SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
11 de diciembre de 1990 *

En el asunto C-189/89,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Finanzgericht (Tribunal de lo Contencioso-Tributario) de Munich (República Federal de Alemania), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Karl Spagl

y

Hauptzollamt Rosenheim,

una decisión prejudicial sobre la validez 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), modificado por el Reglamento (CEE) nº 764/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989 (DO L 84, p. 2),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. J. C. Moitinho de Almeida, Presidente de Sala; G. C. Rodríguez Iglesias, Sir Gordon Slynn, F. Grévisse y M. Zuleeg, Jueces,

Abogado General: Sr. F. G. Jacobs
Secretario: Sr. J. A. Pompe, secretario adjunto

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre del Sr. Spagl, parte demandante en el litigio principal, por el Sr. U. Numberger, Abogado de Munich;

* Lengua de procedimiento: alemán.

— en nombre del Gobierno irlandés, por el Sr. L. J. Dockery, Chief State Solicitor, en calidad de Agente;

— en nombre del Consejo de las Comunidades Europeas, por el Sr. A. Brautigam, Administrador principal en el Servicio Jurídico del Consejo, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. D. Booss y K.-D. Borchardt, miembros de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes,

habiendo considerado el informe para la vista,

oídas las observaciones orales de la parte demandante en el asunto principal, representada por el Sr. E. H. Pijnacker Hordijk; del Gobierno irlandés, representado por los Sres. H. Whelehan SC y E. Honohan BL; del Consejo y de la Comisión, formuladas en la vista celebrada el 26 de junio de 1990,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 2 de octubre de 1990,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 27 de abril de 1989, recibida en el Tribunal de Justicia el 30 de mayo siguiente, el Finanzgericht de Munich planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales sobre la validez del primer guión del apartado 1 y del apartado 2 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, modificado por el Reglamento (CEE) nº 764/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989 (DO L 84, p. 2).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio pendiente entre el Sr. Karl Spagl, titular de una explotación agraria, y el Hauptzollamt (Administración Principal de Aduanas) de Rosenheim, sobre una cantidad de referencia a los efectos del régimen de la tasa suplementaria sobre la leche.

3 Al Sr. Spagl le fue concedida una prima por no comercialización con arreglo al 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). El período de no comercialización para el cual tuvo que comprometerse a no ceder leche ni productos lácteos procedentes de su explotación expiró el 31 de marzo de 1983.

4 A continuación, el Sr. Spagl solicitó a las autoridades alemanas competentes la asignación de una cantidad de referencia, a los efectos del régimen de la tasa suplementaria sobre la leche, basada en la cantidad de leche que había producido con anterioridad al período de no comercialización. Tal solicitud fue denegada con el fundamento de que el Sr. Spagl no había entregado leche en 1983, año de referencia elegido por la República Federal de Alemania, y que su caso tampoco justificaba la asignación a aquél de una cantidad de referencia con carácter excepcional. Contra esta decisión denegatoria, formulada sin éxito la oportuna reclamación, el Sr. Spagl interpuso recurso ante el Finanzgericht de Munich.

5 Por estimar que la resolución que había de dictar dependía de la validez de la normativa comunitaria en la materia, el Finanzgericht de Munich suspendió el procedimiento y, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, sometió al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es válido el Reglamento nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, modificado por el Reglamento nº 764/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989, en la medida en que, conforme al primer guión del apartado 1 del artículo 3 *bis*, los productores cuyo período de no comercialización, en ejecución del compromiso contraído con arreglo al Reglamento (CEE) nº 1078/77, expiró antes del 31 de diciembre de 1983 o antes del 30 de septiembre de 1983, pero que, no obstante, aún no han producido ninguna cantidad de leche en el período de referencia que debe considerarse, no reciben ninguna cantidad de referencia específica en el marco del régimen de cuotas de leche?

2) En el supuesto de que se responda a la primera cuestión en forma negativa, ¿es válido dicho Reglamento en la medida en que, conforme al apartado 2 del artículo 3 *bis*, la cantidad de referencia específica sólo corresponde al 60 % de la cantidad de leche entregada o de la cantidad de equivalente en leche que se tomó en cuenta para determinar la prima por no comercialización o por reconversión?»

6 Para una más amplia exposición de los hechos, de las disposiciones comunitarias de que se trata, así como del desarrollo del procedimiento en el asunto principal y de las observaciones presentadas, esta Sala se remite al informe para la vista. En lo sucesivo, sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal de Justicia.

Sobre la primera cuestión

7 La primera cuestión se orienta esencialmente a determinar si el primer guión del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, modificado por el Reglamento nº 764/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989, es válido en la medida en que excluye de la asignación de una cantidad de referencia específica con arreglo a dicha disposición a los productores cuyo período de no comercialización o de reconversión, en ejecución de un compromiso contraído con arreglo al Reglamento nº 1078/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, expire antes del 31 de diciembre de 1983 o, en su caso, antes del 30 de septiembre de 1983.

8 Con carácter preliminar, hay que recordar que la normativa comunitaria en materia de la tasa suplementaria sobre la leche no contenía inicialmente ninguna disposición específica que estableciese la asignación de una cantidad de referencia a los productores que, en ejecución de un compromiso contraído con arreglo al Reglamento nº 1078/77, no habían realizado entregas de leche durante el año de referencia elegido por el Estado miembro interesado. No obstante, este Tribunal de Justicia, en sendas sentencias de 28 de abril de 1988 (Mulder, 120/86, Rec. 1988 p. 2321, apartado 28, y von Deetzen, 170/86, Rec. 1988, p. 2355, apartado 17) declaró inválida dicha normativa por violación del principio de protección de la confianza legítima, en la medida en que no preveía dicha asignación.

9 En las citadas sentencias, este Tribunal de Justicia declaró, por una parte, que un productor que haya interrumpido libremente la producción durante cierto tiempo no puede legítimamente esperar reanudar la producción en las mismas condiciones que las que estaban vigentes con anterioridad, y no estar sujeto a las eventuales

normas, dictadas entretanto, propias de la política de mercados o de la política de estructuras (sentencia Mulder, apartado 23; sentencia von Deetzen, apartado 12), pero que, por otra parte, cuando dicho productor, como ocurre en el caso presente, fue incitado, mediante un acto de la Comunidad, a suspender la comercialización durante un período limitado, en interés general y a cambio del pago de una prima, puede legítimamente esperar que no estará sujeto, al final de su compromiso, a restricciones que le afectan de forma específica en razón precisamente del hecho de que hizo uso de las posibilidades ofrecidas por la normativa comunitaria (sentencia Mulder, apartado 24; sentencia von Deetzen, apartado 13).

10 A raíz, precisamente, de estas sentencias aprobó el Consejo, el 20 de marzo de 1989, el Reglamento nº 764/89 antes citado. Este Reglamento añadió un nuevo artículo 3 *bis* al Reglamento nº 857/84, que dispone, esencialmente, que los productores que, en ejecución de un compromiso contraído con arreglo al Reglamento nº 1078/77, no hayan entregado leche durante el año de referencia elegido por el Estado miembro de que se trate, obtendrán, con sujeción a determinados requisitos, una cantidad de referencia específica igual al 60 % de la cantidad de leche entregada o a la cantidad de equivalente en leche vendida por el productor durante los doce meses naturales anteriores al mes en el que se presentó la solicitud de la prima por no comercialización o por reconversión. La posibilidad de obtener la asignación de una cantidad de referencia específica con arreglo a esta disposición se limita, sin embargo, según el primer guión del apartado 1 del artículo 3 *bis*, a los productores «cuyo período de no comercialización o de reconversión, en ejecución del compromiso contraído con arreglo al Reglamento (CEE) nº 1078/77, expire después del 31 de diciembre de 1983, o después del 30 de septiembre de 1983, en los Estados miembros cuya recogida de leche correspondiente a los meses comprendidos entre abril y septiembre es al menos el doble de la correspondiente a los meses comprendidos entre octubre y marzo del año siguiente».

11 Dado que el Reglamento nº 764/89 fue dictado con el fin de adecuar la normativa de que se trata a las sentencias Mulder y von Deetzen antes citadas, hay que examinar la validez del primer guión del apartado 1 del artículo 3 *bis*, primeramente, a la luz de los principios aplicados en dichas sentencias y, en particular, a la luz del principio de confianza legítima.

12 La fecha límite establecida por el primer guión del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, modificado, tiene por efecto la exclusión de la asignación de una cantidad de referencia específica a todos los productores cuyo período de no comercialización o de reconversión expiró en fecha anterior al 31 de diciembre

de 1983 o, en su caso, al 30 de septiembre de 1983. Dentro de la categoría de los productores así excluidos se encuentran pues, en particular, aquellos cuyo período de no comercialización o de reconversión expiró en el transcurso del período 1981-1983, que comprende los tres años naturales que los Estados miembros podían elegir como año de referencia.

13 En cuanto a este punto, el legislador comunitario podía válidamente establecer una fecha límite en relación con la expiración del período de no comercialización o de reconversión de los interesados dirigida a excluir del beneficio del artículo 3 *bis* a aquellos productores que no hicieron entregas de leche durante la totalidad o durante una parte del año de referencia correspondiente por razones distintas de un compromiso de no comercialización o de reconversión. Por el contrario, el principio de la confianza legítima, tal como fue interpretado por la jurisprudencia anteriormente citada, se opone a la fijación de una fecha límite en condiciones tales que tenga por efecto la exclusión asimismo del beneficio del artículo 3 *bis* de los productores cuya falta de entregas de leche durante la totalidad o una parte del año de referencia sea consecuencia de la ejecución de un compromiso contraído con arreglo al Reglamento nº 1078/77.

14 Como ya destacó este Tribunal de Justicia en la sentencia Mulder, antes citada (apartados 15 y 16), la normativa comunitaria en la materia no garantiza en todos los casos que los productores así excluidos de la asignación de una cantidad de referencia representativa con arreglo al artículo 2 puedan obtener una cantidad de referencia específica o suplementaria con arreglo a otras disposiciones de esta normativa, dado que la concesión de tales cantidades está supeditada a requisitos específicos y no puede realizarse, además, sino en la medida de las cantidades disponibles al efecto.

15 Por ello, hay que concluir que el primer guión del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, en cuanto puede excluir del beneficio del artículo 3 *bis* a productores que no hicieron entregas de leche durante la totalidad o una parte del año de referencia en ejecución de un compromiso contraído con arreglo al Reglamento nº 1078/77, somete a los productores así excluidos a restricciones que les afectan de forma específica en razón precisamente de dicho compromiso. Restricciones específicas de esta índole no pueden ser justificadas por razones de interés general, dado que dicho interés podría garantizarse mediante medidas de carácter general. La normativa de que se trata incurre, por lo tanto, en vulneración de la confianza legítima que los productores afectados pudieron depositar en el carácter limitado de sus compromisos contraídos con anterioridad a la entrada en vigor del régimen de la tasa suplementaria sobre la leche.

16 Por consiguiente, la disposición litigiosa debe ser declarada inválida por violación del principio de confianza legítima.

17 Por tales motivos, procede responder a la primera cuestión que el primer guión del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, modificado por el Reglamento nº 764/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989, es inválido en la medida en que excluye de la asignación de una cantidad de referencia específica con arreglo a dicha disposición a los productores cuyo período de no comercialización o de reconversión, en ejecución de un compromiso contraído con arreglo al Reglamento nº 1078/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, expire antes del 31 de diciembre de 1983 o, en su caso, antes del 30 de septiembre de 1983.

Sobre la segunda cuestión

18 La segunda cuestión se dirige, esencialmente, a determinar si el apartado 2 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 del Consejo, modificado, es válido en la medida en que limita la cantidad de referencia específica establecida por dicha disposición al 60 % de la cantidad de leche entregada o de la cantidad de equivalente en leche vendida por el productor durante el período de doce meses naturales anteriores a la presentación de la solicitud de la prima por no comercialización o por reconversión.

19 El apartado 2 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 establece que la cantidad de referencia específica a que se refiere el apartado 1 de dicho artículo «será igual al 60 % de la cantidad de leche entregada o a la cantidad de equivalente en leche vendida por el productor durante el período de doce meses naturales anteriores al mes en que se presentó la solicitud de la prima por no comercialización o por reconversión determinada por la autoridad competente de que se trate en virtud de la letra e) del apartado 1 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 1391/78, cuya última modificación la constituye el Reglamento (CEE) nº 84/83, y para la que el productor no ha perdido el derecho a la prima».

20 Al igual que para el examen de la primera cuestión, por lo que a la segunda se refiere se ha de acudir, en primer lugar, al principio de confianza legítima según fue aplicado por las sentencias Mulder y von Deetzen, antes citadas.

21 A este respecto, hay que subrayar con carácter preliminar que los productores contemplados por el artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, modificado, no hicieron, a diferencia de los productores contemplados en el artículo 2 del mismo Reglamento, entregas de leche durante el año de referencia elegido por el Estado miembro de que se trate. El legislador comunitario no podía, pues, calcular sus cantidades de referencia específica en función del volumen de las entregas que habían efectuado durante dicho año, sino que tenía que recurrir, como lo hizo, a otras bases de cálculo tales como el volumen de sus entregas a lo largo de un período representativo anterior a su período de no comercialización o de reconversión. Al proceder de este modo, podía válidamente aplicar a la cuantía de tales entregas un porcentaje de reducción con el fin de evitar que la categoría de productores afectados resulte indebidamente favorecida en relación con los productores que continuaron efectuando entregas de leche durante el año de referencia.

22 Hay que precisar, no obstante, que al aplicar un porcentaje de reducción de esta índole, el principio de confianza legítima se opone a que tal porcentaje se fije en un nivel tan elevado, en relación a los porcentajes de reducción aplicables a los productores cuyas cantidades de referencia se fijan con arreglo al artículo 2 del Reglamento nº 857/84, que su aplicación aboque a una restricción que afecte a los productores afectados de manera específica en razón precisamente de su compromiso contraído con arreglo al Reglamento nº 1078/77.

23 El porcentaje de reducción del 40 % establecido en el apartado 2 del artículo 3 *bis* no se ajusta a estas exigencias. En efecto, de los datos aportados por la Comisión a instancia de este Tribunal de Justicia resulta que los porcentajes de reducción aplicables a los productores cuyas cantidades de referencia se fijan en función de las entregas de leche efectuadas durante el año de referencia varían en los diferentes Estados miembros, de conformidad con los apartados 2 y 3 del artículo 2 del Reglamento nº 857/84, según las categorías de productores o las regiones. Resulta, no obstante, asimismo de los referidos datos que en ningún caso el total de las reducciones aplicables a los productores contemplados en el artículo 2, incluidas las reducciones resultantes de una disminución de las cantidades globales garantizadas y de la suspensión de una parte de las cantidades de referencia a lo largo de la fase de aplicación del régimen, supera la cifra del 17,5 %.

24 Por tal motivo, la aplicación a los productores contemplados por el artículo 3 *bis* de un porcentaje de reducción del 40 % que, lejos de estar en consonancia con un valor representativo de los porcentajes aplicables a los productores contemplados

en el artículo 2, supera en más del doble el total más elevado de dichos porcentajes, debe ser considerada como una restricción que afecta a esta primera categoría de productores de manera específica en razón precisamente de su compromiso de no comercialización o de reconversión.

25 El Consejo y la Comisión objetaron que no se puede comparar los porcentajes de reducción aplicables en virtud del apartado 2 del artículo 3 *bis* con los porcentajes de reducción aplicables a los productores que continuaron haciendo entregas de leche durante el año de referencia. Según alegaron, las cantidades de referencia de esta última categoría fueron calculadas en función de las entregas efectuadas a lo largo de un año natural comprendido dentro del período 1981-1983, es decir, en función de cifras relativamente recientes, mientras que las cantidades de referencia específicas de la primera categoría se basan en el volumen de las entregas efectuadas con anterioridad al compromiso contraído con arreglo al Reglamento nº 1078/77, es decir, cifras que se remontan a muchos años atrás.

26 Tal razonamiento no puede justificar la diferencia de porcentajes que se critica. De un cuadro aportado por la Comisión en el curso del proceso resulta, en efecto, que las entregas de leche, tanto a escala comunitaria en general, como a escala individual de las explotaciones, aumentaron de manera constante entre 1977, año de entrada en vigor del Reglamento nº 1078/77, y 1983, último año natural que podía ser elegido como año de referencia.

27 El Consejo y la Comisión objetaron además que no era posible asignar a la categoría de productores de que se trata cantidades de referencia específicas de cuantía superior al 60 % de las entregas de leche efectuadas con anterioridad al período de no comercialización o de reconversión sin hacer peligrar la finalidad del régimen de la tasa suplementaria sobre la leche, que consiste en controlar los excedentes estructurales en el mercado de la leche y de los productos lácteos. La Comisión explicó, sobre este punto, que, según sus estimaciones, había que prever que el volumen correspondiente a las solicitudes de asignación de cantidades de referencia específicas formuladas por los productores que habían contraído un compromiso con arreglo al Reglamento nº 1078/77 se elevaría aproximadamente a 1 millón de toneladas de leche. Dado que el legislador comunitario consideró que una cantidad de leche suplementaria de 600.000 toneladas era la cantidad más elevada que seguiría siendo compatible con la finalidad de este régimen, incrementó en dicha cantidad la reserva comunitaria manteniendo inalterado el nivel de las cantidades de referencia de los otros productores.

28 Este argumento no es más eficaz que el anterior para justificar la normativa criticada. En efecto, incluso suponiendo que no haya sido posible llevar a cabo un incremento más importante de la reserva comunitaria sin poner en peligro el equilibrio del mercado de la leche, no es menos cierto que habría bastado con reducir las cantidades de referencia de los demás productores en proporción a una cantidad adecuada, para poder asignar cantidades de referencia específicas más importantes a los productores que contrajeron un compromiso con arreglo al Reglamento nº 1078/77.

29 En consecuencia, la regla del 60 % que se discute vulnera igualmente la confianza legítima que los productores afectados podían depositar en el carácter limitado de sus compromisos. Por consiguiente, la disposición litigiosa debe ser declarada inválida por violación del principio de la confianza legítima, sin que se haga necesario examinar los demás argumentos alegados en el curso del proceso en contra de su validez.

30 Por tales motivos, se ha de responder a la segunda cuestión que el apartado 2 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, modificado por el Reglamento nº 764/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989, es inválido en la medida en que limita la cantidad de referencia específica prevista por dicho precepto al 60 % de la cantidad de leche entregada o de la cantidad de equivalente en leche vendida por el productor durante el período de doce meses naturales anteriores a la presentación de la solicitud de la prima por no comercialización o por reconversión.

Costas

31 Los gastos efectuados por el Gobierno irlandés, por el Consejo de las Comunidades Europeas 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 Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Finanzgericht de Munich mediante resolución de 27 de abril de 1989, declara:

1) **El primer guión del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, modificado por el Reglamento (CEE) nº 764/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989, es inválido en la medida en que excluye de la asignación de una cantidad de referencia específica con arreglo a dicha disposición a los productores cuyo período de no comercialización o de reconversión, en ejecución de un compromiso contraído con arreglo al Reglamento (CEE) nº 1078/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, expire antes del 31 de diciembre de 1983 o, en su caso, antes del 30 de septiembre de 1983.**

2) **El apartado 2 del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, modificado por el Reglamento (CEE) nº 764/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989, es inválido en la medida en que limita la cantidad de referencia específica prevista por dicho precepto al 60 % de la cantidad de leche entregada o de la cantidad de equivalente en leche vendida por el productor durante el período de doce meses naturales anteriores a la presentación de la solicitud de la prima por no comercialización o por reconversión.**

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Slynn Grévisse Zuleeg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de diciembre de 1990.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente de la Sala Quinta

J. C. Moitinho de Almeida