# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS
presentadas el 30 de noviembre de 1988 *

*Señor Presidente,*
*Señores Jueces,*

1. En este asunto se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la interpretación de normas comunitarias relativas a la ayuda para la transformación de leche en polvo parcialmente desnatada en piensos compuestos. La cuestión prejudicial se suscitó en un litigio entre una empresa neerlandesa, Trouw & Co. BV («Trouw») y el Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten («organismo de intervención»).

## Antecedentes de hecho

2. De la resolución de remisión se desprende que entre el 3 de junio y el 25 de agosto de 1985, Trouw transformó leche en polvo parcialmente desnatada en piensos compuestos, recibiendo una ayuda con respecto a las cantidades de leche en polvo utilizada de acuerdo con la letra e) del apartado 1 del artículo 2 del texto a la sazón aplicable del Reglamento (CEE) nº 986/68 del Consejo.

3. Practicadas algunas verificaciones se comprobó que los piensos compuestos producidos por Trouw durante el período de referencia contenían entre 64,44 y 65,44 kg de leche en polvo parcialmente desnatada por cada 100 kg de producto acabado. El organismo de intervención reclamó la devolución de la totalidad de la ayuda satisfecha a Trouw fundándose en que la letra a) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 1725/79 de la Comisión, en relación con el apartado 5 del artículo 1 del mismo Reglamento, modificado, exigía que los piensos compuestos contuvieran, por cada 100 kg de producto acabado, como mínimo 60 kg de leche en polvo parcialmente desnatada previa multiplicación por un coeficiente de 0,9. En realidad, multiplicadas por dicha cifra, las cantidades de leche en polvo desnatada utilizadas por Trouw oscilaban entre 57,996 y 58,996 kg por cada 100 kg de pienso.

4. En el acto de la vista, el Abogado de Trouw informó que la cantidad de leche en polvo desnatada utilizada por cada 100 kg de producto acabado, durante el período de que se trata, fue en realidad de 60,5 kg, que se componían de 40 kg de leche en polvo común y 20,5 kg de leche en polvo parcialmente desnatada. El coeficiente se aplicó, tan sólo, a la cantidad últimamente mencionada, de lo que resultó un total de 58,45 (40 + 18,45) kg. Sin embargo, según parece, las partes coinciden en afirmar que la cantidad que realmente se utilizó era superior a 60 kg antes de la multiplicación por el coeficiente, pero que caía por debajo de dicha cifra después de la aplicación del coeficiente.

5. Las cifras no tienen relación con la problemática de que conoce el Tribunal de Justicia, la cual, en esencia, se refiere a si el coeficiente de 0,9 debe aplicarse tan sólo en la determinación de la cantidad de ayuda que procede conceder, o si el coeficiente debe aplicarse para determinar si la cantidad

* Lengua original: inglés.

de leche en polvo desnatada utilizada alcanza el mínimo exigido de 60 kg por cada 100 kg de pienso para poder beneficiarse de la ayuda. En otras palabras, ¿en qué momento debe aplicarse el coeficiente?

6. Trouw solicitó la anulación de la decisión del organismo de intervención por la que se reclamaba la devolución, alegando que ésta se basaba en una interpretación equivocada del Reglamento (CEE) nº 1725/79, concretamente, en cuanto a la aplicación del coeficiente. Mediante resolución de 5 de junio de 1987, el College van Beroep voor het Bedrijfsleven solicitó una decisión prejudicial sobre la siguiente cuestión:

7. «El apartado 5 del artículo 1 en relación con la letra a) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 1725/79, ¿debe interpretarse en el sentido de que las cantidades reales de leche desnatada en polvo por cada 100 kg de producto acabado deben multiplicarse por un coeficiente de 0,9 y que el producto de dicha multiplicación debe estar comprendido entre 60 y 70 kg?»

8. Para contestar esta cuestión es preciso examinar el margo legal y las alegaciones de las partes.

## Marco legal

9. El apartado 1 del artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 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, de 28. 6. 1968, p. 13; EE 03/02, p. 146), establece que pueden concederse ayudas para la leche desnatada y la leche desnatada en polvo utilizadas en la alimentación animal. Las normas de carácter general para la concesión de dicha ayuda están contenidas en el Reglamento (CEE) nº 986/68 del Consejo, de 15 de julio de 1968 (DO L 169 de 18.7.1968, p. 4; EE 03/02, p. 194). La letra d) del artículo 1 de dicho Reglamento [tal y como fue modificado por el Reglamento (CEE) nº 472/75 del Consejo, de 27 de febrero de 1975 (DO 1975, L 52, p. 22; EE 03/08, p. 90)] define la leche desnatada en polvo como la leche y la mazada en forma de polvo que contengan como máximo un 11 % de materias grasas. En el apartado 1 de su artículo 2 describe las clases de leche desnatada y de leche desnatada en polvo para las que pueden concederse ayudas.

10. Según su redacción inicial, el apartado 1 del artículo 2 preveía una única ayuda para la leche desnatada en polvo utilizada en la fabricación de piensos compuestos. Sin embargo, el Reglamento (CEE) nº 2128/84 del Consejo, de 17 de julio de 1984 (DO 1984, L 196, p. 6; EE 03/31, p. 185), por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 986/68, establece una distinción entre leche desnatada en polvo con un contenido de materia grasa inferior al 7 % y leche desnatada en polvo con un contenido de materia grasa entre el 9 y el 11 % (producto generalmente conocido como leche en polvo parcialmente desnatada). Con el propósito de reducir la cantidad de materia grasa butírica en el mercado comunitario, se concedieron ayudas en mayor escala para la transformación o desnaturalización del producto mencionado en último lugar. Concretamente, la versión modificada del apartado 1 del artículo 2 establece, entre otras cosas, que se otorgarán ayudas para:

11. «e) la leche desnatada en polvo con un contenido por determinar en materia grasa, comprendido entre el 9 y el 11 % y que no contenga mazada en polvo, producida en una industria láctea directamente a partir de leche líquida y utilizada en la fabricación de piensos compuestos;

»f) la leche desnatada en polvo con un contenido por determinar en materia grasa comprendido entre el 9 y el 11 % y que no contenga mazada en polvo, producida en una industria láctea directamente a partir de leche líquida y desnaturalizada, según métodos por determinar, para su utilización en la fabricación de piensos compuestos».

12. El presente asunto se refiere al producto descrito en la letra e), según lo expresado anteriormente, es decir, leche en polvo parcialmente utilizada para la fabricación de piensos compuestos.

13. El apartado 1 del artículo 2 *bis* del Reglamento (CEE) nº 986/68, modificado por el Reglamento (CEE) nº 2128/84, relaciona los elementos que deben tenerse en cuenta para la fijación de los importes de las ayudas. Por lo que a las clases e) y f) arriba mencionadas se refiere, dichos elementos comprenden la tendencia en el precio de intervención de la mantequilla y la tendencia de los precios de las grasas que compitan con las de la leche utilizadas en la alimentación animal.

14. El sistema variable de ayudas previsto en el Reglamento (CEE) nº 2128/84 se estableció tan sólo con carácter provisional y dejó de aplicarse al finalizar la campaña lechera 1985/1986.

15. En el Reglamento (CEE) nº 1725/79 de la Comisión, de 26 de julio de 1979 (DO 1979, L 199, p. 1; EE 03/16, p. 181), se establecen, con todo detalle, diversas normas para la concesión de ayudas para la leche desnatada y para la leche desnatada en polvo. Concretamente, el artículo 1 enumera las condiciones generales que deben cumplir la leche desnatada y la leche desnatada en polvo a fin de que puedan beneficiarse de una ayuda, y el artículo 4 prevé los requisitos en cuanto a composición que debe reunir el producto acabado, es decir, los piensos.

16. Después de la implantación del sistema variable de ayudas para leche desnatada en polvo, antes mencionado, la Comisión adoptó el Reglamento (CEE) nº 3714/84, de 21 de diciembre de 1984, por el que se establecen normas pormenorizadas para la concesión de ayudas para la leche y la leche en polvo parcialmente desnatada destinadas a la alimentación animal (DO 1984, L 341, p. 65; EE 03/33, p. 78). Su artículo 1 establece una ayuda especial para la materia grasa de la leche desnatada en polvo a que se refieren las letras e) y f) del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 986/68, y que contenga, como mínimo, el 10 % de materia grasa de la leche.

17. El establecimiento del sistema de ayudas variable también hizo necesario que se introdujeran cambios en las reglas de aplicación contenidas en el Reglamento (CEE) nº 1725/79 de la Comisión. El Reglamento (CEE) nº 101/85 de la Comisión, de 15 de enero de 1985 (DO 1985, L 13, p. 12; EE 03/33, p. 102), modificó la letra a) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1725/79 a fin de incluir la leche en polvo parcialmente desnatada entre los productos que podían beneficiarse de la ayuda. También se ha incluido una mención a la leche en polvo parcialmente desnatada en la definición de los piensos compuestos contenida en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 1725/79, que, después de esta adición (subrayada), reza de la siguiente forma:

«Artículo 4

18. 1) Se considerarán piensos compuestos con arreglo a las letras d), e) y f) del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 986/68, los productos:

a) que contengan, por 100 kg de productos acabados,

— 60 kg como mínimo y 70 kg como máximo de leche desnatada en polvo [...]»

19. Además, con las modificaciones introducidas en el Reglamento (CEE) nº 1725/79 se pretendió tomar en consideración el hecho de que, con la adopción del Reglamento (CEE) nº 3714/84, anteriormente mencionado, existía la posibilidad de que una empresa que en la fabricación de alimentos para animales utilizara leche en polvo parcialmente desnatada disfrutara tanto de la ayuda especial para el contenido en materias grasas prevista en dicho Reglamento como de la ayuda para la totalidad de leche desnatada en polvo utilizada según el Reglamento (CEE) nº 1725/79. Para tener en cuenta la eventualidad de una ayuda por partida doble, se insertó un nuevo apartado 5 en el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1725/79:

«5. Para calcular la ayuda que ha de pagarse y para la observancia de las disposiciones cuantitativas del presente Reglamento, a las cantidades de leche desnatada en polvo en las letras e) y f) del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 986/68 y de la leche desnatada contemplada en el apartado 2 del artículo 2 del mismo Reglamento se les aplicará el coeficiente 0,9.»

20. En el segundo considerando del Reglamento (CEE) nº 101/85 se explica la finalidad del coeficiente:

«Considerando que es conveniente, para calcular la ayuda para la leche desnatada en polvo con arreglo al Reglamento (CEE) nº 1725/79, tener en cuenta la posible ayuda de la materia grasa de la leche en aplicación del Reglamento (CEE) nº 3714/84; que es conveniente, por consiguiente, fijar un coeficiente que establezca la cantidad de leche en polvo contenida en el producto [...]»

21. Tal como he dicho, el problema en el presente caso se centra en la aplicación de dicho coeficiente.

**Las alegaciones de las partes**

22. Tres opiniones sobre la correcta aplicación del coeficiente previsto en el apartado 5 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1725/79 se recogen en las observaciones escritas y orales así como en los escritos presentados en el procedimiento que se sigue ante el órgano jurisdiccional nacional.

23. Primeramente, una opinión expuesta por la demandante, Trouw, ante el referido órgano jurisdiccional y en las observaciones orales mantiene que el coeficiente debe aplicarse a las cantidades reales de leche en polvo parcialmente desnatada utilizada en la fabricación de la alimentación animal, pero que basta con que por cada 100 kg de producto acabado los piensos contengan, como mínimo, 60 kg de leche en polvo parcialmente desnatada *antes* de proceder a la aplicación del coeficiente. En la práctica, este planteamiento equivale a una reducción del valor de la ayuda prestada en un 10 %, cumpliéndose así el objetivo de evitar la duplicidad de la ayuda. Según esta opinión, Trouw tenía derecho a recibir la ayuda, de acuerdo con el Reglamento (CEE) nº 1725/79, por cuanto las partes están de acuerdo en que la cantidad real de leche en polvo parcialmente desnatada utilizada por la sociedad por cada 100 kg de piensos era superior a 60 kg.

24. Según una opinión diferente mantenida por Trouw en el procedimiento principal (pero que no se menciona en la resolución de remisión), el coeficiente debe aplicarse a los requisitos cuantitativos establecidos en el primer guión de la letra a) del apartado 1

del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 1725/79. En otras palabras, en la transformación de leche en polvo parcialmente desnatada en piensos compuestos, es suficiente que, por cada 100 kg de producto acabado los piensos contengan entre 54 y 63 kg de leche en polvo parcialmente desnatada. Según esta opinión, es evidente que debería habérsele concedido la ayuda a Trouw.

25. Por último, según la opinión mantenida por la Comisión, debe aplicarse el coeficiente a las cantidades reales de leche en polvo parcialmente desnatada que se utilicen, pero, en todo caso, los piensos deben contener, como mínimo, 60 kg de leche en polvo parcialmente desnatada por cada 100 kg de producto acabado, después de la reducción ficticia de las cantidades utilizadas mediante la aplicación del coeficiente. Al igual que la primera opinión, este planteamiento habría llevado a una reducción del 10 % en el valor de la ayuda, pero, además, tendría el efecto práctico de que la empresa que llegara al mínimo exigido del 60 % después de aplicar el coeficiente, tendría que utilizar al menos 66,67 kg de leche en polvo parcialmente desnatada por cada 100 kg de piensos compuestos. En otras palabras, el efecto indirecto de dicho planteamiento sería el de hacer más rigurosos los requisitos que en materia de composición recoge el primer guión de la letra a) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 1725/79. Según tal interpretación, Trouw no sería apto para beneficiarse de la ayuda.

26. Debo añadir que, mientras que, en un primer momento, el organismo de intervención aplicó la interpretación de la Comisión y reclamó la ayuda pagada a Trouw, posteriormente presentó observaciones escritas en las que criticaba dicha interpretación dado que, a su juicio, conducía a un régimen de ayudas que no revestía ningún atractivo económico para las empresas y que, por lo tanto, era ineficaz, además de que, el objetivo consistente en evitar la duplicidad en la ayuda podía conseguirse más fácilmente mediante la reducción del valor de ésta en un 10 %.

## Valoración

27. Con el fin de tomar una decisión sobre la interpretación correcta, es necesario tener en cuenta el texto de los preceptos pertinentes, la finalidad del coeficiente y los objetivos subyacentes de la legislación comunitaria.

28. En este contexto, es innegable que no es posible adherirse a la segunda opinión antes expresada y que, en cualquier caso, el coeficiente debe aplicarse a las cantidades reales de leche desnatada en polvo utilizada. El apartado 5 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1725/79, en su nueva redacción, dispone que el coeficiente debe aplicarse a «[...] las cantidades de leche desnatada en polvo contemplada en la letra e) del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 986/68 [...]», en otras palabras, a la leche en polvo parcialmente desnatada «*utilizada* en la fabricación de piensos compuestos» (la cursiva es nuestra). La segunda parte del segundo considerando del Reglamento (CEE) nº 101/85 también hace que aparezca como innegable que la función del coeficiente consiste en establecer la «cantidad de leche en polvo contenida en el producto». Además, no puede afirmarse que la opinión según la cual el coeficiente que se aplica reduce las exigencias cuantitativas en vez de las cantidades efectivamente utilizadas, favorezca en modo alguno su finalidad explícita, a saber, evitar la duplicidad de la ayuda; esta opinión es contraria al objetivo general de la legislación que consiste en es-

timular el aumento de la transformación de leche en polvo parcialmente desnatada.

29. Tanto la primera como la tercera interpretaciones apuntadas anteriormente se basan en la presunción (a mi juicio, correcta) de que el coeficiente debe aplicarse a las cantidades reales de leche en polvo parcialmente desnatada utilizadas en la fabricación de piensos compuestos. La diferencia entre ambas se centra en la cuestión de si el producto acabado tiene que llegar al mínimo exigido del 60 % antes o después de la aplicación del coeficiente.

30. Esencialmente, la discrepancia existente entre ambas interpretaciones radica en la finalidad del coeificiente. ¿Es dicha finalidad, como mantiene Trouw, tan sólo la de evitar la duplicidad de la ayuda, o, como alega la Comisión, el coeficiente pretende también efectuar un reajuste de los requisitos de composición del producto acabado?

31. A primera vista, el texto del apartado 5 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1725/79 (según su nueva redacción) parece respaldar la tesis de la Comisión. Las palabras iniciales de dicho precepto sugieren que, verdaderamente, el objeto del coeficiente es doble, a saber:

«Para calcular la ayuda que ha de pagarse y para la observancia de las disposiciones en cuanto a cantidades del presente Reglamento [...]»

32. Sin embargo, en mi opinión, no hay nada en la redacción del precepto que haga suponer que el propósito del coeficiente sea la alteración de los requisitos de índole cuantitativa establecidos en el apartado 1 del artículo 4. En su caso, las palabras utilizadas indican que el coeficiente está destinado a reforzar, o, de alguna manera, a no desvirtuar dichos requisitos. A primera vista debe considerarse que los términos del apartado 5 del artículo 1 significan que las cantidades tal como se establecían inicialmente deben multiplicarse por el coeficiente al objeto de calcular el valor de la ayuda que debe pagarse.

33. Por lo demás, los considerandos del Reglamento (CEE) nº 101/85 no indican que la finalidad del coeficiente sea otra que la de evitar situaciones de duplicidad en la prestación de la ayuda. El segundo considerando se divide en dos partes. La primera parte prevé el objeto que se pretende alcanzar, a saber:

«[...] para calcular la ayuda para la leche desnatada en polvo con arreglo al Reglamento (CEE) nº 1725/79, [es conveniente] tener en cuenta la posible ayuda para la materia grasa de la leche en aplicación del Reglamento (CEE) nº 3714/84».

34. En la segunda parte se precisan los medios:

«[Considerando] que es conveniente, por consiguiente, fijar un coeficiente que establezca la cantidad de leche en polvo contenida en el producto».

35. En el texto transcrito no hay nada que indique que también se pretende conseguir un mayor rigor en los criterios relativos a la composición.

36. Desde luego, la alegación (formulada por la Comisión en sus observaciones escritas) de que la tercera interpretación sirve mejor a los objetivos subyacentes de la legislación comunitaria puede entenderse en sentidos contradictorios. Dado que el efecto práctico de esta tesis es la exigencia de que las empresas utilizaran una mayor cantidad de leche desnatada en polvo para observar el criterio mínimo referido a composición, a la vista de ello, resulta patente que favorece dichos objetivos. Si, por el contrario, las

consecuencias para las empresas resultan tan onerosas que prácticamente no se utiliza el régimen de ayudas (lo cual parece que ha sido el caso, de acuerdo con las observaciones escritas del organismo de intervención, al menos en los Países Bajos) entonces no queda claro cómo dicho planteamiento puede favorecer los objetivos de la legislación.

37. Para apoyar la tercera interpretación, la Comisión formula además en sus observaciones escritas, la alegación de que era necesario aumentar indirectamente el rigor de los requisitos de composición al objeto de evitar un aumento en la transformación de grasas de la leche, que era de esperar como resultado del establecimiento de una mayor ayuda para la leche en polvo parcialmente desnatada, compensado por la correspondiente disminución en la utilización de componentes lácteos no grasos en beneficio de sucedáneos más económicos. A juicio de la Comisión, el efecto de la tercera interpretación consistía en garantizar que por cada 100 kg de producto acabado, los alimentos para animales seguirían conteniendo, como mínimo, 60 kg de elementos lácteos no grasos (proteínas o azucar).

38. Esta argumentación, aunque ingeniosa, no es aceptable. En realidad, la letra a) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 1725/79 exige que el producto acabado contenga, como mínimo, un 60 % de leche en polvo parcialmente desnatada y no un 60 % de elementos lácteos no grasos. Si la intención de la Comisión hubiera sido alterar los requisitos sobre composición mediante el Reglamento (CEE) nº 101/85, con el fin de evitar el uso de proteínas no lácteas o azúcares más económicos, podría haberlo logrado mediante la pertinente modificación del apartado 1 del artículo 4.

## Conclusión

39. Por todo lo anterior considero que la cuestión del College van Beroep voor het Bedrijfsleven debe contestarse del siguiente modo:

«El apartado 5 del artículo 1 en relación con la letra a) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 1725/79 debe interpretarse en el sentido de que las cantidades reales de leche en polvo desnatada por cada 100 kg de producto acabado deben multiplicarse por el coeficiente 0,9, y de que antes de dicha multiplicación estas cantidades deben ser de 60 a 70 kg.»