

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 6 de marzo de 2003 *

En el asunto C-14/01,

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

Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG

y

Bezirksregierung Hannover,

una decisión prejudicial sobre la validez del Reglamento (CE) n° 2799/1999 de la Comisión, de 17 de diciembre de 1999, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1255/1999 en relación con la concesión de una ayuda a la leche desnatada y a la leche desnatada en polvo destinadas a la alimentación animal y con la venta de dicha leche desnatada en polvo (DO L 340, p. 3),

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. R. Schintgen, Presidente de la Sala Segunda, en funciones de Presidente de la Sala Sexta, y el Sr. V. Skouris (Ponente), las Sras. F. Macken y N. Colneric, y el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG, por los Sres. U. Schrömbges y L. Harings, Rechtsanwälte;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. G. Braun y M. Niejahr, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG y de la Comisión, expuestas en la vista de 21 de marzo de 2002;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de junio de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 6 de diciembre de 2000, recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 12 de enero de 2001, el Verwaltungsgericht Hannover planteó, con arreglo al artículo 234 CE, una cuestión prejudicial sobre la validez del Reglamento (CE) n° 2799/1999 de la Comisión, de 17 de diciembre de 1999, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1255/1999 en relación con la concesión de una ayuda a la leche desnatada y a la leche desnatada en polvo destinadas a la alimentación animal y con la venta de dicha leche desnatada en polvo (DO L 340, p. 3).
- 2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG (en lo sucesivo, «Niemann») y el Bezirksregierung Hannover (Gobierno regional de Hannover) acerca de una solicitud formulada por Niemann para la concesión de una ayuda para leche desnatada destinada a la alimentación animal.

Marco jurídico

- 3 El artículo 34 CE, apartado 1, establece:

«Para alcanzar los objetivos previstos en el artículo 33, se crea una organización común de los mercados agrícolas.

Según los productos, esta organización adoptará una de las formas siguientes:

- a) normas comunes sobre la competencia;
- b) una coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales de mercado;
- c) una organización europea del mercado.»

4 A tenor del artículo 34 CE, apartado 2:

«La organización común establecida bajo una de las formas indicadas en el apartado 1 podrá comprender todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 33, en particular, la regulación de precios, subvenciones a la producción y a la comercialización de los diversos productos, sistemas de almacenamiento y de compensación de remanentes, mecanismos comunes de estabilización de las importaciones o exportaciones.

La organización común deberá limitarse a conseguir los objetivos enunciados en el artículo 33 y deberá excluir toda discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad.

[...]»

- 5 El artículo 10 del Reglamento (CEE) n° 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 148, p.13; EE 03/02, p. 146), cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) n° 1587/96 del Consejo, de 30 de julio de 1996 (DO L 206, p. 21; en lo sucesivo, «Reglamento n° 804/68»), disponía:

«1. Se concederán ayudas a la leche desnatada y a la leche desnatada en polvo utilizadas para la alimentación animal, si dichos productos respondieren a determinadas condiciones. Se homologarán a la leche desnatada y a la leche desnatada en polvo, con arreglo al presente artículo, la mazada y la mazada en polvo.

2. Las normas generales que regirán las ayudas contempladas en el presente artículo y, en especial, las condiciones de aplicación de tales ayudas serán determinadas por el Consejo, a propuesta de la Comisión, según el procedimiento de votación previsto en el apartado 2 del artículo 43 del Tratado.

3. Las modalidades de aplicación del presente artículo, principalmente el importe de las ayudas, se determinará según el procedimiento previsto en el artículo 30.»

- 6 Sobre la base del artículo 10, apartado 2, del Reglamento n° 804/68, el Consejo adoptó posteriormente el Reglamento (CEE) n° 986/68, de 15 de julio de 1968, por el que se establecen las normas generales relativas a la concesión de ayudas para la leche desnatada y la leche desnatada en polvo, destinadas a la alimentación animal (DO L 169, p. 4; EE 03/02, p. 194).

- 7 Con objeto de fijar las normas de desarrollo de dichas normas generales, la Comisión adoptó tres Reglamentos distintos. Entre ellos, figuraba el Reglamento (CEE) n° 1105/68 de la Comisión, de 27 de julio de 1968, relativo a las modalidades de concesión de las ayudas para la leche destinada a la alimentación animal (DO L 184, p. 24; EE 03/02, p. 218), cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) n° 1802/95 de la Comisión, de 25 de julio de 1995, por el que se ajustan y se modifican los Reglamentos del sector de la leche y los productos lácteos que fijan, antes del 1 de febrero de 1995, determinados precios e importes cuyos valores en ecus se han adaptado debido a la supresión del factor de corrección de los tipos de conversión agrarios (DO L 174, p. 27; en lo sucesivo, «Reglamento n° 1105/68»). Este Reglamento precisaba las condiciones de concesión de las ayudas para la leche desnatada líquida destinada a la alimentación animal.

- 8 El Reglamento n° 804/68 fue sustituido, con efectos de 1 de enero de 2000, por el Reglamento (CE) n° 1255/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 160, p. 48). El Reglamento n° 1255/1999 derogó asimismo el Reglamento n° 986/68.

- 9 A tenor del artículo 10 del Reglamento n° 1255/1999:

- «Se aprobarán, de acuerdo con el procedimiento contemplado en el artículo 42:

- a) las normas de desarrollo del presente capítulo y, en particular, las de establecimiento de los precios de mercado de la mantequilla;

- b) el importe de la ayuda al almacenamiento privado a que se refiere el presente capítulo;

- c) las demás decisiones y medidas que pueda adoptar la Comisión en virtud del presente capítulo.»

10 El artículo 11 del Reglamento n° 1255/1999 dispone:

«1. Se concederán ayudas a la leche desnatada y a la leche desnatada en polvo destinadas a la alimentación animal que cumplan determinadas condiciones.

A efectos de la aplicación del presente artículo, el suero de mantequilla y el suero de mantequilla en polvo se considerarán leche desnatada y leche desnatada en polvo.

2. El importe de la ayuda se fijará en función de los factores siguientes:

- el precio de intervención de la leche desnatada en polvo,
- la evolución de la situación de abastecimiento de leche desnatada y leche desnatada en polvo, y la evolución de su uso en la alimentación animal,
- la evolución de los precios de los terneros,

- la evolución de los precios de mercado de las proteínas competidoras respecto a los de la leche desnatada en polvo.»

11 El artículo 15 del Reglamento nº 1255/1999 establece:

«Se adoptarán, de acuerdo con el procedimiento contemplado en el artículo 42:

- a) las normas de desarrollo del presente capítulo y, en particular, las condiciones aplicables a la concesión de las ayudas que en el mismo se contemplan;
- b) los importes de las ayudas contempladas en el presente capítulo;
- c) la lista de productos a que se refieren la letra d) del artículo 13 y el apartado 1 del artículo 14;
- d) las demás decisiones y medidas que pueda adoptar la Comisión en virtud del presente capítulo.»

12 A tenor del artículo 42 del Reglamento n° 1255/1999:

«1. En los casos en que se aplique el procedimiento establecido en el presente artículo, el presidente planteará el asunto al Comité bien a iniciativa propia, bien a instancia del representante de un Estado miembro.

2. El representante de la Comisión presentará al Comité un proyecto de las medidas que deban adoptarse. El Comité emitirá su dictamen sobre dicho proyecto en un plazo que el presidente podrá fijar en función de la urgencia del asunto. El dictamen se adoptará por la mayoría cualificada establecida en el apartado 2 del artículo 205 del Tratado en el caso de las decisiones que debe adoptar el Consejo sobre una propuesta de la Comisión. Los votos de los representantes de los Estados miembros dentro del Comité se ponderarán de la forma establecida en dicho artículo. El presidente no tomará parte en la votación.

3. La Comisión adoptará medidas que sean de inmediata aplicación. No obstante, si tales medidas no se ajustaren al dictamen emitido por el Comité, la Comisión las comunicará de inmediato al Consejo. En este caso, la Comisión podrá aplazar la aplicación de las medidas aprobadas por ella por un período máximo de un mes a partir de la fecha de dicha comunicación.

El Consejo podrá adoptar una decisión diferente, por mayoría cualificada, en el plazo de un mes.»

13 El Reglamento n° 2799/1999 fue adoptado sobre la base de los artículos 10 y 15 del Reglamento n° 1255/1999.

14 El Reglamento n° 1105/68 fue derogado por el Reglamento n° 2799/1999. A este respecto, su undécimo considerando enuncia que «la experiencia adquirida pone de manifiesto que el régimen de ayuda previsto por el Reglamento [...] n° 1105/68 [...] plantea numerosos problemas en lo que se refiere a su aplicación y al control de los beneficiarios. Además, las cantidades de leche desnatada acogidas a esta medida han disminuido mucho los últimos años, tanto que el efecto de este régimen de ayuda en el equilibrio del mercado lácteo ha llegado a ser marginal. Por otra parte, el mercado de la leche desnatada seguirá recibiendo apoyo gracias a la ayuda concedida para su transformación en piensos compuestos. En consecuencia, es oportuno suprimir la medida de ayuda prevista por el Reglamento [...] n° 1105/68 y derogar dicho Reglamento.»

15 El artículo 8 del Reglamento n° 2799/1999 dispone:

«Para beneficiarse de la ayuda, la leche desnatada y la leche desnatada en polvo deberán cumplir las condiciones siguientes:

a) utilizarse en una empresa autorizada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9:

i) en su estado natural o previa incorporación a una mezcla para la fabricación de piensos compuestos,

o bien

ii) en su estado natural para la fabricación de leche desnatada en polvo desnaturalizada;

- b) no beneficiarse de una ayuda o de una reducción de precio en virtud de otras medidas comunitarias.»

16 El artículo 9, apartado 1, del Reglamento n° 2799/1999 dispone:

«Las empresas que produzcan mezclas, piensos compuestos o leche desnatada en polvo desnaturalizada deberán estar autorizadas a tal efecto por el organismo competente del Estado miembro en cuyo territorio tenga lugar la producción.»

17 Con arreglo a su artículo 38, párrafo primero, el Reglamento n° 2799/1999 entró en vigor el 1 de enero de 2000.

El litigio principal y la cuestión prejudicial

18 El 8 de enero de 2000, Niemann presentó ante el Bezirksregierung Hannover una solicitud de concesión de una ayuda relativa a una cantidad de leche desnatada líquida para el mes de enero de 2000.

19 Mediante resolución de 13 de enero de 2000, el Bezirksregierung Hannover denegó dicha solicitud basándose en que, después de la adopción del Reglamento n° 2799/1999, ya no existía base legal para conceder la ayuda solicitada por el período posterior al 31 de diciembre de 1999.

- 20 Niemann formuló contra dicha resolución denegatoria una reclamación administrativa en la que negaba la validez del Reglamento nº 2799/1999.
- 21 Mediante resolución de 22 de febrero de 2000, el Bezirksregierung Hannover desestimó dicha reclamación debido, en particular, a que estaba obligado a aplicar la nueva normativa y a que no existía ningún otro texto que pudiese justificar la concesión de la ayuda solicitada.
- 22 A continuación, Niemann interpuso un recurso ante el órgano jurisdiccional remitente solicitando la anulación de la resolución desestimatoria de su reclamación administrativa, así como de la resolución denegatoria de la concesión de la ayuda controvertida. En apoyo de su recurso, impugnó la validez del Reglamento nº 2799/1999 sosteniendo, en particular, que éste había sido adoptado en infracción, por una parte, del artículo 11, apartado 1, del Reglamento nº 1255/1999 y, por otra parte, del principio de no discriminación.
- 23 Según el órgano jurisdiccional remitente, para apreciar la validez del Reglamento nº 2799/1999, es preciso interpretar el artículo 11, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 1255/1999, con la finalidad de determinar si el Consejo de la Unión Europea ha querido mantener las ayudas para la utilización de leche desnatada líquida destinada a la alimentación animal en todas circunstancias o si, por el contrario, ha deseado dejar un determinado margen de apreciación a la Comisión, en cuyo contexto, debido especialmente a la modificación de las condiciones del mercado, podría suprimir esta medida puesto que, en su opinión, el objetivo perseguido no puede (o ya no puede) ser alcanzado.
- 24 Por lo que se refiere a la alegación de Niemann, según la cual el Reglamento nº 2799/1999 viola el principio de no discriminación, el Verwaltungsgericht Hannover considera que, si se llegara a la conclusión de que la utilización de la

leche desnatada líquida en la alimentación animal ya no tiene ninguna importancia para el mercado comunitario y si el control de esta utilización ocasiona dificultades prácticas y económicas intolerables, la derogación del Reglamento n° 1105/68 podría ser, eventualmente, compatible con la obligación de igualdad de trato.

- 25 Por último, en cuanto a la cuestión de si el Reglamento n° 2799/1999 ha sido adoptado vulnerando el principio de protección de la confianza legítima, el órgano jurisdiccional remitente estima que, en principio, la Comisión estaba autorizada, con arreglo al artículo 42, apartado 3, primera frase, del Reglamento n° 1255/1999, a adoptar medidas que entrasen en vigor inmediatamente. Sin embargo, se plantea la cuestión de la «retroactividad verdadera o no verdadera» de una ley. El órgano jurisdiccional remitente considera que, en el caso de autos, en realidad no se trata de una verdadera retroactividad, dado que —al menos en lo que afecta a Niemann— sólo se controvierte la comercialización futura del suero de mantequilla. Sin embargo, aun en presencia de una retroactividad denominada «no verdadera», una nueva normativa podría afectar a los derechos que se benefician de la protección de la Constitución, derechos que, a su vez, podrían tener efectos en el futuro. Según el órgano jurisdiccional remitente, para resolver este problema, es preciso establecer una comparación entre, por una parte, las exigencias del interés general y, por otra parte, el perjuicio causado por la modificación legal respecto a la vulneración del principio de protección de la confianza legítima.
- 26 En estas circunstancias, el Verwaltungsgericht Hannover decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿El Reglamento (CE) n° 2799/1999, junto con sus anexos, infringe:

a) el artículo 11, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1255/1999;

- b) el artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo, y
- c) los principios generales del Derecho comunitario y el principio de protección de la confianza legítima en la medida en que excluye la concesión de ayudas a la leche desnatada y al suero de mantequilla destinados a la alimentación líquida de animales, a menos que dichos productos se hayan transformado previamente en piensos compuestos o en leche desnatada en polvo, sin establecer un período transitorio para ello, y es por este motivo (parcialmente) nulo?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 27 Mediante su cuestión, que se divide en tres partes, el órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente que se dilucide si, en la medida en que suprime la concesión de las ayudas a la leche desnatada y al suero de mantequilla destinados a la alimentación líquida de animales cuando dichos productos no se hayan transformado en piensos compuestos o en leche desnatada en polvo, sin establecer un período transitorio, el Reglamento n° 2799/1999 es válido respecto:
 - De los límites de la competencia de ejecución de la Comisión tal como están definidos en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 1255/1999;
 - del principio de no discriminación enunciado en el artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo, y
 - del principio de protección de la confianza legítima.

Sobre la competencia de ejecución de la Comisión respecto del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 1255/1999

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

- 28 Niemann alega que el Reglamento n° 2799/1999 fue adoptado en infracción del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 1255/1999. En su opinión, el artículo 15 de este Reglamento únicamente autoriza a la Comisión a adoptar las normas de desarrollo del régimen de concesión de ayudas a la leche desnatada líquida y a la leche desnatada en polvo destinadas a la alimentación animal y no a suprimir las ayudas para el primero de estos dos productos.
- 29 En efecto, aduce que, cuando se adoptó el Reglamento n° 1255/1999, el legislador comunitario debía haber tenido en cuenta la situación que existía en el mercado de la leche y de los productos lácteos en esa época. Esta situación denotaba la existencia de un mercado tanto para la leche desnatada líquida como para la leche desnatada en polvo destinadas a la alimentación animal.
- 30 Sobre este particular, Niemann alega que, si el Consejo hubiese deseado obtener una modificación de la situación existente mediante la nueva organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, habría sido necesario que expresara esta voluntad claramente. Pues bien, el Consejo no actuó de esta manera, sino que decidió que era preciso conceder las ayudas tanto para la leche desnatada líquida como para la leche desnatada en polvo destinadas a la alimentación animal.

- 31 Niemann recuerda que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 11 de noviembre de 1999, *Söhl & Söhlke*, C-48/98, Rec. p. I-7877, apartado 36), los límites de las competencias de la Comisión deben ser apreciados en función de los objetivos principales de la organización común de los mercados afectados, que autoriza a la Comisión a adoptar normas de desarrollo. En su opinión, si la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos está destinada a sostener los mercados tanto en el sector de la leche líquida como en el de la leche en polvo, la Comisión no está autorizada a modificar el ámbito de aplicación de esta organización de mercados y, de esta manera, a modificar unilateralmente la decisión de base del Consejo.
- 32 Por el contrario, la Comisión sostiene que, al adoptar el Reglamento n° 2799/1999, determinó las normas de desarrollo del Reglamento n° 1255/1999, manteniéndose totalmente dentro de los límites de las competencias que éste le atribuye. La Comisión se basa en la premisa según la cual el concepto de competencias de ejecución, que el Consejo puede conferirle en virtud del artículo 202 CE, debe interpretarse en sentido amplio (sentencias de 30 de octubre de 1975, *Rey Soda y otros*, 23/75, Rec. p. 1279, apartados 10 a 14, y de 19 de noviembre de 1998, *Portugal/Comisión*, C-159/96, Rec. p. I-7379, apartado 40).
- 33 En efecto, la Comisión alega que sólo los elementos esenciales en la materia regulada deben reservarse a la competencia exclusiva del Consejo (sentencia de 17 de diciembre de 1970, *Köster*, 25/70, Rec. p. 1161, apartado 6). Además, esta calificación de esenciales debe reservarse a las disposiciones destinadas a traducir las orientaciones fundamentales de la política comunitaria (sentencia de 27 de octubre de 1992, *Alemania/Comisión*, C-240/90, Rec. p. I-5383, apartado 37).
- 34 La Comisión aduce que, habida cuenta de que el tenor literal del artículo 11, apartado 1, del Reglamento N° 1255/1999 no deja suponer en absoluto que el Consejo deseaba continuar subvencionando la utilización directa de leche

desnatada líquida para la alimentación animal, prefirió optar por un modelo que subvenciona la leche desnatada destinada a dicha alimentación, siempre que se presente en forma de polvo o que entre en la composición de mezclas o de piensos compuestos.

Respuesta del Tribunal de Justicia

- 35 Procede recordar que, según el artículo 211 CE, cuarto guión, con objeto de garantizar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común, la Comisión ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas.
- 36 En el caso de autos, como se desprende claramente de una lectura del artículo 11, en relación con los artículos 15 y 42, apartado 3, primera frase, del Reglamento n° 1255/1999, por una parte, éste establece que las ayudas se concederán a la leche desnatada líquida y a la leche desnatada en polvo, siempre que estos productos cumplan determinadas condiciones y, por otra parte, autoriza a la Comisión a determinar estas condiciones.
- 37 De ello se deduce que, para responder a la primera parte de la cuestión prejudicial, es preciso examinar si, al adoptar los artículos 8 y 9 del Reglamento n° 2799/1999, la Comisión fijó condiciones de concesión de ayudas a la leche desnatada líquida y a la leche desnatada en polvo destinadas a la alimentación animal manteniéndose dentro de los límites de su competencia, como están definidos en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 1255/1999.

- 38 A este respecto, procede recordar por una parte que, por lo que se refiere al ámbito de la política agrícola común, la Comisión es la única que puede hacer un seguimiento constante y atento de la evolución de los mercados agrícolas y que puede actuar con la urgencia que requiera la situación. Por ello, en virtud de una jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, el Consejo puede verse forzado, en este contexto, a otorgarle amplias facultades discrecionales y de acción. En esta hipótesis, los límites de dicha competencia deben valorarse especialmente a la vista de los objetivos generales esenciales de la organización del mercado (véanse en este sentido, especialmente, las sentencias de 21 de mayo de 1987, Rau y otros, asuntos acumulados 133/85 a 136/85, Rec. p. 2289, apartado 31, y de 21 de marzo de 1991, SAFA, C-359/89, Rec. p. I-1677, apartado 16).
- 39 Por otra parte, según reiterada jurisprudencia, las instituciones comunitarias disponen de una amplia facultad discrecional en materia de política agrícola común, habida cuenta de las responsabilidades que les son conferidas por el Tratado CE (véase, en particular, la sentencia de 16 de mayo de 2002, Schilling y Nehring, C-63/00, Rec. p. I-4483, apartado 39). Ante tal facultad, incumbe al juez comunitario limitarse a examinar si el ejercicio de esta facultad adolece de un error manifiesto o de una desviación de poder o si las instituciones comunitarias no han sobrepasado claramente los límites de su facultad de apreciación (véase, en particular, la sentencia de 12 de julio de 2001, Jippes y otros, C-189/01, Rec. p. I-5689, apartado 80).
- 40 En el caso de autos, al ejercer la competencia de ejecución que le es conferida por el artículo 11 del Reglamento n° 1255/1999, la Comisión fijó las condiciones para que la leche desnatada líquida y la leche desnatada en polvo destinadas a la alimentación animal puedan dar lugar a la concesión de ayudas. Así, según el artículo 8 del Reglamento n° 2799/1999, para poder beneficiarse de éstas, la leche desnatada y la leche desnatada en polvo, por una parte, deberán utilizarse en una empresa autorizada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de este Reglamento y, por otra parte, no deberán beneficiarse de una ayuda o de una reducción de precio en virtud de otras medidas comunitarias. Además, el artículo 9 del Reglamento n° 2799/1999 dispone que deberán estar autorizadas a tal efecto únicamente las empresas que produzcan mezclas, piensos compuestos o leche desnatada en polvo desnaturalizada.

- 41 De estas disposiciones se deduce que, a partir de la entrada en vigor del Reglamento n° 2799/1999, la leche desnatada líquida sólo puede beneficiarse de ayudas en la medida en que se haya incorporado previamente a una mezcla para la fabricación de piensos compuestos o se haya transformado en leche desnatada en polvo.
- 42 Sin embargo, hay que observar, en primer lugar, que, si bien esta condición es indiscutiblemente restrictiva, no es menos cierto que no equivale a una supresión completa de las ayudas a la leche desnatada líquida destinada a la alimentación animal, medida que se opondría al artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 1255/1999. En efecto, el mercado relativo a este tipo de leche desnatada sigue beneficiándose de la ayuda prevista en dicha disposición a través de ayudas a las empresas que produzcan mezclas para la fabricación de piensos compuestos.
- 43 En segundo lugar, es importante recordar que la Comisión ha justificado la introducción de esta condición restrictiva al subrayar, en el tercer considerando del Reglamento n° 2799/1999, la necesidad de garantizar que la leche desnatada y la leche desnatada en polvo a las que se concedan ayudas sean efectivamente utilizadas para la alimentación animal.
- 44 En tercer lugar, la Comisión precisó en el undécimo considerando de dicho Reglamento que, por una parte, la experiencia adquirida puso de manifiesto que el régimen de ayuda previsto por el Reglamento n° 1105/68 planteaba numerosos problemas en lo que se refiere a su aplicación y al control de los beneficiarios y que, por otra parte, las cantidades de leche desnatada acogidas a esta medida habían disminuido mucho los últimos años, tanto que el efecto de este régimen de ayuda en el equilibrio del mercado lácteo había llegado a ser marginal.

- 45 Vistas las consideraciones que anteceden, no es evidente que la Comisión haya incurrido en un error manifiesto o en una desviación de poder o que haya sobrepasado los límites de su facultad de apreciación al supeditar la concesión de las ayudas a la condición de que la leche desnatada líquida destinada a la alimentación animal sea previamente transformada en piensos compuestos o en leche en polvo.
- 46 En consecuencia, al adoptar el Reglamento nº 2799/1999, la Comisión no ha sobrepasado los límites de su competencia de ejecución.

Sobre el principio de no discriminación

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

- 47 Niemann alega que el Reglamento nº 2799/1999 vulnera el principio de no discriminación enunciado en el artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo. Al referirse a la jurisprudencia según la cual esta disposición exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado, señala, en primer lugar, que la leche desnatada líquida y la leche desnatada en polvo son productos idénticos. En efecto, la leche desnatada en polvo se obtiene por medio de la desecación de leche desnatada líquida, es decir, deshidratándola. En segundo lugar, Niemann aduce que ésta y la leche desnatada en polvo son similares en cuanto a la utilización a que están destinadas y que, por consiguiente, una puede sustituir a la otra. En efecto, ambas se utilizan para el engorde de terneros.

- 48 La Comisión responde que el Reglamento n° 2799/1999 no establece una discriminación prohibida en virtud del artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo. Alega que los productores de leche desnatada líquida y los productores de leche desnatada en polvo no se hallan en situaciones comparables, puesto que los segundos someten sus productos a etapas de transformación adicionales. El mero hecho de que ambos productos se utilicen en la alimentación animal y que contribuyan de este modo a la valorización deseada de las proteínas lácteas, no obstante, no exige que se les otorgue el mismo trato en lo que respecta a la concesión de ayudas. La Comisión invoca también las propiedades diferentes de estos dos productos y sus consecuencias. En su opinión, estas diferencias repercuten sobre los controles que le corresponde efectuar en el marco de la aplicación del régimen de ayudas.

Respuesta del Tribunal de Justicia

- 49 Es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, el artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo, que enuncia la prohibición de toda discriminación en el marco de la política agrícola común, no es sino la expresión específica del principio general de igualdad, que exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (véanse, en particular, las sentencias de 20 de septiembre de 1988, España/Consejo, 203/86, Rec. p. 4563, apartado 25; de 17 de abril de 1997, EARL de Kerlast, C-15/95, Rec. p. I-1961, apartado 35, y de 13 de abril de 2000, Karlsson y otros, C-292/97, Rec. p. I-2737, apartado 39).
- 50 En el caso de autos, no puede discutirse que, en principio, la leche desnatada líquida y la leche desnatada en polvo destinadas a la alimentación animal son dos productos comparables.

- 51 Sin embargo, existen diferencias entre ambos productos que justifican objetivamente su trato diferente respecto al derecho al beneficio de ayudas. En primer lugar, la leche desnatada líquida se altera más fácilmente que la leche desnatada en polvo. Por ello, la leche desnatada líquida no puede conservarse tanto tiempo ni de la misma manera que la leche desnatada en polvo.
- 52 En segundo lugar, la leche desnatada en polvo y la leche desnatada líquida no son objeto de los mismos controles. Debido al carácter alterable de ésta, es indispensable efectuar controles con relativa frecuencia, tanto en las centrales lecheras como en las instalaciones de los criadores de terneros que utilizan este tipo de leche y, por ello, el coste económico de dichos controles es mucho más elevado que el de los controles sobre la leche en polvo.
- 53 Tal como precisó la Comisión en el undécimo considerando del Reglamento nº 2799/1999, las cantidades de leche desnatada acogidas a las medidas de ayuda han disminuido mucho los últimos años, tanto que el efecto de este régimen de ayuda en el equilibrio del mercado lácteo ha llegado a ser marginal. Pues bien, esta evolución de las condiciones del mercado puede justificar la supresión de las medidas más ineficaces y más onerosas de dicho régimen.
- 54 Habida cuenta de estas consideraciones, procede declarar que, al adoptar el Reglamento nº 2799/1999, la Comisión no ha vulnerado el principio de no discriminación enunciado en el artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo.

Sobre el principio de protección de la confianza legítima

- 55 Niemann se refiere a la jurisprudencia relativa al principio de protección de la confianza legítima (sentencias de 4 de julio de 1973, Westzucker, 1/73, Rec.

p. 723; de 14 de mayo de 1975, CNTA/Comisión, 74/74, Rec. p. 533; de 8 de junio de 1977, Merkur/Comisión, 97/76, Rec. p. 1063; de 16 de mayo de 1979, Tomadini, 84/78, Rec. p. 1801, y de 11 de julio de 1991, Crispoltoni, C-368/89, Rec. p. I-3695, apartado 21) para sostener que la supresión de las ayudas a la leche desnatada líquida destinada a la alimentación animal a partir del 1 de enero de 2000, mediante un Reglamento adoptado por la Comisión el 17 de diciembre de 1999 y publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el 31 de diciembre de 1999, vulnera los derechos que ella obtiene de dicho principio. En efecto, ya no es posible cumplir los contratos celebrados con anterioridad y, en esta última fecha, las planificaciones para el año 2000 estaban terminadas desde hacía mucho tiempo. Dicha modificación fundamental de la situación del mercado, que implica efectos importantes para los interesados, no debería haber entrado en vigor «de un día para otro», sino que hubiera debido aplicarse después de un período transitorio suficiente.

56 Sobre este particular, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, en el ámbito de las organizaciones comunes de mercados, cuyo objeto supone una constante adaptación en función de las variaciones de la situación económica, no está justificado que los operadores económicos confíen legítimamente en que no se les impongan restricciones como consecuencia de posibles reglas de la política de mercados o de política estructural. Además, sólo puede invocarse el principio de protección de la confianza legítima contra una normativa comunitaria en la medida en que la propia Comunidad haya creado previamente una situación que puede infundir confianza legítima (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de febrero de 1996, Duff y otros, C-63/93, Rec. p. I-569, apartado 20).

57 En el litigio principal, no se desprende de ninguno de los datos que obran en las actuaciones que las instituciones comunitarias competentes hayan creado una situación que pueda infundir una confianza legítima en los productores afectados acerca del mantenimiento del régimen de ayuda a la leche desnatada líquida destinada a la alimentación animal como el establecido en el Reglamento n° 1105/68.

58 Por el contrario, como resulta del Informe especial n° 1/99 del Tribunal de Cuentas, de 25 de marzo de 1999, sobre la ayuda a la leche desnatada y a la leche

desnatada en polvo destinadas a la alimentación animal, acompañado de las respuestas de la Comisión (DO C 147, p. 1), la Comisión había anunciado que procedería a la modificación de la normativa existente en materia de ayudas en el ámbito de la leche desnatada destinada a la alimentación animal. En efecto, en sus respuestas a dicho Informe, la Comisión cuestionó claramente el mantenimiento de las ayudas asignadas a la leche desnatada líquida habida cuenta de la importancia limitada de dicho producto para el equilibrio del mercado de las proteínas lácteas, ya que este producto sólo representa el 3 % del volumen total subvencionado de leche desnatada en el mercado interior.

- 59 Además, se desprende de los autos que, desde el mes de agosto de 1999, la Comisión había informado a la Federación alemana de campesinos y a la Federación nacional de criadores de terneros de su intención de proceder a la adopción de las medidas de que se trata.
- 60 En consecuencia, al adoptar el Reglamento n° 2799/1999, la Comisión no ha vulnerado el principio de protección de la confianza legítima.
- 61 En estas circunstancias, teniendo en cuenta todas las consideraciones que anteceden, procede responder al órgano jurisdiccional remitente que el examen de la cuestión planteada no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento n° 2799/1999.

Costas

- 62 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 la cuestión planteada por el Verwaltungsgericht Hannover mediante resolución de 6 de diciembre de 2000, declara:

El examen de la cuestión planteada no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento (CE) n° 2799/1999 de la Comisión, de 17 de diciembre de 1999, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1255/1999 en relación con la concesión de una ayuda a la leche desnatada y a la leche desnatada en polvo destinadas a la alimentación animal y con la venta de dicha leche desnatada en polvo.

Schintgen

Skouris

Macken

Colneric

Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de marzo de 2003.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

J.-P. Puissochet