



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. MICHAL BOBEK  
presentadas el 14 de marzo de 2019<sup>1</sup>

**Asunto C-46/18**

**Caseificio Sociale San Rocco Soc. coop. arl  
S.s. Franco e Maurizio Artuso  
Sebastiano Bolzon  
Claudio Matteazzi  
Roberto Tellatin**

**contra**

**Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA)  
Regione Veneto**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia)]

«Leche — Cuotas — Tasa suplementaria — Artículo 2 del Reglamento (CEE) n.º 3950/92 — Artículo 11, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1788/2003 — Obligación de los compradores de retener el importe de la tasa del precio de la leche — Artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 1392/2001 — Redistribución del exceso de tasa — Categorías prioritarias — Reasignación de las cuotas no utilizadas»

1. En 1984, con el fin de solucionar los excedentes estructurales, el legislador de la CEE introdujo un sistema de cuotas para la producción de leche y productos lácteos vinculado a una tasa suplementaria sobre las entregas y las ventas directas que excediesen de la cuota. La vigencia de dicho sistema, inicialmente prevista para 5 años, fue objeto de sucesivas prórrogas hasta que se le puso fin el 31 de marzo de 2015.

2. El sistema de cuotas dio lugar a una extraordinaria cantidad de litigios ante los tribunales de la Unión y ante los nacionales.<sup>2</sup> Además, en algunos Estados miembros el sistema solo se aplicó «de forma fragmentaria».<sup>3</sup> Uno de estos casos es precisamente el de Italia, donde, durante un período relativamente prolongado, las autoridades no garantizaron que la tasa suplementaria adeudada por la producción registrada por encima de la cuota nacional se asignase correctamente, se pagase en el plazo señalado y, en cualquier caso, fuese debidamente registrada y recaudada.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Lengua original: inglés.

<sup>2</sup> Véase O'Reilly, J.: «Milk quotas and their consideration before the institutions of the Community of particular interest to lawyers», Heusel, W., Collins, A. M. (eds.), *Agricultural law for the European Union*, IEPA, Tréveris/Dublín, 1999, p. 103.

<sup>3</sup> Véase, en este sentido, Tribunal de Cuentas Europeo, Informe especial n.º 4/93 sobre la aplicación del sistema de cuotas destinado al control de la producción lechera acompañado de la respuesta de la Comisión (DO 1994, C 12, p. 1).

<sup>4</sup> Recientemente, véase la sentencia de 24 de enero de 2018, Comisión/Italia (C-433/15, EU:C:2018:31).

3. El presente asunto constituye un nuevo episodio de la larga saga relativa a la recaudación de las tasas impagadas en Italia. En esencia, la cuestión que se plantea es si un Estado miembro puede exigir por ley a los compradores que retengan del precio de la leche el importe adeudado en concepto de tasa por los productores que excedieron de sus cuotas individuales. Si dicha normativa nacional es incompatible con el Derecho de la Unión, se plantea entonces también la cuestión de qué consecuencias ha de tener para los compradores y los productores la incompatibilidad del Derecho nacional con el Derecho de la Unión.

## I. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

4. El Reglamento (CEE) n.º 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,<sup>5</sup> prorrogó el sistema de la tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos, cuya expiración estaba prevista para el 31 de marzo de 1993. Se decidió continuar aplicando el sistema durante otros siete períodos consecutivos de doce meses a partir del 1 de abril de 1993.<sup>6</sup>

5. El artículo 2 del Reglamento n.º 3950/92 tiene el siguiente tenor:

«1. Se adeudará la tasa por todas las cantidades de leche o de equivalentes de leche comercializadas durante el período de doce meses en cuestión que rebasen una u otra de las cantidades contempladas en el artículo 3. Dicha tasa se distribuirá entre los productores que hayan contribuido al rebasamiento.

Con arreglo a la decisión del Estado miembro, la contribución de los productores al pago de la tasa adeudada se determinará, se hayan reasignado o no las cantidades de referencia inutilizadas, ya sea por parte del comprador en función del rebasamiento que subsista después de haber repartido, proporcionalmente a las cantidades de referencia de las que dispone cada uno de dichos productores, las cantidades de referencia inutilizadas, ya sea a nivel nacional en función del rebasamiento de la cantidad de referencia de la que dispone cada uno de dichos productores.

2. En el caso de las entregas, el comprador responsable del pago de la tasa abonará al organismo competente del Estado miembro, antes de una fecha y según modalidades que se determinarán, el importe adeudado que retenga sobre el precio de la leche pagado a los productores deudores de la tasa y, en su defecto, que perciba por cualquier medio adecuado.

[...]

Cuando las cantidades entregadas por un productor rebasen la cantidad de referencia de que dispone, el comprador estará autorizado a retener, en concepto de anticipo sobre la tasa adeudada, según las modalidades determinadas por el Estado miembro, el importe del precio de la leche sobre cualquier entrega de dicho productor que exceda de la cantidad de referencia de la que dispone.

[...]

5 DO 1992, L 405, p. 1.

6 Véase el primer considerando del Reglamento n.º 3950/92.

4. Cuando la tasa sea adeudada y el importe percibido resulte superior, el Estado miembro podrá destinar la cantidad percibida en exceso a la financiación de las medidas a que se refiere el primer guion del artículo 8 y/o redistribuirla a los productores que entren en las categorías prioritarias establecidas por el Estado miembro basándose en criterios objetivos a determinar o que estén afectados por una situación excepcional que resulte de una disposición nacional sin relación alguna con este régimen.»

6. El artículo 9 («Criterios de distribución del exceso de tasa») del Reglamento (CE) n.º 1392/2001 de la Comisión, de 9 de julio de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del [Reglamento n.º 3950/92] por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos,<sup>7</sup> dispone:

«1. Los Estados miembros determinarán, en su caso, las categorías prioritarias de productores a que se refiere el apartado 4 del artículo 2 del Reglamento (CEE) n.º 3950/92 en función de uno o varios de los criterios objetivos siguientes, por orden de prioridad:

- a) el reconocimiento oficial, por parte de la autoridad competente del Estado miembro, de que la tasa ha sido indebidamente recaudada, total o parcialmente;
- b) la situación geográfica de la explotación y, en primer lugar, las zonas de montaña a que hace referencia el artículo 18 del Reglamento (CE) n.º 1257/1999 del Consejo [de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (DO 1999, L 160, p. 80)];
- c) la densidad máxima de animales en la explotación que caracteriza a la producción animal extensiva;
- d) el importe del rebasamiento de la cantidad de referencia individual;
- e) la cantidad de referencia de que dispone el productor.

2. En caso de que la aplicación de los criterios previstos en el apartado 1 no agote los medios de financiación disponibles para un período determinado, el Estado miembro establecerá otros criterios objetivos previa consulta a la Comisión.»

7. El Reglamento (CE) n.º 1788/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establece una tasa en el sector de la leche y de los productos lácteos,<sup>8</sup> derogó el Reglamento n.º 3950/92. De conformidad con su artículo 11 («Función del comprador»), apartado 1, el comprador será el encargado de percibir la contribución debida por los productores en concepto de tasa. Deberá abonar dicha contribución al organismo competente del Estado miembro. Con arreglo al artículo 11, apartado 3, «cuando, en el transcurso del período de referencia, las cantidades entregadas por un productor dado rebasen la cantidad de referencia de que dispone, el Estado miembro podrá decidir que el comprador retenga, en concepto de anticipo de la contribución del productor y según las normas que determine el Estado miembro, una parte del precio de las entregas de leche de dicho productor que excedan de la cantidad de referencia de que disponga para entregas. [...]».

8. Conforme al artículo 27 («Entrada en vigor»), el Reglamento n.º 1788/2003 entró en vigor el 24 de octubre de 2003. Es aplicable desde el 1 de abril de 2004, excepto los artículos 6 y 24 que son aplicables a partir de la entrada en vigor del Reglamento.

<sup>7</sup> DO 2001, L 187, p. 19.

<sup>8</sup> DO 2003, L 270, p. 123.

## **B. Derecho nacional**

9. El artículo 5 («Obligaciones del comprador»), apartados 1 y 2, del Decreto-legge n. 49, Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Decreto-ley n.º 49 de Reforma de la Normativa de Aplicación de la Tasa Suplementaria en el Sector de la Leche y de los Productos Lácteos), de 28 de marzo de 2003, convalidado con modificaciones mediante la Ley n.º 119, de 30 de mayo de 2003 (en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 49/2003»),<sup>9</sup> en su versión aplicable en el momento de autos, dispone:

«1. [...] Los compradores deberán retener la tasa suplementaria, calculada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento n.º 3950/92 en la correspondiente versión modificada, relativa a la leche entregada que exceda de la cantidad asignada individualmente a cada vendedor [...]

2. Dentro de los 30 días posteriores al plazo indicado en el apartado 1, [...] los compradores deberán abonar los importes retenidos en la cuenta corriente abierta al efecto en la tesorería de la AGEA.»

10. El artículo 9 («Devolución de la tasa cobrada en exceso»), apartados 1, 3 y 4, del Decreto-ley n.º 49/2003 dispone:

«1. Al término de cada período, la AGEA: a) contabilizará las entregas de leche efectuadas y la tasa global abonada por los compradores en cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 5; b) calculará la tasa nacional global adeudada a la Unión Europea por el excedente de producción correspondiente a las entregas; c) determinará el importe de la tasa abonada en exceso.

[...]

3. El importe indicado en el apartado 1, letra c), [...] se distribuirá entre los productores titulares de una cuota que hayan abonado la tasa, conforme a los siguientes criterios y en el siguiente orden: [...]

4. Si, una vez efectuadas las devoluciones, no se hubiera agotado el importe mencionado en el apartado 3, el saldo se repartirá entre los productores titulares de una cuota que hayan abonado la tasa, con exclusión de aquellos que hayan rebasado en más del 100 % la cantidad de referencia individual, conforme a los siguientes criterios y en el siguiente orden: [...]».

11. El artículo 2, apartado 3, del Decreto-legge n. 157, Disposizioni urgenti per l'etichettatura di alcuni prodotti agroalimentari, nonché in materia di agricoltura e pesca (Decreto-ley n.º 157, Disposiciones urgentes para el etiquetado de algunos productos agroalimentarios y en materia de agricultura y pesca), de 24 de junio de 2004, convalidado con modificaciones mediante la Ley n.º 204 de 3 de agosto de 2004 (en lo sucesivo, «Decreto-Ley n.º 157/2004»),<sup>10</sup> establece:

«De conformidad con el artículo 9 del [Decreto-ley n.º 49/2003], la tasa abonada mensualmente en exceso por los productores que hayan efectuado los pagos con regularidad se devolverá a dichos productores. Una vez realizada esa operación, en caso de que el importe total de las tasas imputadas resulte superior a la tasa adeudada a la Unión Europea, incrementada en un 5 %, la AGEA anulará la tasa imputada en exceso a los productores que aún no hayan efectuado los pagos mensuales, con arreglo a los criterios de prioridad previstos en el artículo 9, apartados 3 y 4, sin perjuicio de las sanciones previstas en el artículo 5, apartado 5, del [Decreto-ley n.º 49/2003].»

<sup>9</sup> GURI n.º 75, de 31 de marzo de 2003.

<sup>10</sup> GURI n.º 147, de 25 de junio de 2004.

## II. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales planteadas

12. En julio de 2004, la Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Agencia de Ayudas a la Agricultura, Italia; en lo sucesivo, «AGEA») envió una notificación a Caseificio Sociale San Rocco Soc. coop. arl, en su condición de «primer comprador» de productos lácteos, en relación con las cuotas lácteas y la tasa suplementaria para el período comprendido entre el 1 de abril de 2003 y el 31 de marzo de 2004, en que señalaba lo siguiente:

- Se habían realizado los cálculos para la devolución de la tasa abonada en exceso con respecto a las entregas de leche de vaca durante el período de referencia. Dichos cálculos se basaban en las cantidades de referencia que habían sido determinadas por las regiones y provincias autónomas y por las declaraciones mensuales de las empresas compradoras.
- Los productores podían beneficiarse del reembolso si habían abonado la tasa suplementaria, conforme a las declaraciones mensuales de las empresas compradoras.
- La AGEA había aplicado el artículo 2, apartado 3, del Decreto-ley n.º 157/2004, con arreglo al cual, a los productores que hubieran abonado una cantidad superior a la debida les sería devuelto el importe pagado en exceso; una vez efectuada dicha operación, en caso de que el importe resultante de las tasas percibidas fuera superior a la tasa adeudada a la Unión Europea incrementada en un 5 %, la AGEA no exigiría la tasa imputada en exceso a los productores que aún no hubieran efectuado los pagos mensuales. En tales casos aplicaría los criterios de prioridad del artículo 9, apartados 3 y 4, y las sanciones establecidas en el artículo 5 del Decreto-ley n.º 49/2003. Por lo tanto, la AGEA repartiría el importe pagado en exceso únicamente entre los productores titulares de cantidades de referencia que estuvieran al corriente de pago.

13. Como anexo a dicha notificación, la AGEA incluyó una tabla con los importes ya abonados y confirmados y los que habían de ser devueltos con respecto a cada productor.

14. Basándose en la mencionada notificación, la AGEA alegó que, en relación con el período de referencia, Caseificio Sociale San Rocco no había practicado la retención de la tasa suplementaria establecida en el artículo 5 del Decreto-ley n.º 49/2003, de modo que los productores a los que les había comprado la leche seguían adeudando las cantidades correspondientes.

15. Caseificio Sociale San Rocco y los productores (en lo sucesivo, «demandantes en el procedimiento principal») alegaron que la legislación italiana aplicada por la AGEA era incompatible con el Derecho de la Unión e impugnaron la notificación de la AGEA ante el Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia). Este desestimó la demanda mediante sentencia de 3 de febrero de 2010, en que declaró, en esencia, que la legislación italiana controvertida era compatible con lo dispuesto en el Reglamento n.º 1788/2003.

16. Los demandantes en el procedimiento principal recurrieron dicha sentencia ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), el cual, mediante resolución interlocutoria de 21 de noviembre de 2017, estimó parcialmente el recurso. Dicho órgano jurisdiccional consideró que la normativa de la Unión aplicable no era la del Reglamento n.º 1788/2003, sino la contenida en el Reglamento n.º 3950/92. Sin embargo, al albergar dudas sobre la correcta interpretación de determinadas disposiciones del Reglamento n.º 3950/92, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión en el sentido de que, en una situación como la descrita y que constituye el objeto del litigio principal, la incompatibilidad de una disposición legislativa de un Estado miembro con el artículo 2, apartado 2, párrafo tercero, del [Reglamento n.º 3950/92] tiene como consecuencia que los productores ya no estén obligados a pagar la tasa suplementaria cuando concurren los requisitos establecidos en el citado Reglamento?

- 2) ¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión, en particular, el principio general de protección de la confianza legítima, en el sentido de que, en una situación como la descrita y que constituye el objeto del litigio principal, no puede protegerse la confianza legítima de las personas que han respetado una obligación establecida por un Estado miembro y que se han beneficiado de los efectos derivados del cumplimiento de dicha obligación, cuando esta resulte contraria al Derecho de la Unión?
- 3) ¿Se oponen el artículo 9 del Reglamento n.º 1392/2001 y el concepto del Derecho de la Unión de “categoría prioritaria”, en una situación como la descrita y que constituye el objeto del litigio principal, a una disposición de un Estado miembro, como el artículo 2, apartado 3, del Decreto-ley n.º 157/2004 aprobada por la República Italiana, que establece distintas modalidades de devolución de la tasa suplementaria imputada en exceso, distinguiendo, respecto a los plazos y a las formas de devolución, entre los productores que han cumplido con fiabilidad la obligación impuesta por una disposición nacional que ha resultado ser contraria al Derecho de la Unión y los productores que no han respetado esa disposición?»

17. Han presentado observaciones escritas los demandantes en el procedimiento principal, el Gobierno italiano y la Comisión.

18. El 21 de noviembre de 2018, el Tribunal de Justicia solicitó ciertas aclaraciones al Gobierno italiano sobre el procedimiento aplicado para calcular la tasa suplementaria adeudada por la campaña láctea 2003/2004. El Gobierno italiano respondió a la solicitud de aclaraciones el 13 de diciembre de 2018.

19. Los demandantes en el procedimiento principal, el Gobierno italiano y la Comisión también formularon alegaciones orales en la vista celebrada el 17 de enero de 2019.

### III. Apreciación

#### A. Observaciones preliminares

##### 1. Derecho aplicable *ratione temporis*

20. En su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se refiere expresamente al artículo 2 del Reglamento n.º 3950/92 como principal disposición aplicable en el presente procedimiento. Sin embargo, el Gobierno italiano se muestra en desacuerdo con ello y alega que en el procedimiento principal es de aplicación el artículo 11, apartado 3, del Reglamento n.º 1788/2003, ya que la resolución de la AGEA impugnada por los demandantes en el procedimiento principal se dictó en julio de 2004.

21. Así las cosas, estimo conveniente definir el marco jurídico aplicable *ratione temporis* al presente asunto.

22. Esta cuestión no carece de relevancia, pues los demandantes en el procedimiento principal argumentan que la legislación italiana controvertida es incompatible con el Derecho de la Unión en la medida en que obligaba a los compradores de leche a retener el importe de la tasa del precio de la leche. Sin embargo, entre el Reglamento n.º 3950/92 y el Reglamento n.º 1788/2003, cambian en cierta medida las disposiciones que en cada uno rigen el funcionamiento de la tasa.

23. El artículo 11, apartado 3, del Reglamento n.º 1788/2003, que derogó el Reglamento n.º 3950/92, permitía expresamente a los Estados miembros decidir que, cuando en una campaña láctea las cantidades entregadas por un productor dado rebasaban su cuota, el comprador estaba *obligado* a retener una parte del precio de la leche en concepto de anticipo de la tasa suplementaria del

productor. En cambio, tal como aclaró el Tribunal de Justicia en la sentencia *Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago*,<sup>11</sup> el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n.º 3950/92 únicamente *facultaba*, pero no obligaba en modo alguno, a los compradores a efectuar tal retención.

24. A este respecto, estoy de acuerdo con la opinión del órgano jurisdiccional remitente de que, por lo que respecta al Derecho de la Unión, la normativa aplicable en el momento de autos es la del Reglamento n.º 3950/92 (y, por ende, la del Reglamento n.º 1392/2001, que estableció las disposiciones de aplicación).

25. El procedimiento principal se refiere a la campaña láctea 2003/2004 (que abarca desde el 1 de abril de 2003 hasta el 30 de marzo de 2004) y el Reglamento n.º 1788/2003 no entró en vigor hasta el 1 de abril de 2004, conforme a su artículo 27.

26. No sorprende que fuera así. Tradicionalmente, las campañas lácteas comienzan el 1 de abril de cada año y terminan el 30 de marzo del año siguiente.<sup>12</sup> Esto explica por qué el Reglamento n.º 1788/2003 (al igual que otros instrumentos anteriores, como el Reglamento n.º 3950/92)<sup>13</sup> entrase en vigor al principio de una campaña láctea.

27. El funcionamiento de un sistema como el que establece una tasa suplementaria sobre la leche requiere necesariamente que durante todo el período de referencia se aplique una misma normativa. Normas como las que determinan los sujetos pasivos obligados a recaudar la tasa, así como la forma de recaudación y el importe de esta, no son normas de procedimiento (como alega el Gobierno italiano), sino sustantivas.<sup>14</sup> A este respecto, es preciso tener en cuenta que, conforme a reiterada jurisprudencia, mientras que las normas de procedimiento son aplicables con carácter general desde que entran en vigor, incluso a los litigios pendientes, salvo que el acto concreto disponga otra cosa, las normas sustantivas habitualmente se interpretan en el sentido de que, en principio, no se aplican a situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor.<sup>15</sup>

28. Disposiciones como el artículo 2 del Reglamento n.º 3950/92 y el artículo 11, apartado 3, del Reglamento n.º 1788/2003 afectan a aspectos esenciales de las obligaciones sustantivas establecidas por el Reglamento n.º 3950/92. Por lo tanto, de conformidad con los mencionados principios, dichas disposiciones no se aplican a las situaciones posteriores a su entrada en vigor.

29. El argumento del Gobierno italiano significaría que el artículo 11, apartado 3, del Reglamento n.º 1788/2003 sería aplicable a hechos (sobre todo, entregas) que se produjeron antes del 1 de abril de 2004 y a relaciones económicas iniciadas antes de esa fecha. Dicho de otra manera, *de facto* implicaría la aplicación retroactiva del artículo 11, apartado 3, del Reglamento n.º 1788/2003, tanto en contra del claro tenor como del espíritu del artículo 27 de dicho Reglamento.

30. Concluyendo este punto, en la medida en que la legislación nacional controvertida obligaba a los compradores de leche a retener el importe de la tasa del precio de la leche durante un período *anterior* al 1 de abril de 2004, los parámetros de compatibilidad con el Derecho de la Unión no pueden deducirse sino de la normativa de la Unión que estuviese en vigor durante ese mismo período, es decir, las disposiciones del Reglamento n.º 3950/92 y, en concreto, su artículo 2, apartado 2.

11 Sentencia de 29 de abril de 1999 (C-288/97, EU:C:1999:214), apartados 29 a 32 (en lo sucesivo, «sentencia *Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago*»).

12 Véanse, por ejemplo, los considerandos 1 a 3 del Reglamento n.º 1788/2003 y su artículo 1, apartado 1.

13 Véase el artículo 13 del Reglamento n.º 3950/92.

14 Puede ser útil señalar aquí, por analogía, que, conforme a reiterada jurisprudencia, en la legislación tributaria de la Unión las disposiciones relativas, en particular, a la forma de recaudación de un tributo y a su importe no son aplicables a las situaciones existentes antes de su entrada en vigor. Véase, por ejemplo, la sentencia de 17 de julio de 2014, *Equoland* (C-272/13, EU:C:2014:2091), apartado 20.

15 Véase, en particular, la sentencia de 14 de febrero de 2012, *Toshiba Corporation y otros* (C-17/10, EU:C:2012:72), apartado 47 y jurisprudencia citada.

*2. El sistema establecido por los Reglamentos n.º 3950/92 y n.º 1392/2001*

31. Para entender mejor las cuestiones prejudiciales puede ser útil comenzar esbozando los aspectos del sistema establecido por los Reglamentos n.º 3950/92 y n.º 1392/2001 que tienen relevancia para el presente procedimiento.

32. En virtud de dichos Reglamentos, se aplicaba una tasa a las cantidades de leche recogidas o vendidas para el consumo directo cuando sobrepasaban una determinada cuota nacional. Los Estados miembros que superasen la cuota nacional debían repartir la carga de la tasa entre los productores que hubiesen contribuido al rebasamiento excediendo de sus cuotas individuales.

33. Para evitar demoras en la recaudación y pago de la tasa, el legislador de la Unión decidió que, en cuanto a las entregas, era el comprador quien debía pagar la tasa a la Administración Pública tras recaudarla de los productores mediante una retención practicada en el precio de la leche y por otros medios adecuados. A tal fin, la autoridad nacional competente notificaba o confirmaba a cada comprador el importe de las tasas adeudadas, después de que el Estado miembro decidiese si procedía reasignar a los productores afectados (bien directamente o bien por medio de los compradores) el total o parte de las cuotas no utilizadas.<sup>16</sup> En caso de reasignación de las cuotas individuales no utilizadas, debían asignarse en proporción a las cantidades de referencia de cada productor.

34. Sin embargo, los Estados miembros también podían optar por no reasignar las cuotas no utilizadas. En ese caso, el importe percibido que superase la tasa debida a la Unión Europea podían dedicarlo a la financiación de programas nacionales de reestructuración y/o restituirlo a los productores de «categorías prioritarias» o que se encontrasen en una situación excepcional.

35. Este es el contexto a partir del cual voy a proceder a analizar las cuestiones prejudiciales.

***B. Sobre la primera cuestión prejudicial***

36. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si la consecuencia de un conflicto entre una disposición legal nacional y el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n.º 3950/92 es que los productores no están obligados a pagar la tasa suplementaria aunque se cumplan las condiciones establecidas en dicho Reglamento.

37. Esta cuestión se basa en la premisa de que, al obligar a los compradores a retener el importe de la tasa suplementaria del pago de la leche entregada por los productores que excedieran sus cuotas individuales y a transferirla mensualmente a la AGEA, la legislación italiana controvertida era incompatible con el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n.º 3950/92. Esta disposición, según aclaró el Tribunal de Justicia en la sentencia *Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago*,<sup>17</sup> faculta a los compradores para retener sobre el precio de la leche pagado al productor el importe adeudado por este último en concepto de tasa suplementaria, pero no les impone obligación alguna en tal sentido.

38. Sin embargo, el Gobierno italiano cuestiona esta premisa. Por lo tanto, en primer lugar voy a ocuparme de su objeción, antes de tratar del problema esencial que plantea la cuestión prejudicial.

<sup>16</sup> Véase, en particular, el artículo 7 del Reglamento n.º 1392/2001.

<sup>17</sup> Apartados 29 a 32 de la sentencia.

### 1. La incompatibilidad entre la norma nacional y el Derecho de la Unión

39. En opinión del Gobierno italiano, la interpretación que hace el órgano jurisdiccional remitente de la sentencia *Conorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago* va demasiado lejos. Considera que dicha sentencia no descarta la posibilidad de que los Estados miembros limiten las opciones contempladas en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n.º 3950/92 con respecto a la forma de recaudación de la tasa (retención obligatoria o cualquier otro medio). Entiende que el Tribunal de Justicia se limitó a declarar que los Estados miembros no pueden imponer una sanción a los compradores que no cumplieren dicha obligación.

40. Es cierto que el procedimiento que dio lugar a la sentencia *Conorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago* se inició con un recurso interpuesto por un organismo que representaba a productores de leche contra una sanción administrativa que le habían impuesto las autoridades italianas, entre otros motivos, por no retener del precio de la leche los importes adeudados por los productores que hubiesen excedido de sus cuotas individuales. Sin embargo, el Tribunal de Justicia parece haber analizado la cuestión en abstracto, sin dar demasiada importancia a los hechos concretos del caso.

41. El órgano jurisdiccional remitente había preguntado, en esencia, si el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n.º 3950/92 obligaba a los compradores a retener los importes adeudados por los productores que excediesen sus cuotas individuales. La respuesta del Tribunal de Justicia fue negativa e hizo hincapié en que el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n.º 3950/92 confiere a los compradores una *facultad*, sin imponerles ninguna *obligación ineludible* al respecto.<sup>18</sup>

42. Es evidente que, en consecuencia, los Estados miembros no pueden sancionar a los compradores que decidan no retener del precio de la leche pagado a los productores las sumas adeudadas en concepto de tasa suplementaria y opten por recaudarlas de otra forma. Pero, partiendo de esta conclusión, se deduce también en buena lógica, que los Estados miembros no pueden penalizar a los compradores que tomen tal decisión dispensándoles un trato menos favorable, por ejemplo, discriminándolos al reasignar las cuotas no utilizadas o al redistribuir el exceso de la tasa.<sup>19</sup> Ello sería incompatible con el hecho de que el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n.º 3950/92 (utilizando las palabras del Abogado General La Pergola) confería una *facultad* a los compradores, cuya falta de ejercicio «no puede ser objeto de sanción».<sup>20</sup> Y yo añadiría que el término «sanción» se debe entender en sentido amplio.

43. Por lo tanto, en el asunto *Conorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago* el Tribunal de Justicia tuvo en cuenta la facultad de elegir la forma de recaudar la tasa (mediante retención o por cualquier otro medio adecuado) y la calificó como *un derecho subjetivo de cada comprador individual*. Si el Derecho de la Unión confiere un derecho individual, es evidente que la legislación nacional no puede privar a los particulares de ese derecho. Así pues, una normativa nacional en tal sentido será incompatible con el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n.º 3950/92.

44. Dicho esto, aunque posteriormente el propio legislador de la Unión se decidió por otro sistema de recaudación de la tasa, sigue siendo cierto que en el período de autos la elección aún correspondía a los compradores.

18 Véase, en particular, el apartado 30 de la sentencia.

19 Sobre esta cuestión vuelvo más adelante en los puntos 69 a 79 de las presentes conclusiones.

20 Véanse las conclusiones presentadas por el Abogado General La Pergola en el asunto *Conorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago* (C-288/97, EU:C:1998:574), punto 13.

45. En consecuencia, aun reconociendo que tal interpretación del artículo 2, apartado 2, del Reglamento n.º 3950/92 puede causar cierto debilitamiento del sistema de ejecución, no puedo sino estar de acuerdo con los demandantes en el procedimiento principal y con la Comisión en que, en la medida en que la ley fue posterior a la sentencia Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago, es cierta la premisa en que se basa la primera cuestión prejudicial.

46. Ahora paso a ocuparme del fondo de la cuestión.

## 2. Consecuencias de la incompatibilidad entre la norma nacional y el Derecho de la Unión

47. En esencia, el problema que plantea la primera cuestión prejudicial es si en una situación en que una disposición nacional, en contra del artículo 2, apartado 2, del Reglamento n.º 3950/92, exige a los compradores que retengan el importe de la tasa suplementaria del precio de la leche, dicha tasa deja de adeudarse, aunque se cumplan los requisitos establecidos en dicho Reglamento. En otras palabras, ¿la incompatibilidad de la normativa nacional en cuestión con el Derecho de la Unión puede tener como consecuencia eximir a los compradores de su obligación de recaudar la tasa suplementaria de los productores y transferirla a las autoridades nacionales competentes y/o a los productores de su obligación de pagar la tasa suplementaria?

48. En mi opinión, la respuesta es evidentemente negativa. De hecho, todas las partes que han presentado observaciones en el presente asunto (incluidos los demandantes en el procedimiento principal) están de acuerdo: el hecho de que las normas nacionales de procedimiento que rigen la recaudación de la tasa suplementaria puedan ser incompatibles con el Derecho de la Unión no puede eximir a los compradores ni a los productores de sus obligaciones sustantivas. Dicho en pocas palabras, las discrepancias (y la incompatibilidad) en cuanto a la *forma* de recaudar una tasa no afectan a la cuestión de *si se adeuda* dicha tasa.

49. En cuanto a los *compradores*, cualquier otra conclusión sería contraria a lo dispuesto en los Reglamentos n.º 3950/92 y n.º 1392/2001, que clara y expresamente establecen que, en caso de entrega, la responsabilidad de la tasa corresponde al comprador.<sup>21</sup> Asimismo, privaría en gran parte de efectividad al sistema establecido por dichos Reglamentos, pues las entregas constituyen la mayor parte de las ventas de leche y, por este motivo, el comprador es «el principal responsable de la aplicación correcta del [sistema]».<sup>22</sup>

50. El único efecto que se deriva de la mencionada incompatibilidad es que las normas nacionales controvertidas no se deben aplicar. Para los compradores, esto tiene básicamente dos consecuencias: por un lado, que recuperan su libertad para recaudar los importes por «cualquier medio adecuado» y, por otro, que aquellos que no recaudasen la tasa practicando una retención en el precio de la leche no pueden ser sancionados.

51. Con mayor motivo, la incompatibilidad del Derecho nacional con el Derecho de la Unión relativo a la recaudación de la tasa suplementaria por los compradores no puede afectar a la obligación de los *productores* de pagar la tasa.

52. Tal como evidencian el considerando 6 y el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 3950/92, la obligación de pagar la tasa suplementaria es consecuencia directa del hecho de que se haya rebasado la cuota nacional, y son los «productores que hayan contribuido al rebasamiento» quienes deben pagarla.

21 Véanse, en particular, el octavo considerando y el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n.º 3950/92, así como los artículos 7 y 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1392/2001.

22 Véase el considerando 7 del Reglamento n.º 1392/2001.

53. El Tribunal de Justicia ha puesto de relieve recientemente que, de conformidad con el artículo 11, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1392/2001, los Estados miembros «deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que esa tasa, incluidos los intereses devengados en caso de incumplimiento del plazo de pago, sea correctamente percibida y *efectivamente repartida entre los productores que hayan contribuido al rebasamiento*». <sup>23</sup> De hecho, si los productores no cumplen las obligaciones que les impone el sistema, y si los compradores no actúan, los Estados miembros pueden interponer directamente un recurso contra los productores con vistas a cobrar el importe debido. <sup>24</sup>

54. Por las razones expuestas, opino que el Tribunal de Justicia debe responder a la primera cuestión prejudicial en el sentido de que la incompatibilidad de las normas que rigen la recaudación de la tasa suplementaria con el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n.º 3950/92 no exime a los productores de su obligación de pagarla.

### ***C. Sobre la segunda cuestión prejudicial***

55. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si se han de proteger las expectativas legítimas de los compradores y los productores que han cumplido con su obligación de retener el importe de la tasa adeudada del precio de la leche y transferirlo mensualmente a las autoridades públicas. Esta cuestión, según entiendo, solo se plantea en caso de que el Tribunal de Justicia responda afirmativamente a la primera.

56. Dado que la incompatibilidad de las normas nacionales que rigen la recaudación de la tasa suplementaria con el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n.º 3950/92, en mi opinión, no exime a los productores y a los compradores de las obligaciones sustantivas que les impone dicho Reglamento, la segunda cuestión prejudicial parece quedar sin sentido.

57. De hecho, en tal situación no tengo plena certeza de qué expectativas legítimas se habrían de proteger.

58. A este respecto solo voy a añadir que, de conformidad con el artículo 8, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1392/2001, las autoridades de los Estados miembros deben tomar medidas dirigidas a garantizar el pago de la tasa adeudada por los productores morosos. Asimismo, las sumas adeudadas están sujetas al devengo de intereses de demora. Por último, nada de esto afecta a la facultad de los Estados miembros de imponer las sanciones adecuadas a quienes hayan incumplido las obligaciones que les incumben en virtud del sistema.

### ***D. Sobre la tercera cuestión prejudicial***

59. La tercera cuestión prejudicial se refiere a las consecuencias que se pueden derivar de la incompatibilidad de la legislación nacional que rige la recaudación y el pago de la tasa suplementaria con lo dispuesto en los Reglamentos n.º 3950/92 y n.º 1392/2001 en relación con el reembolso del exceso de tasa.

60. En esencia, lo que el órgano jurisdiccional remitente desea saber es si el artículo 9 del Reglamento n.º 1392/2001 se opone a una disposición nacional que establece diferentes métodos y plazos de devolución del exceso de tasa a los productores dependiendo de si los importes adeudados por dichos productores en concepto de la tasa han sido o no deducidos del precio de la leche y transferidos mensualmente a las autoridades nacionales competentes.

23 Sentencia de 24 de enero de 2018, Comisión/Italia (C-433/15, EU:C:2018:31), apartado 41. El subrayado es mío.

24 Véase la sentencia de 15 de enero de 2004, Penycoed (C-230/01, EU:C:2004:20), apartado 41.

61. Para entender mejor los motivos de la cuestión prejudicial y los problemas que plantea quizá convenga recordar brevemente los hechos concretos relevantes para esta cuestión.

### *1. Antecedentes de hecho*

62. En la campaña láctea 2003/2004, la producción de leche superó la cuota asignada a dicho Estado miembro por la legislación europea aplicable. En consecuencia, Italia resultó deudora de la Unión Europea en el importe de la tasa suplementaria sobre dicho exceso. Sin embargo, dado que algunas cuotas individuales no habían sido utilizadas, el importe total recaudado por las autoridades italianas (o que hubieran debido recaudar) de los productores que habían contribuido al rebasamiento (o bien directamente, o bien por medio de los compradores) fue mayor que el importe de la tasa adeudada al presupuesto de la Unión.

63. Según informa el Gobierno italiano, las autoridades nacionales competentes decidieron no hacer uso de la opción que concede el artículo 2, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n.º 3950/92 de reasignar las cuotas no utilizadas. Por el contrario, decidieron redistribuir el exceso entre los productores pertenecientes a ciertas categorías prioritarias, de conformidad con el artículo 2, apartado 4, del Reglamento n.º 3950/92. A tal fin, los productores que habían cumplido con sus obligaciones mensuales de pago y que estaban situados o bien en zonas de montaña, o bien en otras áreas desfavorecidas, fueron los primeros en percibir el reembolso. Si después de ello quedase algún remanente, las autoridades reducirían los importes exigidos a los productores que no habían cumplido con sus obligaciones de pago mensual y que estuvieran situados o bien en zonas de montaña, o bien en otras áreas desfavorecidas.

64. No obstante, los demandantes en el procedimiento principal rebaten esta exposición de los hechos efectuada por el Gobierno italiano. En su opinión, lo que realmente hicieron las autoridades italianas en el período de autos no fue devolver el exceso de tasa, sino reasignar las cuotas no utilizadas entre determinados productores que habían superado sus cuotas individuales.

65. Sin embargo, por la forma en que está redactada la tercera cuestión prejudicial da la impresión de que el órgano jurisdiccional remitente también considera que en 2004 las autoridades italianas decidieron devolver el exceso de tasa a los productores pertenecientes a determinadas categorías prioritarias.

66. Por lo tanto, voy a responder a esta cuestión según está formulada por el órgano jurisdiccional remitente. En el procedimiento del artículo 267 TFUE no corresponde al Tribunal de Justicia determinar los hechos, pues esta tarea corresponde al órgano jurisdiccional remitente.

67. Dicho esto, y únicamente en aras de la integridad, voy a analizar brevemente la situación tal como la describen los demandantes en el procedimiento principal. En mi opinión, los aspectos fácticos del litigio sobre los cuales discrepan las partes no son determinantes para el problema fundamental que plantea la tercera cuestión prejudicial, que consiste básicamente en qué criterios es lícito aplicar para diferenciar entre los productores.

68. A continuación, voy a explicar por qué entiendo que los compradores o productores que no cumplieron con la obligación impuesta por el Derecho nacional de retener el importe de la tasa del precio de la leche y transferirlo cada mes a las autoridades competentes no pueden recibir un trato menos favorable que otros productores o compradores, ya sea en la devolución del exceso de tasa, ya sea en la reasignación de las cuotas no utilizadas.

## 2. Devolución del exceso de tasa

69. Como ya he mencionado en el punto 60 de las presentes conclusiones, la tercera cuestión prejudicial versa sobre el problema de si el artículo 9 del Reglamento n.º 1392/2001 se opone a una disposición nacional como el artículo 2, apartado 3, del Decreto-ley n.º 157/2004, que establece diferentes métodos y plazos de devolución del exceso de tasa a los productores dependiendo de si los importes adeudados por estos en concepto de la tasa han sido o no deducidos del precio de la leche y transferidos mensualmente a las autoridades nacionales competentes.

70. A mi entender, la respuesta a esta cuestión debe ser afirmativa.

71. El tenor del artículo 9, apartado 1, del Reglamento n.º 1392/2001 es muy claro: un Estado miembro que decida redistribuir el exceso de tasa entre los productores solo puede hacerlo en beneficio de ciertas «categorías prioritarias» que han de determinarse con arreglo a los criterios que allí se concretan. Dichos criterios son claramente exhaustivos y se relacionan «por orden de prioridad». Por lo tanto, los Estados miembros no pueden apartarse de ellos, de modo que mucho menos han de poder recurrir, para definir las categorías prioritarias, a un criterio consistente en haber seguido una norma nacional de procedimiento que (lo que es peor) se ha evidenciado incompatible con las disposiciones del Reglamento n.º 3950/92.

72. El artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 1392/2001, por su parte, permite a los Estados miembros establecer «otros criterios objetivos», pero solo «en caso de que la aplicación de los criterios previstos en el apartado 1 [del mismo artículo] no agote los medios de financiación disponibles para un período determinado», y siempre que se haya consultado a la Comisión al respecto.

73. No obstante, considero que el criterio nacional basado en el cumplimiento del artículo 5, apartado 1, del Decreto-ley n.º 49/2003 se aplicó para determinar a qué productores se efectuaría el reembolso en primer lugar, y solo si después de esta primera ronda de distribución quedaban fondos disponibles se procedería a la devolución también a otros productores. Por lo tanto, la normativa nacional parece seguir una lógica que, en la práctica, es la contraria de la que subyace al artículo 9 del Reglamento n.º 1392/2001. Además, en los autos no queda claro si las autoridades italianas consultaron a la Comisión sobre la adopción de este criterio de «procedimiento».

74. En consecuencia, considero que el artículo 9 del Reglamento n.º 1392/2001 prohíbe a los Estados miembros excluir de la devolución a los productores que pertenezcan claramente a las categorías prioritarias allí enumeradas o que cumplan los criterios acordados entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate. Así pues, los productores que no hayan pagado la tasa conforme al artículo 5, apartado 1, del Decreto-ley n.º 49/2003 no pueden ser tratados de forma menos favorable que otros productores en caso de devolución del exceso de tasa con arreglo al artículo 2, apartado 4, del Reglamento n.º 3950/92.

75. En aras de la integridad, quisiera añadir una observación final: los productores que hayan cumplido escrupulosamente el artículo 5, apartado 1, del Decreto-ley n.º 49/2003 no se pueden considerar «afectados por una situación excepcional que resulte de una disposición nacional sin relación alguna con este régimen» en el sentido del artículo 2, apartado 4, del Reglamento n.º 3950/92. Dejando al margen la interpretación del alcance del concepto de «situación excepcional», que en cualquier caso podría entenderse en sentido muy estricto, parece claro que ninguna interpretación razonable del artículo 2, apartado 4, del Reglamento n.º 3950/92 puede llevar a considerar una disposición como el artículo 5, apartado 1, del Decreto-ley n.º 49/2003 «sin relación alguna» con el sistema de cuotas lácteas.

76. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, en mi opinión, procede responder a la tercera cuestión prejudicial en el sentido de que el artículo 9 del Reglamento n.º 1392/2001 se opone a una disposición nacional que establece diferentes métodos y plazos de devolución del exceso de tasa a los productores dependiendo de si los importes adeudados por dichos productores en concepto de la tasa han sido o no deducidos del precio de la leche y transferidos mensualmente a las autoridades públicas.

### 3. Reasignación de las cuotas no utilizadas

77. Mi apreciación no habría sido distinta aunque el trato diferente dispensado por las autoridades italianas a los productores y compradores que no cumplieron el artículo 5, apartado 1, del Decreto-ley n.º 49/2003 se hubiese referido (como alegan los demandantes en el procedimiento principal) a una reasignación de las cuotas no utilizadas.

78. De conformidad con el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 3950/92, las cuotas no utilizadas deben asignarse en proporción a las cantidades de referencia de *cada* productor.<sup>25</sup> Se puede decir que esto significa que las cuotas no utilizadas se deben asignar a *todos* los productores que hayan contribuido al rebasamiento, y que su contribución a la tasa debe calcularse conforme a los mismos principios.<sup>26</sup>

79. En consecuencia, los compradores o productores que no hayan cumplido el artículo 5, apartado 1, del Decreto-ley n.º 49/2003 no pueden ser discriminados, ni siquiera en caso de reasignación de las cuotas no utilizadas.

## IV. Conclusión

80. En conclusión, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) del siguiente modo:

- «1) La incompatibilidad de las normas nacionales que rigen la recaudación de la tasa suplementaria con el artículo 2, apartado 2, del Reglamento (CEE) n.º 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 no exime a los productores de su obligación de pagar la tasa suplementaria.
- 2) El artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 1392/2001 de la Comisión, de 9 de julio de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 3950/92 del Consejo por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos se opone a una disposición nacional que establece diferentes métodos y plazos de devolución del exceso de tasa a los productores dependiendo de si los importes adeudados por estos en concepto de la tasa han sido o no deducidos del precio de la leche y transferidos mensualmente a las autoridades nacionales competentes.»

<sup>25</sup> El subrayado es mío.

<sup>26</sup> Véase también, en este sentido, la sentencia de 5 de mayo de 2011, Kurt und Thomas Etling y otros (C-230/09 y C-231/09, EU:C:2011:271), apartado 64.