

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 20 de junio de 2002 *

En el asunto C-313/99,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por la High Court (Irlanda), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Gerard Mulligan,

Tim O’Sullivan,

Tom Power,

Hugh Duncan

y

Minister for Agriculture and Food,

Irlanda,

Attorney General,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del Reglamento (CEE) n° 3950/92 del Consejo, de 28 de diciembre de 1992, por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 405, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 1560/93 del Consejo, de 14 de junio de 1993 (DO L 154, p. 30),

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por la Sra. N. Colneric, Presidenta de la Sala Segunda, en funciones de Presidenta de la Sala Sexta, y los Sres. C. Gulmann y V. Skouris (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de los Sres. Mulligan, O’Sullivan, Power y Duncan, por los Sres. J. O’Reilly y G. Hogan, SC, así como por el Sr. S. Woulfe, BL, designados por el Sr. O. Ryan-Purcell, Solicitor;
- en nombre del Minister for Agriculture and Food, de Irlanda y del Attorney General, por la Sra. M. Finlay y el Sr. F. McDonagh, SC, designados por el Sr. M.A. Buckley, Chief State Solicitor;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. P. Oliver y K. Fitch, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de los Sres. Mulligan, O'Sullivan, Power y Duncan, representados por los Sres. G. Hogan y S. Woulfe; del Minister for Agriculture and Food, Irlanda y el Attorney General, representados por la Sra. N. Hyland, BL, y de la Comisión, representada por los Sres. P. Oliver y K. Fitch, expuestas en la vista de 28 de marzo de 2001;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de julio de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 30 de julio de 1999, recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 18 de agosto siguiente, la High Court planteó, con arreglo al artículo 234 CE, tres cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del Reglamento (CEE) n° 3950/92 del Consejo, de 28 de diciembre de 1992, por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 405, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 1560/93 del Consejo, de 14 de junio de 1993 (DO L 154, p. 30).
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre los Sres. Mulligan, O'Sullivan y Power y Duncan, y el Minister for Agriculture and Food, Irlanda y el Attorney General en relación con la validez de una decisión del Minister for Agriculture and Food (Ministro de Agricultura y Alimentación; en lo sucesivo, «Ministro») con arreglo a la que, en caso de venta o arrendamiento de una explotación lechera a la que corresponda una cantidad de referencia, parte de ésta se añade a la reserva nacional mediante una medida de recuperación («claw-back»).

Marco jurídico

Normativa comunitaria

- 3 En 1984, respondiendo al continuo desequilibrio entre la oferta y la demanda en el sector lechero, se introdujo un régimen de tasas suplementarias sobre la leche mediante el Reglamento (CEE) n° 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, 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). Conforme al artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) n° 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968 (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146), en su versión modificada por el Reglamento n° 856/84, se ha de abonar una tasa suplementaria por las cantidades de leche que sobrepasen una cantidad de referencia que debe determinarse.
- 4 Dicho régimen de tasas suplementarias, previsto en principio hasta el 1 de abril de 1993, fue prolongado hasta el 1 de abril de 2000 mediante el Reglamento n° 3950/92.
- 5 El artículo 4 del Reglamento n° 3950/92 establece la cuota lechera individual disponible para cada productor. A tenor de su apartado 1:

«La cantidad de referencia individual disponible de cada explotación será igual a la cantidad disponible a 31 de marzo de 1993, adaptada, en su caso, para cada uno de los períodos considerados, de forma que la suma de las cantidades de referencia individuales de igual naturaleza no rebase la cantidad global correspondiente contemplada en el artículo 3, habida cuenta de las reducciones que puedan imponerse para alimentar la reserva nacional a que hace referencia el artículo 5.»

- 6 El Reglamento n° 3950/92 mantuvo el sistema de reserva nacional previsto inicialmente en el artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento n° 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64). A este respecto, el considerando decimotercero del Reglamento n° 3950/92 enuncia que «[...] la experiencia adquirida ha demostrado que la aplicación del presente régimen supone la existencia de una reserva nacional destinada a recibir todas las cantidades que, por una u otra razón, no hayan sido asignadas individualmente o hayan dejado de serlo; que el Estado miembro se puede encontrar en la necesidad de disponer de cantidades de referencia para responder a situaciones especiales, determinadas por criterios objetivos; que conviene, a tal fin, autorizarlo a alimentar la reserva nacional, en particular tras una reducción lineal del conjunto de las cantidades de referencia».
- 7 El artículo 5 del Reglamento n° 3950/92, en su versión modificada por el Reglamento n° 1560/93 (en lo sucesivo, «Reglamento n° 3950/92»), dispone:

«Dentro de las cantidades contempladas en el artículo 3, los Estados miembros podrán alimentar su reserva nacional, cuando se haya efectuado una reducción lineal de todas las cantidades de referencia individuales, con objeto de conceder cantidades adicionales o específicas a determinados productores según criterios objetivos establecidos de acuerdo con la Comisión, sin perjuicio de las disposiciones de los párrafos segundo y tercero del apartado 2 del artículo 3.

No obstante lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 6, las cantidades de referencia de que dispongan los productores que no hayan comercializado leche ni otros productos lácteos durante un período de doce meses, se añadirán a la reserva nacional y podrán ser reasignadas de conformidad con el párrafo primero. En caso de que el productor reinicie la producción de leche o de otros productos lácteos en un plazo que habrá de determinar el Estado miembro, se le concederá una cantidad de referencia de conformidad con el apartado 1 del artículo 4, a más tardar el 1 de abril siguiente a la fecha de su solicitud.»

- 8 A tenor del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 3950/92, que se refiere a la venta de explotaciones a las que esté adscrita una cuota:

«En caso de venta, arrendamiento o transmisión por herencia de una explotación, se transferirá a los productores que se hagan cargo de ella la cantidad de referencia disponible, con arreglo a modalidades que determinarán los Estados miembros teniendo en cuenta las superficies utilizadas para la producción de leche u otros criterios objetivos y, en su caso, la existencia de un acuerdo entre las partes. La parte de la cantidad de referencia que, en su caso, no sea transferida con la explotación se añadirá a la reserva nacional.

Las mismas disposiciones se aplicarán a los demás casos de transferencias que impliquen para los productores efectos jurídicos comparables.

[...]»

Normativa nacional

- 9 Las medidas nacionales de ejecución del Reglamento n° 3950/92 en Irlanda figuraban, en el momento en que se produjeron los hechos que dieron lugar al litigio principal, en las European Communities (Milk Quota) Regulations 1995 (*Statutory Instrument* 1995, n° 266; en lo sucesivo, «Regulations 1995»).

- 10 En aplicación del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 3950/92, el artículo 4 de las Regulations 1995 establecía las disposiciones referidas a la venta, el arrendamiento o la transmisión por herencia de aquellas explotaciones a las que se haya asignado una cuota lechera. A tenor del referido artículo 4:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones de los apartados 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 19 del presente artículo, en caso de venta, arrendamiento o transmisión por herencia de una explotación, o parte de ella, la cuota lechera correspondiente a dicha explotación o parte de explotación ha de transferirse al productor que se haga cargo de ella:

siempre que concurren los requisitos impuestos por el artículo 6 de las presentes Regulations.

[...]

19. El Ministro puede determinar los casos de transferencia contemplados en el artículo 7, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 3950/92 en los que parte de la cuota lechera no se transmitirá con la explotación y se añadirá a la reserva nacional.

20. La decisión que se contempla en el apartado 19 del presente artículo ha de recogerse en una comunicación que se publicará en un periódico de difusión nacional.»

- 11 El Ministro adoptó una serie de decisiones conforme a las referidas disposiciones. En particular, mediante la comunicación n° 266/19, publicada en la prensa

nacional el 19 de marzo de 1998, adoptó una medida de recuperación («clawback») en virtud de la cual, en caso de venta o arrendamiento de una explotación lechera, el 20 % de la cantidad de referencia correspondiente a aquélla no se transmite con la empresa, sino que por el contrario se añade a la reserva nacional.

- 12 La citada comunicación n° 266/19 y todas las comunicaciones anteriores relativas a las medidas de recuperación fueron sustituidas por la comunicación n° 266/20, publicada en la prensa nacional el 4 de abril de 1998. Pese a mantener el nivel de la medida de recuperación en un 20 %, dicha comunicación se adoptó para tener en cuenta, por una parte, determinadas cuestiones relativas a la aplicación concreta de la referida medida a las transacciones celebradas en torno al 19 de marzo de 1998 y, por otra, algunas observaciones formuladas en lo referente a las transacciones familiares.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 13 El Sr. Mulligan, primer demandante en el litigio principal, es un antiguo productor de leche que tenía una cuota lechera de 50.915 galones, correspondiente a una explotación de aproximadamente 115 acres situada en Clonin Rhode, en el condado de Offaly (Irlanda). Como consecuencia de una artritis reumática, se vio obligado a vender su explotación, en abril de 1998, al Sr. O'Sullivan, segundo demandante en el litigio principal y propietario de una finca colindante. Al aplicarse a esta transacción la medida de recuperación del 20 %, el Sr. Mulligan vendió su explotación al Sr. O'Sullivan por la cantidad de 438.000 IEP, que es un precio reducido en relación con su valor real.
- 14 El Sr. Power, tercer demandante en el litigio principal, es productor de leche y propietario de 125 acres en Garrynoe Ballingarry Thurles, en el condado de Tipperary (Irlanda). Era titular de una cuota lechera de 38.000 galones, vinculada a su explotación. Debido a su mala salud y a sus crecientes deudas, parte de su

finca se puso en venta mediante subasta aproximadamente en marzo de 1998. Se presentaron varios compradores potenciales. Sin embargo, a raíz de la publicación de la comunicación n° 266/20, el interés que éstos habían manifestado desapareció y el Sr. Power se vio obligado a transmitir por un precio reducido su cuota al comprador de la leche que producía en su explotación, a saber una cooperativa lechera, mediante un plan de reestructuración.

- 15 El Sr. Duncan, cuarto demandante en el litigio principal, era propietario de una explotación de aproximadamente 55 acres y titular de una cantidad de referencia de 59.000 galones en Mount Alexander Gorey, en el condado de Wexford (Irlanda). Adquirió dichas tierras a precio de mercado en la segunda mitad de los años ochenta. La cuota lechera vinculada a la explotación fue uno de los elementos determinantes del citado precio. A principios de 1998, decidió abandonar la producción de leche y arrendar su finca y su cuota lechera. Al arrendar éstas durante un tiempo y venderlas posteriormente, corría el riesgo de que se le aplicase dos veces seguidas la medida de recuperación del 20 %. Consideró por tanto que sólo le quedaba la opción de vender sus tierras y su cuota en lugar de arrendarlas. Tras la venta, supo que la aplicación de aquella medida a su explotación había disminuido considerablemente su precio de venta.
- 16 Los cuatro demandantes en el litigio principal impugnaron ante la High Court la validez de la decisión del Ministro que recoge la comunicación n° 266/20 e interpusieron un recurso contencioso-administrativo («judicial review») mediante el que solicitaron que se restableciese su situación anterior («consequential relief»), además del pago de una indemnización por daños y perjuicios.
- 17 Éste es el marco jurídico y fáctico en el que la High Court decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 3950/92 del Consejo en el sentido de que un Estado miembro puede establecer que, en

caso de venta o arrendamiento, parte de la cantidad de referencia disponible en una explotación no se transmite con la explotación a los productores que la adquieran, sino que se añada a la reserva nacional mediante una “recuperación” o “trasvase” u otro mecanismo de deducción similar?

- 2) Si la respuesta a la primera cuestión fuese afirmativa, ¿está el procedimiento elegido por el Estado miembro para adoptar dicha disposición sujeto únicamente a los principios del Derecho nacional o a los principios fundamentales del Derecho comunitario, incluido el principio de seguridad jurídica?

- 3) Si la respuesta a la primera cuestión fuese afirmativa y el procedimiento nacional estuviese sujeto al Derecho comunitario, ¿es contrario al principio de seguridad jurídica de Derecho comunitario un procedimiento nacional por el que, por vía reglamentaria, el Estado miembro faculta a la autoridad competente para fijar los supuestos de transmisiones mencionados en el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 3950/92 del Consejo en los que una parte de la cuota lechera no se transmite junto con la explotación, sino que se añade a la reserva nacional, y establece que dicha fijación ha de hacerse mediante una comunicación administrativa que debe publicarse en un periódico de difusión nacional?»

Sobre la primera cuestión

- 18 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea en esencia saber si, cuando determina, en virtud del artículo 7, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 3950/92, el procedimiento conforme al cual, en caso de venta o arrendamiento de una explotación lechera, la cantidad de referencia a ella asignada se transfiere con la explotación, un Estado miembro puede establecer, con arreglo a dicha disposición, que parte de tal cantidad de referencia no se transmite con la explotación al productor que se haga cargo de ella, sino que se añada a la reserva nacional mediante una medida de recuperación («claw back»).

- 19 Los demandantes en el litigio principal alegan que el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 3950/92, en relación con sus considerandos segundo y tercero, debe interpretarse en el sentido de que no permite que un Estado miembro adopte una medida de recuperación o un mecanismo de deducción similar con ocasión de la transferencia de una explotación. En efecto, el principio fundamental según el cual la cantidad de referencia está vinculada con una explotación, que se enuncia en la primera frase del párrafo primero de dicha disposición, exige que, en caso de que no se establezca expresamente en el citado Reglamento una excepción a este principio, un Estado miembro no ha de introducir tales medidas, que, por su propia naturaleza, separan a las cantidades de referencia de las explotaciones.
- 20 Los demandantes en el litigio principal destacan, además, que la expresión «con arreglo a modalidades que determinarán los Estados miembros», que figura en el artículo 7, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 3950/92, debe referirse únicamente a los detalles de la aplicación de dicho principio fundamental, es decir a la manera en que las cantidades de referencia se transfieren con la explotación. Según ellos, el hecho de que las instituciones comunitarias hayan conferido a los Estados miembros una facultad discrecional en cuanto al procedimiento de la transferencia de las cantidades de referencia significa que las instituciones comunitarias no tienen intención de intervenir en los regímenes dispares de Derecho del suelo de los Estados miembros, pero no permite que éstos den un tratamiento separado a la transferencia de las cantidades de referencia y a la de la explotación correspondiente.
- 21 En lo referente a la última frase del artículo 7, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 3950/92, según la cual «la parte de la cantidad de referencia que, en su caso, no sea transferida con la explotación se añadirá a la reserva nacional», los demandantes en el litigio principal alegan que se limita a describir una situación de hecho. Subrayan que, habida cuenta del tono imperativo que se adopta en dicha disposición («se añadirá [...]»), la interpretación defendida por el ministro significa que debería aplicarse una medida de recuperación en cada Estado miembro, lo cual no es cierto.
- 22 Además, los demandantes en el litigio principal destacan que el tenor literal del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 3950/92 difiere del tenor del artículo 7,

apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n° 857/84, que, en su versión inicial, establecía expresamente que «los Estados miembros podrán prever que una parte de las cantidades de que se trate se añada a la reserva contemplada en el artículo 5». De ello deducen que, puesto que no existen indicaciones claras y precisas, el Reglamento n° 3950/92 no confirió a los Estados miembros dicha facultad de regulación, prevista por el Reglamento n° 857/84.

- 23 Los demandantes en el litigio principal alegan que el artículo 7 del Reglamento n° 3950/92 reconoce a las autoridades competentes de los Estados miembros la facultad de establecer libremente medidas de recuperación en el marco del procedimiento que han de definir los Estados miembros. A este respecto, se apoyan principalmente en el sentido normal de las palabras que figuran en dicha disposición y, en particular, en la última frase del primer párrafo de su apartado 1. En su opinión, dicha frase contempla claramente la posibilidad de que se den circunstancias en las que parte de la cantidad de referencia disponible en una explotación no se transmita con ella. Por consiguiente, para que dicha frase tenga sentido, la expresión «con arreglo a modalidades que determinarán los Estados miembros», que figura en el mismo artículo, debería poder incluir normas en virtud de las cuales parte de la cantidad de referencia no se transmite con la explotación, sino que, por el contrario, se añade a la reserva nacional.
- 24 En apoyo de su argumentación, los demandantes en el litigio principal destacan además, por una parte, que algunos de los Estados miembros (Reino de Bélgica, Reino de Dinamarca y República Francesa) interpretaron el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 3950/92, en el sentido de que permite la adopción de medidas de recuperación y, por otra, que, tras la notificación por las autoridades irlandesas a la Comisión de las Regulations 1995, ésta no planteó ninguna cuestión referida a su contenido.
- 25 La Comisión reconoce que el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 3950/92 enuncia el principio general de que la cuota debe seguir adscrita a la explotación en caso de que ésta se transfiera a un nuevo productor. Alega, no obstante, que dicha disposición establece también que los Estados miembros han de determinar el procedimiento relativo a la transferencia «teniendo en cuenta las superficies

utilizadas para la producción de leche u otros criterios objetivos [...]». Señala que dicha disposición prevé además que se añada a la reserva nacional la cuota que no sea transferida con la explotación. Según la Comisión, de ello resulta necesariamente que un Estado miembro puede, con arreglo a dicha disposición, crear un sistema de recuperación.

- 26 Con el fin de interpretar el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 3950/92 y, más concretamente, para examinar si entre las «modalidades que determinarán los Estados miembros» pueden figurar medidas de recuperación como la controvertida en el litigio principal, procede recordar, con carácter preliminar, que es jurisprudencia reiterada que todo el régimen de las cantidades de referencia se basa en el principio general establecido inicialmente en el artículo 7 del Reglamento n° 857/84 y del Reglamento (CEE) n° 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 n° 804/68 (DO L 139, p. 12), y más tarde en el artículo 7, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 3950/92, principio según el cual la cantidad de referencia se asigna en relación con la tierra y, por ello, ha de transferirse junto con los terrenos que dieron lugar a su atribución (véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de enero de 1994, Herbrink, C-98/91, Rec. p. I-223, apartado 13, y Le Nan, C-189/92, Rec. p. I-261, apartado 12; de 23 de enero de 1997, St. Martinus Elten, C-463/93, Rec. p. I-255, apartado 24, y de 17 de abril de 1997, EARL de Kerlast, C-15/95, Rec. p. I-1961, apartados 17 y 18).
- 27 Por consiguiente, en principio, una cantidad de referencia sólo se transfiere mediante la transmisión de los terrenos de la explotación a los que corresponda, siempre que dicha transmisión se ajuste a las formas y a los requisitos previstos en el artículo 7 del Reglamento n° 3950/92. En otras palabras, el régimen de las cantidades de referencia excluye que se transfieran aisladamente sólo las cantidades de referencia, salvo en el caso de las excepciones previstas por el Derecho comunitario (véase, en este sentido, la sentencia EARL de Kerlast, antes citada, apartado 19).
- 28 No obstante, no cabe interpretar dicho principio en el sentido de que impide a las autoridades competentes de los Estados miembros adoptar medidas legales, reglamentarias o administrativas que establezcan que, en caso de transferencia de

una explotación, mediante venta o arrendamiento, parte de la cantidad de referencia correspondiente a la explotación se añada a la reserva nacional.

- 29 Procede destacar, al respecto, en primer lugar, que el propio tenor del artículo 7, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 3950/92 establece, por una parte, que los Estados miembros han de determinar el procedimiento de la transmisión de la cantidad de referencia junto con la explotación a la que corresponda y, por otra, que la parte de la cantidad de referencia que, en su caso, no sea transferida con la explotación debe añadirse a la reserva nacional. De ello se deduce que el legislador comunitario contempló, cuando menos, la posibilidad de que, en caso de venta o arrendamiento de una explotación lechera, no se transfiera con ella parte de la cantidad de referencia que le corresponde.
- 30 Debe señalarse, además, que tal interpretación no es contraria al objetivo particular que el legislador comunitario intentó alcanzar al introducir el principio de que la cantidad de referencia correspondiente a una explotación lechera sólo puede transferirse junto con ésta. En efecto, dicho principio no es más que el corolario necesario del principio fundamental que se deduce del sistema general de la normativa en materia de tasa suplementaria sobre la leche según el cual sólo puede asignarse una cantidad de referencia a un empresario agrícola en la medida en que éste tiene la condición de productor de leche (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de enero de 1991, Ballmann, C-341/89, Rec. p. I-25, apartado 9). En otras palabras, el principio según el cual la cantidad de referencia sólo puede transferirse con la explotación a la que corresponde pretende impedir que las cantidades de referencia no se utilicen con el objetivo de producir o comercializar leche, sino con el de obtener de dichas cantidades de referencia ventajas meramente económicas, valiéndose de su valor comercial.
- 31 Por último, según el considerando decimotercero del Reglamento n° 3950/92, por una parte, la existencia de una reserva nacional es necesaria para el funcionamiento del régimen de tasas suplementarias sobre la leche y, por otra, el legislador comunitario dejó a los Estados miembros un margen de apreciación bastante amplio para determinar el procedimiento con arreglo al cual pueden alimentar su

reserva nacional, indicando que pueden hacerlo «en particular» mediante una reducción lineal del conjunto de las cantidades de referencia. Ahora bien, aunque las autoridades competentes de los Estados miembros pueden nutrir su reserva de tal manera, la presencia de la expresión «en particular» en el tenor literal del citado considerando sólo puede significar que tienen la posibilidad de hacerlo también por otros medios, de alcance más limitado, como una medida de recuperación.

- 32 Procede inferir por tanto la conclusión de que, con arreglo al artículo 7, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 3950/92, los Estados miembros pueden, en principio, introducir en su ordenamiento interno medidas de recuperación como la controvertida en el litigio principal.
- 33 No obstante, para dar una respuesta completa al órgano jurisdiccional remitente, debe precisarse que dicha constatación no puede llevar a la conclusión de que los Estados miembros tienen la facultad de introducir todo tipo de medidas de recuperación en cualquier circunstancia. En efecto, es necesario destacar, en primer lugar, que, habida cuenta de que la adopción de una medida nacional como la controvertida en el litigio principal forma parte de la política agrícola común, tal medida no puede establecerse o aplicarse de forma que ponga en peligro la consecución de los objetivos de dicha política y, más concretamente, los que persigue la organización común de mercados en el sector de la leche.
- 34 En segundo lugar, como establece el artículo 7, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 3950/92, cuando las autoridades competentes de los Estados miembros establecen o aplican tales medidas, han de hacerlo basándose en criterios objetivos.
- 35 En tercer lugar, procede destacar que es jurisprudencia reiterada que cuando, a tenor de lo previsto en la normativa comunitaria, los Estados miembros pueden elegir entre varias formas de aplicación, deben ejercer su facultad discrecional

observando los principios generales del Derecho comunitario (sentencia de 25 de noviembre de 1986, Klensch y otros, asuntos acumulados 201/85 y 202/85, Rec. p. 3477, apartado 10).

- 36 Así, una medida de recuperación, como la controvertida en el litigio principal, ha de establecerse y aplicarse observando los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 15 de febrero de 1996, Duff y otros, C-63/93, Rec. p. I-569, apartado 34). Debe además, por una parte, ser proporcionada respecto del objetivo perseguido (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 15 de abril de 1997, Irish Farmers Association y otros, C-22/94, Rec. p. I-1809, apartados 30 y 31) y, por otra, aplicarse de manera no discriminatoria (véase, en este sentido, en particular, la sentencia Klensch y otros, antes citada, apartado 8). De igual modo, tal medida debe respetar los derechos fundamentales, como el derecho de propiedad (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 24 de marzo de 1994, Bostock, C-2/92, Rec. p. I-955, apartados 16 y 20) y el derecho al libre ejercicio de las actividades profesionales (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 10 de julio de 1991, Neu y otros, asuntos acumulados C-90/90 y C-91/90, Rec. p. I-3617, apartado 13).

- 37 Por consiguiente, habida cuenta de todas las consideraciones antes expuestas, procede responder a la primera cuestión que, cuando determina, en virtud del artículo 7, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 3950/92, el procedimiento con arreglo al cual, en caso de venta o arrendamiento de una explotación lechera, se transfiere con dicha explotación la cantidad de referencia correspondiente, un Estado miembro puede establecer, conforme a dicha disposición, que parte de tal cantidad de referencia no se transmita con la explotación a los productores que se hagan cargo de ella, sino que se añada a la reserva nacional mediante una medida de recuperación («claw back»). Tal medida ha de adoptarse y aplicarse:

- sin poner en peligro la consecución de los objetivos de la política agrícola común y, en particular, de la organización común de mercados en el sector de la leche;

- tomando como base criterios objetivos, y

- respetando los principios generales del Derecho comunitario como, en especial, los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, de proporcionalidad, de no discriminación y de respeto de los derechos fundamentales.

Sobre las cuestiones segunda y tercera

³⁸ Mediante las cuestiones segunda y tercera, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente desea fundamentalmente saber si el principio de seguridad jurídica se opone, como principio general del Derecho comunitario, a que un Estado miembro elija, a efectos de la adopción de medidas nacionales de recuperación en virtud del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 3950/92, un procedimiento conforme al cual un instrumento legislativo faculta a la autoridad competente para establecer dichas medidas mediante una comunicación administrativa que deberá publicarse en un periódico de difusión nacional.

³⁹ Los demandantes en el litigio principal alegan que, aunque los Estados miembros están facultados para establecer mecanismos de recuperación o de deducción similares, el procedimiento o las normas que aquéllos elijan para tomar tal decisión están sujetos a los principios fundamentales del Derecho comunitario.

- 40 Según los demandantes en el litigio principal, en el presente asunto, las medidas nacionales de aplicación del Reglamento n° 3950/92 que incluye la comunicación n° 266/20 no respetan el principio de seguridad jurídica, puesto que no son suficientemente claras y no permiten a las autoridades nacionales, que actúan con arreglo a las disposiciones del Derecho comunitario, conocer exactamente los límites de sus facultades ni a los particulares actuar con conocimiento pleno del alcance de sus derechos y obligaciones en el ordenamiento jurídico comunitario. Permiten aún menos prever con certeza razonable las implicaciones jurídicas precisas de tal comunicación publicada en un periódico.
- 41 Los demandantes en el litigio principal destacan además que tal tipo de comunicación administrativa carece totalmente de fundamento o base jurídica en Derecho irlandés. En efecto, habida cuenta de que para tal comunicación no existe base legal alguna, ésta no tiene mayor autoridad que un anuncio o un comunicado publicado por el ministro en la prensa nacional.
- 42 En tales circunstancias, los demandantes en el litigio principal consideran que el sistema irlandés de comunicaciones administrativas no respeta el principio de seguridad jurídica en la medida en que los derechos y obligaciones de los particulares pueden modificarse a través de una medida que constituye en realidad un decreto del poder ejecutivo y no una ley o una resolución parlamentaria.
- 43 Por el contrario, los demandantes en el litigio principal destacan que del apartado 34 de la sentencia de 27 de septiembre de 1979, Eridania (230/78, Rec. p. 2749), resulta que, cuando un reglamento, como el Reglamento n° 3950/92, faculta a un Estado miembro para adoptar medidas de aplicación, únicamente el contenido de dichas medidas nacionales de aplicación ha de ser conforme al contenido del reglamento comunitario y a los principios generales del Derecho

comunitario. Alegan que la validez del procedimiento nacional elegido para adoptar tales medidas, ya sean legales, reglamentarias o administrativas, ha de determinarse con arreglo al Derecho público y, en su caso, al Derecho constitucional del Estado miembro de que se trate.

44 En cualquier caso, los demandantes en el litigio principal aducen que, en el presente asunto, el procedimiento seguido por el ministro para adoptar la medida de recuperación controvertida en el litigio principal no es contrario al principio de seguridad jurídica. En primer lugar, además de que la decisión del ministro constituye una medida administrativa autorizada expresamente por un reglamento que tiene fuerza de ley en Irlanda, no cabe formular objeción alguna contra el tipo de publicidad efectuada, ya que dicha forma de actuar favorece a quienes quedarán potencialmente afectados por la medida. En efecto, una medida adoptada por vía reglamentaria se publicaría en el *Iris Oifigiúil*, documento leído por un público restringido. Además, la High Court ha declarado expresamente que dicha práctica se ajusta a las exigencias del Derecho irlandés. Por último, medidas como la controvertida en el litigio principal tienen a menudo carácter urgente y, en cualquier caso, perderían su eficacia si se informara con antelación a los productores de su introducción inminente.

45 Aunque reconoce que, cuando los Estados miembros aplican el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 3950/92, han de elegir procedimientos conformes a los principios generales del Derecho comunitario y, en particular, al principio de seguridad jurídica, la Comisión alega que los Estados miembros pueden adoptar medidas mediante una comunicación publicada en un periódico de difusión nacional siempre que lo permita su Derecho nacional y que, por una parte, tal comunicación tenga carácter vinculante y responda a determinadas exigencias de claridad y certeza y, por otra, pueda suponerse razonablemente que las personas a las que va destinada dicha comunicación han tenido conocimiento de su contenido, habida cuenta en particular de la difusión y del número de lectores del periódico de que se trate. Considera, sin embargo, que corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si concurren estos requisitos en el litigio principal.

- 46 A este respecto, procede destacar que, como se ha recordado en los apartados 35 y 36 de la presente sentencia, cuando la normativa comunitaria deja que los Estados miembros elijan entre varios procedimientos de aplicación, éstos deben ejercer su facultad discrecional observando los principios generales del Derecho comunitario, entre los que figura el principio de seguridad jurídica. .
- 47 Según la jurisprudencia relativa a dicho principio, los Estados miembros han de cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho comunitario con indiscutible fuerza imperativa, así como con la especificidad, precisión y claridad exigidas para cumplir las exigencias que se derivan de dicho principio (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 17 de mayo de 2001, Comisión/Italia, C-159/99, Rec. p. I-4007, apartado 32). A este respecto, las simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables a discreción de la administración y desprovistas de una publicidad adecuada, no pueden ser consideradas como constitutivas de un cumplimiento válido de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario, al mantener, para los sujetos de Derecho afectados, un estado de incertidumbre en cuanto a las posibilidades de que disponen para invocar sus derechos en un ámbito regulado por el Derecho comunitario (véanse, este sentido, en particular, las sentencias de 24 de marzo de 1994, Comisión/Bélgica, C-80/92, Rec. p. I-1019, apartado 20, y de 26 de octubre de 1995, Comisión/Luxemburgo, C-151/94, Rec. p. I-3685, apartado 18).
- 48 Es cierto que las formas de ejercicio de una facultad discrecional que otorga la normativa comunitaria a los Estados miembros sólo pueden ser reguladas por el Derecho público de éstos (sentencia Eridania, antes citada, apartado 34). No obstante, según la jurisprudencia recordada en el apartado anterior, el principio de seguridad jurídica, como principio general del Derecho comunitario, puede ser quebrantado, en su caso, no sólo como consecuencia del contenido de las medidas adoptadas por un Estado miembro, sino también debido al procedimiento o a la propia índole del instrumento legislativo elegidos por el Estado miembro para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de la normativa comunitaria. En efecto, las exigencias relativas al carácter vinculante de las medidas adoptadas por los Estados miembros y a la publicidad adecuada para las citadas medidas, reconocidas por dicha jurisprudencia, se refieren precisamente a la índole del instrumento legislativo escogido y al procedimiento seguido para su adopción.

- 49 En el presente asunto, las cuestiones que plantea el órgano jurisdiccional remitente, como se reformulan en el apartado 38 de la presente sentencia, versan sobre dos aspectos particulares del procedimiento legislativo seguido para adoptar la medida de recuperación controvertida en el litigio principal, a saber el hecho de que las Regulations 1995, por una parte, otorgaban al ministro la facultad discrecional de adoptar decisiones a tal efecto y, por otra, permitían que se adoptaran mediante una comunicación publicada en la prensa nacional.
- 50 Por lo que respecta al primer aspecto de dicho procedimiento, la mera circunstancia de que un instrumento legislativo nacional haya delegado en una autoridad de un Estado miembro, por ejemplo un ministro, la facultad de adoptar medidas en aplicación del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 3950/92 no puede menoscabar por sí misma el principio de seguridad jurídica, habida cuenta de que la adopción de una medida a raíz de tal procedimiento no implica necesariamente que dicha medida no sea vinculante ni que no cumpla las exigencias de especificidad, precisión y claridad impuestas por el referido principio.
- 51 En lo referente al segundo aspecto del procedimiento legislativo, basta destacar que, aunque el principio de seguridad jurídica exige dar una publicidad adecuada a las medidas nacionales adoptadas en aplicación de una normativa comunitaria, no es menos cierto que dicho principio no impone ninguna forma concreta de publicidad, como la publicación de tales medidas en el diario oficial del Estado miembro de que se trate.
- 52 En efecto, como resulta de la jurisprudencia citada en el apartado 47 de la presente sentencia, la razón por la cual el principio de seguridad jurídica exige, como principio general del Derecho comunitario, dar una publicidad adecuada a las medidas adoptadas por los Estados miembros en cumplimiento de una obligación derivada del Derecho comunitario es la necesidad evidente de

garantizar que los sujetos de Derecho afectados por dichas medidas puedan conocer el alcance de sus derechos y obligaciones en el ámbito específico regulado por el Derecho comunitario.

- 53 De lo antedicho se infiere que una publicidad adecuada debe informar a las personas físicas o jurídicas afectadas por la medida adoptada de sus derechos y obligaciones derivados de ésta. Por consiguiente, no queda excluido que la publicación de tal medida en la prensa nacional pueda cumplir dicho requisito. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar, sobre la base de los datos de que disponga en relación con los hechos, si tal es el caso en el litigio principal.
- 54 Procede, por tanto, responder a las cuestiones segunda y tercera que el principio de seguridad jurídica no se opone, como principio general del Derecho comunitario, a que un Estado miembro elija, a efectos de la adopción de medidas nacionales en virtud del artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 3950/92, un procedimiento conforme al cual un instrumento legislativo faculta a la autoridad competente, por ejemplo un ministro, para establecer dichas medidas mediante decisión. En lo que se refiere a la publicidad de tales medidas, el referido principio exige que permita informar a las personas físicas o jurídicas afectadas por las medidas adoptadas de sus derechos y obligaciones derivados de éstas. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar, sobre la base de los datos de que disponga en relación con los hechos, si tal es el caso en el litigio principal.

Costas

- 55 Los gastos efectuados por la Comisión, que ha 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 Sexta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la High Court mediante resolución de 30 de julio de 1999, declara:

- 1) Cuando determina, en virtud del artículo 7, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 3950/92 del Consejo, de 28 de diciembre de 1992, por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 1560/93 del Consejo, de 14 de junio de 1993, el procedimiento con arreglo al cual, en caso de venta o arrendamiento de una explotación lechera, se transfiere con dicha explotación la cantidad de referencia correspondiente, un Estado miembro puede establecer, conforme a dicha disposición, que parte de tal cantidad de referencia no se transmita con la explotación a los productores que se hagan cargo de ella, sino que se añada a la reserva nacional mediante una medida de recuperación («claw back»). Tal medida ha de adoptarse y aplicarse:

- sin poner en peligro la consecución de los objetivos de la política agrícola común y, en particular, de la organización común de mercados en el sector de la leche;

- tomando como base criterios objetivos, y
 - respetando los principios generales del Derecho comunitario como, en especial, los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, de proporcionalidad, de no discriminación y de respeto de los derechos fundamentales.
- 2) El principio de seguridad jurídica no se opone, como principio general del Derecho comunitario, a que un Estado miembro elija, a efectos de la adopción de medidas nacionales en virtud del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 3950/92, un procedimiento conforme al cual un instrumento legislativo faculta a la autoridad competente, por ejemplo un ministro, para establecer dichas medidas mediante decisión. En lo que se refiere a la publicidad de tales medidas, el referido principio exige que permita informar a las personas físicas o jurídicas afectadas por las medidas adoptadas de sus derechos y obligaciones derivados de éstas. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar, sobre la base de los datos de que disponga en relación con los hechos, si tal es el caso en el litigio principal.

Colneric

Gulmann

Skouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de junio de 2002.

El Secretario

La Presidenta de la Sala Sexta

R. Grass

F. Macken