CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ
presentadas el 21 de mayo de 1992 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

A. Hechos

1. La petición prejudicial del Finanzgericht Hamburg que tratamos hoy se refiere a la validez de una modalidad 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.[1] Como es sabido, el legislador comunitario introdujo este artículo, después de las sentencias Mulder[2] y Von Deetzen,[3] en el Reglamento relativo a la tasa suplementaria adoptado anteriormente para combatir los excedentes estructurales del mercado de los productos lácteos,[4] a fin de tener en cuenta la situación particular de los explotadores agrícolas que habían cumplido un compromiso de no comercialización o de reconversión con arreglo a las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 1078/77[5] durante el año de referencia determinante para las cantidades exentas de tasa.

2. El artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, cuya versión original[6] constituye el objeto de la cuestión prejudicial, contiene, para la concesión de las cantidades de referencia «específicas» que establece, una serie de requisitos y de restricciones, algunas de las cuales ya han sido sometidas al examen del Tribunal de Justicia. En el presente caso, el Finanzgerihct Hamburg quiere saber si la disposición del segundo guión del apartado 1 del artículo 3 *bis* es válida. Según esta última, sólo se asignará una cantidad de referencia específica al productor

«que no haya recibido una cantidad de referencia —cuando se trate del cesionario de la prima— con arreglo al artículo 2 del presente Reglamento».

3. La fórmula «cuando se trate del cesionario de la prima» se remite al artículo 6 del Reglamento nº 1078/77 y al segundo guión del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84. Por lo que respecta al artículo 6 del Reglamento nº 1078/77, regula la posibilidad que tiene un explotador agrícola que se subroga en una explotación o en una parte de explotación de proseguir la ejecución de las obligaciones de no comercialización o de reconversión contraídas por el antiguo propietario. Este artículo establece:

«1. Cada sucesor de una explotación agrícola podrá comprometerse por escrito a

* Lengua original: alemán.

1 — DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64.

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

3 — Sentencia dictada el mismo día (170/86, Rec. p. 2355).

4 — Mediante el Reglamento (CEE) nº 764/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989, modificado por el Reglamento (CEE) nº 857/84 sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/88 en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 84, p. 2).

5 — 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 del ganado vacuno lechero (DO L 131, p. 1; EE 03/12, p. 143).

6 — Este artículo fue modificado entretanto por el Reglamento (CEE) nº 1639/91 del Consejo, de 13 de junio de 1991 (DO L 150, p. 35). Estas modificaciones, sin embargo, no modifican la disposición debatida en el caso de autos (véanse, más adelante, los puntos 21 y ss.).

proseguir la ejecución de las obligaciones contraídas por su predecesor.

En tal caso, las cantidades ya pagadas corresponderán a este último y el saldo se abonará al sucesor.

En caso contrario, los importes ya pagados serán reembolsados por el predecesor.

2. En caso de que solamente se ceda una parte de la explotación, el solicitante conservará su derecho a la prima si la persona a la que la hubiere cedido se comprometiere por escrito a proseguir la ejecución de las obligaciones contraídas por su predecesor. En caso contrario, una parte de los importes ya pagados será reembolsada por el predecesor, en función de la superficie forrajera cedida.»

4. El párrafo tercero del apartado 2 del artículo 3 *bis* se refiere a las consecuencias, sobre la concesión de la cantidad de referencia específica, de la cesión por parte del productor (en el marco de la disposición antes citada) de una parte de su explotación durante el período de no comercialización o de reconversión.

5. En tal caso:

«— la cantidad de referencia específica del cedente, tal como se establece anteriormente, será igual al 60 % de la cantidad por la que ha conservado el derecho a la prima;

— la cantidad de referencia específica del cesionario, tal como se establece anteriormente, será igual al 60 % de la cantidad por la que se haya obtenido el derecho a la prima.»

6. Estas disposiciones constituyen el telón de fondo de la situación de hecho que constituye la base de la presente petición de decisión prejudicial.

7. El demandante en el procedimiento principal (en lo sucesivo, «demandante») produjo leche durante el año de referencia elegido por la República Federal de Alemania (1983) en determinadas tierras explotadas por él. Así pues, con arreglo al artículo 2 del Reglamento nº 857/84, obtuvo en 1984 una cantidad de referencia de 183.816 kg. Tras la compra, el 23 de marzo de 1984, de otro terreno de una superficie agrícola útil de 2,5 ha, solicitó el aumento de esta cantidad, al amparo del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, con respecto al terreno comprado. Este último formaba parte de una explotación con una superficie agrícola útil de 16,83 ha, en la que, en 1980, había catorce vacas lecheras. El explotador había cesado de producir leche el 10 de enero de 1981 por un período de cuatro años, en ejecución de un compromiso contraído conforme al Reglamento nº 1078/77. El demandante se había subrogado en este compromiso por lo que respecta al terreno comprado.

8. Tras la adopción del Reglamento nº 764/89, la Landwirtschaftskammer Hannover asignó al demandante una cantidad de referencia específica provisional igual al 60 % de la cantidad de leche que, según ella, había sido transferida al demandante mediante la venta del terreno. Sobre esta base la central lechera a la que el deman-

dante entrega su leche aumentó la cantidad de referencia de éste en 6.820 kg, con lo que la hizo pasar a un total de 190.636 kg.

9. El Hauptzollamt Lüneburg decidió anular el nuevo cálculo de la cantidad de referencia basándose en que, con arreglo al segundo guión del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, el demandante no podía obtener una cantidad de referencia específica provisional, puesto que ya tenía una, calculada sobre la base de sus entregas de leche en 1983.

10. El demandante solicitó la anulación de esta decisión ante el Finanzgericht Hamburg, el cual sometió entonces al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es válido el segundo guión del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, modificado por el Reglamento (CEE) nº 764/89 del Consejo, en la medida en que excluye a los cesionarios de una prima, concedida conforme al Reglamento (CEE) nº 1078/77 del Consejo, de la asignación provisional de una cantidad de referencia específica cuando han obtenido una cantidad de referencia conforme al artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 857/84?»

11. El Finanzgericht, que alude a las sentencias Mulder y Von Deetzen, antes citadas, se inclina a responder a esta cuestión de forma afirmativa, punto de vista que por otra parte también comparte el Finangericht Düsseldorf, que sometió al Tribunal de Justicia una cuestión análoga en el asunto C-247/91.[7]

7 — Börsch, sentencia aún pendiente.

12. Abordaré, si ello es necesario, otros detalles relativos a los hechos y a la normativa aplicable en la definición de postura que sigue. Por lo demás, me permito remitirme al informe para la vista.

B. Definición

13. I. La discusión llevada ante el Tribunal de Justicia para responder a la cuestión de validez que se plantea descansaba sobre una interpretación precisa de la disposición que se examina, interpretación sobre la que el Finanzgericht ya había basado la cuestión planteada y los fundamentos de Derecho de su resolución de remisión. Según esta interpretación, los agricultores que se encuentran en la situación del demandante quedarían excluidos de la asignación de una cantidad de referencia específica; tal situación tiene las siguientes características:

— el demandante ha comprado a un tercero, con arreglo al párrafo tercero del apartado 2 del artículo 3 *bis*, una parte de su explotación, sometida a un compromiso de no comercialización o de reconversión, durante el período cubierto por este compromiso;

— ha obtenido, además, en virtud del artículo 2, una cantidad de referencia por *otra explotación gestionada por él.*

14. Aunque la propia redacción literal de la disposición autoriza igualmente a interpretarla en el sentido de que la prohibición de acumulación de cantidades de referencia *afecta a una única y misma explotación* —lo que podría hacer que se vieran desde otro punto de vista las dudas sometidas al Tribunal de Justicia sobre la validez de la disposición controvertida— procede, no obstante,

deducir del sistema del artículo 3 *bis* que el legislador comunitario ha querido que se apliquen las consecuencias jurídicas de que se trata en el presente caso. Como el Abogado General Sr. Jacobs expuso recientemente en detalle en sus conclusiones en el asunto Dowling, el Tribunal de Justicia no puede hacer caso omiso de la intención clara del legislador que se desprende objetivamente de la disposición —ni siquiera desde el punto de vista de una interpretación conforme al Tratado y a los principios jurídicos del mismo rango.[8] Los límites de la interpretación así entendidos pueden resultar no sólo de los términos claros de la disposición,[9] sino también de su sistema y de su objetivo.[10]

15. En lo que se refiere al sistema del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, los siguientes elementos abogan por la interpretación defendida.

16. Según el párrafo tercero del apartado 2 de esta disposición, el cesionario de la prima obtiene —en caso de que el productor haya cedido *en parte* su explotación durante el período de no comercialización o de reconversión— una cantidad de referencia específica parcial. Un explotador agrícola que se subroga en la *totalidad* de la explotación comprometiéndose a proseguir la ejecución de las obligaciones de no comercialización o de reconversión de su predecesor (y, por tanto, beneficiándose, asimismo, de las primas correspondientes al período que queda por correr —véase el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 1078/77) antes de que se hayan extinguido, tiene derecho, como subrayó acertadamente el Abogado General Sr. Mischo,[11] a la cantidad de referencia específica total correspondiente a esta explotación. Se llega a esta conclusión, a mi entender, mediante la confrontación de la letra a) del párrafo segundo del apartado 1 y del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 3 *bis*.

17. Así pues, el productor denominado «cesionario de la prima» en la disposición controvertida queda asimilado a su predecesor en lo que respecta al derecho a la asignación de una cantidad de referencia específica.

18. En estas circunstancias, no se comprende por qué el legislador comunitario habría querido evitar una acumulación con la cantidad de referencia en virtud del artículo 2 (correspondiente a la misma superficie agrícola útil) únicamente en lo que se refiere al cesionario de la prima y no en el caso del explotador originario. En realidad, el objetivo de excluir tal acumulación ya se persigue —por lo que respecta a ambas categorías de personas— mediante las fechas límite establecidas en el apartado 1 de la disposición, y ello independientemente de la versión a la que se acuda, ya sea la del Reglamento nº 764/89 o la del Reglamento nº 1639/91. Por lo que respecta a la primera versión citada, establece fechas límite en el primer guión del apartado 1 y dispone que el derecho a obtener una cantidad de referencia específica sólo existe cuando el período de no comercialización o de reconversión haya expirado después de estas fechas. Resulta de un examen global de los considerandos primero y segundo del Reglamento nº 764/89 que estas disposiciones debían permitir asignar cantidades de referencia tan sólo a los explotadores agrícolas que precisamente no podían obtener cantidades de referencia con arreglo al artículo 2 del Reglamento nº 857/84 debido al compromiso de no comercialización o de reconversión que grava la explotación. El Tribu-

8 — Conclusiones de 8 de abril de 1992 en la sentencia Dowling, (C-85/90, Rec. pp. I-5205 y ss., especialmente p. I-5315) puntos 10 a 15.

9 — Sentencia de 14 de junio de 1990, Weiser (C-37/89, Rec. p. I-2395, apartado 8).

10 — Véase sentencia Mulder, antes citada, apartado 15.

11 — Conclusiones de 15 de enero de 1991 en la sentencia Rauh (C-314/89, Rec. pp. I-1647 y ss., especialmente p. I-1660), apartado 14, *in fine*.

nal de Justicia declaró en la sentencia Spagl [12] que a este respecto el establecimiento de una fecha límite no era criticable. El objetivo y la consecuencia de esta fecha límite era la exclusión de dos categorías de productores del régimen especial del artículo 3 *bis*:

— quienes no habiendo entregado leche durante todo o parte del año de referencia por razones distintas de un compromiso de no comercialización o de reconversión, no podían obtener una cantidad de referencia con arreglo al artículo 2,

y

— quienes habían entregado leche durante todo el período de referencia y *podían*, por tanto, obtener una cantidad de referencia con arreglo al artículo 2 o —*a fortiori*— efectivamente *la obtuvieron.*

19. En este contexto, es importante que, aun en el caso de que el Estado miembro de que se trate haya escogido el año 1983 como año de referencia y —en el caso de la segunda solución del primer guión del apartado 1 del artículo 3 *bis*— el período de no comercialización o de reconversión termine antes del fin de este año, el artículo 3 *bis* parte de la idea de que no puede asignarse una cantidad de referencia con arreglo al artículo 2 debido a la falta de entregas durante la *totalidad* del año de referencia. En este caso, el sistema de la antigua versión del artículo 3 *bis* permitía la asignación de una cantidad de referencia con arreglo a la letra b) del apartado 4 del artículo 5 o del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 1546/88, [13] que no requiere la existencia de entregas o de ventas durante (la totalidad de) el año de referencia. [14] En esta lógica encaja el hecho de que las cantidades de referencia conforme a las dos últimas disposiciones mencionadas se citen igualmente en el segundo guión del artículo 3 *bis* y completen de este modo el mecanismo de exclusión del primer guión. [15]

20. De ello se deduce, pues, que, según el sistema de la antigua versión del artículo 3 *bis*, la fecha límite del primer guión del apartado 1, tiene ya como objetivo y como efecto la exclusión de los productores que han obtenido para la misma explotación agrícola una cantidad de referencia con arreglo al artículo 2. La causa de exclusión que aquí se trata tiene, por el contrario, como objetivo y como consecuencia, la exclusión de la asignación de una cantidad de referencia específica a los explotadores agrícolas que han obtenido una cantidad de referencia específica con arreglo al artículo 2 para *otra explotación.*

21. La nueva versión del artículo 3 *bis* (Reglamento nº 1639/91), que el Consejo adoptó para tener en cuenta la anulación de la disposición relativa a la fecha límite, y del porcentaje del 60 % establecido en el apartado 2, [16] presenta una construcción ligera-

12 — Sentencia de 11 de diciembre de 1990, Spagl (C-189/89, Rec. p. I-4539), apartado 13.

13 — 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).

14 — Compárese con las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs, de 2 de octubre de 1990, en el asunto C-189/89, antes citado, punto 28.

15 — Las cantidades de referencia con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 3, o a las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 4, no conducen por el contrario a excluir el derecho con arreglo al artículo 3 *bis*, sino que simplemente tiene lugar la imputación: véase el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 3 *bis*.

16 — Véanse las sentencias de 11 de diciembre de 1990, Spagl, antes citada, y Pastätter (C-217/89, Rec. p. I-4585).

mente distinta. Contiene un régimen muy detallado para una parte de los agricultores que, en la antigua versión, quedaban excluidos por la fecha límite de la asignación de una cantidad de referencia específica. Parte, a este respecto, de la idea de que todos los Estados miembros afectados han elegido el año 1983 como año de referencia. [17] De ello resulta que los agricultores que, debido a su compromiso de no comercialización, no entregaron leche o productos lácteos durante todo el año de referencia obtienen una cantidad de referencia específica *a la que se imputan* las cantidades de referencia obtenidas con arreglo a la letra b) del apartado 4 del artículo 5 o del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 1546/88 (o, cuando el Estado miembro de que se trate no aplica la última disposición citada, del artículo 2 del Reglamento nº 857/84). [18]

22. En lo que se refiere a la disposición objeto del litigio, ésta aparece tanto en el régimen general del párrafo primero del apartado 1 (segundo guión) como en el régimen especial (primer guión del último párrafo) introducido a raíz de las sentencias Spagl y Pastätter. Se aprecia de modo mucho más claro todavía que en la antigua versión del artículo 3 *bis*, que la exclusión perseguida y obtenida de este modo afecta a los agricultores en lo relativo a las cantidades de referencia que obtuvieron como titulares de *otra explotación*.

23. II. *1.* El examen de la validez debe realizarse sin tener en cuenta si la disposición así interpretada (y, por tanto, la cuestión planteada) es importante para resolver el litigio nacional. Este examen corresponde únicamente a la jurisdicción nacional. [19] Así pues, carece de interés saber si, como piensa la Comisión, el demandante no puede considerarse productor en el sentido del artículo 3 *bis* de controversia y, por tanto, no puede considerarse que tenga derecho a una cantidad de referencia específica. [20] Tampoco importa si la Comisión lleva razón al pensar que el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 1546/88 aboga ya contra el derecho a obtener una cantidad de referencia específica. [21] Finalmente, tampoco es necesario abordar la cuestión que se discutió en la vista de la incidencia que ejerce sobre el derecho invocado por el demandante, a la vista de lo dispuesto en el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 3 *bis*, el hecho de que éste se haya subrogado en el compromiso de reconversión de su predecesor, pero no en la prima (parcial). [22] En efecto, el fallo y los fundamentos de Derecho de la resolución de remisión parten expresamente del supuesto del cesionario de la prima.

24. *2.* En este marco, prefiero abordar, en primer lugar, la cuestión de la compatibili-

17 — Véase el cuarto considerando.

18 — Véase el segundo párrafo del apartado 2 de la nueva versión.

19 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 23 de abril de 1991, Ryborg (C-297/89, Rec. p. I-1943), apartado 9.

20 — La Comisión se apoya respecto a este punto en el hecho de que el demandante entrega leche porque obtuvo para su explotación una cantidad de referencia con arreglo al artículo 2 del Reglamento nº 857/84. La Comisión piensa que, como el concepto de productor del párrafo tercero de la letra c) del artículo 12, en la versión del Reglamento nº 764/89 no prevé entregas de leche por parte del productor, contrariamente al concepto definido en el párrafo primero, no puede considerarse al demandante productor en el sentido del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84. A este respecto, procede subrayar de pasada que esta opinión contradice claramente el apartado 5 del artículo 3 *bis*, y el séptimo considerando del Reglamento nº 764/89, así como el primer guión del párrafo tercero del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento nº 1546/88 [en la versión del Reglamento (CEE) nº 1033/89 de la Comisión, de 20 de abril de 1989 (DO L 110, p. 27)].

21 — No obstante, soy de la opinión de que esta disposición no es aplicable, de entrada, a la transacción que nos interesa en el presente caso, puesto que sólo afecta a supuestos en los que el explotador inicial ya tenía una cantidad de referencia.

22 — Mientras que de conformidad con el apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 1078/77 el solicitante inicial (dirigente de la totalidad de la explotación) conserva el derecho a la prima en caso de cesión parcial —pero no en caso de cesión de la totalidad de la explotación— cuando la persona a la que ha cedido parte de la explotación afectada se ha comprometido a proseguir las obligaciones de su predecesor, el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 3 *bis* establece que el cesionario de una parte de la explotación ha adquirido un derecho (parcial) a la prima. Los problemas de interpretación y de validez resultantes han sido sometidos al Tribunal de Justicia en las sentencias Twijnstra (C-81/91) y Ahlers y Grünefeld (C-175/91).

dad de la disposición controvertida con el principio de la confianza legítima. Puesto que esta cláusula constituye una excepción al principio del derecho a la asignación de una cantidad de referencia específica, principio que descansa en la jurisprudencia sentada en las sentencias Mulder y Von Deetzen, parece oportuno aplicar los criterios desarrollados en esta jurisprudencia. De ella se deduce que una medida que limite la producción de leche exenta de tasa es contraria al principio de la confianza legítima si se dan las siguientes condiciones:

— el operador económico se vio incitado por un acto de la Comunidad a suspender la comercialización (apartados 23 y 24 de la sentencia Mulder);

— no era previsible que el compromiso (de no comercialización) contraído impidiera al productor afectado reanudar la actividad al término de éste (apartados 24 y 26, *loc. cit.);*

— la disposición controvertida le afecta precisamente porque hizo uso de las posibilidades ofrecidas por la normativa comunitaria (apartado 25, *loc. cit.).*

25. a) En un examen más detenido, se observa inmediatamente que el primero y el tercero de dichos criterios no son realmente aplicables al presente caso. Por lo que respecta al primero (incitación mediante un acto de la Comunidad), hay que admitir con la Comisión que en el caso de un cesionario la «incitación» a cumplir el compromiso de no comercialización o de reconversión no procede tanto de la normativa comunitaria como de la compra del terreno. Falta también el tercer criterio —relación de causalidad entre el cese de la producción de leche, como consecuencia de la normativa comunitaria, y la imposibilidad de producir con exención de la tasa—, siempre que, como en el presente caso, el período de no comercialización o de reconversión restante no cubra ni en parte ni totalmente el año de referencia.

26. En efecto, en las sentencias Mulder y Von Deetzen, el Tribunal de Justicia se encontraba ante situaciones en las que no había habido cambio de explotador durante el período de no comercialización. A pesar de todo, la aplicación a un explotador en la situación del demandante de los principios que en ellas se establecieron depende de si la idea de principio sobre la que descansa esta jurisprudencia es adaptable a tal situación a pesar de sus particularidades.

27. Esta idea de principio puede relacionarse con el concepto de lógica del acto comunitario. Esto significa, concretamente, que la Comunidad no puede, por un lado, ofrecer la posibilidad de no comercialización contra abono de una prima (concebida, por tanto, como un sacrificio en aras del interés general) y, por otro, hacer de la aceptación de esta oferta el punto de partida de un trato más desfavorable que el dado al operador económico que no ha hecho uso de ella y que, por tanto, no ha tomado parte en la limitación de la producción en interés general. Sólo podría ser de otro modo si fuera suficientemente previsible que este trato sería más desfavorable, y, por tanto, si el sacrificio que debiera aceptarse fuera más consecuente.

28. Estas reflexiones pueden aplicarse a un caso, como el del presente asunto, cuando,

por una parte, la no comercialización representa una circunstancia vinculada a la explotación, que el cesionario está, pues, obligado a soportar cuando él mismo no ha cumplido con este compromiso —durante el período precedente a la subrogación— y que, por otra parte, es decisiva en cuanto tal a efectos de la concesión de una cantidad de referencia con arreglo al artículo 2 del Reglamento nº 857/84. En estas circunstancias, la confianza del sucesor, que se ha subrogado en una explotación agrícola gravada por un compromiso de no comercialización o de reconversión, tiene las mismas características esenciales que la de un explotador agrícola que ha dirigido dicha explotación desde el inicio del período de no comercialización o de reconversión. En efecto, este sucesor puede, dado el carácter voluntario y limitado de la obligación, partir de la idea de que la compra de esta explotación o de una parte de ella no presentaba, en comparación con la compra de una explotación no sometida a ningún compromiso, inconvenientes que fueran más allá de la obligada ejecución del compromiso durante el período restante. En este caso, parece lógico dar al cesionario un trato que no sea distinto del que se le habría dado si él mismo hubiera cumplido el compromiso de no comercialización o de reconversión desde un principio.

29. Así pues, pasaré ahora a los dos requisitos definidos anteriormente.

30. Por lo que se refiere, en primer lugar, a la cuestión del vínculo entre el compromiso de no comercialización o de reconversión y la explotación, la letra a) del apartado 2 del artículo 2, y la letra a) del apartado 2 del artículo 3, así como el artículo 6 antes citado del Reglamento nº 1078/77 muestran que se trata de una obligación vinculada a la explotación. Según las dos primeras disposiciones, en efecto, el productor se compromete, durante el período de no comercialización o de reconversión, a

— «no ceder [...] a título oneroso ni a título gratuito, leche ni productos lácteos procedentes de su explotación».

31. Las características que, conforme al primer guión de la letra b) del apartado 2 del artículo 2 [a la que se remite la letra b) del apartado 2 del artículo 3], y a la letra c) del apartado 2 del artículo 3, caracterizan al compromiso de no comercialización o de reconversión van en el mismo sentido.

32. El artículo 6, que se refiere al cambio de titular de una explotación, distingue entre los casos de subrogación y de no subrogación en el compromiso de no comercialización o de reconversión. Se deduce de ello que el sucesor en una explotación agrícola puede en todo caso obligarse a cumplir las obligaciones contraídas por su predecesor. En este caso, la obligación sigue en cierto sentido a la explotación transmitida. Si no, el predecesor debe reembolsar en todo, o en parte, los importes ya abonados. Estas dos consecuencias jurídicas confirman que la obligación está vinculada a la explotación, según el principio definido en los artículos 2 y 3, puesto que aquéllas significan que el compromiso de no comercialización o de reconversión no puede ejecutarse independientemente de la gestión de la explotación gravada por él.

33. Se deduce de las consideraciones precedentes que las obligaciones de que se trata están vinculadas a la explotación.

34. Por tener tal carácter, influyen también sobre la asignación de una cantidad de referencia conforme al artículo 2 del Reglamento nº 857/84. El presente caso lo muestra con toda claridad. En efecto, tal asignación fue negada sin tener en cuenta que la obligación de reconversión no correspondía al demandante sino a su predecesor, en la medida en que se refería a las entregas de leche durante el año de referencia de 1983.

35. Todas las partes en el presente litigio admiten que esta consecuencia se aplica a los explotadores en la situación del demandante y no pienso que sea necesario extenderse particularmente sobre este problema. Una remisión a determinadas disposiciones aplicables será suficiente. Así, el apartado 3 del artículo 3 del Reglamento nº 857/84 descansa manifiestamente en la idea de que los acontecimientos que pueden afectar a la producción durante el año de referencia —con las correspondientes consecuencias en el marco del artículo 2— son acontecimientos vinculados a la explotación. El artículo 3 del Reglamento (CEE) 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 (CEE) nº 804/68 (DO L 132, p. 11; EE 03/30, p. 208; o del Reglamento nº 1546/88), adoptado para completar esta disposición, debe entenderse en el mismo sentido (véase, en particular, el segundo guión).

36. Además, al adoptar el artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, el legislador partió, asimismo, de la idea de que el efecto de la no comercialización o de la reconversión durante el período de referencia está vinculado a la explotación. Como ya he explicado, el cesionario de la prima queda asimilado al propietario de origen en caso de cesión completa o parcial de la explotación.

37. Finalmente, en los considerandos del Reglamento nº 1033/89, se puede leer:

«Dicho régimen especial sólo atañe, de hecho, a los productores cuyas explotaciones *no hayan podido beneficiarse de la asignación de una cantidad de referencia al haber estado sometidas a un gravamen durante el año de referencia* elegido por el Estado miembro.» [23]

38. Resulta, en principio, de lo anterior que los criterios sentados por la jurisprudencia en las sentencias Mulder y Von Deetzen son aplicables a los explotadores agrícolas en la situación del demandante, teniendo en cuenta la obligación de no comercialización o de reconversión de su predecesor. A este respecto, el hecho de que este último haya sido «incitado» por el Reglamento nº 1078/77 a cesar de entregar leche, así como la circunstancia de que sea precisamente a él a quien el compromiso contraído haya impedido efectuar las entregas de leche durante el año de referencia tienen la misma incidencia en la situación jurídica del demandante que si estas circunstancias se hubieran dado en él.

39. Si se examina este caso solamente a la luz de este principio, no cabe ninguna duda de que el demandante satisface los criterios establecidos por la jurisprudencia.

40. b) No obstante, puede que en el presente caso se imponga una excepción a este principio puesto que la compra no tuvo lugar hasta el 23 de marzo de 1984, momento en que la propuesta de la Comisión relativa a los Reglamentos ulteriores (CEE) nº 856/84 del Consejo, por el que se modi-

23 — Véase, según las versiones lingüísticas, el considerando tercero o el cuarto del Reglamento; el subrayado es mío.

fica el Reglamento (CEE) nº 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61.), y nº 857/84 (que fueron adoptados el 31 de marzo de 1984 y entraron en vigor al día siguiente) ya había sido publicada (DO C 314, p. 5). La Comisión observa que ni en estas proposiciones ni en las tareas del Consejo se hizo alusión al hecho de que los productores que se habían comprometido a no comercializar leche debían obtener una cantidad de referencia. En realidad, según ella, no se lesiona la confianza legítima del demandante, porque adquirió el terreno a un precio irrisorio y no ha presentado ninguna solicitud de asignación de una cantidad de referencia tras la introducción del régimen de cuotas.

41. A este respecto, hay que observar, en primer lugar que la cuestión prejudicial no se dirige a saber si la asignación de una cantidad de referencia específica debía ser denegada dado que el comportamiento individual del demandante quizá podía dar a entender que no existía una confianza legítima. No procede, por tanto, tomar en consideración detalles de esta naturaleza en el examen de la cuestión.[24] Por el contrario, la cuestión de la incidencia de las propuestas de la Comisión en la confianza de un productor que se ha subrogado en la explotación después del 19 de noviembre de 1983 va más allá del presente caso.

42. Así pues, ¿podían, por consiguiente, los agricultores que efectuaron la transacción determinante para la protección de la confianza, a saber, la compra de la superficie agrícola útil (explotación o parte de la explotación), con posterioridad a la publicación de la propuesta de la Comisión, confiar en el alcance limitado de la obligación en la que se subrogaron de la misma manera que si hubieran efectuado esta operación antes de la citada fecha?

43. En mi opinión, procede responder a esta cuestión de modo afirmativo. El alcance del punto de conexión que el Reglamento nº 1078/77 contiene a efectos de la confianza legítima no se ve afectado por la propuesta de la Comisión. Me parece dudoso que tal propuesta de la Comisión —sin otros elementos adicionales en las disposiciones jurídicas existentes, en el comportamiento de los órganos comunitarios o en otras circunstancias determinantes— pueda por sí misma producir tal efecto. El Tribunal de Justicia ha tenido en cuenta, hasta el momento, las propuestas de la Comisión cuando tenía que examinar si el operador económico afectado podía (todavía) confiar en el mantenimiento futuro de una situación jurídica precisa. No obstante, que yo sepa, las ha considerado siempre como un elemento más entre otros, cuyo conjunto mostraba que un operador económico prudente debía esperar una evolución de la situación jurídica que le resultaba desfavorable.[25] En cualquier caso, la importancia que la Comisión desearía atribuir a la propuesta publicada en noviembre de 1983 está en contradicción con lo que resulta del propio texto, a la luz del contexto en el que se sitúa.

44. La propuesta no aborda expresamente el problema de los productores que han contraído un compromiso de no comercialización. No obstante, dispone que los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para resolver los casos particulares de

24 — Por lo que se refiere, sin embargo, al argumento de la falta de solicitud, el Tribunal de Justicia ya lo rechazó (sentencia de 21 de marzo de 1991, Rauh, antes citada, apartados 20 y 21).

25 — Véanse las sentencias de 10 de diciembre de 1975, Coopératives agricoles de céréales/Comisión y Consejo (asuntos acumulados 95/74 a 98/74, 15/75 y 100/75, Rec. p. 1615) apartados 38 y ss.; de 19 de mayo de 1982, Staples Dairy Products (84/81, Rec. p. 1763), y de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen (asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89, Rec. p. I-415), apartados 56 y ss.

determinados productores. Estos casos no se enumeran de forma limitativa. Esto es precisamente lo que distingue el texto de la propuesta del sistema de los Reglamentos nº 857/84 y nº 1371/84, que se basan en un régimen exhaustivo de tales casos particulares (agricultores sin producción o con una producción disminuida durante el año de referencia).[26] Además, esta propuesta establecía como año de referencia 1981, año durante el que, dadas las fechas límites establecidas para nuevas solicitudes de conformidad con el Reglamento nº 1078/77,[27] una gran parte de los agricultores que habían hecho uso de las posibilidades previstas en este Reglamento debían contraer un compromiso de no comercialización o de reconversión. La disposición que consistía en la ejecución de esta obligación en 1981 no podía ser eliminada en 1983. Sin elementos concretos —que, como he señalado, no existen— no podía partirse de la idea de que la Comisión quiso proponer una disposición incompatible con el principio de la confianza legítima. Además, la Comisión presentó al mismo tiempo que la propuesta de que aquí se trata otra propuesta por la que se modifica el Reglamento nº 1078/77.[28] En el considerando segundo del texto propuesto, se subraya de nuevo el alcance limitado del compromiso de no comercialización o de reconversión:

«La concesión de la prima de no comercialización o de reconversión estará supeditada al compromiso de no ceder, *durante el período de no comercialización o de reconversión* a título oneroso ni a título gratuito leche ni productos lácteos procedentes de su explotación.»[29]

45. Finalmente, puesto que la propuesta que la Comisión invoca aquí ya no alude a que se aplicará un régimen más desfavorable a los productores que se subroguen en una explotación o una parte de explotación después de su publicación, procede deducir que tampoco lesiona la confianza legítima de estos productores.

46. Resulta del conjunto de estas consideraciones que los productores en la situación del demandante disfrutan de una protección de su confianza legítima en el sentido desarrollado en las sentencias Mulder y Von Deetzen. Según esta jurisprudencia, es ilícito todo trato desfavorable vinculado específicamente a la no comercialización durante los años de referencia. En este contexto, es preciso, como he puesto de manifiesto, considerar el compromiso con arreglo al Reglamento nº 1078/77 en su conjunto, de modo que carece de importancia que el propio solicitante no haya podido cumplir la obligación de reconversión durante el año de referencia.

47. c) Así pues, se lesiona el principio de la confianza legítima sin que tenga importancia que la desventaja impuesta —la denegación de una cantidad de referencia (específica)— no esté únicamente relacionada con la falta de entregas durante el año de referencia de conformidad con el Reglamento nº 1078/77, sino también con el hecho de que el explotador afectado obtuviera por

26 — Véanse la sentencia Mulder, antes citada, apartado 15; sentencias de 27 de junio de 1990, Berkenheide (C-67/89, Rec. p. I-2615), apartado 14, y de 10 de enero de 1992, Kühn (C-177/90, Rec. p. I-35), apartado 11.

27 — La disposición fijaba como fin del plazo para los nuevos solicitantes el 15 de septiembre de 1980 para la prima de no comercialización y el final de la campaña 1980/1981 para la prima de reconversión: artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1365/80 del Consejo, por el que se modifica el Reglamento nº 1078/77 (DO L 140, p. 18; EE 03/18, p. 126).

28 — DO C 314, p. 9.

29 — El subrayado es mío.

otra explotación una cantidad de referencia con arreglo al artículo 2 del Reglamento nº 857/84. Es posible que en el presente caso no quepa considerar que se ha puesto en peligro la existencia del productor afectado, ya que éste tenía ya una cantidad de referencia conforme al artículo 2 del Reglamento nº 857/84. En la vista, la Comisión invocó esta circunstancia y explicó que, puesto que el demandante ya había obtenido una cantidad de referencia, no podía considerarse injusto que no pudiese aplicársele el artículo 3 *bis* del Reglamento antes citado.

48. No puedo compartir esta opinión. La protección de la confianza legítima con arreglo a la jurisprudencia sentada en las sentencias Mulder y Von Deetzen consiste en proteger al operador económico contra consecuencias jurídicas que no estaba obligado a prever en el momento de la disposición (comercial) controvertida. La protección se relaciona, por tanto, con esta disposición, y no con la existencia del operador económico.

49. Por todas estas razones, es preciso deducir que la disposición controvertida es en todo caso inválida por lesionar el principio de la confianza legítima, ya que excluye el derecho a la asignación de una cantidad de referencia específica para los productores en la situación del demandante.

50. *3.* Si bien hasta el momento mis reflexiones permiten tan sólo una declaración de invalidez limitada a esta situación, dado que no he examinado el supuesto de una compra efectuada con posterioridad a la adopción de los Reglamentos nº 856/84 y nº 857/84, me parece, no obstante, que debe declararse la disposición inválida en su totalidad puesto que es contraria al *principio general de igualdad* concretado en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE.

51. Como ya he expuesto, el artículo 3 *bis* asimila, en caso de cesión parcial (o completa) de la explotación, al cesionario de la prima con el titular inicial de la explotación o de la parte afectada de ésta, y ello independientemente de que se determine en qué momento la cesión ha tenido lugar durante el período de no comercialización o de reconversión. La finalidad manifiesta de esta normativa era proteger a estos productores en lo que respecta a las transacciones que realizaban de la misma forma que se protegía a aquellos que se encontraban en la situación que había constituido directamente el objeto de las sentencias Mulder y Von Deetzen. Dado este objetivo, no veo ninguna razón objetiva para admitir un trato más desfavorable para los productores que ya disponen de una cantidad de referencia con arreglo al artículo 2. Este trato tampoco puede justificarse por la exigencia de seguridad jurídica y de eficacia del régimen de tasa. Esta exigencia puede, ciertamente, oponerse al reconocimiento de una discriminación conforme al apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE, en la medida en que justifica la limitación del número de situaciones en las que el operador económico obtiene, debido a circunstancias particulares, *un trato mejor del que en realidad le habría permitido la regla general.* El Tribunal de Justicia lo admitió, por ejemplo, en consideración a las razones para elegir otro año de referencia,[30] así como en lo que respecta a la limitación de los años de referencia que pueden elegirse.[31] Sin embargo, en el presente asunto se trata del caso contrario, a saber, de una *excepción* a la *regla general* establecida en el artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 en *perjuicio* del operador económico. En otras palabras, la citada exigencia

30 — Sentencia de 10 de enero de 1992, antes citada, Kuhn, apartado 18.

31 — Sentencia de 17 de mayo de 1988, Erpelding (84/87, Rec. p. 2647), apartado 30.

toma en consideración el hecho de que el legislador comunitario no puede instaurar un régimen con múltiples diferenciaciones para tener en cuenta situaciones tan particulares y, por tanto, evitar dar un mismo trato a situaciones diferentes. Por el contrario, esto no puede justificar una diferenciación que el propio legislador introdujo y que equivale a una desigualdad de trato sin razón objetiva (es decir, en situaciones jurídicas idénticas, o diferentes pero sin criterios objetivos de distinción).

52. Resulta del conjunto de las consideraciones precedentes que la disposición litigiosa es, asimismo, contraria a la prohibición de discriminación del apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE.

53. Propongo, por consiguiente, al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión del Finangericht Hamburg de la siguiente manera:

«El segundo guión del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 764/89, es inválido en la medida en que los cesionarios de una prima concedida conforme al Reglamento (CEE) nº 1078/77 del Consejo quedan excluidos de la asignación de una cantidad de referencia específica y provisional cuando han obtenido una cantidad de referencia con arreglo al artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 857/84.»