase del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento n° 857/84, modificado, y que ambas disposiciones tienen el mismo contenido normativo en lo que se refiere a la fijación de una fecha límite para la primera entrega.

27 Para la asignación definitiva de una cantidad de referencia específica, la primera frase del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento n° 857/84, modificado por el Reglamento n° 1639/91, impone dos requisitos. Por una parte, el productor debe aportar la prueba de que ha reanudado las entregas entre el 29 de marzo de 1989 y el 29 de marzo de 1991; por otra, el nivel de las entregas debe haber alcanzado, en el transcurso de los últimos doce meses, un nivel igual o superior al 80 % de la cantidad de referencia provisional.

28 Como señaló el Abogado General en el punto 41 de sus conclusiones, esta última exigencia, es decir, el haber logrado durante los últimos doce meses un determinado nivel de ventas, en absoluto impone la obligación de reanudar las entregas, como más tarde, al inicio de dicho período, o sea, a más tardar, el 29 de marzo de 1990. En efecto, el período de doce meses debe permitir apreciar, con vistas a la concesión de una cantidad de referencia específica definitiva, el nivel que la producción lechera del productor que la solicita ha alcanzado, efectivamente, en relación con una producción autorizada.

29 Por consiguiente, la primera frase del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, modificado por el Reglamento nº 1639/91, no se refiere al inicio de las entregas en el marco de la asignación de una cantidad de referencia específica y no puede ser interpretada en el sentido de que se opone a una reanudación de las entregas después de dicha fecha.

30 Si la interpretación del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, modificado por el Reglamento nº 1639/91, no pone, pues, de manifiesto que dicha disposición obligue al productor a respetar una fecha límite de reanudación de las ventas a partir de la cual ya no podrá recibir una cantidad de referencia específica definitiva, dicha interpretación tampoco permite considerar que esta disposición faculta a la Comisión para fijar dicha fecha de reanudación en el párrafo primero del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 1546/88, insertado por el Reglamento nº 1033/89.

Sobre la competencia de la Comisión

31 A este respecto, es preciso recordar que, aunque para el establecimiento de una organización común de mercados en un determinado sector el apartado 3 del artículo 43 del Tratado CE atribuye competencia al Consejo, este último puede, en virtud del artículo 145 del Tratado CE, bien atribuir a la Comisión las competencias de ejecución de las normas que establezca, o bien reservarse el derecho al ejercicio directo de las competencias de ejecución.

32 De este modo, el artículo 145 del Tratado faculta al Consejo y, por delegación, a la Comisión para adoptar disposiciones de igual naturaleza que garanticen la aplicación de una normativa determinada.

33 Por lo tanto, conforme al apartado 6 del artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68, que fue insertado por el Reglamento nº 856/84, el Consejo establecerá «las normas

generales para la aplicación del presente artículo y, en particular, aquellas relativas a la determinación de las cantidades de referencia, así como el importe de las tasas», mientras que, según el apartado 7 del artículo 5 *quater* del mismo Reglamento, la Comisión establecerá «las modalidades de aplicación [...] según el procedimiento contemplado en el artículo 30».

34 De conformidad con este sistema de reparto de las competencias, el Consejo estableció las normas generales para la aplicación del Reglamento nº 857/84 y la Comisión adoptó las modalidades de aplicación del Reglamento nº 1546/88, Reglamentos que fueron modificados últimamente como consecuencia de las sentencias Mulder y Von Deetzen, antes citadas, con vistas a integrar a los productores SLOM en el régimen de la tasa suplementaria.

35 Sobre la base de la distinción efectuada en los apartados 6 y 7 del artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68, modificado, entre, por una parte, las normas generales para la aplicación que comprenden, en particular, las relativas a la determinación de las cantidades de referencia y de referencia específica que figuran en el Reglamento nº 857/84 y, por otra, las modalidades de aplicación reservadas a la Comisión, procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión está facultada, en el ejercicio de las competencias que le han sido conferidas por el Consejo para la ejecución de una organización común de mercados en el sector agrario, para adoptar todas las modalidades de aplicación necesarias para el buen funcionamiento del régimen previsto, siempre y cuando no sean contrarias a la normativa de base o a la normativa de aplicación del Consejo (véase la sentencia de 2 de mayo de 1990, Hopermann, C-358/88, Rec. p. I-1687, apartado 8).

36 Dentro de estos límites, cuando el Consejo ha fijado en su Reglamento de base las normas esenciales de la materia regulada, puede delegar en la Comisión la facultad general de adoptar las modalidades de aplicación, sin que deba precisar los elementos esenciales de las competencias delegadas y, para ello, una disposición redactada en términos generales proporciona una base de habilitación suficiente (sentencia de 27 de octubre de 1992, Alemania/Comisión, C-240/90, Rec. p. I-5383, apartado 41).

37 Por consiguiente, el apartado 7 del artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68, insertado por el Reglamento nº 856/84, autoriza a la Comisión a imponer requisitos adicionales siempre y cuando éstos, por una parte, respeten las normas de aplicación fijadas por el propio Consejo en el Reglamento nº 857/84 y, por otra, aseguren el funcionamiento correcto del régimen de cantidades de referencia.

38 En la medida en que nada permite concluir que los requisitos enunciados por el Consejo en la primera frase del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, modificado por el Reglamento nº 1639/91, tengan un carácter taxativo, dicha disposición no excluye que la Comisión pueda completarlos previendo otras exigencias compatibles con ellos. La fecha límite de 29 de marzo de 1991 fijada por el párrafo primero del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 1546/88, insertado por el Reglamento nº 1033/89, satisface este último criterio de compatibilidad, como señaló el Abogado General en el punto 71 de sus conclusiones.

39 Dicha exigencia adicional del transcurso de un período mínimo desde la reanudación de las entregas es igualmente necesaria para asegurar el buen funcionamiento del régimen de cuotas lecheras.

40 Según el cuarto considerando del Reglamento nº 1033/89, deben establecerse normas de procedimiento, entre ellas la fijación de plazos, a fin de que la aplicación de las disposiciones del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 se lleve a cabo en condiciones que aseguren el cumplimiento de los derechos y obligaciones de todas las partes interesadas.

41 Pues bien, la exigencia de una fecha límite permite conciliar la extensión ineluctable de la producción de leche mediante la inclusión de los productores SLOM en el régimen de la tasa suplementaria con la preocupación, mencionada en el quinto considerando del Reglamento nº 764/89, por no comprometer la frágil estabilidad adquirida en el mercado de los productos lácteos.

42 En efecto, a fin de evitar maniobras especulativas consistentes en reanudar la producción para obtener una cantidad de referencia específica definitiva con la única finalidad de comercializarla mediante su venta, la existencia de una fecha límite, como la controvertida en el caso de autos, confiere una determinada garantía de que el beneficiario amparado en el régimen SLOM tiene la seria voluntad de reanudar la producción y la capacidad real para hacerlo.

43 A la vista de las consideraciones que anteceden, procede responder a la cuestión planteada que el examen de la cuestión prejudicial no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del párrafo primero del apartado 3 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 1546/88, que fue insertado por el Reglamento nº 1033/89, en la medida en que dicha disposición exige la reanudación efectiva de las entregas de leche con anterioridad al 29 de marzo de 1990.

Costas

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

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Finanzgericht Düsseldorf mediante resolución de 13 de noviembre de 1996, declara:

El examen de la cuestión prejudicial no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del párrafo primero del apartado 3 del artículo 3 *bis* del

Reglamento (CEE) n° 1546/88 de la Comisión, de 3 de junio de 1988, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) n° 804/68, que fue insertado por el Reglamento (CEE) n° 1033/89 de la Comisión, de 20 de abril de 1989, en la medida en que dicha disposición exige la reanudación efectiva de las entregas de leche con anterioridad al 29 de marzo de 1990.

Hirsch Mancini Schintgen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de diciembre de 1998.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Segunda

G. Hirsch