CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 24 de septiembre de 1998 *

1. Las cuestiones prejudiciales que le han sido planteadas al Tribunal de Justicia por el Bundesverwaltungsgericht versan sobre la normativa comunitaria sobre cuotas lecheras. Se refieren, en concreto, a la parte de esta normativa que, adoptada tras las sentencias Mulder [1] y Von Deetzen, [2] se aplica a los productores de leche y de productos lácteos, quienes con anterioridad estaban sujetos a la legislación que establece un régimen de primas por no comercialización de leche y por reconversión de ganado lechero.

I. La normativa comunitaria

2. La organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos fue creada en 1968 mediante el Reglamento (CEE) nº 804/68. [3] Habiéndose caracterizado la situación de este mercado, desde su origen, por una tendencia al desequilibrio entre la oferta y la demanda con la consecuencia de excedentes estructurales, la normativa comunitaria está marcada por la voluntad del legislador de frenar el incremento de producción.

El régimen de primas por no comercialización y por reconversión

3. Por este motivo el Reglamento (CEE) nº 1078/77 [4] previó una serie de medidas para la reducción de la oferta. En especial, se creó un sistema de primas para los agricultores que renunciasen durante cinco años a comercializar leche y productos lácteos procedentes de sus explotaciones o que reconvirtiesen su ganado lechero para la producción de carne durante un período de cuatro años.

El régimen de tasas suplementarias

4. En 1984, se comprobó que, a pesar de las medidas creadas, la producción de leche seguía aumentando sin cesar. Al resultar necesarias medidas más rigurosas, la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos fue profundamente modificada mediante la introducción de un sistema

* Lengua original: francés.

1 — Sentencia de 28 de abril de 1988 (120/86, Rec. p. 2321).

2 — Sentencia de 28 de abril de 1988 (170/86, Rec. p. 2355).

3 — Reglamento del Consejo, de 27 de junio de 1968 (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146).

4 — Reglamento 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).

de tasas suplementarias, también llamado «régimen de cuotas lecheras».

5. El artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68, añadido mediante el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 856/84, [5] introdujo un sistema de tasas suplementarias debidas por cualquier productor (fórmula A) o comprador (fórmula B) de leche de vaca por cantidades que sobrepasasen una cantidad de referencia individual anual, la llamada «cuota lechera». La República Federal de Alemania optó por la fórmula A.

6. En virtud del apartado 3 de este artículo, la suma de las cantidades de referencia atribuidas a las personas sujetas a la tasa en un Estado miembro, no puede exceder de una cantidad global garantizada, distinta según los Estados miembros, e igual a la suma de las cantidades de leche suministradas a empresas que tratan o transforman leche u otros productos lácteos en cada Estado miembro durante el año civil de 1981, aumentadas en un 1 %.

7. Las reglas generales relativas a la aplicación de la tasa suplementaria fueron establecidas por el Reglamento (CEE) nº 857/84. [6] En Alemania la cantidad de referencia se fijó tomando como base el año 1983. El apartado 2 del artículo 2 de este Reglamento dispone, efectivamente, que los Estados miembros podrán 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 de 1982 o el año civil de 1983 afectada por un porcentaje establecido de manera que no sobrepase la cantidad garantizada definida en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 modificado.

8. Este sistema no preveía la posibilidad de atribuir una cuota en favor de aquellos productores que, por el hecho de participar en el régimen temporal de no comercialización previsto por el Reglamento nº 1078/77, no hubieran suministrado o vendido leche durante el año de referencia considerado para la atribución de cuotas (se llama, generalmente, a estos productores, «productores Slom» [7]).

9. En las dos sentencias Mulder y Von Deetzen, antes mencionadas, el Tribunal de Justicia consideró que esta normativa, en la medida en que no preveía la atribución de cantidades de referencia a los productores Slom, vulneraba la confianza legítima que estos productores podían tener en el carácter limitado de los efectos del régimen al que se habían sometido, y, por tanto, debía ser anulado.

5 — Reglamento del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se modifica el Reglamento nº 804/68 (DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61).

6 — Reglamento 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 nº 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64; en lo sucesivo, «Reglamento controvertido»).

7 — La expresión «Slom» proviene del neerlandés «slachtoffers omschakeling», que significa «víctimas de reconversión». Las siglas SLOM existían con anterioridad en la práctica neerlandesa: proviene de «Stopzetting Leveranties en Omschakeling Melkproduktie», que significa «suspensión de suministros y reconversión de la producción de leche».

10. Con objeto de atenerse a estas sentencias, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 764/89, [8] que en su artículo 1 añade un artículo 3 *bis* al Reglamento nº 857/84 prevé la atribución provisional de una cantidad de referencia específica a ciertas categorías de productores que hayan participado en regímenes de no comercialización y que cumplan ciertas condiciones.

11. En las sentencias Spagl [9] y Pastätter [10], los apartados 1 y 2 del artículo 3 fueron anulados. El Tribunal de Justicia consideró que estas disposiciones vulneraban la confianza legítima de los productores que habían participado en el régimen de no comercialización. Por una parte, conforme al tenor del apartado 1, los productores cuyo período de no comercialización finalizaba el 31 de diciembre de 1983 quedaban, efectivamente, excluidos sin motivo alguno de la atribución de una cuota Slom. Por otra parte, la regla prevista en el apartado 2 limitaba la cantidad de referencia específica provisional a un 60 % de la cantidad de leche entregada o vendida por el productor durante el período de doce meses anteriores a la solicitud de la prima por no comercialización, lo que correspondería a una tasa de sacrificio del 40 %, considerada excesiva en comparación con las aplicables a los demás productores.

12. El apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento controvertido fue modificado por la letra a) del apartado II del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1639/91 [11] a fin de aplicar las sentencias Spagl y Pastätter, antes citadas. Se añadió un segundo guión, según el cual la categoría de productores que pueden beneficiarse de la cantidad de referencia específica prevista en el artículo 3 *bis* se extiende a aquellos cuyo período de no comercialización o de reconversión, en ejecución de compromisos contraídos con arreglo al Reglamento nº 1078/77 hubiera expirado en el transcurso del año 1983.

13. El segundo guión del apartado 1 del artículo 3 *bis* establece:

«El productor:

— cuyo período de no comercialización o de reconversión, en ejecución del compromiso contraído con arreglo al Reglamento (CEE) nº 1078/77, venza en 1983 [...]

o

— [...]

8 — Reglamento de 20 de marzo de 1989 por el que se modifica el Reglamento nº 857/84 (DO L 84, p. 2).

9 — Sentencia de 11 de diciembre de 1990 (C-189/89, Rec. p. I-4539).

10 — Sentencia de 11 de diciembre de 1990 (C-217/89, Rec. p. I-4585).

11 — Reglamento del Consejo, de 13 de junio de 1991, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 857/84 (DO L 150, p. 35).

recibirá provisionalmente, a solicitud suya formulada en un plazo de tres meses a partir del 1 de julio de 1991, una cantidad de referencia específica, conforme a las condiciones fijadas en las letras a), b) y d).»

II. Hechos y procedimiento nacional

14. En junio de 1981, el Sr. Wilkens, parte demandante en el proceso principal, obtuvo una prima por reconversión de su ganado lechero en ganado para la producción de carne.

15. En marzo de 1983, con ocasión de una inspección practicada en la explotación, el Bezirksregierung Hannover (Gobierno del distrito de Hannover) descubrió irregularidades en el sacrificio de las vacas lecheras y anuló la resolución de concesión de la prima de reconversión, reclamando la devolución del primer tramo de la prima ya abonado, más intereses.

16. El recurso presentado por el Sr. Wilkens fue desestimado mediante sentencia del Verwaltungsgericht Hannover de 11 de septiembre de 1985, al igual que la apelación formulada contra esta resolución, mediante sentencia del Oberverwaltungsgericht Lüneburg de fecha 26 de abril de 1990. Ambas sentencias adquirieron firmeza.

17. En junio de 1989, el Sr. Wilkens solicitó una cantidad de referencia específica provisional con objeto de reanudar la producción de leche. La Landwirtschaftskammer Hannover (en lo sucesivo, «Cámara agraria de Hannover»), parte demandada en el proceso principal, confirmó que se cumplían los requisitos legales para la atribución de esta cuota específica, reservándose, sin embargo, el derecho de revocar su confirmación en el caso de que el procedimiento pendiente ante el Oberverwaltungsgericht, diera lugar a una reducción de la prima o de la cantidad de leche considerada para el cálculo de la prima.

18. Tras la sentencia del Oberverwaltungsgericht Lüneburg de 26 de abril de 1990 en la que se ratificaba la retirada de la prima, la Cámara agraria de Hannover revocó, mediante resolución de 13 de julio de 1992, la certificación provisional, tras lo cual no podía atribuirse al interesado ninguna cantidad de referencia específica.

19. El recurso presentado por el Sr. Wilkens contra la resolución de revocación fue desestimado por el Verwaltungsgericht Hannover, al igual que la apelación interpuesta ante el Oberverwaltungsgericht Lüneburg.

20. El demandante interpuso recurso de casación contra esta sentencia ante el Bundesverwaltungsgericht.

III. Las cuestiones prejudiciales

21. Por considerar que la resolución del litigio depende de la interpretación y, en su caso, de la validez del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento controvertido, que parece hacer depender la atribución de una cantidad provisional de referencia específica del buen cumplimiento del compromiso de no comercialización o de reconversión contraído en virtud del Reglamento nº 1078/77, el Bundesverwaltungsgericht suspendió el procedimiento y planteó las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Impide el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 857/84, en la versión resultante del Reglamento (CEE) nº 1639/91, la concesión de una cantidad provisional de referencia específica a aquellos productores a quienes se haya exigido la devolución de su prima por no comercialización o por reconversión debido al quebrantamiento del compromiso que habían contraído?

2) En el caso de que se responda afirmativamente, ¿es compatible esta disposición con los principios fundamentales del Derecho comunitario de protección de la confianza legítima y de proporcionalidad?»

IV. La respuesta a las cuestiones

22. Mediante la primera cuestión el Bundesverwaltungsgericht pretende saber si un productor que ha contraído un compromiso de no comercialización o de reconversión en virtud del Reglamento nº 1078/77, [12] pero que ya no tiene derecho a la prima correspondiente por haber quebrantado las obligaciones impuestas por este compromiso, puede, a pesar de ello, beneficiarse de una cantidad de referencia específica, conforme al párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento controvertido con objeto de reanudar la comercialización de leche.

23. Mediante la segunda cuestión el órgano jurisdiccional nacional desea que se dilucide si, en el supuesto de que de esta última disposición resultase que el operador en cuestión no tiene derecho a recibir una cantidad de referencia específica, las normas así interpretadas son compatibles con el principio de confianza legítima y el principio de proporcionalidad.

24. La interpretación de la normativa pertinente que propongo al Tribunal de Justicia será expuesta, en especial, a la luz de estos principios, lo que nos lleva a examinar simultáneamente las dos cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

12 — En las presentes conclusiones, por motivos de simplificación, el término «no comercialización» se entenderá, en lo sucesivo, como «no comercialización o reconversión».

25. Éstas tratan de las disposiciones del artículo 3 *bis* del Reglamento controvertido añadidas a este texto tras la adopción del Reglamento nº 1639/91 con objeto, especialmente, de aplicar el régimen de la tasa suplementaria a los productores cuyo período de no comercialización hubiera terminado en 1983. Según el Bundesverwaltungsgericht, «los compromisos del demandante por su participación en el programa de no comercialización habían expirado con la anulación de la concesión de la prima el 2 de marzo de 1983». [13]

26. Como lo subraya precisamente el órgano jurisdiccional remitente, [14] la letra del texto aplicable no nos es de gran ayuda, ya que pueden efectuarse dos lecturas de estas disposiciones.

27. Puede interpretarse que la condición del vencimiento del período de no comercialización en 1983, establecido para la atribución de una cuota específica, «[...] en ejecución del compromiso contraído en virtud del Reglamento (CEE) nº 1078/77» implica la exigencia de que el productor cumpla con anterioridad las obligaciones que se derivan de este compromiso. Aun cuando no se precise la naturaleza de las obligaciones cuya infracción se opondría a la concesión de una cantidad de referencia específica, tal lectura significaría que la concesión del régimen de la tasa suplementaria está sujeto al cumplimiento del compromiso contraído en el marco del régimen de no comercialización que, en el presente caso, se encuentra en entredicho debido a la decisión de anular la prima asignada al Sr. Wilkens.

28. Sin embargo, esta condición también puede limitarse a la exigencia de vencimiento del período de no comercialización en 1983, como sugiere el objeto de la reforma que llevó al legislador comunitario a modificar el contenido del artículo 3 *bis*. Recordemos, en efecto, que el Reglamento nº 1639/91 tiene precisamente la finalidad de extender el régimen de la tasa suplementaria a los productores cuyo período de no comercialización terminó durante el año 1983. [15] Según esta interpretación, la referencia a la «ejecución del compromiso contraído en virtud del Reglamento (CEE) nº 1078/77» serviría simplemente a designar la normativa sobre la cual se basa el compromiso en cuestión.

29. Para responder a las cuestiones planteadas, resulta, por tanto, necesario recurrir al examen de la finalidad perseguida tanto por la normativa aplicable como, más específicamente, por el artículo 3 *bis* del Reglamento controvertido.

30. Como hemos señalado, tanto el régimen de la tasa suplementaria como el régimen de no comercialización pretenden poner remedio a la situación en la que se encuentra el mercado de productos lácteos en la Comunidad,

13 — Párrafo primero de la parte II de la petición de decisión prejudicial.

14 — *Idem*, párrafos segundo y tercero.

15 — Véase el apartado 12 de las presentes conclusiones.

caracterizado por excedentes estructurales que tienen su origen en un desequilibrio entre la oferta y la demanda. [16]

31. El objetivo principal de estos regímenes sucesivos es el de restablecer el equilibrio en el mercado de la leche y productos lácteos mediante la reducción de la oferta.

32. El artículo 3 *bis* del Reglamento controvertido, que tiene por objeto permitir que los productores que hayan contraído un compromiso en virtud del régimen de no comercialización puedan acogerse al régimen de la tasa suplementaria, se sitúa en la intersección de ambos sistemas.

33. Esto tiene su justificación en la necesidad de preservar la confianza legítima de esta categoría de operadores.

34. Recordemos, efectivamente, que el régimen inicial de la tasa suplementaria no tomaba en cuenta el caso de los productores sometidos al régimen de no comercialización que no habían suministrado leche durante el año de referencia con motivo de su compromiso de no comercialización.

35. Para garantizar el respeto del principio de confianza legítima, el legislador comunitario completó, por consiguiente, el Reglamento controvertido añadiéndole el artículo 3 *bis*, que regula las modalidades de atribución de cuotas específicas a los productores afectados.

36. Para determinar el alcance exacto del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento controvertido, es preciso hacer referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de donde directamente proviene esta disposición. [17]

37. El Tribunal de Justicia declaró en las sentencias Mulder y Von Deetzen, antes citadas, que «[...] 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*». [18]

38. Por lo tanto, la atribución de una cantidad de referencia específica parece claramente reservada a los productores comprometidos en virtud del régimen de no comercialización, que *efectivamente no haya comercializado* leche o productos lácteos hasta la fecha de expiración del período correspondiente a su compromiso.

16 — Primer considerando del Reglamento nº 1078/77 y considerandos primero a cuarto del Reglamento nº 856/84.

17 — Primer considerando del Reglamento nº 764/89

18 — Apartados 25 y 14, respectivamente. El subrayado es mío.

39. La comercialización de leche o de productos lácteos por un productor quebrantando su compromiso contraído en virtud del Reglamento nº 1078/77 da lugar a dos consecuencias.

40. De una parte, en aplicación de este Reglamento, cuyos términos han sido incumplidos, la prima por no comercialización, evidentemente, no está justificada.

41. En la sentencia Jensen, [19] el Tribunal de Justicia ha subrayado que «[...] la causa jurídica esencial de la concesión y de la adquisición definitiva de la prima por no comercialización es el cese efectivo de cualquier comercialización de los productos durante todo el período quinquenal [...]».

42. De otra parte, en virtud del Reglamento controvertido, no puede considerarse que el productor de que se trata pertenezca a aquellos que pueden solicitar la atribución de una cantidad de referencia específica.

43. Manifiestamente, el ámbito de aplicación personal del artículo 3 *bis*, no comprende a los productores que han incumplido su compromiso de no comercialización. Por el contrario, esta disposición está destinada a garantizar la confianza legítima de los operadores económicos que, en aplicación del Reglamento nº 1078/77, no han comercializado leche sin haber renunciado, no obstante, a reanudar la producción y la comercialización al término del período legal de su compromiso.

44. Un productor que se halle en esta situación no puede invocar el *principio de confianza legítima* ante la negativa de atribuirle una cuota específica.

45. En el supuesto de que la pérdida del derecho a la prima resultase de una violación de la obligación de no comercialización, la confianza que el interesado haya podido depositar en el carácter limitado de los efectos del régimen al que se había sometido inicialmente, es decir, la imposibilidad de comercializar leche y productos lácteos únicamente durante un período determinado y la posterior facultad de reanudar esta comercialización, carece de objeto: la prohibición de comercialización ha sido vulnerada y la cuestión relativa a la reanudación de las ventas, habiendo tenido ya lugar, no se plantea.

46. Es preciso subrayar que en este caso la denegación de una cantidad de referencia específica no puede considerarse como una sanción. La Comisión ha indicado, con razón, que tanto la retirada de la prima como la denegación de una cuota específica sólo son consecuencias jurídicas de la aplicación de un régimen legal. Siguiendo esta lógica, pienso

19 — Sentencia de 22 de septiembre de 1988 (199/87, Rec. p. 5045), apartado 30. Véase, más recientemente, la sentencia de 6 de junio de 1996, Ecroyd (C-127/94, Rec. p. I-2731), apartado 48.

que cuando no se cumplen los requisitos establecidos por una normativa para la atribución de un derecho, la denegación de este derecho no puede considerarse como una sanción, sino simplemente como una consecuencia de la delimitación del ámbito de aplicación del régimen de que se trata. [20]

47. El productor afectado se encuentra en la misma situación que un operador que, no habiendo optado por disfrutar de las primas concedidas en virtud del Reglamento nº 1078/77, no ha interrumpido nunca su producción o su comercialización de leche o de productos lácteos.

48. Como ha indicado la Comisión en la vista, tal productor está, por tanto, sometido al régimen de Derecho común de la tasa suplementaria enunciado en el apartado 1 del artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68 y en el artículo 2 del Reglamento controvertido, que prevén la atribución de una cantidad de referencia calculada en función de la cantidad de leche o de equivalente de leche suministrada durante el año de referencia, afectado de un porcentaje establecido de manera que no se sobrepase una cantidad garantizada fija establecida en cada Estado miembro.

49. De la misma manera, apoyo la tesis de la Comisión de que el productor infractor sólo está excluido de la atribución de una cantidad de referencia específica por las cantidades de leche que haya comercializado.

50. La necesidad, mencionada por la Comisión, que se deriva de ello para las autoridades competentes de los Estados miembros, de poder determinar en cada caso particular las cantidades exactas de leche que han sido comercializadas de esta forma, impuesta, a mi juicio, por la exigencia de una puesta en práctica eficaz de la Política Agrícola Común, relacionada con la obtención de datos cuantificados.

51. También se justifica por la aplicación del *principio de proporcionalidad.* En virtud de este principio, una disposición de Derecho comunitario debe poder lograr el objetivo perseguido sin ir más allá de lo que resulta necesario para alcanzarlo.

52. Es indiscutible que, no autorizando la atribución de una cantidad de referencia específica en favor de los productores que hayan comercializado leche con infracción de su compromiso, el artículo 3 *bis* alcanza también su objetivo inicial, que es el de permitir que reanuden su producción los explotadores que hubieran suspendido toda comercialización en aplicación de dicho compromiso.

20 — Véanse las consideraciones formuladas por el Abogado General Sr. Jacobs en sus conclusiones en la sentencia de 27 de octubre de 1992, Alemania/Comisión (C-240/90, Rec. p. I-5383), en especial en el punto 30, respecto del concepto de sanción en el Derecho comunitario, en particular sobre el sentido demasiado amplio que se le atribuye en ocasiones.

53. La interpretación que propongo no parece contraria al principio de proporcionalidad en la medida en que la evaluación de una cuota específica, y, por tanto, de su posible denegación, es estrictamente función de la cantidad de leche comercializada con infracción del compromiso contraído por el productor.

54. Sin embargo, una interpretación de esta disposición como la que propone el Consejo, que consistiría en privar a un productor de cualquier cuota específica cuando haya infringido su compromiso sólo parcialmente, no vulneraría, en mi opinión, el principio de proporcionalidad. Estaría simplemente motivada por otra preocupación, fundada ésta en la disuasión originada por la denegación a que se exponen. Pero, en ese caso el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis*, que cambiaría de naturaleza, establecería una auténtica sanción. Sin embargo, esta interpretación no me parece compatible ni con las exigencias de la seguridad jurídica ni con la finalidad disuasoria de esta disposición, teniendo en cuenta la imprecisión de la regla controvertida sobre el alcance de las consecuencias de su infracción.

55. Con más razón debe preferirse la idea de una limitación de la cuota específica proporcional al incumplimiento de la obligación de no comercialización.

56. El régimen aplicable al productor infractor no siempre es tan fácil de determinar, como lo demuestra la formulación de la cuestión planteada por el Juez remitente. Éste se refiere a las consecuencias que resultan para los productores de la obligación de restituir la prima tras el incumplimiento de su compromiso, *sin mayores precisiones sobre la naturaleza de la infracción censurada.*

57. Cabe preguntarse, por lo tanto, si un incumplimiento distinto de la infracción de la obligación de no comercialización propiamente dicha podría excluir, de la misma manera, la atribución de una cantidad de referencia específica. [21]

58. En la sentencia Drewes, [22] el Tribunal de Justicia precisó que de diversas disposiciones del Reglamento (CEE) nº 1307/77 [23] se desprende que el derecho a la prima se perdía en caso de omisión de las formalidades de marcaje y registro de los animales, que hace imposible la prueba de la utilización de los animales para los fines previstos.

59. Al haber sido dictada cuando únicamente estaba vigente el Reglamento nº 1078/77, esta sentencia no permite delimitar las consecuen-

21 — En efecto, un compromiso contraído en virtud del Reglamento nº 1078/77 no sólo comprende la obligación del productor de no ceder leche ni productos lácteos procedentes de su explotación durante el período de no comercialización, sino que también abarca, por ejemplo, la obligación de no arrendar su ganado lechero ni de confiárselo a otro a título oneroso o gratuito, ni de ceder este ganado, salvo para el sacrificio o la exportación.

22 — Sentencia de 18 de abril de 1989 (358/87, Rec. p. 891), apartados 23 y ss.

23 — Reglamento de la Comisión, de 15 de junio de 1977, relativo a las modalidades de aplicación del régimen de primas por no comercialización de leche y de productos lácteos y por reconversión de ganado vacuno lechero (DO L 150, p. 24).

cias de la pérdida del derecho a la prima respecto a la atribución de una cantidad de referencia específica debida a razones distintas de la no comercialización.

60. En la sentencia Ecroyd antes citada, al contrario, una de las cuestiones suscitadas se refería precisamente a la atribución de una cantidad de referencia específica en caso de un incumplimiento de esta naturaleza.

61. Nadie puso en duda el cumplimiento efectivo por parte del explotador agrícola de la obligación contraída por su antecesor de no comercializar leche o productos lácteos durante el período de no comercialización. [24] El objeto del debate era la falta de contracción, por el sucesor de una explotación agrícola, de un compromiso de proseguir el cumplimiento de las obligaciones contraídas por su antecesor. El Tribunal de Justicia estimó que «[...] no puede admitirse que el hecho de no haber observado una mera formalidad, como [...] [esta], implique la exclusión [...] [del explotador] del régimen de no comercialización, como ocurriría si no hubiera respetado efectivamente el compromiso de no comercialización». [25]

62. El Tribunal de Justicia añadió que debía «[...] señalarse que la solicitud del [productor] dirigida a obtener una cantidad de referencia específica no podía denegarse alegando que no se había comprometido por escrito a proseguir el cumplimiento de las obligaciones contraídas por su predecesor». [26]

63. En mi opinión, la sentencia Ecroyd confirma la idea de que la prueba de la no comercialización es suficiente para justificar la atribución de una cantidad de referencia específica, incluso si no se cumpliesen otras exigencias.

64. La circunstancia de que los derechos y obligaciones discutidos son los que corresponden en virtud del Reglamento controvertido a un explotador agrícola que sucede a un operador que haya sido admitido para participar en un régimen de no comercialización no obsta a la transposición de la solución dada por este Tribunal de Justicia a una situación en la que el interesado es, desde el principio, titular o aspirante a esos derechos y obligaciones.

65. Tanto en un caso como en otro, la obligación de no comercialización se impone al titular en ejercicio de una explotación y, en la sentencia Ecroyd, la particularidad que resulta de la transmisión de ésta, caracterizada por la obligación del sucesor de comprometerse por escrito a proseguir el cumplimiento de las obligaciones contraídas por su antecesor, no se ha considerado suficientemente importante como para justificar que su incumplimiento llevase aparejada la retirada de la prima y la

24 — Apartado 49.

25 — *Idem*, apartado 50.

26 — *Idem*, apartado 51.

denegación de una cantidad de referencia específica.

66. Ciertamente, por esa razón se podría afirmar que el quebrantamiento de una obligación distinta de ésta justificaría, además de la pérdida de la prima, la denegación de una cuota específica; por ejemplo, la cesión de ganado lechero para fines distintos del sacrificio o de la exportación. [27]

67. Sin embargo, me parece que el incumplimiento de este tipo de obligaciones, regulado ya por el sistema creado por el Reglamento nº 1078/77, que permite en este caso la restitución de las cantidades abonadas, no es asimilable a la infracción de la obligación de no comercialización. En efecto, la prueba del incumplimiento de estas obligaciones no basta para determinar la existencia de una cesión de leche o productos lácteos que, por los motivos ya expuestos, justificaría por sí sola la denegación de una cantidad de referencia específica.

68. También pienso que debe descartarse la idea que parece propugnar la sentencia Ecroyd, según la cual existe un vínculo necesario entre el otorgamiento o el mantenimiento de una prima por no comercialización y la atribución de una cantidad de referencia específica.

69. El mantenimiento de la prima privaría automáticamente de base a la denegación de la cuota solicitada y, a la inversa, la retirada de la prima se opondría a la atribución de la cantidad de referencia específica.

70. En realidad, el incumplimiento de la formalidad controvertida, que constituye el origen de la sentencia Ecroyd, también parece haber sido considerado insuficiente por el Tribunal de Justicia para justificar la retirada de la prima y la denegación de la cuota específica, lo que explica la validación de ambas medidas.

71. Pienso que no sucederá necesariamente así en todas las circunstancias, precisamente en razón del objetivo perseguido por el artículo 3 *bis*.

72. Salvo cuando el incumplimiento por parte del titular de la explotación del compromiso contraído en virtud del Reglamento nº 1078/77 consista en la infracción de la obligación de no comercialización, la pérdida del derecho a la prima por no comercialización no lleva necesariamente aparejada la denegación de una cuota específica.

73. Conviene recordar que esta pérdida es la consecuencia legal que resulta sin ambigüedad del régimen establecido por el Reglamento

27 — En el caso que nos ocupa, parece que este tipo de imputación ha dado lugar, al menos en parte, a las resoluciones que el Sr. Wilkens decidió recurrir ante los tribunales. Quiero señalar además, que, como las otras, el éxito del argumento expuesto por la Cámara agraria de Hannover, basado en la infracción de esta obligación, parece haber dependido de la aplicación de reglas relativas a la carga de la prueba.

nº 1078/77 [28] de la posible infracción de una de las múltiples obligaciones vinculadas a él, entre ellas, la obligación de no comercialización.

74. El sistema creado por el artículo 3 *bis* tiene una finalidad distinta de la de garantizar la aplicación efectiva de este régimen. No puede tener una finalidad que no sea la de permitir que los productores que hubieran suspendido su comercialización la reanuden después del período señalado por la ley, con arreglo al Reglamento controvertido. Añadir la denegación de una cuota específica a la denegación de una prima cuando no ha sido comprobada ninguna comercialización, equivaldría a colmar la laguna normativa del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* en contra de esta finalidad. Se privaría así al productor que hubiese cumplido su obligación de no comercialización del derecho de reanudar la producción por motivos no directamente vinculados con la reducción de excedentes.

75. También me parece razonable sostener que la denegación de una cantidad de referencia específica sólo se puede basar en la caducidad del derecho a la prima por no comercialización cuando esta caducidad obedece a una infracción claramente establecida de la obligación de no comercialización.

76. Por lo que respecta, en particular, al asunto que nos ocupa, debe señalarse que la lectura del expediente no permite determinar con certeza los hechos reprochados al Sr. Wilkens por las autoridades competentes nacionales, que condujeron a la anulación de la prima por no comercialización y, por tanto, a la denegación de una cuota específica.

77. El Juez remitente afirma que no se desprende de la resolución recurrida que el solicitante hubiese incumplido la prohibición de producir leche y que la Cámara agraria de Hannover tampoco lo pretende. [29] El Sr. Wilkens mantiene que no se le reprocha el haber seguido produciendo leche durante el período de reconversión. [30] Por el contrario, según el Consejo, el Sr. Wilkens no ha probado el cumplimiento de la obligación de no ceder productos lácteos durante este período. [31]

78. Según el Juez remitente, la Cámara agraria de Hannover justificó mediante la anulación de la prima por no comercialización la retirada de la certificación provisional en la que se acreditaba el cumplimiento de los requisitos para la atribución de una cuota específica. [32]

28 — En la sentencia Jensen, antes citada, se dice que «... la redacción de las disposiciones consideradas [en especial del Reglamento nº 1078/77] *hace ver claramente que, en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas del régimen de primas*, el importe de la prima abonada debe ser reembolsado [...]» (apartado 27, el subrayado es mío).

29 — Párrafo tercero de la parte II de la resolución de remisión.

30 — Punto 1, apartado 1, de sus observaciones escritas.

31 — Punto 6, apartado 2, de sus observaciones escritas.

32 — Párrafo cuarto de la parte I de la resolución de remisión.

79. Pienso que al Tribunal de Justicia no le corresponde examinar los elementos que han servido de base a la retirada de la prima o a la denegación de una cuota específica al solicitante.

80. Incumbe al Juez que conoce del asunto principal averiguar e identificar, con los medios que le otorga su Derecho interno, las circunstancias que permitan confirmar o, al contrario, descartar la hipótesis de la infracción por el Sr. Wilkens de su obligación de no comercialización, o delimitar el alcance exacto de esta infracción, a fin de deducir, a la luz de las orientaciones cuya definición propongo al Tribunal de Justicia, las consecuencias que de ello se siguen en cuanto a la validez de la denegación de una cantidad de referencia específica.

Conclusión

81. A la vista de estas consideraciones, propongo que se responda de la siguiente forma a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Bundesverwaltungsgericht:

«1) El párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del 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 en el sector de la leche y de los productos lácteos, en la versión resultante del Reglamento (CEE) nº 1639/91 del Consejo, de 13 de junio de 1991, debe ser interpretado en el sentido de que impide la atribución de una cantidad provisional de referencia específica a un productor respecto al cual se haya acordado la pérdida del derecho a la obtención de una prima por no comercialización o por reconversión o la devolución del importe de esta prima si el motivo de esta decisión es la infracción por este productor de la obligación de no comercialización contraída en virtud del 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.

2) El examen de la segunda cuestión no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84.»