

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GEORGIOS COSMAS
presentadas el 15 de junio de 1995 *

1. Es cierto que no es la primera vez que el Tribunal de Justicia debe interpretar disposiciones del régimen de la tasa suplementaria sobre la leche. No obstante, a pesar de la abundante jurisprudencia en la materia, el Tribunal de Justicia raramente ha tenido la ocasión de interpretar las disposiciones que rigen, en particular, el pago de la tasa suplementaria sobre las cantidades de leche vendidas directamente al consumo. Las cuestiones prejudiciales planteadas por el Finanzgericht München se refieren precisamente a dichas disposiciones.

I. Marco jurídico

2. El artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) n° 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, ¹ que fue añadido por el artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, ² estableció, con el fin de controlar el crecimiento de la producción lechera, una tasa suplementaria devengada sobre las cantidades de leche o de otros productos lácteos que o bien se entreguen a un comprador para ser tratadas o transformadas, o bien se vendan directa-

mente al consumo, y que sobrepasen una determinada cantidad de referencia.

3. Por lo que se refiere al pago de la tasa sobre las cantidades entregadas a un comprador para ser tratadas o transformadas, el régimen se aplicó en los Estados miembros según una de las dos fórmulas establecidas en el apartado 1 del citado artículo 5 *quater*. Según la fórmula A, todo *productor* de leche o de otros productos lácteos deberá una tasa sobre las cantidades que haya entregado a un comprador y que, durante el período de doce meses de que se trate, sobrepasen una determinada cantidad de referencia. Según la fórmula B, todo *comprador* de leche o de otros productos lácteos deberá la tasa sobre las cantidades de leche que le hayan sido entregadas por productores y que sobrepasen una cantidad de referencia determinada; en el marco de esta segunda fórmula, la tasa adeudada por el comprador se repercute sobre los productores que han contribuido a sobrepasar la cantidad de referencia del comprador.

4. El apartado 2 del artículo 5 *quater* establece, por otra parte, que todo productor deberá igualmente la tasa sobre las cantidades de leche y/o de equivalentes de leche «que haya vendido directamente al consumo» y que, durante el período de doce meses de que se trate, sobrepasen una cantidad de referencia determinada.

* Lengua original: griego.

1 — Reglamento 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; EE 03/02, p. 146).

2 — Reglamento por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 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).

5. El Reglamento (CEE) n° 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984³ introdujo normas más específicas relativas a la tasa suplementaria sobre las cantidades de leche directamente vendidas al consumo y estableció, en el apartado 1 de su artículo 6, que se atribuirá a cada productor de leche y de productos lácteos una cantidad de referencia que corresponderá, en principio, a las ventas directas al consumo efectuadas por el productor durante el año civil de 1981, aumentadas en un 1 %, ⁴ y, en el apartado 2 del mismo artículo, que la totalidad de las cantidades de referencia contempladas no deberá exceder de una determinada cantidad, fijada, a un nivel distinto para cada estado miembro, en el Anexo del Reglamento. La letra h) del artículo 12 del mismo Reglamento precisa, por otra parte, que se entenderá por «leche o equivalente de leche vendidos directamente al consumo», «la leche o los productos lácteos convertidos en equivalentes de leche, vendidos sin la mediación de una empresa que trate o transforme leche».

6. Otras normas de aplicación del régimen de la tasa suplementaria fueron establecidas por el Reglamento (CEE) n° 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984,⁵ cuyas disposiciones, modificadas varias veces entre tanto, fueron codificadas por el Reglamento (CEE) n° 1546/88 de la Comisión, de 3 de

junio de 1988.⁶ A tenor del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento n° 1371/84 (apartado 1 del artículo 5 del Reglamento n° 1546/88), los productores de leche y de productos lácteos que vendan directamente al consumo leche y/o equivalentes de leche enviarán al organismo competente designado por su Estado miembro «una solicitud de registro» acompañada por una relación que indique la naturaleza y la cantidad de las ventas directas efectuadas durante el año civil de referencia. De conformidad con la misma disposición, la «solicitud de registro» se presentará antes de una fecha fijada por el Estado miembro, que sin embargo no podrá ser posterior al 31 de diciembre de 1984.⁷ El apartado 2 del mismo artículo introdujo determinadas normas relativas al contenido de las relaciones que acompañan a la solicitud de registro de los productores que hayan iniciado la venta directa al consumo después del 1 de enero de 1981 o que, después de dicha fecha, hayan modificado profundamente su actividad, mientras que el apartado 4 estableció el modo de cálculo de las cantidades de referencia asignadas a los productores que hubieran formulado la citada «solicitud de registro».

7. La tasa suplementaria sobre la leche se instituyó en principio para cinco períodos de doce meses (a partir del 1 de abril de 1984), que finalmente fueron nueve.⁸ El número

3 — Reglamento 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).

4 — El artículo 6 del Reglamento n° 857/84 fue posteriormente sustituido por el número 2 del artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 590/85 del Consejo, de 26 de febrero de 1985 (DO L 68, p. 1; EE 03/33, p. 247). Según el nuevo tenor del apartado 1 del artículo 6, los Estados miembros podrán prever que la cantidad de referencia del producto sea igual a la cantidad de ventas directas que haya efectuado durante el año civil 1982 o el año civil 1983, aplicándole un porcentaje.

5 — Reglamento por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) n° 804/68 (DO L 132, p. 11; EE 03/30, p. 208).

6 — Reglamento por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) n° 804/68 (DO L 139, p. 12).

7 — El apartado 1 del artículo 4 del Reglamento n° 1371/84 establecía, en su versión inicial, que la fecha fijada por los Estados miembros no podía ser posterior al 1 de septiembre de 1984. La fecha límite del plazo fijado por los Estados miembros fue posteriormente retrasada al 30 de noviembre de 1984 [primer guión del número 1 del artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 1955/84 de la Comisión, de 9 de julio de 1984, DO L 182, p. 10; EE 03/31, p. 129] y, por último, al 31 de diciembre de 1984 [artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 3372/84 de la Comisión, de 30 de noviembre de 1984, DO L 313, p. 47; EE 03/32, p. 213].

8 — Véase el número 1 del artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 816/92 del Consejo, de 31 de marzo de 1992 (DO L 86, p. 83).

3 del artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 2071/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992,⁹ aplicable a partir del 1 de abril de 1993, sustituyó el artículo 5 *quater* del Reglamento n° 804/68 por una disposición que establece simplemente que el régimen de precios del Reglamento n° 804/68 «se establecerá sin perjuicio de la puesta en marcha del régimen de la tasa suplementaria». Dicha tasa suplementaria se regula actualmente, a partir del 1 de abril de 1993, y para siete períodos de doce meses, por lo dispuesto en el Reglamento (CEE) n° 3950/92 del Consejo, de 28 de diciembre de 1992.¹⁰ Este nuevo Reglamento dispone en su artículo 1, que se establece una tasa suplementaria sobre las cantidades de leche o de equivalentes de leche que se entreguen a un comprador o se vendan directamente para su consumo y que sobrepasen las cantidades de referencia correspondientes; el apartado 1 de su artículo 2, que la tasa suplementaria, que se adeudará por todas las cantidades de leche o de equivalentes de leche comercializadas durante el período de doce meses en cuestión y que rebasen la suma de las cantidades de referencia individuales de igual naturaleza, se distribuirá entre los productores que hayan contribuido al rebasamiento, y, por último, el apartado 1 del artículo 4, que la cantidad de referencia individual será igual, en principio, a la cantidad de referencia disponible a 31 de marzo de 1993 (fecha de expiración de los nueve primeros períodos de doce meses de aplicación del régimen de la tasa suplementaria).

II. El litigio principal — Las cuestiones pre-judiciales

8. El Dominikanerinnen-Kloster Altenhohe-nau es un convento que posee una explota-

ción agrícola que produce leche, mantequilla y carne. Hasta el fin del año escolar 1991/1992, el convento también dirigía una escuela primaria privada con internado en el que se alimentaba de 120 a 135 alumnos, así como a los empleados de la escuela, del internado y del convento. Tras el establecimiento de la tasa suplementaria sobre la leche, se asignó al convento una cantidad de referencia de 68.262 kg para entregas a compradores de leche para ser tratada o transformada.

9. El 2 de diciembre de 1991, el convento solicitó al Hauptzollamt Rosenheim (en lo sucesivo, «Hauptzollamt») la atribución de una cantidad de referencia correspondiente a las ventas directas de leche al consumo alegando los argumentos siguientes.

a) Las necesidades de leche y mantequilla del internado estaban cubiertas por la producción de su explotación agrícola.

b) El precio de la leche estaba incluido en el precio de la pensión.

c) El convento se vió obligado a cerrar la escuela y el internado al término del año

⁹ — DO L 215, p. 64.

¹⁰ — Reglamento por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 405, p. 1).

escolar 1991/1992, por insuficiencia de personal, de modo que su explotación agrícola (ampliada mediante la compra de terrenos en 1989 y mediante una extensión terminada en 1991) se convertía en su principal fuente de ingresos.

En caso afirmativo:

10. Mediante decisión de 16 de enero de 1992, el Hauptzollamt desestimó la solicitud del convento, alegando, según la resolución de remisión, que se había formulado después de la expiración del plazo previsto para la presentación de la «solicitud de registro» por parte de los productores que vendían su leche directamente al consumo.¹¹ El convento interpuso un recurso contra dicha decisión denegatoria ante el Finanzgericht München, que consideró necesario, a efectos de resolver el litigio ante él pendiente, plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- 2) ¿Es válido el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984, en la medida en que limita al año 1984 el plazo para el registro de la cantidad de ventas directas y no tiene en cuenta las modificaciones realizadas por la empresa por necesidades comerciales una vez transcurrido el citado plazo?
- 3) ¿Puede un productor de leche que ha incumplido el plazo previsto en el apartado 1 del artículo 4,^[12] obtener, a pesar de todo, una cantidad de referencia de ventas directas bien por vía de reposición en la situación anterior (al transcurso de un plazo) o bien sobre la base de otros principios generales del Derecho comunitario, si se tiene en cuenta que, con arreglo a la práctica administrativa, una solicitud presentada dentro del plazo habría sido denegada?»

«1) ¿Debe interpretarse la letra h) del artículo 12 (venta directa) del Reglamento (CEE) n° 857/84 en el sentido de que comprende también la entrega de leche efectuada por una explotación agrícola a un internado perteneciente al mismo titular, cuando la leche se entrega a los internos contra remuneración?»

III. Sobre la primera cuestión prejudicial

11. La disposición pertinente de la letra h) del artículo 12 del Reglamento n° 857/84

11 — No obstante, hay que señalar que el representante del Hauptzollamt declaró en la vista que la solicitud del convento se había desestimado porque la entrega de leche al pensionado se consideraba «autoconsumo» y que la inobservancia del plazo era «solamente el segundo elemento» que dio lugar a dicha decisión.

12 — Esta nota sólo atañe a la versión griega de las presentes conclusiones.

define la «leche o equivalente de leche vendidos directamente al consumo» como la leche (o los productos lácteos convertidos en equivalentes de leche) *vendidos sin la mediación de una empresa que trate o transforme leche*. De los hechos expuestos en la resolución de remisión se desprende claramente que el convento, parte demandante en el litigio principal, cedía a los alumnos alimentados en su internado unas cantidades de leche destinadas al consumo sin la mediación de una empresa que tratara o transformara leche. Por consiguiente, la cuestión que preocupa al órgano jurisdiccional de remisión es manifiestamente en qué medida la cesión de leche al consumo, en la circunstancias antes contempladas, puede calificarse de «venta».

12. En mi opinión, y comparto sobre este extremo el punto de vista de la Comisión, para responder a la cuestión citada hay que considerar ante todo el objetivo del establecimiento del régimen de la tasa suplementaria. Como el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente,¹³ el régimen de la tasa suplementaria se propone restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado lechero, caracterizado por excedentes estructurales, mediante una limitación de la producción. Para alcanzar este objetivo, que, como ha declarado el Tribunal de Justicia,¹⁴ es conforme al artículo 39 del Tratado, el legislador comunitario ha elegido, como medio para desincentivar la producción lechera, la obligación de pagar la tasa sobre las cantidades que excedan de una determinada cantidad de leche (cantidad de referen-

cia), representativa de la cantidad que, durante el año de referencia de que se trate, bien haya sido entregada (fórmula A) o comprada (fórmula B) para ser tratada o transformada, bien haya sido vendida directamente al consumo.

13. Habida cuenta de estos elementos y en la medida en que las normas pertinentes no establecen ninguna distinción en la materia, la realización más completa posible del objetivo perseguido por el régimen de la tasa suplementaria exige la interpretación más amplia posible del concepto de «cantidades de leche vendidas directamente al consumo» de manera que en él se incluya toda forma de transferencia a un tercero, a título oneroso,¹⁵ de una cantidad de leche destinada al consumo sin la mediación de una empresa tratante o transformadora. Si se reúnen dichos requisitos, no habrá que considerar otras características de las circunstancias en las que se efectúa la transferencia como elementos constitutivos del concepto. Así, es irrelevante tanto el hecho de que la transferencia de leche no tenga lugar en virtud de un contrato separado, sino sobre la base de una relación convencional, en cuyo marco el productor también está obligado a proporcionar a la otra parte contratante, además de una determinada cantidad de leche, otros tipos de

13 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 17 de mayo de 1988, Erpelding (84/87, Rec. p. 2647), apartado 26; de 27 de mayo de 1993, Peter (C-290/91, Rec. p. I-2981), apartado 13, y de 14 de julio de 1994, Graff (C-351/92, Rec. p. I-3361), apartado 26.

14 — Véase la sentencia Erpelding, citada en la nota anterior, apartado 26.

15 — La existencia de un precio es necesaria, en mi opinión, por el empleo del término «venta». No obstante, hay que destacar que el Reglamento n° 3950/92 que regula ahora, desde el 1 de abril de 1993, la tasa suplementaria, define de manera aún más amplia el concepto de «leche o equivalentes de leche vendidos directamente al consumo», incluyendo expresamente en dicho concepto [véase la letra h) del artículo 9 del citado Reglamento] la leche o los productos lácteos vendidos o cedidos gratuitamente sin mediación de una empresa tratante o transformadora.

mercancías y de servicios, como, por supuesto, el lugar donde se consuma la leche.¹⁶

14. El órgano jurisdiccional nacional no parece dudar que también constituye una «venta directa al consumo» con arreglo al apartado 2 del artículo 5 *quater* del Reglamento n° 804/68 y a la letra h) del artículo 12 del Reglamento n° 857/84, la cesión de leche en las circunstancias descritas en la resolución de remisión, es decir, el suministro a los alumnos del colegio privado dirigido por el convento, que se alimentaban en el internado dirigido por el convento, de cantidades de leche procedentes de la explotación agrícola que este último posee, a un precio incluido en el precio global de la pensión.¹⁷ No obstante, menciona que el Hauptzollamt mantuvo en la vista ante él

celebrada que, según la concepción de la Comisión, una cesión de leche al consumo en las circunstancias expuestas constituía «autoconsumo» porque, por una parte, los pensionistas «consumen su propia producción» y, por otra parte, el convento no puede considerarse un productor que vende directamente al consumo cuando su producción se cede allí mismo.

15. Como destaca acertadamente el órgano jurisdiccional nacional, el punto de vista atribuido a la Comisión¹⁸ no encuentra ningún fundamento en las disposiciones pertinentes en el caso de autos. Sin lugar a dudas, está claro que no constituye una «venta directa al consumo» el consumo de leche por parte del propio productor, mientras que, por otra parte, no constituye venta (véanse el punto 13 y la nota 15 *supra*), con arreglo a las disposiciones que regulaban la tasa suplementaria en la época pertinente para el caso de autos, la cesión de leche al consumo a una tercera persona (por ejemplo, a los empleados de la explotación agrícola del productor)

16 — El Reglamento (CEE) n° 536/93 de la Comisión, de 9 de marzo de 1993, por el que se establecen las disposiciones de aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 57, p. 12), tal como es aplicable a partir del 1 de abril de 1993 en virtud del Reglamento n° 3950/92, establece, en el número 1 de su artículo 1, que se entenderá por cantidades de leche o de equivalentes de leche comercializadas, a que se refiere el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento n° 3950/92, sujetas, por consiguiente, al régimen de la tasa suplementaria, «todas las cantidades de leche o de equivalentes de leche que *salgan* de explotaciones situadas en el territorio [...] (de un) Estado miembro» (el subrayado es mío). Dicha disposición, posterior a la sustanciación del litigio en el órgano jurisdiccional nacional, carece de incidencia sobre la interpretación de las disposiciones pertinentes en el caso de autos (véanse las sentencias de 5 de octubre de 1994, Voogd Vleesimport en-export, C-151/93, Rec. p. I-4915, apartado 15, y de 22 de diciembre de 1993, Lloyd-Textil, C-304/92, Rec. p. I-7007, apartado 17). Pero, con independencia de esto, la disposición antes mencionada significa simplemente, a mi entender, que no se consideran comercializadas, y por tanto no están sujetas al régimen de la tasa suplementaria, las cantidades de leche que ni siquiera salgan de la explotación de que se trata [que la letra d) del artículo 9 del Reglamento n° 3950/92 define como el conjunto de las unidades de producción gestionadas por el productor]. Por consiguiente, no puede interpretarse de manera que una cantidad de leche, que haya salido de la explotación del productor y se ha vendido al consumo sin la mediación de una empresa tratante o transformante, eluda el régimen de la tasa suplementaria por la mera razón de que exista una *conexidad espacial* entre la ubicación de la explotación y el lugar (por ejemplo, un internado, un restaurante o un hotel, pertenecientes al productor) donde dicha cantidad haya sido cedida al consumo.

17 — La cuestión prejudicial examinada no suscita, recordémoslo, ningún problema de interpretación de la letra h) del artículo 12 del Reglamento n° 857/84, en relación con las cantidades de leche suministradas a los empleados del convento, del colegio y del internado, sino únicamente en relación con las suministradas a los alumnos que se alimentan en el internado.

18 — En las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia, la Comisión niega haber mantenido jamás este punto de vista preciso. No obstante, supone que la resolución de remisión se refiere al caso siguiente, que se remonta a 1986: el servicio competente de la Comisión había formulado el punto de vista, tras habersele presentado una solicitud en la materia, de que las cantidades de leche suministradas a enfermos, hospitalizados en un centro de rehabilitación para pacientes que sufren enfermedades nerviosas que participan en el proceso de producción por razones terapéuticas, no están sujetas al régimen de la tasa suplementaria porque, en dichas circunstancias, lo que hay es un «autoconsumo». Según la Comisión, el elemento que distingue el suministro de leche a los enfermos mencionados del suministro de leche a los alumnos que se alimentan en el internado del convento, parte demandante en el litigio principal, es que estos últimos son totalmente ajenos a la producción de leche. No comparto el punto de vista de la Comisión: en mi opinión, las cantidades de leche que se suministraban a los enfermos en las circunstancias descritas sólo deberían considerarse excluidas del régimen de la tasa suplementaria si el productor [es decir, según la letra c) del artículo 12 del Reglamento n° 857/84, el agricultor de cuya explotación proceda la leche] no percibiera ningún precio por dichas cantidades.

sin percibir un precio. No obstante, no veo cómo podría admitirse que los pensionistas que se alimentan en el internado del convento, parte demandante en el litigio principal, consumían «su propia producción», por la mera razón de que la leche que se les proporcionaba (contra pago, recordémoslo) procedía de la explotación agrícola del convento. Por lo demás, ya he mencionado (véanse el punto 13 y la nota 16 *supra*) que el lugar donde se cede la leche vendida no tiene, en mi opinión, la menor influencia sobre el contenido del concepto de «venta directa al consumo».

16. En resumen, propongo que se responda a la primera cuestión prejudicial del modo siguiente: «Constituye una “venta directa al consumo de leche o de equivalente de leche” con arreglo a la letra h) del artículo 12 del Reglamento (CEE) n° 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, el suministro, a título oneroso, a las personas alimentadas en un internado, de leche o de productos lácteos procedentes de la explotación del operador que también dirige el internado.»

IV. Sobre la segunda cuestión

17. Según la resolución de remisión, las dudas del Juez nacional en cuanto a la

validez del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento n° 1371/84 (apartado 1 del artículo 5 del Reglamento n° 1546/88) se deben a que dicha disposición estableció un plazo de caducidad, en el que los productores que venden leche directamente al consumo, para obtener determinadas cantidades de referencia, debían formular una «solicitud de registro» acompañada de una relación que indicara la naturaleza y la cantidad de las ventas efectuadas durante el año de referencia, sin establecer ninguna excepción, en particular, en favor de los productores cuya situación económica se haya modificado tras la expiración del plazo hasta el punto de que la viabilidad de su empresa dependa de la atribución de una cantidad de referencia. El órgano jurisdiccional de remisión no precisa el principio en cuya virtud sería posible, a su parecer, crear una obligación a cargo del legislador comunitario de establecer la excepción mencionada. No obstante, creo que, para dar la respuesta que requiere la segunda cuestión prejudicial, la disposición pertinente debe examinarse a la luz del principio de proporcionalidad, es decir, circunscribiendo el objetivo previsto y comprobando si la normativa adoptada es apta para realizar dicho objetivo y necesaria a tal efecto.¹⁹

18. Hay que indicar, antes que nada, que la disposición del apartado 1 del artículo 4 del

19 — Acerca del control, en relación con el principio de proporcionalidad, de la validez de las disposiciones que fijan un plazo de caducidad y establecen los efectos de su transgresión o vinculan a ella determinadas sanciones, véanse, en particular, las sentencias de 7 de diciembre de 1993, ADM Ölmühlen (C-339/92, Rec. p. I-6473), apartados 15 y ss.; de 12 de julio de 1990, Philipp Brothers (C-155/89, Rec. p. I-3265), apartados 33 y ss.; de 2 de mayo de 1990, Höpermann (357/88, Rec. p. I-1669), apartados 13 y ss., y de 22 de enero de 1986, Denkavit France (266/84, Rec. p. 149), apartados 17 y ss.

Reglamento n° 1371/84 no anuncia explícitamente, como consecuencia de la posible presentación extemporánea de la «solicitud de registro» que prevé, la pérdida del derecho del productor a solicitar la asignación de una cantidad de referencia para leche vendida directamente al consumo. No obstante, el tenor de dicha disposición, en relación con lo dispuesto en el apartado 2 y las letras a) y b) del apartado 4 de dicho artículo 4, del que se desprende que la fijación de las cantidades de referencia para las ventas directas de leche al consumo tiene lugar sobre la base de la relación que los productores deben adjuntar a su «solicitud de registro», implica sin duda, en mi opinión, que la atribución de dichas cantidades de referencia queda excluida si la «solicitud de registro» se ha presentado después de la expiración del plazo del que se trate.

19. Con el fin de circunscribir el objetivo fijado por la disposición controvertida, hay que recordar, en primer lugar, que las cantidades de referencia individuales, cuyo rebasamiento implica la obligación de abonar la tasa suplementaria, corresponden, en principio, cuando se trata de leche directamente vendida al consumo, a las ventas directas efectuadas por el productor durante el año de referencia, aumentadas en virtud de un determinado porcentaje (véase el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento n° 857/84). No obstante, es posible que haya que corregir las cantidades de referencia individuales que resultan de la aplicación de dichos criterios con el fin de respetar el principio funda-

mental del sistema, según el cual (véase el apartado 2 del artículo 6 del Reglamento n° 857/84) la totalidad de las cantidades de referencia individuales no deberá, en ningún caso, exceder de una determinada *cantidad global* (distinta para cada Estado miembro) fijada en el Anexo del Reglamento n° 857/84. Esta posibilidad de corregir las cantidades de referencia individuales, sobre la base de un porcentaje único, fue precisamente prevista por la norma del apartado 4 del artículo 4 del Reglamento n° 1371/84. Habida cuenta de ello, el legislador comunitario consideró manifiestamente que el registro de los productores que vendían directamente al consumo, así como de los datos básicos sobre su actividad, era necesario en aras de la gestión racional y eficaz del sistema, con el fin de poder apreciar a tiempo las necesidades existentes en materia de atribución de cantidades de referencia y la eventual necesidad de corregirlas con el fin de no sobrepasar la cantidad global establecida para el Estado miembro de que se trate.²⁰ Habida cuenta de estos elementos, la fijación de un plazo, dentro del cual los productores de dicha categoría debían presentar la «solicitud de registro» acompañada de una relación indicando la naturaleza y la cantidad de las ventas directas al consumo efectuadas durante el período pertinente para fijar la cantidad de referencia, y el hecho de establecer que la inobservancia de dicho plazo de caducidad implica la pérdida del derecho de los productores a solicitar la asignación de una cantidad de referencia, constituyen, en mi opinión, medidas que, en principio, son apropiadas y necesarias para alcanzar el objetivo contemplado.

20 — Habida cuenta de esta función particular del plazo de presentación de la «solicitud de registro», su establecimiento debe considerarse una «norma de aplicación» del régimen de la tasa suplementaria, cubierta por la habilitación otorgada por el número 7 del artículo 5 *quater* del Reglamento n° 804/68, sobre la que se basa, en particular, el Reglamento n° 1371/84 (compárense las sentencias de 27 de junio de 1990, Lingenfelsen, C-118/89, Rec. p. I-2637, apartado 11, y de 18 de enero de 1990, Buttersabsatz Osnabrück-Emsland, 345/88, Rec. p. I-159, apartado 9, así como la sentencia Hopermann, citada en la nota anterior, apartado 8).

20. De todos modos, no puede considerarse que dichas normas sean desproporcionadas en relación con el objetivo perseguido por la simple razón de que no establezcan la posibilidad de asignar una cantidad de referencia, después de la expiración del plazo, a los productores mencionados en la segunda cuestión prejudicial. Es evidente que sólo sería concebible prever tal posibilidad en el marco del régimen de la tasa suplementaria en el caso de un productor que, antes del establecimiento de dicho régimen, hubiera efectuado ventas directas al consumo y, por tanto, tuviera derecho a presentar una «solicitud de registro» para la asignación de la cantidad de referencia correspondiente. Por tanto, la segunda cuestión prejudicial sólo puede referirse a los productores pertenecientes a esta categoría particular; los elementos de hecho del asunto pendiente ante el órgano jurisdiccional nacional también corroboran, por lo demás, esta constatación. Ni el principio de proporcionalidad ni ningún otro principio general del Derecho comunitario obligan, sin embargo, al legislador comunitario a establecer que un productor, que ha elegido libremente no ejercer su derecho antes mencionado antes del plazo impartido, pueda ejercerlo después de la expiración del plazo, por la simple y única razón de que, después de dicha fecha, las circunstancias del ejercicio de su actividad hayan cambiado.²¹ Esto es

tanto más así cuanto que el conocimiento de tal derecho podía perjudicar los intereses de terceros: la atribución de cantidades de referencia después de la expiración del plazo podía, en efecto, implicar, habida cuenta del límite intangible de la cantidad global que debe respetarse, la reducción a posteriori de las cantidades de referencia atribuidas a los productores que, en uso de su derecho, hubieran presentado una «solicitud de registro» dentro de plazo, obtenido una cantidad de referencia y programado su actividad económica en función de dicha cantidad.²²

21. Por consiguiente, propongo que se responda a la segunda cuestión prejudicial de

21 — El problema se plantearía en otros términos si se tratara de la presentación extemporánea de una «solicitud de registro» por razones de fuerza mayor. Nada en la resolución de remisión permite concluir que se hayan invocado dichas razones ante el Juez nacional; por otra parte, es absolutamente claro que, habida cuenta de la definición que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia da del concepto de fuerza mayor, en particular, en el ámbito de la normativa comunitaria que regula la política agrícola común («circunstancias ajenas al operador afectado, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias sólo habrían podido evitarse a costa de sacrificios excesivos, a pesar de toda la diligencia empleada»; véase, en la jurisprudencia reciente, la sentencia de 15 de diciembre de 1994, *Transáfrica*, C-136/93, Rec. p. I-5757, apartado 14), sería imposible considerar que es un caso de fuerza mayor, que justifica la presentación de una «solicitud de registro» tras la expiración del plazo impartido, el hecho de que un cambio, ocurrido en la situación de la explotación del interesado con posterioridad a esta última fecha, haya hecho necesario para él la obtención de una cantidad de referencia, de la que ya dispondría si no hubiera elegido libremente no formular ninguna solicitud al respecto.

22 — En todo caso, hay que observar que el legislador comunitario no ha ignorado los problemas que puede encontrar un productor que, *habiendo llevado a cabo todos los actos necesarios para obtener las cantidades de referencia a las que tenía derecho*, sin embargo, se enfrenta a dificultades a causa de una modificación posterior de las condiciones en las que ejerce el comercio. Así: a) el apartado 5 del artículo 4 del Reglamento n° 1371/84 establece que los productores que hayan obtenido una cantidad de referencia correspondiente a sus ventas directas al consumo y que interrumpen, total o parcialmente, dichas ventas podrán, bajo determinados requisitos, obtener una cantidad de referencia correspondiente a las entregas efectuadas a compradores con el fin de tratarlas o transformarlas; b) el apartado 6 del artículo 4 del Reglamento n° 1371/84 [modificado por el segundo guión del número 1 del artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 1955/84 de la Comisión, de 9 de julio de 1984; DO L 182, p. 10; EE 03/31, p. 129] establece que los productores que dispongan de una cantidad de referencia correspondiente a entregas a compradores y que interrumpen total o parcialmente dichas entregas podrán (*evidentemente, también después de la expiración del plazo para presentar las «solicitudes de registro»*) obtener una cantidad de referencia correspondiente a las ventas directas, siempre que su Estado miembro pudiere concedérsela dentro del límite de las cantidades que le corresponden; c) el artículo 6 *bis* del Reglamento n° 857/84, que fue añadido por el número 3 del artículo 1 del Reglamento n° 590/85, establece que los productores que dispongan de dos cantidades de referencia (por las entregas a compradores y por las ventas directas) obtendrán previa petición, para hacer frente a la modificación de sus necesidades de comercialización, un aumento de una de las dos cantidades, subordinada a la reducción de la otra.

la manera siguiente: «La validez de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984 [apartado 1 del artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 1546/88 de la Comisión, de 3 de junio de 1988], que estableció un plazo, que expiraba el 31 de diciembre de 1984, cuya inobservancia implicaba la pérdida del derecho del productor a solicitar una cantidad de referencia correspondiente a las ventas directas de leche al consumo, no se ve afectada por el hecho de que dicha disposición no permita la presentación de una solicitud en la materia, después de la expiración del plazo, por parte de un productor que no haya presentado dicha solicitud cuando tenía derecho y cuyas necesidades de comercialización se hayan visto modificadas, después de la expiración del plazo, de modo que la cantidad de referencia mencionada le resulte entonces indispensable.»

registro prevista en dicha disposición habría sido desestimada aunque se hubiera presentado dentro de plazo.

23. Como se desprende de los motivos de la resolución de remisión, la cuestión se plantea porque, según el órgano jurisdiccional, aunque el convento, parte demandante en el litigio principal, hubiera presentado la «solicitud de registro» dentro de plazo, dicha solicitud habría sido de todas maneras denegada por las autoridades nacionales competentes por estimar que, según el punto de vista de la Comisión,²³ la entrega de leche a los internos no constituye una «venta directa al consumo de leche», con arreglo a las disposiciones comunitarias pertinentes en el caso de autos.

V. Sobre la tercera cuestión prejudicial

22. Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional plantea si, a pesar de la expiración del plazo del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento n° 1371/84, un productor puede obtener una cantidad de referencia correspondiente a las ventas directas al consumo «para reponer las cosas al estado anterior o sobre la base de otros principios generales del Derecho comunitario», teniendo en cuenta que, «con arreglo a la práctica administrativa», la solicitud de

24. Para empezar, quisiera subrayar que el único hecho objetivo de la posibilidad, o incluso de la certeza, según la práctica seguida por las autoridades administrativas, de que la autoridad nacional deniegue la «solicitud de registro», presentada dentro de plazo, por considerar (erróneamente, habida cuenta de las consideraciones expuestas bajo el epígrafe III *supra*) que el productor que ha cedido leche al consumo en las circunstancias antes mencionadas no había efectuado ninguna venta directa al consumo durante el año

23 — Sobre esta cuestión, véanse las consideraciones expuestas en los puntos 14 y 15 y en la nota 18 *supra*.

de referencia de que se trata, no basta para ofrecer a este último la posibilidad de presentar su solicitud fuera de plazo. El hecho objetivo antes mencionado no le impedía, en efecto, presentar su solicitud dentro de plazo y utilizar, a continuación, los medios de recursos previstos contra la decisión denegatoria de su solicitud, con el fin de que el órgano jurisdiccional competente (que, en su caso, hubiera planteado al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial) declarara la ilicitud de dicha decisión denegatoria.

25. No obstante, el órgano jurisdiccional nacional estima que en su caso sería posible, habida cuenta de las circunstancias del asunto de que conoce, autorizar la presentación de una «solicitud de registro», a pesar de haber expirado el plazo correspondiente (pero posiblemente también el plazo de caducidad de Derecho interno establecido en el apartado 3 del artículo 56 del Finanzgerichtsordnung), con arreglo al «principio —también válido en Derecho comunitario— de la reposición de las cosas al estado anterior». El contenido preciso que el órgano jurisdiccional remitente da al principio que invoca no está claro. Pienso que subyacente que el plazo controvertido podría, en su caso, reanudarse en relación con el convenio, parte demandante en el litigio principal, dado que la presentación extemporánea de su «solicitud de registro» no se debe al hecho objetivo de la existencia de una práctica administrativa, en virtud de la cual la desestimación de la demanda sería posible o cierta, sino al hecho de que, habida cuenta de esta práctica administrativa, el convenio *estaba*

convencido de que era innecesario presentar dicha solicitud.

26. A este respecto, puedo recordar que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,²⁴ la terminación del plazo no puede oponerse al que estaba obligado a actuar en dicho plazo, si se encontraba en una situación de error excusable. Por otra parte, el Tribunal de Justicia admitió recientemente²⁵ que el concepto de error excusable sobre el inicio del plazo previsto para ejercitar una acción judicial se refiere a determinadas circunstancias excepcionales en las que, en particular, la Institución comunitaria afectada haya adoptado un comportamiento que, por sí mismo o en una medida determinada, pudiera provocar una confusión admisible en el ánimo del justiciable. Creo que el concepto de error excusable, en este último caso, sólo constituye una aplicación particular del principio de la confianza legítima:²⁶ cuando un particular, con el fin de hacerse una idea completa y precisa del marco fáctico y jurídico de una situación dada, se ha referido, acertadamente, al comportamiento de las autoridades competentes en la materia, no tendrá que sufrir las consecuencias desfavorables de un comportamiento administrativo que, en lugar de iluminarle, le ha inducido a error. No obstante, a la vista de esto, hay que admitir una construcción análoga acerca del error excusable, tanto en lo relativo a los plazos fijados por la legislación comunitaria en materia de procedimientos *administrativos*,

24 — Sentencias de 18 de octubre de 1977, Schertzer/Parlamento (25/68, Rec. p. 1729), apartado 19; de 5 de abril de 1979, Orlandi/Comisión (117/78, Rec. p. 1613), apartados 10 y 11, y de 15 de diciembre de 1994, Bayer/Comisión (C-195/91 P, Rec. p. I-5619), apartados 25 y 26. Compárese, igualmente, la sentencia de 5 de octubre de 1988, Fingruth (129/87, Rec. p. 6121), apartado 15.

25 — Véase la sentencia Bayer, citada en la nota precedente, apartados 25 y 26.

26 — Compárese la sentencia Fingruth, citada en la nota 24 *supra*, apartado 15.

como en lo referente a las situaciones en las que la terminación del plazo no está vinculada al comportamiento de una autoridad comunitaria, sino al de una autoridad nacional que ejerce una competencia que le ha conferido la normativa comunitaria.²⁷

27. Ahora hay que preguntarse si podría considerarse un error excusable, que puede justificar el incumplimiento del plazo previsto en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento n° 1371/84, la creencia nacida en el ánimo de un productor determinado de que, según la práctica seguida en la materia por la autoridad nacional competente, la «solicitud de registro», aun presentada dentro del plazo, sería desestimada por dicha autoridad, por una interpretación y una aplicación erróneas de las normas comunitarias sustanciales. En mi opinión, esta cuestión requiere una respuesta negativa. Aun admitiendo el principio de que el error excusable puede referirse no sólo a los elementos que están directa o indirectamente vinculados a la existencia, duración y expiración del plazo, sino también a la suerte, en cuanto al fondo, de la solicitud que debía presentarse dentro de dicho plazo, no creo que la convicción del productor, creada en las circunstancias expuestas, constituya una *confusión admisible*: ya he tenido ocasión de mencionar (véase el punto 24 *supra*) que de todos modos nada impide al productor, a pesar de la

existencia de una práctica administrativa determinada, presentar la «solicitud de registro» y requerir después de su denegación, la protección jurisdiccional adecuada.

28. En aras de la exhaustividad, añadiré que, si el Tribunal de Justicia tuviera que admitir que la convicción nacida en las circunstancias antes mencionadas puede constituir, en principio, una «confusión admisible», correspondería al Juez nacional apreciar si dicha confusión se debe exclusivamente o en una determinada medida a la práctica seguida por la autoridad competente. En el marco de esta investigación, deberá, por ejemplo, verificar cuándo se creó la práctica administrativa que ha provocado la confusión,²⁸ la constancia con la que se siguió, así como en qué medida se refería especialmente a la suerte de las solicitudes presentadas por los productores que se encontraran en las mismas condiciones que el productor que invoca el error excusable.

29. En resumen, propongo que se responda del modo siguiente a la tercera cuestión prejudicial: «El hecho de que, de conformidad con una práctica administrativa seguida por la autoridad nacional competente para aplicar la disposición comunitaria de que se trata,

27 — Acerca de la obligación que incumbe a las autoridades nacionales de respetar los principios generales del Derecho comunitario cuando ejercen una competencia que les confiere la normativa comunitaria, véanse, en particular, las sentencias de 25 de noviembre de 1986, Klensch y otros (asuntos acumulados 201/85 y 202/85, Rec. p. 3477), apartados 8 y 9; de 13 de julio de 1989, Wachauf (5/88, Rec. p. 2609), apartado 19; de 11 de julio de 1989, Comée y otros (asuntos acumulados 196/88, 197/88 y 198/88, Rec. p. 2309), apartado 14; de 12 de julio de 1990, Spronk (C-16/89, Rec. p. I-3185), apartados 13, 17 y 28, y de 24 de marzo de 1994, Bostock (C-2/92, Rec. p. I-955), apartado 16.

28 — La Comisión destaca, en las observaciones que ha presentado ante el Tribunal de Justicia, que, mientras que el plazo controvertido expiró el 31 de diciembre de 1984, su punto de vista, que parece haber sido invocado ante el órgano jurisdiccional nacional por el Hauptzollamt como causa de la práctica seguida por este último, fue expuesto en 1986 (sobre este extremo, véanse igualmente las consideraciones formuladas en la nota 18 *supra*).

una “solicitud de registro” presentada dentro del plazo fijado por el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984 [apartado 1 del artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 1546/88 de la Comisión, de 3 de junio de 1988] se deniegue a causa de una interpreta-

ción y de una aplicación erróneas de las disposiciones comunitarias sustanciales pertinentes, no puede justificar, con arreglo a los principios generales del Derecho comunitario, la presentación extemporánea de la “solicitud de registro” mencionada.»

VI. Conclusión

30. Como conclusión, propongo que se responda a las cuestiones prejudiciales planteadas del modo siguiente:

- «1) Constituye una “venta directa al consumo de leche o de equivalente de leche” con arreglo a la letra h) del artículo 12 del Reglamento (CEE) n° 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, el suministro, a título oneroso, a las personas alimentadas en un internado, de leche o de productos lácteos procedentes de la explotación del operador que también dirige el internado.

- 2) La validez de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984 [apartado 1 del artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 1546/88 de la Comisión, de 3 de junio de 1988], que estableció un plazo, que expiraba el 31 de diciembre de 1984, cuya inobservancia implicaba la pérdida del derecho del productor a solicitar una cantidad de referencia correspondiente a las ventas directas de leche al consumo, no se ve afectada por el hecho de que dicha disposición no permita la presentación de una solicitud en la materia, después de la expiración del plazo, por parte de un productor que no haya presentado dicha solicitud cuando tenía derecho y cuyas necesidades de comercialización se hayan visto modificadas, después de la expiración del plazo, de modo que la cantidad de referencia mencionada le resulte entonces indispensable.

- 3) El hecho de que, de conformidad con una práctica administrativa seguida por la autoridad nacional competente para aplicar la disposición comunitaria de que se trata, una “solicitud de registro” presentada dentro del plazo fijado por

el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984 [apartado 1 del artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 1546/88 de la Comisión, de 3 de junio de 1988] se deniegue a causa de una interpretación y de una aplicación erróneas de las disposiciones comunitarias sustanciales pertinentes, no puede justificar, con arreglo a los principios generales del Derecho comunitario, la presentación extemporánea de la “solicitud de registro” mencionada.»