INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-189/89 *

I. Hechos y procedimiento

1. *Normativa comunitaria aplicable*

a) El *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) había establecido, entre otras cosas, un sistema de primas por no comercialización que debían concederse, a instancia del interesado, a todo productor lechero que se comprometiese a no ceder, a título oneroso ni a título gratuito, leche ni productos lácteos procedentes de su explotación, durante un período de cinco años (artículos 1 y 2).

b) El *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) creó una tasa suplementaria recaudada sobre las cantidades de leche entregadas que rebasen una cantidad de referencia que debe determinarse. Dicho régimen ha de implantarse en cada región del territorio de los Estados miembros según una de las fórmulas siguientes (artículo 1):

— Según la fórmula A, deberán la tasa los productores de leche sobre las cantidades de leche que hayan entregado a un comprador y que sobrepasen la cantidad de leche que debe determinarse (fórmula productor).

— Según la fórmula B, deberán la tasa los compradores de leche o de otros productos lácteos (lecherías) sobre las cantidades de leche que les hayan sido entregadas por productores y que sobrepasen la cantidad de referencia que debe determinarse. El comprador deudor de la tasa está obligado a repercutir esta última únicamente en los productores que hayan aumentado sus entregas, proporcionalmente a su contribución al rebasamiento de la cantidad de referencia del comprador (fórmula comprador).

c) Las normas para la aplicación de la tasa suplementaria se contienen en el *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. Dicho Reglamento establece, en particular, la cantidad de referencia contemplada en el Reglamento de base nº 856/84, es decir, la cantidad exenta de la tasa suplementaria. Ésta es, en principio, igual a la cantidad de leche o de equivalente de leche suministrada por un productor (fórmula A) o comprada por un comprador (fórmula B) durante el año civil de 1981, aumentada en un 1 % (apartado 1 del artículo 2). No obstante, los Estados miembros podrán prever que en su territorio la cantidad de referencia sea igual a la canti-

* Lengua de procedimiento: alemán.

dad de leche o de equivalente de leche suministrada o comprada durante el año civil de 1982 o el año civil de 1983 afectada por un porcentaje establecido de manera que no sobrepase la cantidad garantizada (apartado 2 del artículo 2).

Los artículos 3, 3 *bis*, 4 y 4 *bis* del Reglamento nº 857/84, tras su modificación, permiten a los Estados miembros tomar en cuenta determinadas situaciones particulares a la hora de determinar las cantidades de referencia específicas o suplementarias. En el presente asunto hay que destacar, en especial, el artículo 3 *bis*, incorporado por el Reglamento de modificación (CEE) nº 764/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989:

«*Artículo 3* bis

1. El productor a que se refiere el párrafo tercero de la letra c) del artículo 12:

   — 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,

   — que no haya recibido una cantidad de referencia en las condiciones fijadas con arreglo a la letra b) del apartado 4 del artículo 5 y/o al apartado 2 del artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 1546/88 y/o, cuando se trate del cesionario de la prima, con arreglo al artículo 2 del presente Reglamento,

   recibirá provisionalmente y a petición propia, formulada en un plazo de tres meses a partir del 29 de marzo de 1989, una cantidad de referencia específica siempre que dicho productor:

   a) no haya cesado su actividad con arreglo a los apartados 3 y 4 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1078/77 o no haya cedido totalmente su explotación lechera antes de finalizar el período de no comercialización o de reconversión;

   b) demuestre, de manera satisfactoria para la autoridad competente, que está capacitado para producir en su explotación, hasta alcanzar la cantidad de referencia solicitada;

   c) se comprometa a vender leche u otros productos directamente al consumidor y/o a entregar leche a un comprador;

   d) se comprometa, en lo que respecta a la cantidad de referencia específica, a renunciar al beneficio de cualquier programa de abandono de cantidades de referencia hasta que finalice el régimen de la tasa suplementaria.

2. La cantidad de referencia específica 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 el que se presente 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.

En caso de que el productor haya obtenido una cantidad de referencia en virtud de los apartados 1 y 2 del artículo 3 y/o de las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 4, la cantidad de referencia específica contemplada en el párrafo primero del presente apartado se disminuirá en dicha cantidad.

En caso de que el productor haya cedido en parte su explotación durante el período de no comercialización o de reconversión:

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

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

3. Si, en un plazo de dos años a partir del 29 de marzo de 1989, el productor pudiere demostrar a satisfacción de la autoridad competente que ha reanudado efectivamente las ventas directas y/o las entregas, y que dichas ventas directas y/o dichas entregas han alcanzado durante los últimos doce meses un nivel igual o superior al 80 % de la cantidad de referencia provisional, la cantidad de referencia específica se le asignará definitivamente. En caso contrario, la cantidad de referencia provisional volverá íntegramente a la reserva comunitaria. El nivel de las ventas directas y/o de las entregas efectivas se determinará teniendo en cuenta la evolución del ritmo de producción en la explotación del productor, las condiciones estacionales y de cualquier circunstancia excepcional.

4. [...]»

d) El apartado 2 del artículo 9 del *Reglamento (CEE) nº 1546/88* de la Comisión, de 3 de junio de 1988, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 (DO L 139, p. 12) establece que:

«En el marco de las fórmulas A y B, si los deudores hubieren comenzado su actividad después del inicio del período de referencia, los Estados miembros podrán atribuirles una cantidad de referencia con arreglo a modalidades análogas a las contempladas en la letra b) del apartado 4 del artículo 5.»

2. *El litigio principal*

El demandante en el asunto principal, Sr. Karl Spagl, explota una empresa agraria, consistente en tierra de pastos con una superficie útil de 36 Tagwerk (es decir, unas 12 hectáreas). Cuando, en 1976, se hizo cargo de la explotación, ésta contaba con una cabaña de doce vacas lecheras y cinco terneras.

El 23 de diciembre de 1977, el Sr. Spagl solicitó que se le concediera una prima por no

comercialización de leche y de productos lácteos para un período de cinco años con el fin de sanear la explotación. A lo largo de la interrupción de la producción lechera durante dicho período, entre el 1 de abril de 1978 y el 31 de marzo de 1983, realizó trabajos de mantenimiento en las instalaciones y en la maquinaria. En agosto de 1984 había doce vacas en el establo.

Al término del período de no comercialización, el Sr. Spagl inició los trámites para conseguir la asignación de una cantidad de referencia con arreglo al régimen de la tasa suplementaria sobre la leche. Mediante carta de 4 de septiembre de 1984, la compradora estableció en cero la cantidad de referencia de entrega, aduciendo, entre otras cosas, que no se trataba de una situación excepcional en el sentido de la normativa aplicable. Por igual motivo, las autoridades competentes denegaron, mediante una serie de decisiones, la apreciación de la existencia de una situación excepcional o la concesión al Sr. Spagl de una cantidad de referencia suplementaria.

El Hauptzollamt de Rosenheim (Administración principal de aduanas de Rosenheim), parte demandada en el asunto principal, desestimó, mediante resolución de 4 de abril de 1986, la impugnación formulada contra el establecimiento de la cantidad de referencia, basándose en que las entidades profesionales competentes no habían expedido certificado que acreditase que se trataba de una situación excepcional. Contra tal resolución se dirige el recurso actualmente pendiente ante el Finanzgericht (Tribunal de lo Contencioso-Tributario) de Munich.

Por estimar que la resolución que deba dictar dependía de la validez de la normativa comunitaria en la materia, el Finanzgericht de Munich suspendió el proceso 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?»

En los fundamentos de la resolución de remisión, el órgano jurisdiccional nacional expone sus dudas acerca de la compatibilidad del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, modificado, con el principio de la confianza legítima, con el principio de igualdad, con la garantía del derecho a la propiedad y con las disposiciones del Tratado relativas a la política agraria común. Considera, en particular, dicho órgano jurisdiccional que, al establecer un límite temporal a la expiración del período de no comercialización, esta disposición afecta, sobre todo, a los propietarios de las pequeñas y medianas empresas agrarias que, al contrario de lo que sucede en relación con los ti-

tulares de las grandes, no pudieron comprar el ganado lechero suplementario que necesitaban para reanudar inmediatamente sus entregas, debido al tamaño de sus explotaciones y a lo limitado de sus medios económicos. Estas empresas, precisa el órgano jurisdiccional nacional, soportan así una carga tal que su existencia se encuentra seriamente amenazada por la negativa a asignarles una cantidad de referencia.

Además, el Finanzgericht de Munich expone sus dudas acerca de la validez de la normativa considerada en la medida en que el nivel de la cantidad de referencia específica, calculado con arreglo al artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, se fija en el 60 % de la cantidad de leche o de equivalente en leche entregada por el productor durante el período de doce meses anteriores al mes en que se presente la solicitud de la prima por no comercialización.

3. *Procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

La resolución de remisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de mayo de 1989.

Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE presentaron observaciones escritas el Sr. Spagl, representado por el Sr. U. Numberger, Abogado de Munich; el Gobierno irlandés, representado por el Sr. L. J. Dockery, Chief State Solicitor, en calidad de Agente; el Consejo de las Comunidades Europeas, representado por el Sr. A. Brautigam, Administrador principal en el Servicio Jurídico del Consejo, en calidad de Agente, y la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico Sr. D. Booss, y por el Sr. K.-D. Borchardt, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia acordó atribuir el asunto a la Sala Quinta, conforme al artículo 95 del Reglamento de Procedimiento, e iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

II. Observaciones escritas

1. *Sobre la primera cuestión*

El Sr. Spagl y el Gobierno irlandés postulan la invalidez de la normativa controvertida. Por el contrario, el Consejo y la Comisión mantienen la validez de dicha normativa.

a) El *Sr. Spagl* observa que el apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, modificado, instituye, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la asignación de una cantidad de referencia específica para los productores que habían adoptado un compromiso de no comercialización con arreglo al Reglamento nº 1078/77. Dicha disposición excluye, no obstante, a los productores cuyo período de no comercialización o de reconversión hubiera expirado con anterioridad al 31 de diciembre de 1983. Ello significa que un ganadero cuyo período de no comercialización hubiera terminado, por ejemplo, el 1 de diciembre de 1983, no recibe cantidad de referencia.

Recuerda el Sr. Spagl que, en el marco de los objetivos contemplados en el artículo 39 del Tratado, las instituciones comunitarias deben garantizar la conciliación que pueden requerir posibles contradicciones entre tales objetivos considerados aisladamente. Según él, en el presente contexto, las instituciones comunitarias no han logrado realizar tal conciliación. En efecto, continúa, no se vé justificación posible para prohibir la producción de leche a los agricultores que, expirada la obligación de no comercialización, empezaron en 1983 a procurarse una vacada pero que, a causa del período de transición, no tuvieron la posibilidad de producir a partir de 1983 una cantidad de leche tan importante como antes del inicio de la no comercialización.

Por lo que se refiere a la prohibición de discriminación, contenida en relación con el sector agrario en el artículo 40 del Tratado CEE, no se encuentra, alega el demandante en el asunto principal, razón que justifique objetivamente la desigualdad de trato que sufre en relación con la categoría de los que dejaron de comercializar, pero cuya obligación de no comercialización no se agotó a lo largo de 1983, sino tras el fin de dicho año.

Según el Sr. Spagl, el único criterio posible de delimitación es clasificar al ganadero como productor o no productor de leche, es decir, determinar si el régimen de la prima por no comercialización impidió al interesado, como productor de leche, entregar efectivamente leche durante un período limitado. Dejando de tomar en cuenta tal situación, la renuncia voluntaria, y limitada, a la producción lechera se ve transformada en una exclusión definitiva del productor del mercado de la leche.

Mantiene el Sr. Spagl, además, que dejar de tomar en cuenta una situación como la suya es contrario a la garantía del derecho a la propiedad, consagrado por el Derecho comunitario en tanto en cuanto es un derecho fundamental que forma parte de los principios generales del Derecho. Efectivamente, expone, en el caso del demandante en el asunto principal se ha producido una lesión del derecho a la propiedad inmobiliaria, garantizado por la Ley Fundamental alemana, dado que el gravar la totalidad de la leche entregada por el interesado con una tasa del 100 % le obliga a abandonar la actividad de producción de leche y destruye su existencia económica. Según la jurisprudencia del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo) el derecho de propiedad de los productores de leche sobre sus bienes de producción merece una protección total; es incompatible con un derecho fundamental garantizado por la Constitución el que una explotación diligente, cuya puesta en marcha requirió importantes inversiones, se vea bruscamente y sin transición obstaculizada con base en una ley. El Sr. Spagl estima que la garantía del derecho de propiedad en el Derecho comunitario no es menos fuerte que la garantía del derecho a la propiedad consagrada por la Ley Fundamental.

Por último, según el Sr. Spagl, el dejar de tomar en cuenta la leche entregada antes del compromiso de no comercialización o la cantidad de leche que sirvió de base para calcular la prima viola, en un caso como el suyo, el principio de confianza legítima, que se inserta en los principios generales del Estado de Derecho. La prima por no comercialización se limita expresamente a un período de cinco años y la prohibición de entregar leche vinculada a la concesión de tal prima únicamente se refiere, asimismo, a dicho período, transcurrido el cual la producción de leche debe poder reanudarse. Por todo ello, concluye el Sr. Spagl, el Derecho comunitario debería haber previsto, en todo caso, para los que dejaron de comercializar

y no pudieron reanudar las entregas de leche inmediatamente después de terminar la prohibición de comercialización, un «régimen transitorio moderador».

b) El *Gobierno irlandés* mantiene que los productores cuyo período de no comercialización expiró, según los casos, antes del 31 de diciembre de 1983 o antes del 30 de septiembre de 1983, podían confiar legítimamente cuando adoptaron sus compromisos de no comercialización en que las disposiciones adoptadas para el control del mercado no iban a pasar por alto el hecho de que no estarían en condiciones de reanudar inmediatamente la producción al nivel al cual habían producido antes del período de no comercialización. En efecto, expone, salvo los grandes productores, con sólidas bases financieras, ningún productor está en condiciones de reanudar la producción a un nivel importante poco tiempo después de expirar el período de no comercialización. El hecho de que dichos productores no puedan obtener una cantidad de referencia basada en su producción anterior al período de no comercialización significa, pues, que su confianza legítima en el carácter limitado de los efectos del régimen de no comercialización durante cinco años se ve defraudada.

En cuanto al principio de igualdad de trato, el Gobierno irlandés recuerda que el demandante en el litigio principal se encontraba en una situación similar a la de todos los demás productores de leche que adoptaron un compromiso de no comercialización con arreglo al Reglamento nº 1078/77 y cuyos compromisos expiraron, según los casos, el 31 de diciembre de 1983 o el 30 de septiembre de 1983 o posteriormente. Ahora bien, con arreglo al artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, modificado, estos otros productores de leche cuyos compromisos expiraron después de la fecha aplicable en 1983 disfrutaron de la concesión de un plazo de dos años a partir del 29 de marzo de 1989 para demostrar que reanudaron efectivamente las ventas directas y/o las entregas y que dichas ventas directas y/o dichas entregas alcanzaron, durante un período de doce meses comprendido en dicho plazo de dos años, un nivel igual o superior al 80 % de la cantidad de referencia provisional que les hubiera sido asignada.

Además, el hecho de que el Consejo concediera a los productores de leche cuyo período de no comercialización expiró, según los casos, después del 31 de diciembre de 1983 o del 30 de septiembre de 1983, un plazo para reanudar la producción a un nivel anual igual al 80 % de su cantidad de referencia provisional demuestra que la consideración de su situación llevó a concluir que necesitaban tiempo para realizar las operaciones preparatorias necesarias en sus explotaciones y comprar y/o criar una cabaña lechera con el fin de poder reanudar la producción a un nivel importante. Ahora bien, precisa el Gobierno irlandés, las personas que se encuentran en el caso del demandante en el asunto principal no disfrutaron de la concesión del mismo plazo para realizar las operaciones preparatorias necesarias para reanudar la producción de leche. Esta diferencia infringe la prohibición de discriminación entre productores incluida en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE.

Señala el Gobierno irlandés que otra diferencia entre los productores que se encuentran en la situación del demandante en el litigio principal y los productores a los que, con arreglo al Reglamento nº 764/89, les fue concedido un plazo de dos años a partir del 29 de marzo de 1989, durante el cual tienen que efectuar, dentro de un período de doce meses, entregas que alcancen el 80 % de su cantidad de referencia provisional, reside en la circunstancia de que estos

últimos productores disfrutan de la ventaja de saber cuál será la consecuencia del hecho de no alcanzar este nivel de entregas de leche en dicho plazo, es decir, la pérdida de una cantidad de referencia, mientras que los productores que se encuentran en la situación del demandante en el litigio principal no sabían cuáles serían las consecuencias del hecho de no reanudar las entregas de leche en una proporción importante, ya que el Reglamento nº 857/84 aún no había sido dictado.

Además, según el Gobierno irlandés, el Reglamento nº 764/89 excluye de la posibilidad de obtener una cantidad de referencia específica a todos los productores cuyo período de no comercialización haya terminado antes del 30 de septiembre de 1983 o antes del 31 de diciembre de 1983, ya sea unos días, unas semanas, unos meses o bien años antes de tal fecha. Pues bien, continúa el referido Gobierno, es evidente que los productores cuyo período de no comercialización haya expirado unas semanas antes de la indicada fecha sólo tuvieron la posibilidad de reanudar la producción a un nivel muy bajo, mientras que aquellos cuyo período de no comercialización haya expirado en 1982 tienen manifiestamente menos dificultades en levantar una producción y, por consiguiente, menos dificultades para tener una cantidad de referencia en 1983. Dado que estas categorías diferentes de productores son tratadas como si estuvieran en idéntica situación, esto constituye también una violación del principio de igualdad de trato.

Como conclusión, el Gobierno irlandés considera que el Reglamento nº 857/84, modificado por el Reglamento nº 764/89, es inválido en la medida en que los productores cuyo período de no comercialización, en cumplimiento del compromiso adoptado con arreglo al Reglamento nº 1078/77, había expirado antes del 31 de diciembre de 1983 o antes del 30 de septiembre de 1983, pero aún no habían reanudado su producción durante el período de referencia contemplado o habían producido una cantidad de leche inferior a la cantidad de referencia específica a la cual tendrían derecho si les fuera aplicable el primer guión del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 así modificado, no reciben cantidad de referencia específica o, en el caso del último grupo de productores indicado, no reciben una cantidad de referencia específica que, sumada a su cantidad de referencia existente, les diera una cantidad de referencia igual a aquella a la que tendrían derecho en la hipótesis arriba expuesta.

c) El *Consejo* recuerda que el artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 prevé la asignación, con efectos desde el 29 de marzo de 1989, de una cantidad de referencia a los productores interesados cuyo período de no comercialización o de reconversión expiró después del 31 de diciembre de 1983 o, en su caso, después del 30 de septiembre de 1983, si dichos productores responden a determinados criterios de idoneidad que acreditan su intención y sus posibilidades reales de reanudar la producción de leche y la imposibilidad en la que se encontraron de recibir la asignación de una cantidad de referencia con arreglo al artículo 2 del Reglamento nº 857/84.

Por el contrario, los productores cuyo período de no comercialización expiró antes del 31 de diciembre de 1983 o, en su caso, antes del 30 de septiembre de 1983, no pueden beneficiarse de dicho artículo 3 *bis*. Efectivamente, expone el Consejo, no hay nada en la normativa aplicable que haya podido impedirles reanudar la producción de leche, bien ya durante el año de referencia, o bien, por lo menos, antes del 1 de abril de 1984, es decir, antes de la entrada en vigor del ré-

gimen de la tasa suplementaria. De la misma manera, los productores cuyo período de no comercialización expiró después del 31 de diciembre de 1983 y disfrutaron de la asignación de una cantidad de referencia en función de una producción iniciada antes del inicio del período de referencia, pero antes del 1 de abril de 1984, alega el Consejo, están también excluidos del beneficio del artículo 3 *bis*.

En cuanto a la confianza legítima de los productores cuyo período de no comercialización expiró antes del 31 de diciembre de 1983 o antes del 30 de septiembre de 1983, estima el Consejo que la situación de éstos no es comparable con la de los productores cuyo período de no comercialización expiró después del 31 de diciembre de 1983. En efecto, aclara, estos últimos no podían entregar legalmente leche durante el año de referencia, mientras que los primeros podían reanudar legalmente sus entregas antes de la fecha de preclusión, pero no lo hicieron por decisión propia.

En cuanto a la comparación que se hace con los productores cuyo período de no comercialización expiró antes del 31 de diciembre de 1983 y reanudaron sus entregas antes de dicha fecha, el Consejo mantiene que la preclusión aplicada se justifica por consideraciones necesarias de seguridad jurídica y de eficacia del régimen. Efectivamente, aclara, si no se hubiera establecido ninguna fecha límite podrían establecerse nuevos productores en la producción lechera, anulando así el efecto de la disminución de la producción impuesta a los productores en activo. El mismo fenómeno se presenta si se establece un plazo excesivamente largo para reanudar la producción. Era, pues, obligado establecer que, en principio, únicamente los productores que contaran con una producción existente en el momento de la entrada en vigor del régimen de tasa suplementaria tuvieran derecho a la asignación de una cantidad de referencia.

En cuanto al respeto del derecho a la propiedad, recuerda el Consejo, en primer lugar, que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 27 de junio de 1989, Leukhardt, 113/88, Rec. 1989, p. 1991), en materia de política agraria común, el legislador comunitario dispone de una amplia facultad de apreciación. Además, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las limitaciones al uso de un bien inmueble se admiten si dichas limitaciones son dictadas por el interés público comunitario, que es evitar que se incrementen los excedentes en el mercado de que se trate mediante la puesta en explotación de nuevos potenciales de producción.

En lo relativo al principio de no discriminación, subraya el Consejo que no es discriminatorio el trato diferente de los productores cuyo período de no comercialización expiró antes de la fecha de preclusión según la circunstancia objetiva de si reanudaron o no sus entregas de leche antes del 1 de abril de 1984. La situación criticada se justifica objetivamente desde el momento en que establecer una fecha límite para reanudar la producción de leche resulta necesario tanto en aras de la seguridad jurídica como en aras de la eficacia del régimen de la tasa suplementaria.

En cuanto al reproche de inobservancia de los objetivos de la política agraria común, el Consejo niega que la fecha límite aplicada en este caso tenga como efecto el favorecer a las grandes explotaciones, que producen de manera intensiva sobre todo con forraje comprado, en detrimento de las pequeñas explotaciones que producen de manera tradicional con forraje producido en la propia explotación. Todos los productores que reanudaron o iniciaron una producción lechera son tratados de la misma manera, con arreglo a la circunstancia objetiva de si la reanudación o el inicio de dicha actividad se produjo o no antes del 1 de abril de 1984.

Por lo demás, el Consejo subraya que los objetivos de la política agraria no exigen que haya que salvaguardar en toda circunstancia las pequeñas explotaciones tradicionales. En efecto, aclara, el objetivo de garantizar la renta agraria debe realizarse, en primer lugar, mediante el incremento de la productividad, asegurando el desarrollo racional de la producción agraria, así como el empleo óptimo de los factores de producción [letra a) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado CEE].

Como conclusión, el Consejo propone al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas de la manera siguiente:

«Del examen de las cuestiones planteadas no resultan elementos que puedan poner en tela de juicio la validez del Reglamento nº 857/84 del Consejo en la redacción dada por el Reglamento nº 764/89 del Consejo.»

d) La *Comisión* destaca que el artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 tiene la finalidad de colmar la laguna —puesta de manifiesto por la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 1988, Mudler (120/86, Rec. 1988, p. 2321)— que presentaba el régimen de concesión de las cantidades de referencia específicas en los casos en los que los productores no pudieron entregar leche durante el año de referencia considerado a causa de su compromiso de no comercialización adoptado bajo el régimen del Reglamento nº 1078/77. Al dirigirse esta disposición especial a colmar una laguna, se limitó su aplicación a los productores cuyo período de no comercialización o de reconversión había expirado después del 31 de diciembre de 1983 o después del 30 de septiembre de 1983.

Por el contrario, según la Comisión, los productores que se habían comprometido a no comercializar leche, pero cuyo período de no comercialización había expirado con anterioridad al 31 de diciembre de 1983 o al 30 de septiembre de 1983 podían ya solicitar el disfrute de una cantidad de referencia en virtud del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 1546/88. Esta disposición se aplica, ciertamente, a los productores que reanudaron su actividad después del 1 de enero de 1983 (inicio del año de referencia elegido por Alemania), pero también antes del 1 de abril de 1984. En este caso, la cantidad de referencia se calcula, en principio, sobre la base de las ventas realizadas durante los doce últimos meses de actividad anteriores al 1 de abril de 1984 y afectada, en su caso, por un porcentaje. En el caso de los productores que no alcanzaban doce meses de actividad antes del 1 de abril de 1984 los Estados miembros determinan una cantidad anual de ventas tomando como base sus ventas efectivas y les atribuyen una cantidad de referencia calculada sobre esta base. Basta con que el productor interesado haya efectuado ventas de leche durante, por lo menos, un mes con anterioridad al 1 de abril de 1984.

La Comisión precisa que esta disposición está dirigida especialmente a tener en cuenta el hecho de que la reanudación de la producción lechera, sobre todo para las explotaciones pequeñas, no puede realizarse inmediatamente, sino que exige un cierto tiempo. Así, el plazo de transición establecido por la normativa puede llegar a alcanzar catorce meses (expiración del período de no comercialización en enero de 1983; reanudación de la producción de leche en marzo de 1984).

Por el contrario, continúa la Comisión, la asignación de una cantidad de referencia sobre la base del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 1546/88 a los productores cuyo período de no comercialización no ha-

bía expirado hasta después del 31 de diciembre de 1983 o del 30 de septiembre de 1983 no era posible o sólo lo era para un período extraordinariamente breve. Así, únicamente los productores cuyo período de no comercialización se había terminado en enero o en febrero de 1984 y que podían reanudar su producción de leche a partir de marzo de 1984 tenían derecho a disfrutar de una cantidad de referencia con arreglo al apartado 2 del artículo 9. Por el contrario, hasta la adopción del Reglamento nº 764/89 faltaba una disposición comunitaria que permitiera la asignación de una cantidad de referencia específica en relación con todos los demás productores, cuyo período de no comercialización no se acabó hasta marzo de 1984 o más tarde, o cuya reanudación de la producción lechera no fue posible hasta después del 1 de abril de 1984.

Según la Comisión, resulta por lo tanto del contexto global que la situación y los intereses de los productores cuyo período de no comercialización había expirado antes del 31 de diciembre de 1983, o antes del 30 de septiembre de 1983, ya se había tomado suficientemente en cuenta por el Reglamento nº 1546/88, de manera que no era necesario incluirlos en el Reglamento nº 764/89.

Como conclusión, la Comisión propone al Tribunal de Justicia que responda de la manera siguiente a la primera cuestión prejudicial:

«Del examen del Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, en la versión del Reglamento (CEE) nº 764/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989, no resulta ningún elemento que pueda poner en tela de juicio su validez, en la medida en que los productores cuyo período de no comercialización derivado del compromiso por ellos adoptado en el marco del Reglamento (CEE) nº 1078/77 expiraba antes del 31 de diciembre de 1983, o antes del 30 de septiembre de 1983, y no habían producido todavía leche durante el período de referencia determinante, no disfrutan de la asignación de una cantidad de referencia específica en el marco del régimen de cuotas lecheras, con arreglo al primer guión del apartado 1 del artículo 3 *bis*.»

Sobre la segunda cuestión

a) El *Consejo* mantiene que la limitación de la cantidad de referencia al 60 % de la producción de referencia de los interesados es compatible con el principio de la confianza legítima, con el derecho a la propiedad y con el principio de igualdad de trato.

En efecto, aclara, el principio de la confianza legítima no se opone, según la citada sentencia de 28 de abril de 1988, Mudler, más que a la exclusión total y permanente de los productores afectados de la asignación de una cantidad de referencia. Además, el artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84 no excluye intrínsecamente la aplicación de las demás disposiciones de dicho Reglamento que permiten adecuar las cantidades de referencia de los productores que se encuentran en una situación difícil. Así, siempre es posible que un productor al que se haya asignado una cantidad de referencia limitada al 60 % de su producción de referencia con arreglo al artículo 3 *bis* pueda, por ejemplo, beneficiarse de la reasignación de una cantidad de referencia no utilizada, con arreglo al artículo 4 *bis*. Asimismo, los productores que hayan recibido la asignación de una cantidad de referencia específica o suplementaria con arreglo a los artículos 3 y 4 del Reglamento nº 857/84, que sea superior al 60 % de su producción de referencia, conservan dicha cantidad superior.

Se respeta el derecho a la propiedad, dado que la limitación impuesta no constituye un atentado contra dicho derecho que afecte a su misma esencia.

Por último, el Consejo estima que la limitación discutida no es discriminatoria: por una parte, los productores afectados se encuentran objetivamente en una situación diferente, en cuanto a su referencia de producción, de la de los productores que hicieron entregas de leche durante el año de referencia (de 1981 a 1983); por otra parte, la limitación impuesta es indispensable, en vista de la fragilidad del equilibrio del mercado de la leche. Los productores afectados ocupan, pues, una posición intermedia entre los productores que hicieron entregas de leche durante el año de referencia y los que, en su caso, pueden acceder a la aplicación de las reglas facultativas de los artículos 3 y 4 del Reglamento nº 857/84.

b) El *Sr. Spagl*, el *Gobierno irlandés* y la *Comisión* no tomaron posiciones sobre la segunda cuestión.

III. Respuestas a las preguntas del Tribunal de Justicia

1. En respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia, el *Consejo* expuso que, para la fijación de las cantidades de referencia específicas contempladas en el artículo 3 *bis* del Reglamento nº 857/84, se había basado en las siguientes consideraciones previas:

— El Tribunal de Justicia, en sus sentencias de 28 de abril de 1988, Mulder (120/86, Rec. 1988, p. 2321), y von Deetzen (170/86, Rec. 1988, p. 2355), reconoció a los productores afectados derecho a la asignación de una cantidad de referencia exenta de la tasa suplementaria.

— Los productores afectados no se encuentran en una situación comparable a la de los productores que hicieron entregas de leche durante el período de referencia (de 1981 a 1983), ya que no pudieron hacer entregas de leche durante dicho período a causa del compromiso de no comercialización adoptado con arreglo al Reglamento nº 1078/77 y, por ello, no contribuyeron al establecimiento de las cantidades globales garantizadas por Estado miembro.

Las consecuencias prácticas de estas diferencias objetivas entre las situaciones de las distintas categorías de productores son las siguientes:

— La necesidad de acudir, para la producción de referencia de los productores afectados, a la producción que se tomó en cuenta en el marco del Reglamento nº 1078/77 (producción de los años 1976 y siguientes, según los casos) y no a la (inexistente) de 1983.

— La imposibilidad, para los productores afectados, de disfrutar, en su caso, de un incremento de sus cuotas de producción en relación con dicha producción de referencia en función del incremento de su nivel de producción que, de no haber existido su compromiso de no comercialización, hubieran podido realizar entre el inicio de dicho compromiso y el año de referencia (normalmente, 1983).

Por ello, según el Consejo, el legislador comunitario estaba obligado, por una parte, a reconocer a los productores afectados el derecho a la asignación de una determinada cantidad de referencia, pero, por otra parte, no estaba obligado a tratar a estos productores, desde todos los puntos de vista, de forma idéntica a los productores que hicieron entregas de leche durante el período de referencia. En el mismo sentido, el legislador comunitario consideró necesario limitar la cantidad de referencia que había de asignarse con arreglo al Reglamento nº 764/89 al 60 % de la producción tomada en cuenta en el marco del Reglamento nº 1078/77.

Habida cuenta de la fragilidad del mercado de la leche, no era posible establecer en el 100 % del nivel de producción tomado en cuenta en el marco del Reglamento nº 1078/77 las cuotas de producción que debían concederse a los productores afectados. Efectivamente, los servicios de la Comisión estimaron en 1 millón de toneladas de leche la cantidad que entraría en juego para poder satisfacer en el 100 % a los productores que, probablemente, después de las sentencias del Tribunal de Justicia, podrían desear la asignación de una cantidad de referencia. El legislador comunitario consideró tal cantidad excesivamente elevada ya que amenazaba con hacer peligrar sobremanera el frágil equilibrio alcanzado en el mercado de la leche. Por tales motivos, decidió limitar a 600.000 toneladas la cantidad que había de asignarse y limitar, en consecuencia, al 60 % de su producción de referencia las cantidades individuales a las que los productores afectados podían aspirar. De esta manera, concluye el Consejo en su respuesta, dicha institución actuó dentro de los límites del amplio margen de apreciación que le reconoce el Tribunal de Justicia en esta materia.

2. A requerimiento del Tribunal de Justicia, la *Comisión* aportó datos estadísticos relativos a la evolución del volumen de la producción y de las entregas de leche por explotación en la Comunidad. Por otro lado, respondiendo a una pregunta del Tribunal de Justicia, declaró que en la mayoría de los Estados miembros existía más de un tipo aplicable para los distintos grupos cuya producción era «normal». También sobre este punto aportó la Comisión datos numéricos más detallados.

M. Zuleeg
Juez Ponente