SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 28 de enero de 1999 *

En el asunto C-181/96,

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

Georg Wilkens

y

Landwirtschaftskammer Hannover,

en el que interviene: **Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht,**

una decisión prejudicial sobre la interpretación y la validez del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) n° 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) n° 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64), en la versión resultante del Reglamento n° 1639/91, del Consejo, de 13 de junio de 1991 (DO L 150, p. 35),

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

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

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

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre del Sr. Wilkens, por el Sr. Frank Schulze, Abogado de Münster,

— en nombre del Consejo de la Unión Europea, por el Sr. Jan-Peter Hix, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Klaus-Dieter Borchardt, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Wilkens, representado por la Sra. Mechtild Düsing, Abogado de Münster; del Consejo, representado por el Sr. Jan-Peter Hix, y de la Comisión, representada por el Sr. Klaus-Dieter Borchardt, expuestas en la vista de 18 de junio de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 24 de septiembre de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 21 de marzo de 1996, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de mayo siguiente, el Bundesverwaltungsgericht planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64), en la versión resultante del Reglamento (CEE) nº 1639/91 del Consejo, de 13 de junio de 1991 (DO L 150, p. 35; en lo sucesivo «Reglamento nº 857/84»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre el Sr. Wilkens, productor lácteo, y la Landwirtschaftskammer Hannover (en lo sucesivo, «Cámara agraria de Hannover») sobre la anulación, con efecto retroactivo, de una decisión de atribución provisional de una cantidad de referencia específica tras la retirada de la prima por reconversión, de la que había disfrutado el demandante en el proceso principal en virtud del Reglamento (CEE) nº 1078/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, por el que se establece un régimen de primas por no comercialización de leche y de productos lácteos y por reconversión de ganado vacuno lechero (DO L 131, p. 1; EE 03/12, p. 143).

3 Con motivo de una situación caracterizada por una producción excedente en el sector de la leche y de los productos lácteos, regulado por el Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 148, p. 13), el Consejo adoptó, el 17 de mayo de 1977, el Reglamento nº 1078/77, con objeto de incitar a los ganaderos a abandonar la producción lechera.

4 En virtud de este Reglamento, el productor agrícola que se comprometiese por un período de cinco años a no comercializar leche ni productos lácteos, o que se comprometiese por un período de cuatro años a reconvertir su ganado vacuno lechero a la producción de carne podía obtener una prima por no comercialización o de reconversión. El compromiso escrito del productor se refiere a la obligación de no comercializar leche ni productos lácteos, así como a otras obligaciones complementarias resultantes del régimen de no comercialización.

5 Con objeto de asegurar una aplicación lo más uniforme posible de este régimen, la Comisión adoptó el Reglamento (CEE) nº 1307/77 de la Comisión, de 15 de junio de 1977, relativo a las modalidades de aplicación del régimen de primas por no comercialización de leche y de productos lácteos y por reconversión de ganado vacuno lechero (DO L 150, p. 24).

6 En 1984, a la vista de la persistencia del desequilibrio entre la oferta y la demanda en el sector de la leche, el Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se modifica el Reglamento nº 804/68 (DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61) y el Reglamento nº 857/84 instituyeron un régimen de tasa suplementaria. Conforme al artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68, se deberá una tasa sobre las cantidades de leche que sobrepasen una cantidad de referencia que debe determinarse, bien según las cantidades de leche o de equivalentes de leche que hayan sido entregadas por un productor, bien según la misma cantidad que haya entregado a un comprador durante el año de referencia. En Alemania es el productor quien debe abonar esta tasa.

7 Los productores que, conforme al Reglamento nº 1078/77 habían contraído un compromiso de no comercialización o de reconversión que cubría el año de refe-

rencia no podían obtener una cantidad de referencia en el marco del régimen de la tasa suplementaria, tal y como estaba inicialmente concebida, por el hecho de que no habían tenido producción de leche durante dicho año de referencia.

8 Tras las sentencias de 28 de abril de 1988, Mulder (120/86, Rec. p 2321) y Von Deetzen (170/86, Rec. p. 2355), el Reglamento (CEE) nº 764/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 857/84 (DO L 84, p. 2), añadió un nuevo artículo 3 *bis* al Reglamento nº 857/84, que prevé que, cumpliendo determinados requisitos, esta categoría de productores recibirá una cantidad de referencia específica.

9 Tras las sentencias de 11 de diciembre de 1990, Spagl (C-189/89, Rec. p. I-4539), y Pastätter (C-217/89, Rec. p. I-4585), el apartado 2 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 fue modificado por el Reglamento nº 1639/91. Así, el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 prevé lo siguiente:

«El productor:

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

[...]

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

10 Mediante resolución de 30 de junio de 1981, la Cámara agraria de Hannover concedió al demandante una prima por la reconversión de su ganado lechero en ganado para la producción de carne.

11 En 1983, a raíz de una inspección y del descubrimiento de irregularidades en el sacrificio de las vacas lecheras, el Bezirksregierung Hannover anuló la resolución de concesión de la prima por reconversión al Sr. Wilkens, reclamando, asimismo, la devolución del primer tramo de la prima, más intereses.

12 El recurso interpuesto por el demandante en el asunto principal contra esta resolución fue desestimado mediante sentencia del Verwaltungsgericht Hannover de 11 de septiembre de 1985 y la apelación formulada contra esta resolución fue desestimada mediante sentencia de 26 de abril de 1990 del Oberverwaltungsgericht Lüneburg. Ambas sentencias adquirieron fuerza de cosa juzgada.

13 En junio de 1989, el demandante solicitó que se le asignara una cantidad de referencia específica provisional para reanudar la producción lechera. La Cámara agraria de Hannover certificó el cumplimiento de los requisitos exigibles para la concesión de una cantidad de referencia específica, con la salvedad de que la certificación podría serle retirada en el caso de que el procedimiento sobre esta materia pendiente ante el Oberverwaltungsgericht Lüneburg diese lugar a una reducción de la prima o de la cantidad de leche considerada para el cálculo de esta prima.

14 Tras la sentencia de 26 de abril de 1990 del Oberverwaltungsgericht Lüneburg, confirmatoria de la decisión de retirar la prima por conversión, la Cámara agraria de Hannover anuló dicha certificación mediante resolución de 13 de julio de 1992. En estas condiciones, no podía atribuirse al Sr. Wilkens ninguna cantidad de referencia específica.

15 El Verwaltungsgericht Hannover desestimó el recurso interpuesto por éste contra la resolución de retirar la certificación, y el Oberverwaltungsgericht desestimó a su vez la apelación formulada ante él.

16 Contra esta sentencia el demandante interpuso recurso de «Revision» ante el Bundesverwaltungsgericht.

17 Habiéndole surgido dudas sobre la interpretación del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, en especial, en cuanto a los términos «en ejecución del compromiso contraído en virtud del Reglamento (CEE) nº 1078/77», así como acerca de la validez de esta disposición, por el hecho de que la retirada de la prima y la denegación de una cantidad de referencia específica podrían constituir una doble sanción, el Bundesverwaltungsgericht suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las dos cuestiones siguientes:

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

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

18 Mediante estas dos cuestiones, que conviene examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente que se dilucide si el párrafo segundo del

apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 debe interpretarse en el sentido de que un productor de leche al que le haya sido retirado el derecho a la prima por no comercialización o de reconversión concedida en virtud del Reglamento nº 1078/77 en razón de un supuesto incumplimiento de su compromiso de no comercializar leche ni productos lácteos durante un período de cinco años puede recibir una cantidad de referencia específica y si, en caso de respuesta negativa, esta denegación de una cantidad de referencia específica es compatible con los principios de confianza legítima y de proporcionalidad.

19 De modo preliminar, conviene recordar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual los textos de Derecho comunitario deberán interpretarse, en la medida de lo posible, de la manera que mejor se adecue a las disposiciones del Tratado y a los principios generales del Derecho comunitario, y, más particularmente, en lo que atañe al artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, al principio de confianza legítima (sentencia de 27 de enero de 1994, Herbrink, C-98/91, Rec. p. I-223, apartado 9).

20 En lo que atañe al párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, no puede deducirse del texto de esta disposición ninguna interpretación clara y libre de equívocos. En efecto, la condición de la terminación del período de reconversión «[...] en ejecución del compromiso contraído en virtud del Reglamento (CEE) nº 1078/77 [...]» puede entenderse, por un lado, en el sentido de que el productor afectado debe haber cumplido las distintas obligaciones que se derivan del compromiso contraído en virtud del régimen de reconversión, o bien, por otro, en el sentido de que el derecho a una cantidad de referencia específica se concede al productor por el mero hecho de que el período de compromiso haya llegado a su término.

21 Por lo que respecta a la finalidad del régimen de primas y de cantidades específicas de referencia, tanto el régimen instituido por el Reglamento nº 1078/77 como el régimen de tasa suplementaria fijada por el Reglamento nº 857/84, tienen la fina-

lidad de reducir los excedentes de leche y de productos lácteos y a restablecer el equilibrio en el mercado de la leche, incitando a los agricultores a renunciar a la comercialización de leche y de productos lácteos durante un período determinado (véanse, a propósito del régimen de primas, las sentencias de 22 de septiembre de 1988, Jensen, 199/87, Rec. p. 5045, apartado 30, y de 6 de junio de 1996, Ecroyd, C-127/94, Rec. p. I-2731, apartado 47).

22 En cambio, el artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, añadido por el Reglamento nº 764/89 tras las sentencias Mulder y Von Deetzen, antes citadas, no corresponde a esa finalidad. Al permitir a los productores que habían contraído un compromiso en virtud del Reglamento nº 1078/77 reanudar su producción bajo el régimen de tasa suplementaria, esta disposición no contribuye, en efecto, a una disminución de la producción de leche.

23 En cualquier caso, la reanudación por esta categoría de productores de la producción de leche sólo está prevista en la medida en que su exclusión haya vulnerado su confianza legítima de reanudar las entregas al final de su compromiso de no comercialización o de reconversión (véanse las sentencias Mulder y Von Deetzen, antes citadas, apartados 26 y 15, respectivamente).

24 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta, además, que únicamente el productor que haya sido incitado, por el régimen instituido mediante el Reglamento nº 1078/77, a suspender la comercialización durante un período limitado, en interés general, y que, por ese motivo, no haya realizado entregas durante la vigencia de su compromiso, puede invocar la protección de su confianza legítima para solicitar la concesión de una cantidad de referencia específica en virtud del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 (véanse las sentencias Mulder y Von Deetzen, antes citadas, apartados 24 y 13, respectivamente).

25 Si la no comercialización es, de esta forma, un requisito esencial del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 para poder solicitar una cantidad de referencia específica, también constituye el criterio esencial para la concesión de la prima por reconversión, y el cumplimiento efectivo del compromiso-

contraído responde tanto al criterio como al objetivo del régimen establecido mediante el Reglamento nº 1078/77 (sentencia Ecroyd, antes citada, apartados 48 y 49).

26 Por consiguiente, la violación de la obligación de no comercialización de leche y de productos lácteos durante el período de compromiso acarrea, por un lado, la pérdida de la prima concedida en virtud del Reglamento nº 1078/77 (sentencia Jensen, antes citada, apartados 27 y 30) e impide, por otro lado, la atribución de una cantidad de referencia específica en virtud del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84.

27 No obstante, la pérdida de la prima no siempre es debida a una mera infracción de la obligación de no comercialización durante el período de reconversión. Efectivamente, en la medida en que tiene por objeto garantizar la aplicación efectiva del régimen de primas, la retirada de éstas puede tener su causa, no sólo en el incumplimiento de la obligación de no comercializar leche ni productos lácteos, sino también en la inobservancia de otras obligaciones que derivan del compromiso contraído en virtud de este régimen (sentencias antes citadas Jensen, apartado 30, y Ecroyd, apartado 50).

28 La infracción de una o varias de estas obligaciones relativas al régimen de no comercialización o de reconversión, que tiene como consecuencia la pérdida de la prima, no podría, sin embargo, afectar al derecho de un productor a la atribución de una cantidad de referencia específica en virtud del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84.

29 En efecto, si este fuese el caso, un productor de leche quedaría privado de la posibilidad de que se le atribuya una cantidad de referencia específica, aun cuando hubiera suspendido efectivamente la comercialización de leche y de productos lácteos, contribuyendo de esta forma, en interés general, a que se alcance el objetivo del régimen de primas, es decir, la reducción de excedentes.

30 Sin embargo, tal exclusión, debida a la pérdida del derecho a la prima, consecuencia de la infracción de una o varias obligaciones, sería incompatible con la finalidad del régimen del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84. En efecto, éste tiene como único objetivo permitir a un productor la reanudación de sus entregas siempre que legítimamente pueda esperarla, porque ha suspendido efectivamente su producción en virtud del régimen de no comercialización o de reconversión.

31 Por consiguiente, un productor mantiene el derecho a una cantidad de referencia específica cuando, a pesar de la infracción de una o varias de las demás obligaciones correspondientes al régimen de no comercialización o de reconversión, que tiene como consecuencia la pérdida de la prima, haya alcanzado el objetivo del régimen establecido por el Reglamento nº 1078/77.

32 En el caso que nos ocupa, por lo que atañe a la naturaleza de la obligación o de las obligaciones cuyo cumplimiento no ha observado el demandante, el Consejo y la Comisión han subrayado una contradicción en los hechos entre la sentencia de 26 de abril de 1990, mediante la cual el Oberverwaltungsgericht Lüneburg concluyó el litigio relativo a la revocación de la decisión de concesión de la prima, por una parte, y, por otra, la resolución del órgano jurisdiccional remitente.

33 A este respecto hay que recordar que en virtud del artículo 177 del Tratado, basado en una clara separación de las funciones del órgano jurisdiccional nacional y del Tribunal de Justicia, éste sólo es competente para pronunciarse sobre la interpretación o la validez de una norma comunitaria a partir de los hechos que le proporcione el órgano jurisdiccional nacional (véanse, especialmente, las sentencias de 2 de junio de 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs, C-30/93, Rec. p. I-2305, apartado 16, y de 1 de diciembre de 1998, Levez, C-326/96, Rec. p. I-7835, apartado 26).

34 En este contexto, no corresponde al Tribunal de Justicia, sino al órgano jurisdiccional nacional establecer los hechos que originaron el litigio y extraer sus consecuencias para la decisión que debe dictar (véanse las sentencias de 29 de abril de 1982, Pabst & Richarz, 17/81, Rec. p. 1331, apartado 12, y AC-ATEL Electronics Vertriebs, antes citada, apartado 17).

35 Por tanto, incumbe al Juez remitente apreciar cuáles son las obligaciones derivadas del régimen de no comercialización o de reconversión que el demandante del litigio principal efectivamente ha incumplido.

36 En el caso de que sólo haya sido comercializada una parte de la leche, en infracción del compromiso contraído en virtud del Reglamento nº 1078/77, procede subrayar que un productor mantiene el derecho a la atribución de una cantidad de referencia específica en virtud del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, siempre que pueda invocar su confianza legítima, es decir, sólo en la medida en que haya respetado su compromiso de no comercializar leche ni productos lácteos, contribuyendo de esta manera a que se alcance el objetivo del programa de no comercialización o de reconversión.

37 Así, a diferencia del régimen de primas de reconversión en el que una infracción, incluso parcial, del compromiso contraído convierte en injustificadas y sin base legal la concesión y el mantenimiento de la prima (sentencia Jensen, antes citada, apartado 30), el incumplimiento parcial del compromiso de no comercialización sólo acarrea la exclusión de un productor de leche de la atribución de una cantidad de referencia específica en una cuantía equivalente al incumplimiento. Por tanto, en la medida en que haya cumplido su compromiso de no comercialización, el productor puede solicitar una cantidad de referencia específica.

38 Como ha subrayado el Abogado General en el apartado 46 de sus conclusiones, esta denegación parcial de una cantidad de referencia específica, correspondiente a un incumplimiento parcial del compromiso de suspender la comercialización de leche y productos lácteos, no puede considerarse como una sanción. Sólo es la conse-

cuencia lógica del régimen de cantidades de referencia específicas que únicamente concede el disfrute de tal cantidad en la medida en que el productor puede legítimamente esperarla.

39 Por consiguiente, no puede admitirse el argumento del demandante, que pretende ser víctima de una doble sanción, como consecuencia de la solicitud de devolución de la prima y de la denegación de una cantidad de referencia específica.

40 Por último, es preciso tener en cuenta que esta interpretación del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 también es conforme con el principio de proporcionalidad. En efecto, la evaluación —y la pérdida, en su caso— de la cantidad de referencia específica, en función de la cantidad de leche comercializada en infracción del compromiso contraído por el productor, no parece manifiestamente inapropiada para alcanzar el objetivo de la disposición en cuestión, que es el de permitir reanudar su producción a los explotadores que hayan suspendido la comercialización a raíz de tal compromiso. En la medida en que la disminución de la cantidad de referencia específica es estrictamente proporcional a la amplitud del incumplimiento de dicho compromiso, tampoco podría considerarse que vulnera el objetivo antes mencionado.

41 Habida cuenta de que la interpretación dada al párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 se basa en el respeto de los principios de confianza legítima y de proporcionalidad, no procede seguir examinando la cuestión de si la denegación de una cantidad de referencia específica es compatible con estos principios.

42 Del conjunto de consideraciones que preceden se desprende que debe responderse a las cuestiones planteadas que el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis*

del Reglamento nº 857/84 debe interpretarse en el sentido de que a un productor de leche al que le haya sido retirado el derecho a la prima por no comercialización o de reconversión concedida en virtud del Reglamento nº 1078/77 en razón de un supuesto incumplimiento de su compromiso de no comercializar leche ni productos lácteos, le corresponde una cantidad de referencia específica que sea proporcional con el cumplimiento y la ejecución de dicho compromiso.

Costas

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

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Bundesverwaltungsgericht mediante resolución de 21 de marzo de 1996, declara:

El párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos, en la versión resu-

tante del Reglamento (CEE) nº 1639/91 del Consejo, de 13 de junio de 1991, debe interpretarse en el sentido de que a un productor de leche al que le haya sido retirado el derecho a la prima por no comercialización o de reconversión concedida en virtud del Reglamento (CEE) nº 1078/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, por el que se establece un régimen de primas por no comercialización de leche y de productos lácteos y por reconversión de ganado vacuno lechero, en razón de un supuesto incumplimiento de su compromiso de no comercializar leche ni productos lácteos, le corresponde una cantidad de referencia específica que sea proporcional con el cumplimiento y la ejecución de dicho compromiso.

Hirsch Mancini Schintgen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 28 de enero de 1999.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Segunda

G. Hirsch