CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 11 de julio de 1996 *

1. En el presente asunto, la High Court of Ireland plantea al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales referentes a la validez del Reglamento (CEE) nº 816/92 [1] y del Reglamento (CEE) nº 1560/93, [2] que han establecido reducciones de las cantidades de referencia aplicables a la producción lechera, sin prever indemnizaciones para los productores afectados.

2. Estas cuestiones se han suscitado en un litigio que enfrenta a cuatro productores de leche irlandeses (los Sres. Michael Slattery, Hugh Duffy, Bertie Roche y Eddie Twomey), apoyados por la Irish Farmers Association, con el Ministerio de Agricultura irlandés. Mediante escrito de 28 de abril de 1993, los mencionados productores solicitaron a este Ministerio, en su calidad de autoridad nacional competente para la aplicación del régimen de tasa suplementaria, la restitución del 4,5 % de sus cantidades de referencia permanentes, que les había sido suspendido temporalmente desde el 1 de abril de 1987 hasta el 31 de marzo de 1992. Subsidiariamente, pedían una indemnización equivalente por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la suspensión definitiva de dicho porcentaje de sus cantidades de referencia.

3. El Ministerio de Agricultura irlandés denegó la referida solicitud, amparándose en el Reglamento (CEE) nº 3950/92 [3] y en el Reglamento (CEE) nº 748/93. [4] Los productores de leche recurrieron esta decisión ante sus tribunales internos, invocando la invalidez de ambas normas comunitarias, así como la de los Reglamentos nºs 816/92 y 1560/93. Para solucionar este litigio, la High Court of Ireland ha estimado necesario plantear al Tribunal de Justicia las dos cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) La letra g) del apartado 3 del artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, tal como fue añadida por el número 3 del artículo 1 del Reglamento nº 816/92 del Consejo, ¿es nula y contraria al derecho comunitario, en la medida en que las cantidades de referencia atribuidas para la campaña 1992/1993 no incluyen el 4,5 % de las cantidades de referencia suspendido temporalmente con arreglo al Reglamento (CEE) nº 775/87 del Consejo, en su versión modificada, sin que se establezca el pago de una indemnización a los productores?

* Lengua original: español.

1 — Reglamento (CEE) nº 816/92 del Consejo, de 31 de marzo de 1992, que modifica 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 86, p. 83).

2 — Reglamento (CEE) nº 1560/93 del Consejo, de 14 de junio de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3950/92 por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 154, p. 30).

3 — Reglamento (CEE) nº 3950/92 del Consejo, de 28 de diciembre de 1992, por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 405, p. 1).

4 — Reglamento (CEE) nº 748/93 del Consejo, de 17 de marzo de 1993, que modifica el Reglamento (CEE) nº 3950/92 por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 77, p. 16).

2) El artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 3950/92 del Consejo, tal como fue añadido por el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1560/93 del Consejo, ¿es nulo y contrario al derecho comunitario, en la medida en que las cantidades de referencia atribuidas con arreglo a dicho artículo no incluyen el 4,5 % de las cantidades de referencia anteriormente suspendido con carácter temporal conforme al Reglamento (CEE) nº 775/87 del Consejo, en su versión modificada, sin establecer el pago de una indemnización por este concepto?»

4. La respuesta a estas cuestiones prejudiciales requiere una descripción previa de la reglamentación comunitaria referente al régimen de tasa suplementaria, introducido en la organización común de mercados de la leche y de los productos lácteos para controlar los excedentes de producción, que, desde el punto de vista de la técnica legislativa, constituye un conjunto normativo manifiestamente mejorable.

La normativa comunitaria

5. Con objeto de reducir el desequilibrio entre la oferta y la demanda de leche y de productos lácteos, así como los consiguientes excedentes estructurales, el Reglamento (CEE) nº 856/84 [5] modificó la organización común de mercados del sector mediante la implantación de un régimen de tasa suplementaria, aplicable desde el 2 de abril de 1984. La articulación de este mecanismo de control de la producción lechera se hizo de la siguiente manera:

— Se determinó una cantidad global para toda la Comunidad, que constituía el umbral de garantía para la producción lechera.

— Esta cantidad se distribuyó entre los Estados miembros en función de las cantidades de leche entregadas en su territorio durante el año civil de 1981 aumentada en un 1 %, con excepción de la cantidad destinada a la reserva comunitaria, creada para hacer frente a las necesidades específicas de algunos Estados miembros y de ciertos productores.

— A su vez, cada Estado miembro distribuyó su cantidad garantizada entre sus productores, asignándoles una cantidad de referencia individual, comúnmente denominada «cuota lechera».

— La superación de la cantidad de referencia generaba la obligación por parte de los productores de pagar una tasa suplementaria, destinada a financiar el gasto generado por la comercialización de estos excedentes. El pago de la tasa corres-

5 — Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se modifica 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).

pondía al productor (fórmula A) o al comprador de la leche con derecho de repercusión sobre el productor (fórmula B), dependiendo de la elección realizada por cada Estado miembro. Irlanda optó por la fórmula B.

6. Las normas generales de desarrollo de este régimen de tasa suplementaria fueron establecidas por el Consejo en el Reglamento (CEE) nº 857/84. [6] Esta norma permitió a los Estados miembros elegir los años 1981, 1982 o 1983 como período de referencia para el cálculo de las cantidades individuales de los productores y previó la posibilidad de que los Estados miembros creasen reservas nacionales de cantidades de referencia para afrontar las situaciones especiales de algunos de sus productores.

7. Este régimen de tasa suplementaria se estableció para un período de cinco años, contados a partir del 1 de abril de 1984. Sin embargo, las medidas inicialmente previstas no fueron suficientes para equilibrar la oferta y la demanda de leche y de productos lácteos. Por ello, las instituciones comunitarias adoptaron nuevas medidas destinadas a endurecer dicho régimen, entre las que destacan la indemnización por el abandono de la producción [7] y la reducción o la suspensión temporal de las cantidades globales de leche garantizadas. Este último tipo de medida, que es el cuestionado en este recurso, conlleva automáticamente una reducción o una suspensión temporal simétricas de las cantidades de referencia individuales de los productores.

8. Los Reglamentos (CEE) nºs 1335/86 y 1343/86 [8] redujeron las cantidades globales garantizadas en un 2 % para el período 1987/1988 y en un 1 % para el período 1988/1989, sin prever el pago de una indemnización a los productores. Además de esta reducción definitiva, el Reglamento (CEE) nº 775/87 [9] procedió a una suspensión temporal de una parte de cada cantidad de referencia, cuya suma debía alcanzar el 4 % de las cantidades globales garantizadas para el período 1987/1988 y el 5,5 % para el período 1988/1989. Esta suspensión temporal de un porcentaje de las cuotas se compensó con la concesión de una indemnización de 10 ECU por 100 kg para cada uno de estos períodos.

9. En 1988, se acordó la prórroga del régimen de tasa suplementaria hasta el 31 de marzo de 1992. [10] A la vez, el artículo 1 del Reglamento

6 — 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 (DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64).

7 — Esta medida fue introducida por el Reglamento (CEE) nº 1336/86 del Consejo, de 6 de mayo de 1986, por el que se fija una indemnización por abandono definitivo de la producción lechera (DO L 119, p. 21).

8 — Reglamento (CEE) nº 1335/86 del Consejo, de 6 de mayo de 1986, que modifica 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 119, p. 19), y el Reglamento (CEE) nº 1343/86 del Consejo, de 6 de mayo de 1986, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 857/84 sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento 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 119, p. 34).

9 — Reglamento (CEE) nº 775/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987, relativo a la suspensión temporal de una parte de las cantidades de referencia contempladas en el apartado 1 del artículo 5 *quater* del 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 78, p. 5).

10 — Esta prórroga se estableció en el Reglamento (CEE) nº 1109/88 del Consejo, de 25 de abril de 1988, que modifica 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 110, p. 27).

(CEE) nº 1111/88 [11] mantuvo la suspensión temporal del 5,5 % de las cantidades globales, previstas por el Reglamento nº 775/87, y la extendió a los tres períodos siguientes de doce meses (1989/1990, 1990/1991 y 1991/1992). Además, el apartado 2 del artículo 1 del Reglamento nº 1111/88 continuaba previendo la compensación de la suspensión, pero mediante el pago directo de una indemnización de carácter decreciente, cuyo montante era de 8 ECU por 100 kg para 1989/1990, de 7 ECU por 100 kg para 1990/1991 y de 6 ECU por 100 kg para 1991/1992.

10. El Reglamento (CEE) nº 3879/89 [12] estableció una nueva reducción del 1 % de las cantidades globales garantizadas, sin indemnización alguna, con objeto de aumentar la reserva comunitaria. Al mismo tiempo, el Reglamento (CEE) nº 3882/89 [13] redujo del 5,5 % al 4,5 % el porcentaje de las cantidades globales temporalmente suspendidas, para no cambiar el nivel de las cantidades de referencia no suspendidas. El Reglamento nº 3882/89 también incrementó la indemnización prevista por el Reglamento nº 1111/88 a 10 ECU por 100 kg para 1989/1990, 8, 5 ECU por 100 kg para 1990/1991 y 7 ECU por 100 kg para 1991/1992, con el fin de mantener el pago a los productores del importe resultante del porcentaje de suspensión del 5,5 %.

11. Las instituciones comunitarias adoptaron en 1991 el Reglamento (CEE) nº 1630/91, [14] que estableció otra reducción del 2 % de las cantidades globales garantizadas. En este caso, la reducción fue compensada con una indemnización prevista en el Reglamento (CEE) nº 1637/91. [15]

12. Posteriormente, el Consejo adoptó el Reglamento nº 816/92, cuya validez se cuestiona en este asunto, con objeto de prorrogar el régimen de tasa suplementaria un año más (del 1 de abril de 1992 al 31 de marzo de 1993), en espera de la adopción de las medidas de reforma de la Política Agrícola Común (en lo sucesivo, «PAC»). Para continuar en dicho período el control de la producción, el Reglamento nº 816/92 previó la posibilidad de que la Comisión propusiera una reducción de la cantidad global garantizada, a cambio de una indemnización, con objeto de proseguir el esfuerzo de saneamiento emprendido. Además, este Reglamento determinó las cantidades globales garantizadas sin tener en cuenta el 4,5 % de las cantidades de referencia, suspendido temporalmente por el Reglamento nº 775/87, cuyo futuro debía ser decidido definitivamente por el Consejo en el marco de la reforma de la PAC. Como consecuencia de ello, el artículo 1 del Reglamento nº 816/92 modificó el apartado 3 del artículo 5 *quater*

11 — Reglamento (CEE) nº 1111/88 del Consejo, de 25 de abril de 1988, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 775/87, relativo a la suspensión temporal de una parte de las cantidades de referencia contempladas en el apartado 1 del artículo 5 *quater* del 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 110, p. 30).

12 — Reglamento (CEE) nº 3879/89 del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, por el que se modifica 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 378, p. 1).

13 — Reglamento (CEE) nº 3882/89 del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 775/87, relativo a la suspensión temporal de una parte de las cantidades de referencia contempladas en el apartado 1 del artículo 5 *quater* del 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 378, p. 6).

14 — Reglamento (CEE) nº 1630/91 del Consejo, de 13 de junio de 1991, que modifica 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 150, p. 19).

15 — Reglamento (CEE) nº 1637/91 del Consejo, de 13 de junio de 1991, por el que se fija una indemnización relativa a la reducción de las cantidades de referencia contempladas en el artículos 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 y una indemnización por abandono definitivo de la producción lechera (DO L 150, p. 30).

del Reglamento nº 804/68, añadiéndole el punto siguiente:

«g) durante el período de doce meses comprendido entre el 1 de abril de 1992 y el 31 de marzo de 1993, se determinará la cantidad global tal como se establece a continuación en miles de toneladas, sin perjuicio —habida cuenta de las propuestas de la Comisión en el marco de la reforma de la PAC— de una reducción [...] del 1 % calculado sobre la cantidad mencionada en el párrafo segundo del presente apartado:

[...]

Irlanda 4.725,600

[...]

Las cantidades previstas en el Reglamento (CEE) nº 775/87 no incluidas en el párrafo primero son las siguientes (en miles de toneladas):

[...]

Irlanda 237,600

[...]

El Consejo decidirá definitivamente acerca del futuro de estas cantidades en el marco de la reforma de la PAC.»

13. La situación transitoria de 1992 se superó con la adopción del Reglamento nº 3950/92, que prorroga por siete años la aplicación del régimen de tasa suplementaria y que codifica las disposiciones existentes, con objeto de simplificarlas y clarificarlas. El artículo 4 de este Reglamento estableció que las cantidades de referencia individuales debían ser iguales a las existentes el 31 de marzo de 1993, sin perjuicio de adaptaciones a nivel nacional, realizadas dentro del límite de la cantidad global correspondiente a cada Estado miembro. Como puede apreciarse, el Reglamento nº 3950/92 no resolvió la cuestión del 4,5 % de las cantidades de referencia individuales, que se habían suspendido temporalmente. La determinación concreta de las cantidades globales correspondientes a los Estados miembros para el período 1993/1994 fue efectuada, aunque con posibilidad de adaptación posterior, por el Reglamento nº 748/93, que optó por mantener las cantidades vigentes el 31 de marzo de 1993, incrementadas con las cantidades procedentes de la reserva comunitaria existentes en esa misma fecha. Por tanto, el Reglamento nº 748/93 excluyó de las cantidades globales garantizadas para el período 1993/1994 las cantidades de referencia, suspendidas temporalmente, que no habían sido mantenidas por el Reglamento nº 816/92 para el período 1992/1993.

14. La adaptación de las cantidades globales de cada Estado miembro, aplicables en la campaña 1993/1994, se realizó mediante la

adopción del Reglamento nº 1560/93, cuya validez se cuestiona también en este asunto. El artículo 1 de este Reglamento modifica el tenor del artículo 3 del Reglamento nº 3950/92, fijando las cantidades globales para cada Estado miembro, que en el caso de Irlanda eran de 5.230.554 t (entregas) y de 15.210 t (ventas directas). Esta cantidad global atribuida a Irlanda incluyó un aumento del 0,6 % para la asignación de cantidades adicionales a determinadas categorías de productores. El segundo considerando del Reglamento nº 1560/93 especifica, finalmente, que la suspensión temporal del 4,5 % de las cantidades de referencia individuales, realizada en 1987, se convierte en una reducción definitiva, para la que no se establece ningún tipo de compensación.

16. Los posibles motivos de nulidad de ambos Reglamentos, apuntados en el auto de remisión de las cuestiones prejudiciales y en las observaciones de las partes, son la vulneración del derecho de propiedad y de la libertad de ejercer una actividad profesional, la violación de los principios de protección de la confianza legítima, de proporcionalidad y de no discriminación, así como la infracción del artículo 190 del Tratado CE y la desviación de poder. A continuación, procederé al análisis de cada uno de estos motivos.

La vulneración del derecho de propiedad y de la libertad de ejercer una actividad profesional

Las cuestiones prejudiciales

15. Las dos preguntas planteadas por la High Court of Ireland cuestionan la validez de las disposiciones contenidas en los Reglamentos nºs 816/92 y 1560/93, mediante las que deja de incluirse en las cantidades globales de los Estados el 4,5 % de las cantidades de referencia individuales suspendido temporalmente por el Reglamento nº 775/87. Ello ha supuesto en la práctica una reducción definitiva de las cuotas de los productores, que no se ha compensado mediante el pago de una indemnización.

17. Según la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el derecho de propiedad y la libertad de ejercicio de las actividades profesionales forman parte de los principios generales del derecho comunitario. No obstante, estos derechos no aparecen como prerrogativas absolutas, sino que deben tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al derecho de propiedad y al libre ejercicio de una actividad profesional, en especial, en el marco de una organización común de mercados, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una

intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados. [16]

18. En este caso hay que dilucidar si la suspensión definitiva del 4,5 % de las cuotas de los productores, sin ninguna indemnización, constituye una violación del derecho de propiedad y de la libertad de ejercicio de su actividad profesional. En este sentido, el Tribunal de Justicia ha señalado que «el derecho de propiedad garantizado en el ordenamiento jurídico comunitario no implica el derecho a comercializar una ventaja como las cantidades de referencia concedida en el marco de una organización común de mercados, que no procede ni de bienes propios ni de la actividad profesional del interesado». [17] Ahora bien, esto no significa que la cantidad de referencia, que constituye un activo vinculado a la explotación ganadera, no posea un importante valor económico. Dicho en otros términos, la vinculación de la cuota a la explotación en cuanto a su transmisibilidad (regla que cuenta con varias excepciones, previstas en la reglamentación comunitaria) no supone que la cantidad de referencia carezca de un valor económico en sí misma. [18] Dicha cantidad forma parte del derecho de propiedad del titular de la explotación ganadera, cuyo valor aumenta o disminuye en función de la amplitud de las cuotas que le han sido asignadas. Por ello, entiendo que una suspensión definitiva de la cantidad de referencia de un productor afecta a su derecho de propiedad y a su libertad de ejercicio de la actividad ganadera.

19. No obstante, estimo que la suspensión definitiva del 4,5 % de las cantidades de referencia, sin indemnización, operada por los Reglamentos nos 816/92 y 1560/93, constituye una limitación justificada del derecho de propiedad y de la libertad de ejercicio de la actividad económica de los titulares de las explotaciones, por las razones que paso a exponer.

20. En primer lugar, la suspensión definitiva de dichas cantidades de referencia responde a objetivos de interés general perseguidos por las instituciones comunitarias en el marco de la organización común de mercados de la leche y de los productos lácteos, especialmente la estabilización del mercado y la reducción de los excedentes estructurales.

21. En segundo lugar, la transformación de una suspensión temporal en reducción definitiva, sin indemnización, no constituye una medida desmesurada e intolerable que afecte a la esencia del derecho de propiedad y a la libertad de ejercicio de la actividad profesio-

16 — Sentencias de 11 de julio de 1989, Schräder (265/87, Rec. p. 2237), apartado 15; de 13 de julio de 1989, Wachauf (5/88, Rec. p. 2609), apartado 18; de 10 de enero de 1992, Kühn (C-177/90, Rec. p. I-35), apartados 16 y 17; y de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, Rec. p. I-4973), apartado 78.

17 — Sentencias de 22 de octubre de 1991, Von Deetzen (C-44/89, Rec. p. I-5119), apartado 27, y de 24 de marzo de 1994, Bostock (C-2/92, Rec. p. I-955), apartado 19.

18 — A este respecto, comparto las ideas expuestas por el abogado general Sr. Jacobs en las conclusiones presentadas en el asunto Wachauf, antes citado, puntos 24 y 25, en cuya opinión la cuota lechera es un bien incorporal con valor económico autónomo y, por consiguiente, que puede sufrir medidas expropiatorias.

nal, si, como ocurre en este caso, se circunscribe a un pequeño porcentaje de las cuotas de los productores (4,5 %), que no amenaza la viabilidad de las explotaciones. El mismo juez nacional indica que los productores irlandeses no han visto ni verán disminuida su renta a causa de la reducción definitiva del 4,5 % de sus cuotas, ya que con ella se producirá un aumento del precio de la leche; también apunta que probablemente no disminuirá la capacidad de amortización de los demandantes ni el valor capital de la cuota restante después de la suspensión definitiva. Si el patrimonio de los productores no disminuye de valor como consecuencia de esta suspensión, entiendo que no puede constituir una intervención desmesurada susceptible de afectar a la esencia del derecho de propiedad.

22. En tercer lugar, es necesario subrayar que los productores de leche se han beneficiado de una indemnización decreciente como compensación de la suspensión temporal del 4,5 % de sus cantidades de referencia aplicada entre 1987 y 1995. Dicha compensación, que en el caso de los productores irlandeses ascendió a 45,5 ECU por cada 100 kg (cantidad resultante de la suma de las indemnizaciones anuales percibidas desde 1987 a 1992), es equiparable a la obtenida por los productores acogidos a los programas comunitarios de abandono definitivo de la producción lechera y excluye la posibilidad de obtener una indemnización adicional en el momento en que la suspensión temporal se transforme en definitiva.

23. Por todo ello, considero que esa reducción definitiva del 4,5 % de las cuotas de los productores, sin indemnización, no constituye una violación del derecho de propiedad ni de la libertad de ejercicio de la actividad profesional.

Violación del principio de protección de la confianza legítima

24. Según la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «si bien el principio del respeto de la protección de la confianza legítima forma parte de los principios fundamentales de la Comunidad, los agentes económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias [...] Esto ocurre especialmente en un ámbito como el de las organizaciones comunes de mercados, cuyo objeto lleva consigo una adaptación constante en función de las variaciones de la situación económica [...]» [19] En semejante contexto «[...] el ámbito de aplicación del principio de confianza legítima no puede extenderse hasta el punto de impedir, de manera general, que una nueva normativa se aplique a los efectos futuros de situaciones nacidas al amparo de la normativa anterior [...]». [20]

19 — Sentencia de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión (C-350/88, Rec. p. I-395), apartado 33.

20 — Sentencia de 20 de septiembre de 1988, España/Consejo (203/86, Rec. p. 4563), apartado 19.

25. A la luz de esta jurisprudencia, hay que determinar si los productores afectados por la suspensión temporal del 4,5 % de sus cuotas podían aspirar legítimamente a recuperar dichas cantidades de referencia tras la conclusión del período de suspensión inicialmente previsto (del 1 de abril de 1987 al 31 de marzo de 1992), o bien, a obtener una indemnización en caso de que la suspensión temporal adquiriese la condición de definitiva.

26. Con respecto a la confianza legítima en la devolución de las cuotas temporalmente suspendidas, hay que tener presente que, a tenor de la mencionada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la determinación de las cantidades globales garantizadas, en el marco del régimen de la tasa suplementaria establecido por el Reglamento nº 856/84, entra dentro de la amplia facultad de apreciación del Consejo para adaptar la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos a las variaciones de la situación económica. Por tanto, ningún operador puede, en principio, confiar legítimamente en que el Consejo, en el marco de su gestión de la PAC, mantenga las cantidades globales garantizadas y, por consiguiente, no cambien las cantidades de referencia individuales. Si el principio de protección de la confianza legítima no impide al Consejo reducir las cuotas individuales, *a fortiori* una suspensión temporal, compensada con una indemnización decreciente, que se transforma luego en definitiva, no es contraria a dicho principio.

27. En relación con la indemnización, la reglamentación comunitaria sobre el régimen de tasa suplementaria, expuesta anteriormente, ha establecido diferentes medidas de estabilización de los mercados, que, en unos casos, han llevado aparejado el pago de una indemnización a los productores para compensarles por la reducción de su cuota, mientras que, en otros casos, los productores han asumido la disminución de su cuota sin recibir ningún tipo de indemnización. Por tanto, en este contexto normativo los productores de leche no pueden confiar legítimamente en que toda reducción o suspensión, temporal o definitiva, de sus cantidades de referencia individuales irá acompañada de una indemnización. [21]

28. Por último, es necesario examinar si en el caso de la suspensión definitiva del 4,5 % de las cantidades de referencia, establecida en los Reglamentos nºs 816/92 y 1560/93, existe algún elemento adicional capaz de fundamentar expectativas legítimas de los productores respecto a la recuperación de dichas cantidades de referencia y a la obtención de una indemnización. En este sentido, hay que recordar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en virtud de la cual, cuando un operador económico prudente y diligente está en condiciones de prever la adopción de una medida comunitaria susceptible de afectar a sus intereses, no puede invocar una violación

21 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de julio de 1995, O'Dwyer y otros/Consejo (asuntos acumulados T-446/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 y T-477/93, Rec. p. II-2071), apartado 50.

de su confianza legítima si dicha medida se adopta. [22]

29. En este caso, considero que la reducción de las cantidades de referencia, sin indemnización, para el período 1992/1993, y la suspensión permanente realizada por el Reglamento nº 1560/93 eran previsibles para un operador prudente y diligente. Concluido el período de cinco años establecido para la suspensión temporal por el Reglamento nº 775/87, el Consejo, siguiendo la propuesta de la Comisión, adoptó el Reglamento nº 816/92, que no prorrogó la indemnización decreciente. En lo que respecta a las cantidades de referencia suspendidas, se dedujeron de las cantidades globales garantizadas, dando lugar a una reducción de las cuotas individuales, y el Consejo se reservó el derecho de reconsiderar su futuro a la luz de la evolución del mercado. Por consiguiente, lo único que se prometió a los productores fue que se reconsideraría el futuro de ese 4,5 % de las cantidades de referencia, lo que se hizo al adoptar el Reglamento nº 1560/93, que optó por su suspensión definitiva sin indemnización.

30. Considero que un productor de leche prudente y diligente podía prever con la suficiente antelación esta reducción, sin indemnización, de las cantidades de referencia, [23] dada la concurrencia de los siguientes factores:

— durante los cinco años anteriores se habían suspendido cantidades de referencia equivalentes;

— los productores se habían beneficiado de una indemnización decreciente por un importe total de 45,5 ECU por 100 kg;

— persistían en la Comunidad los excedentes de producción lechera;

— la propuesta de la Comisión, recogida en el documento COM(91) 409 final, de 31 de octubre de 1991, [24] preconizaba la solución adoptada por el Consejo.

31. A tenor de las consideraciones anteriores, estimo que los Reglamentos nºs 816/92 y 1560/93 no infringen el principio de protec-

22 — Sentencias de 11 de marzo de 1987, Van den Bergh en Jurgens/Comisión (265/85, Rec. p. 1155), apartado 44, y Delacre y otros/Comisión, antes citada, apartado 37.

23 — La misma conclusión se contiene en la sentencia del Tribunal de Primera Instancia, O'Dwyer y otros/Consejo, antes citada, apartado 54.

24 — DO C 337, p. 35.

ción de la confianza legítima por el hecho de convertir en definitiva la suspensión temporal del 4,5 % de las cantidades de referencia individuales, sin prever indemnización.

El principio de proporcionalidad

32. Según la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de proporcionalidad forma parte de los principios generales del derecho comunitario. En virtud de dicho principio, «la legalidad de las medidas que imponen cargas económicas a los operadores está subordinada a la condición de que tales medidas sean apropiadas y necesarias para la realización de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa de que se trate, debiéndose tener en cuenta que, cuando se presente una opción entre varias medidas apropiadas, es necesario recurrir a la menos restrictiva y velar por que las cargas impuestas no sean desmesuradas con relación a los objetivos perseguidos». [25]

33. La transformación de la suspensión temporal del 4,5 % de las cantidades de referencia individuales en reducción definitiva, sin indemnización, constituye una medida adoptada en el marco del régimen de tasa suplementaria, aplicado en la organización común de mercados de la leche y de los productos lácteos, con objeto de ajustar la oferta a la demanda y de reducir los excedentes estructurales. Esta medida, junto con las demás adoptadas en el seno del régimen de tasa suplementaria, pretende limitar la producción lechera en consonancia con el objetivo de estabilización de los mercados, expresamente contemplado por la letra c) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado. Además, este tipo de medida contribuye, como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia Erpelding, [26] al desarrollo racional de la producción lechera, en el sentido de la letra a) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado, así como al mantenimiento de un nivel de vida equitativo de la población agrícola afectada, en el sentido de la letra b) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado, ya que asegura sus ingresos.

34. Aunque la suspensión permanente de las cantidades de referencia hubiese generado pérdidas económicas para los agricultores por la ausencia de indemnización —lo que no queda demostrado por los documentos que obran en autos—, constituiría una medida justificada en virtud del Tratado. En efecto, en el marco de las medidas que limitan la producción adoptadas por el Consejo, ante una situación de mercado caracterizada, durante un período prolongado, por importantes excedentes estructurales, debe aceptarse una pérdida de ingresos que genere un descenso temporal del nivel de vida de los agricultores. [27] Además, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «las instituciones comunitarias deben conciliar permanentemente las eventuales contradicciones que puede llevar consigo la consecución de

25 — Sentencias de 26 de junio de 1990, Zardi (C-8/89, Rec. p. I-2515), apartado 10, y Schräder, antes citada, apartado 21.

26 — Sentencia de 17 de mayo de 1988, Erpelding (84/87, Rec. p. 2647), apartado 26.

27 — Sentencia de 19 de marzo de 1992, Hierl (Rec. p. I-2061), apartado 14.

los diferentes objetivos, considerados separadamente, de la Política Agrícola Común y, en caso necesario, atribuir a uno de ellos la preeminencia temporal que impongan los hechos o las circunstancias económicas en virtud de las cuales adopten sus decisiones [...] La jurisprudencia admite también que el legislador comunitario dispone, en materia de Política Agrícola Común, de una amplia facultad de apreciación que corresponde a las responsabilidades políticas que los artículos 40 y 43 del Tratado le atribuyen [...]» [28]

35. Por último, la suspensión permanente sin indemnización del 4,5 % de las cantidades de referencia constituye, en mi opinión, la medida menos restrictiva para conseguir la estabilización de la producción lechera comunitaria, ya que la alternativa hubiera sido una reducción de los precios de intervención de los productos lácteos, cuyos efectos sobre las rentas de los productores habrían sido más negativos. [29] Además, esta suspensión definitiva no impone a los productores unas cargas desmesuradas, puesto que éstos han recibido una indemnización decreciente desde 1987 a 1992 por las cantidades de referencia en cuestión y porque la reducción de sus cuotas ha generado un aumento del precio que compensa sus eventuales pérdidas, como pone de relieve el tribunal nacional.

36. Las consideraciones anteriores me conducen a estimar que la suspensión definitiva, sin indemnización, del 4,5 % de las cantidades de referencia no es una medida manifiestamente inapropiada para lograr el objetivo de la estabilización de la producción lechera y, por consiguiente, no es contraria al principio de proporcionalidad.

Vulneración del principio de no discriminación

37. El Tribunal de Justicia ha establecido una jurisprudencia reiterada, según la cual la prohibición de discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad, establecida en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado, no es sino una expresión específica del principio general de igualdad en derecho comunitario, que «exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado. Por consiguiente, las medidas que implica la organización común de mercados, y principalmente sus mecanismos de intervención, no pueden ser diferenciadas, según las regiones y otras condiciones de producción o de consumo, más que en función de criterios objetivos que garanticen un reparto proporcional de las ventajas o desventajas entre los interesados, sin distinguir entre los territorios de los Estados miembros.» [30]

38. La suspensión permanente, sin indemnización, del 4,5 % de las cantidades de referencia, realizada por los reglamentos

28 — Véanse las sentencias Hierl, antes citada, apartado 13, y Alemania/Consejo, antes citada, apartado 47.

29 — Así lo entendió el Tribunal de Justicia en la sentencia España/Consejo, antes citada, apartado 14.

30 — Sentencia España/Consejo, antes citada, apartado 25.

nos 816/92 y 1560/93, podría vulnerar el principio de no discriminación por dos razones, a saber: ausencia de un trato más favorable para los productores irlandeses, dada su peculiar situación, y aplicación uniforme de la suspensión sin diferenciar entre los pequeños y los grandes productores.

39. En cuanto a la concesión de un trato más favorable a los productores irlandeses en relación con la suspensión permanente de sus cuotas, sólo sería factible, a tenor de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si existiese alguna razón objetiva que la justificase. En este sentido, la contribución de la producción lechera al producto nacional bruto de Irlanda es mayor que en otros Estados miembros y a ello se une la dificultad de desarrollar en dicho país producciones agrícolas alternativas a la producción de leche. Ahora bien, esta especificidad de Irlanda fue tenida en cuenta por las instituciones comunitarias a la hora de atribuir las cantidades de referencia globales en el momento de la instauración del régimen de tasa suplementaria, de manera que la base para el cálculo de su cuota fue más favorable. Como consecuencia de ello, los productores irlandeses han padecido menos que los de los otros Estados miembros las medidas de estabilización de la producción de leche. La Comisión señala acertadamente que la situación específica de los productores irlandeses ya ha sido debidamente tenida en cuenta y no es aceptable, en función de su actual situación, que se los excluya total o parcialmente de las medidas de control de la producción lechera, tales como la suspensión definitiva de cantidades de referencia, cuestionada en este asunto.

40. La inaplicación del régimen de tasa suplementaria en algunos Estados miembros y, en especial, en Italia no supone una violación del principio de no discriminación, ya que el incumplimiento de una reglamentación comunitaria por parte de un Estado miembro no puede justificar las conductas infractoras de los otros Estados.

41. Por lo que respecta a la aplicación de la suspensión definitiva de las cantidades de referencia sin distinción entre pequeños y grandes productores, entiendo que no vulnera el principio de no discriminación. El Tribunal de Justicia consideró que «el hecho de que una medida adoptada en una organización común de mercado pueda tener repercusiones diferentes para algunos productores, en función de la naturaleza particular de su producción, no es constitutivo de una discriminación, siempre y cuando dicha medida se base en criterios objetivos adaptados a las necesidades del funcionamiento global de la organización común de mercado». [31] La aplicación de la suspensión permanente a todos los beneficiarios de cantidades de referencia está plenamente justificada, ya que si todos se benefician de las ventajas derivadas del régimen de tasa suplementaria es lógico que asuman, también, por igual las medidas de control de la producción lechera, necesarias

31 — Sentencia Hierl, antes citada, apartado 19.

para la reducción de los excedentes que todos han contribuido a crear. Además, la suspensión permanente del 4,5 % de las cantidades de referencia es una medida de carácter totalmente proporcional que afecta a los productores en función del volumen de su cuota.

42. Los razonamientos anteriores me inducen a concluir que la suspensión permanente de las cantidades de referencia, cuestionada en este asunto, no es contraria al principio de no discriminación.

La infracción del artículo 190 del Tratado

43. Según la bien establecida jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado debe mostrar, de manera clara e inequívoca, el razonamiento de la autoridad comunitaria de la que emane el acto impugnado, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada, con el fin de defender sus derechos, y que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control [...]

Sin embargo, no se exige que la motivación especifique los diferentes elementos de hecho y de derecho pertinentes. En efecto, es reiterada jurisprudencia que la cuestión de saber si una decisión cumple las exigencias del artículo 190 del Tratado debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también de su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate [...]» [32]

44. Los dos reglamentos comunitarios cuya validez se cuestiona en este asunto presentan marcadas diferencias en lo que respecta a su motivación. El Reglamento nº 1560/93 contiene, sin duda, una motivación suficiente de la transformación en reducción permanente de la suspensión temporal del 4,5 % de las cantidades de referencia. El segundo considerando de dicho Reglamento expone la situación y origen de dicha suspensión y menciona como causas de su conversión en reducción definitiva la persistencia de los excedentes de producción lechera y el pago durante cinco años de una indemnización decreciente a los productores. [33] Con ello se motiva debidamente la reducción definitiva de las cuotas y la ausencia de indemnización.

45. El Reglamento nº 816/92, como se ha indicado, no incluyó las cantidades de

32 — Sentencia Delacre y otros/Comisión, antes citada, apartados 15 y 16.

33 — El tenor literal de este segundo considerando del Reglamento nº 1560/93 es el siguiente: «Considerando que la situación del mercado ha hecho necesaria la suspensión temporal de una parte de las cantidades de referencia a partir del cuarto período de doce meses, con arreglo al Reglamento (CEE) nº 775/87; que se ha concedido a los productores una indemnización decreciente durante cinco años para las cantidades suspendidas; que en el Reglamento (CEE) nº 816/92, por el que se prorrogó el régimen de tasa suplementaria establecido en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 a la espera de una decisión en el marco de la reforma de la Política Agrícola Común, no se incluyeron entre las cantidades globales garantizadas para el noveno período las cantidades suspendidas previamente habida cuenta de la persistencia de la situación excedentaria, que exigía que la suspensión del 4,5 % de las cantidades de referencia de las entregas se consolidase en una reducción definitiva de las cantidades globales garantizadas [...]»

referencia suspendidas a partir de 1987 en el cálculo de las cantidades globales garantizadas y aplazó la decisión sobre su futuro hasta la conclusión de la reforma de la PAC, aduciendo la persistencia de la situación excedentaria. Por tanto, la motivación de este aplazamiento, establecida en el primer considerando del Reglamento es bastante sumaria y, además, no justifica la eliminación de la indemnización.

Sin embargo, entiendo que el laconismo de la fundamentación no constituye una violación del artículo 190 del Tratado, porque el conjunto de disposiciones comunitarias adoptadas en el marco del régimen de tasa suplementaria ofrece elementos suficientes para explicar los motivos justificantes de este aplazamiento y la retirada de la indemnización. En efecto, los interesados ya sabían que la indemnización decreciente prevista por el Reglamento n° 775/87, tal como fue modificado por los Reglamentos n^{os} 1111/87 y 3882/89, finalizaba el 31 de marzo de 1992 y que su renovación no estaba prevista por ninguna norma. Por otra parte, la reducción de las mencionadas cantidades sin indemnización, para el período 1992/1993, era previsible a tenor de las medidas adoptadas en el marco del régimen de tasa suplementaria y de la indemnización decreciente recibida por los productores. De ello se deduce que la falta de una motivación explícita, en lo que respecta a la inexistencia de una indemnización para el período 1992/1993, no podía privar a los demandantes de la posibilidad eficaz de hacer valer sus derechos, ni impedir al Tribunal de Justicia ejercer su control jurisdiccional.

46. Los Reglamentos n^{os} 816/92 y 1560/93 contienen una motivación suficiente en relación con la transformación de la suspensión temporal del 4,5 % de las cuotas en reducción permanente y, por consiguiente, no infringen el artículo 190 del Tratado.

La desviación de poder

47. La desviación de poder, como motivo que afecta a la validez de un acto comunitario, es un concepto bien delimitado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que la define como el hecho de que una autoridad administrativa emplee sus atribuciones con una finalidad distinta de aquella para la cual le fueron conferidas. [34] Además, «un acto sólo está viciado de desviación de poder cuando resulte, en función de indicios objetivos, pertinentes y concordantes, que fue adoptado con el fin exclusivo, o al menos determinante, de conseguir otros fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso». [35]

48. En mi opinión, con la adopción de los Reglamentos n^{os} 816/92 y 1560/93, que transforman la suspensión temporal del 4,5 % de las cuotas en reducción perma-

34 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de febrero de 1982, Buyl y otros/Comisión (817/79, Rec. p. 245), apartado 28, y del Tribunal de Primera Instancia de 23 de octubre de 1990, Pitrone/Comisión (T-46/89, Rec. p. II-577), apartado 70.

35 — Sentencia de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros (C-331/88, Rec. p. I-4023), apartado 24.

nente, el Consejo no incurre en desviación de poder. Al adoptar estos dos Reglamentos, el Consejo ha utilizado la competencia legislativa que le confiere el apartado 3 del artículo 40 del Tratado en materia de política agrícola para adoptar una medida destinada a la consecución del objetivo de estabilización de los mercados, expresamente contemplado por la letra c) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado. El Tribunal de Justicia, en su sentencia Hierl, ya consideró, como se ha indicado, que la suspensión temporal de cantidades de referencia constituía una medida adecuada para alcanzar dicho objetivo y no cabe duda de que la suspensión definitiva de cantidades de referencia también lo es.

49. La ausencia de indemnización por dicha suspensión permanente podría conllevar una reducción de los ingresos de los productores, contraria al objetivo de la letra b) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado, pero en este caso dicha pérdida no se ha producido, debido al aumento del precio de la leche y del valor de las cantidades de referencia mantenidas por los productores. Incluso, si dicha pérdida se hubiese producido, no habría existido desviación de poder, ya que las instituciones comunitarias tienen la posibilidad de primar temporalmente la consecución de uno de los objetivos del apartado 1 del artículo 39 en detrimento de los otros.

50. Por tanto, el Consejo no ha incurrido en desviación de poder alguna susceptible de afectar a la validez de los Reglamentos nºs 816/92 y 1560/93.

Conclusión

51. A tenor de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por la High Court of Ireland de la forma siguiente:

«1) En el marco del presente procedimiento, no se ha puesto de relieve ningún elemento susceptible de afectar a la validez de la letra g) del apartado 3 del artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68, tal como fue añadida por el número 3 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 816/92, pese a que la referida disposición no incluye en las cantidades de referencia atribuidas para la campaña 1992/1993 el 4,5 % de las cantidades de referencia suspendido temporalmente con arreglo al Reglamento (CEE) nº 775/87 del Consejo, en su versión modificada, y no establece el pago de una indemnización a los productores.

2) En este procedimiento tampoco se ha puesto de manifiesto elemento alguno capaz de afectar a la validez del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 3950/92 del Consejo, tal como fue añadido por el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1560/93 del Consejo, pese a que el referido precepto no incluye en las cantidades de referencia atribuidas con arreglo a dicho artículo el 4,5 % de las cantidades de referencia anteriormente suspendido con carácter temporal conforme al Reglamento (CEE) nº 775/87 del Consejo, en su versión modificada, y no establece el pago de una indemnización por este concepto a los productores.»