CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MICHAEL B. ELMER

presentadas el 24 de octubre de 1996 *

Introducción

1. En el presente procedimiento, el Consiglio di Stato italiano ha planteado al Tribunal de Justicia determinadas cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de las normas comunitarias en materia de ayuda a la extensificación de la producción agrícola en relación con los productos excedentarios.

El Reglamento de base

2. El Reglamento (CEE) nº 797/85 del Consejo, de 12 de marzo de 1985, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, [1] en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 1760/87 del Consejo, de 15 de junio de 1987, [2] y por el Reglamento (CEE) nº 1094/88 del Consejo, de 25 de abril de 1988 [3] (en lo sucesivo, «Reglamento de base»), estableció un régimen de ayuda a las explotaciones agrícolas para fomentar las inversiones que permitan reducir los costes de producción y mejorar las condiciones de vida y de trabajo o las inversiones destinadas a la reconversión de la producción.

3. El Reglamento de base contiene, entre otras, las siguientes normas:

«Título 01

Retirada de las tierras de cultivos herbáceos

Artículo 1 bis

1. Los Estados miembros establecerán un régimen de ayudas destinado a fomentar la retirada de la producción de tierras de cultivos herbáceos.

2. Podrá beneficiarse de una ayuda a la retirada cualquier tierra de cultivo herbáceo, sin distinción de cultivo, a condición de que haya sido realmente cultivada durante un período de referencia que se deberá determinar. Se excluyen de dicho régimen aquellas tierras utilizadas para producciones no sometidas a una organización común de mercados.

* Lengua original: danés.

1 — DO L 93, p. 1; EE 03/34, p. 66.

2 — DO L 167, p. 1.

3 — DO L 106, p. 28.

3. Las tierras de cultivos herbáceos retiradas de la producción deberán representar por lo menos el 20 % de las tierras de cultivo, a las que se refiere el apartado 2, de la explotación en cuestión [...]

Título 02

Extensificación de la producción

4. Los Estados miembros determinarán:

Artículo 1 ter

[...]

1. Los Estados miembros establecerán un régimen de ayudas destinado a la extensificación de los productos excedentarios. Se considerarán productos excedentarios aquellos productos que sistemáticamente carezcan, dentro de la Comunidad, de salidas normales no subvencionadas.

b) el período de referencia contemplado en el apartado 2;

[...]

c) el compromiso contraído por el beneficiario que permita, en particular, la verificación de que se ha reducido efectivamente la superficie cultivada en el conjunto de la explotación.

2. Se considerará extensificación la reducción, durante un período de por lo menos cinco años, de la producción del producto de que se trate en por lo menos el 20 %, sin que aumenten por ello las cantidades de otros productos excedentarios. Sin embargo, se podrá aceptar ese aumento si es proporcional a un aumento eventual de la superficie agraria útil de la explotación.

[...]

3. Los Estados miembros determinarán:

a) las condiciones de concesión de la ayuda y, en particular, las normas que regularán la reducción de la producción de los diferentes productos. Para aplicar la reducción de la producción contemplada en el apartado 2, por lo que se refiere a la carne de vacuno, dichas normas podrán establecer que el número de cabezas de ganado se reduzca en un 20 % como mínimo [...]

b) [...]

c) el período de referencia según el producto de que se trate, con objeto de poder calcular la reducción;

d) el compromiso que deberá contraer el beneficiario con el fin de que se pueda comprobar la reducción real de la producción.»

El Reglamento de aplicación

4. El Reglamento (CEE) nº 4115/88 de la Comisión, de 21 de diciembre de 1988, por el que se establecen las normas de aplicación del régimen de ayudas destinadas a la extensificación de la producción [4] (en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación») dispone, en su artículo 2, mediante remisión al Anexo I, que la carne de vacuno está comprendida entre los productos con derecho a una ayuda por extensificación de la producción.

El Reglamento de aplicación contiene además las siguientes disposiciones relevantes para el presente asunto:

«Artículo 3

1. Para beneficiarse de las ayudas destinadas a la extensificación, el productor deberá suscribir un compromiso por el que quede obligado a reducir efectivamente la producción de uno o varios de los productos mencionados en el Anexo I [...]

4 — DO L 361, p. 13.

Artículo 4

1. El agricultor llevará a cabo la reducción de la producción con arreglo a las normas establecidas por los Estados miembros y sobre la base de la producción normal de su explotación agraria, resultante del promedio de las producciones anuales durante un período de referencia.

En las normas que los Estados miembros adopten podrán establecerse los dos métodos siguientes:

— un método "cuantitativo", basado en las cantidades efectivamente reducidas, con arreglo al artículo 6 y/o

— [...]

2. El período de referencia, que deberá ser fijado por los Estados miembros, deberá permitir tanto la determinación del nivel de producción anual normal de la explotación de que se trate, de forma que sirva de base fiable para el cálculo de la reducción, como la verificación, si fuera necesaria, de los efectos de la reconversión de la producción en un sistema menos intensivo.

El nivel de producción anual normal de la explotación agraria se comprobará sobre la base de los documentos de gestión técnicos y económicos; podrá calcularse globalmente mediante criterios técnicos adecuados a los diferentes sectores de producción, en el caso de que se aplique el método de "técnicas de producción".

Artículo 6

1. En caso de aplicarse el método "cuantitativo", la reducción de al menos un 20 % de la producción de la explotación agraria se calculará, en relación con cada uno de los productos a que se refiera el compromiso, sobre el total de la producción de dichos productos en la explotación.

[...]

Artículo 7

En caso de aplicarse el método "cuantitativo" en el sector de la carne de vacuno, la reducción de la producción podrá efectuarse mediante una reducción equivalente del número de cabezas de ganado que formen el rebaño. En tal caso, los Estados miembros:

— se cerciorarán de que se sacrifica a los animales a que se refiere la reducción, o de que se exportan a un tercer país definitivamente,

— velarán para que con el rebaño restante no se intensifique la producción.

Artículo 9

1. En su solicitud de ayuda, el productor deberá facilitar [...]

b) en relación con los productos afectados por la extensificación:

— a la producción media anual de la explotación, en caso de aplicarse el método "cuantitativo";

— [...]

2. Cuando la extensificación afecta a producciones animales, el solicitante indicará, además:

— la composición media del ganado herbívoro durante el período de referencia y sus necesidades alimentarias anuales,

— las cantidades medias de alimentos adquiridos fuera de la explotación durante el período de referencia.

3. La solicitud de ayuda deberá ir acompañada:

— de los datos técnicos o económicos sobre cuya base se haya establecido la producción media a que se refiere el primer guión de la letra b) del apartado 1 o, a falta de tales datos, de una evaluación pormenorizada de dicha producción media;

— del compromiso suscrito por el productor, a reserva de que se le conceda la ayuda, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10.

Artículo 10

1. El productor se comprometerá, en función de las normas establecidas por los Estados miembros,

— bien a reducir en al menos un 20 % con respecto al nivel anual de producción correspondiente al período de referencia la producción del o de los productos afectados por la extensificación, caso de aplicarse el método "cuantitativo";

— o [...]»

La normativa nacional

5. Para aplicar las mencionadas disposiciones comunitarias y para adaptarlas a la situación italiana, el ministero dell'Agricoltura e delle Foreste adoptó el Decreto nº 34, de 8 de febrero de 1990 [5] (en lo sucesivo, «Decreto»).

Con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 2 del citado Decreto, puede concederse la ayuda a la extensificación de la producción, a solicitud del interesado, a todo productor que cultive los productos enumerados en el Anexo I del Reglamento de la Comisión y que se comprometa a reducir efectivamente la producción de uno o más productos durante un período de cinco años.

El apartado 6 del artículo 4 del Decreto establece que, cuando se aplique a la reducción de la producción el método cuantitativo mencionado en el artículo 4 del Reglamento de la Comisión, para cada uno de los productos a los que se refiera el compromiso, la reducción de la producción deberá suponer al menos el 20 % de la producción total del producto de que se trate, realizada por la explotación en el período de referencia.

5 — GURI, supplemento ordinario nº 48, de 27 de febrero de 1990.

Los apartados 1 y 3 del artículo 5 del Decreto disponen que el período de referencia que se tendrá en cuenta para comprobar que se ha llevado a cabo la extensificación estará constituido, en lo que respecta a los productos de ganadería, por las campañas 1986-1987 y 1987-1988. El período de compromiso no puede iniciarse antes de la campaña 1989-1990.

6. Mediante la circular nº 254, de 5 de septiembre de 1990 (en lo sucesivo, «circular»), el ministero della Agricoltura e delle Foreste estableció una serie de disposiciones más detalladas sobre la aplicación del régimen de ayuda a la extensificación de la producción. La circular contiene, por ejemplo, entre otras, determinadas normas relativas a las variaciones del número de cabezas de ganado durante el período comprendido entre el final del período de referencia (campañas 1986-1987 y 1987-1988) y el inicio del período de compromiso (campaña 1989-1990). Me referiré en lo sucesivo a este período, constituido por la campaña 1988-1989, llamándolo período intermedio.

Según la circular, el beneficiario de la ayuda debe comprometerse a reducir, durante un quinquenio, al menos el 20 % de la producción anual en relación con la producción media del período de referencia. Por lo tanto, el número de cabezas de ganado criadas durante y al final de cada una de las campañas a las que se aplica el compromiso no puede ser superior al número de cabezas existentes durante el período de referencia, sino que sólo puede reducirse, con arreglo al programa.

La circular precisa que, aunque el número de cabezas de ganado criadas por el beneficiario durante el período intermedio haya aumentado, ello no influye en su derecho a la ayuda, al no resultar modificada la obligación de reducción del número de cabezas calculado en relación con el nivel medio del número de cabezas del período de referencia. En caso de que el número de cabezas criadas se haya reducido en el período intermedio, el interesado no tiene derecho a la ayuda, siempre que el número de cabezas que deba reducirse resulte inferior al 20 % del número de cabezas en el período de referencia.

7. De los autos del presente asunto se desprende que, durante la preparación de la circular, el Gobierno italiano solicitó a la Comisión que le informara sobre si esta interpretación de la Directiva comunitaria era correcta. La Comisión reconoció, mediante una nota, que la interpretación de las normas comunitarias hecha por las autoridades italianas era correcta.

Hechos que dieron origen al litigio

8. El 31 de marzo de 1990, las sociedades S. Agri SNC (en lo sucesivo, «Agri») y Agricola Veneta Sas (en lo sucesivo, «Veneta») presentaron ante el Ispettorato regionale

per l'agricoltura di Padova (Inspección regional de la agricultura de Padua; en lo sucesivo, «Inspección») sendas solicitudes para la obtención de ayudas a la «extensificación» de sus producciones, consistentes en la cría de ganado vacuno.

9. La siguiente tabla refleja las dimensiones de la producción de las dos explotaciones durante las campañas que aquí interesa, en las que los distintos tipos de ganado se agrupan bajo el término «unidades de vacunos adultos»:

Unidades de vacunos adultos	Media del período de referencia	Período intermedio	Primer año del período de compromiso
Agri	868,42	529,30	459,95
Veneta	1124,15	507,63	441,72

10. La causa de la considerable reducción de la producción en el período intermedio debe buscarse, para ambas explotaciones, en el hecho de que durante la campaña 1988-1989 Italia se vio afectada por una epidemia de afta epizoótica. La enfermedad no afectó a las cabañas de Agri y de Veneta, pero ambas explotaciones tuvieron que reducir su producción porque la epidemia de afta epizoótica extendida por la región del Veneto provocó una contracción de la demanda de carne de vacuno en dicha región.

11. Mediante decisiones de 18 de marzo de 1991, el Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova notificó a Agri y a Veneta la denegación de sus solicitudes destinadas a obtener una ayuda a la extensificación de la ganadería. Dichas decisiones se basaban en el hecho de que la reducción registrada en el primer año del período de compromiso no alcanzaba, excluyendo la reducción del número de cabezas ya efectuada en el período intermedio, el 20 % en relación con el número medio de cabezas de ganado criadas anualmente durante el período de referencia.

Las cuestiones prejudiciales

12. El recurso interpuesto por Agri y Veneta contra dichas decisiones se encuentra actualmente pendiente ante el Consejo de Estado, el cual, mediante resolución de 21 de marzo de 1995, suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es compatible con el ordenamiento jurídico comunitario —en particular

con la letra c) del apartado 3 del artículo 1 *ter* del Reglamento (CEE) nº 797/85 del Consejo, de 12 de marzo de 1985, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrícolas, introducido por el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1094/88 del Consejo, de 25 de abril de 1988, así como con los apartados 1 y 2 del artículo 4, con el artículo 7 y con el apartado 1 del artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 4115/88 de la Comisión, de 21 de diciembre de 1988, por el que se establecen las normas de aplicación del régimen de ayudas destinadas a la extensificación de la producción, una disposición nacional que, en caso de intervalo temporal entre el final del período de referencia y el inicio del período de compromiso, tenga en cuenta no sólo la producción (número de cabezas de ganado) realizada en el período de referencia, en relación a la que deba realizarse en el período de compromiso, sino también las variaciones de producción registradas en el mencionado período intermedio?

2) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión precedente, ¿es compatible con la normativa comunitaria indicada una disposición nacional que, en caso de producirse una reducción de las cabezas de ganado criadas, efectuada en el período intermedio entre el final del período de referencia y el inicio del período de compromiso, disponga no sólo la exclusión de la ayuda respecto a dichas cabezas, sino incluso el que sean descontadas al calcular el porcentaje mínimo del 20 % de la reducción de la producción entre el período de referencia y el período de compromiso, que constituye un requisito previo para la concesión de la ayuda (con la consecuencia, en particular, de que tampoco corresponda la ayuda para las cabezas de ganado cuya reducción haya sido prevista en el período de compromiso, cuando el número de estas últimas resulte inferior al 20 % del número medio de cabezas de ganado criadas en el período de referencia)?»

13. Mediante las cuestiones planteadas el Juez nacional pide esencialmente al Tribunal de Justicia que dilucide si las citadas disposiciones del Reglamento de aplicación deben interpretarse en el sentido de que el criterio para conceder a un productor la ayuda a la extensificación está constituido por la producción media en el período de referencia o bien en el sentido de que dicho criterio está constituido por la producción en el período intermedio.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

14. Agri y Veneta sostienen que no puede considerarse compatible con el Derecho comunitario una disposición nacional que, cuando exista un intervalo de tiempo entre el final del período de referencia y el inicio del período de compromiso, no se limite a comparar la producción del período de referencia con la que debe realizarse en el período de compromiso, sino que tenga además en cuenta las variaciones registradas en la producción durante el período intermedio, para apreciar si se puede conceder una ayuda a la extensificación.

15. El Gobierno italiano considera que las disposiciones comunitarias relevantes deben interpretarse en el sentido de que debe tenerse en cuenta no sólo la producción obtenida durante el período de referencia, en relación con la que debe realizarse en el período de compromiso, sino también las variaciones de producción registradas en el

período intermedio. Si durante el período intermedio se reduce la producción, la ayuda a la extensificación sólo podrá concederse si se produce una ulterior reducción durante el período de compromiso.

16. La Comisión observa que las disposiciones comunitarias deben interpretarse en el sentido de que se deben tener en cuenta las reducciones de la producción registradas en el período intermedio con el fin de establecer si, y en qué medida, el productor tiene derecho a la ayuda, porque la reducción debe efectuarse en virtud del compromiso del productor y debe constituir la contrapartida del pago de la ayuda. Por lo tanto, debe exigirse que la reducción efectiva de la producción durante el período de compromiso sea del 20 % de la producción en el período de referencia.

Definición de postura

17. En su sentencia de 14 de enero de 1993, [6] el Tribunal de Justicia precisó en el apartado 13 cuáles son las competencias de los Estados miembros en materia de ayudas y declaró lo siguiente:

«A este respecto, debe hacerse constar que las disposiciones comunitarias de que trata limitan la competencia de los Estados miembros a las cuestiones de orden técnico y no les permiten determinar el círculo de beneficiarios. En efecto, esta competencia sólo se refiere a la aplicación práctica del régimen de ayuda, es decir a la adaptación a las situaciones locales y, más en particular, a las modalidades concretas de reducción de la producción.»

Por consiguiente, los Estados miembros, en la gestión del régimen de ayudas a la extensificación, deben atenerse estrictamente a las competencias que les atribuyen las disposiciones comunitarias. Las autoridades de los Estados miembros no pueden supeditar la concesión de la ayuda a criterios distintos de los contemplados en la normativa comunitaria.

18. Como resulta del apartado 2 y de la letra c) del apartado 3 del artículo 1 *ter* del Reglamento de base, para tener derecho a la ayuda a la extensificación el productor debe comprometerse a reducir la producción del producto de que se trate, durante un período mínimo de cinco años, en al menos un 20 % en relación con la producción realizada en un período de referencia determinado por los Estados miembros.

19. El primer requisito para el nacimiento del derecho a la ayuda es, por lo tanto, una «reducción» de la producción (véase el apartado 2 del artículo 1 *ter* del Reglamento de base). Ello queda corroborado por las expresiones que figuran en el Reglamento de aplicación: «reducir efectivamente» (apartado 1 del artículo 3) y «cantidades efectivamente reducidas» (primer guión del párrafo

6 — Lante (C-190/91, Rec. p. I-67).

segundo del apartado 1 del artículo 4). En caso de aplicarse el método cuantitativo en el sector de la carne de vacuno, la reducción de la producción podrá efectuarse «mediante una reducción equivalente del número de cabezas de ganado que formen el rebaño». En tal caso, los Estados miembros no sólo deben cerciorarse de que se sacrifica a los animales a que se refiere la reducción, o de que se exportan a un tercer país definitivamente, sino que además deben velar para que con el rebaño restante no se intensifique la producción (artículo 7). Este tenor subraya, a mi juicio, que lo determinante es que se lleve a cabo una reducción efectiva de la producción en el período de compromiso y que dicha reducción pueda ser comprobada.

20. La reducción, además, debe ser, «durante un período mínimo de cinco años, de al menos un 20 %» de la producción del producto de que se trate (véase el apartado 2 del artículo 1 *ter* del Reglamento de base). Los Estados miembros determinarán «el período de referencia, según el producto de que se trate, tenido en cuenta para el cálculo de la reducción» [letra c) del apartado 3 del artículo 1 *ter* del Reglamento de base]. Ello se precisa ulteriormente en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento de aplicación, que dispone que el agricultor lleva a cabo la reducción «sobre la base de la producción normal de su explotación agraria, resultante del promedio de las producciones anuales durante un período de referencia». Según el apartado 2 del mismo artículo, el período de referencia fijado por los Estados miembros, «deberá permitir tanto la determinación del nivel de producción anual normal de la explotación de que se trate, de forma que sirva de base fiable para el cálculo de la reducción, como la verificación, si fuera necesaria, de los efectos de la reconversión de la producción en un sistema menos intensivo».

El tenor literal de esta disposición debe interpretarse, a mi entender, en el sentido de que, para comprobar si en el período de compromiso se ha llevado a cabo efectivamente la necesaria reducción, deben compararse la producción efectiva del período de compromiso con la producción normal anterior, es decir, con el promedio de la producción durante el período de referencia.

Para permitir a las autoridades calcular sobre bases seguras la reducción solicitada, el productor debe aportar, cuando presenta su solicitud de ayuda a la extensificación, una serie de datos relativos a la situación de la explotación. En efecto, del artículo 9 del Reglamento de aplicación se desprende que el productor debe indicar la producción media anual de la explotación, la composición media del ganado herbívoro durante el período de referencia y sus necesidades alimentarias anuales, así como las cantidades medias de alimentos adquiridos fuera de la explotación durante el período de referencia. Por último, la solicitud de ayuda debe ir acompañada de los datos técnicos o económicos sobre cuya base se haya establecido la producción media y del compromiso suscrito por el productor para obtener la ayuda. Confrontando uno con otro todos estos datos, puede comprobarse si las informaciones relativas a la producción en el período de referencia son exactas.

21. Lo que debe reducirse en la medida así calculada es «la producción del producto de que se trate» (apartado 2 del artículo 1 *ter* del Reglamento de base). Esta expresión no es del todo clara. Del contexto [véanse los términos «reducción (...) del 20 %»] se podría efectivamente inferir que la expresión «pro-

ducción del producto de que se trate» se refiere a algo cuantitativo, es decir, algo que puede medirse. ¿Pero cómo puede medirse una producción de carne de vacuno? Que yo sepa, no hay método alguno de medida que pueda determinar cuál es en un momento dado la producción de carne de vacuno de un ganadero. Aunque es muy posible que un experto esté en condiciones de hacer una valoración cualificada sobre el montante de la producción al que podrá ascender determinado rebaño, una valoración de este tipo contendrá como toda previsión un elemento de incertidumbre, por ejemplo, porque el rebaño podría verse afectado por una epizootia. En caso de que se aplique el método cuantitativo —que puede verse como un método simplificado para llevar a cabo una reducción efectiva de la producción— el artículo 7 del Reglamento de aplicación precisa sin embargo que, como ya se ha dicho, no sólo debe haber una reducción del número de cabezas de ganado del rebaño, sino que los Estados miembros deben además velar para que con el rebaño restante no se intensifique la producción en el período de compromiso, obligación que puede implicar un control de la situación fáctica durante el período de compromiso.

22. Por todo ello, considero que para medir «la producción del producto de que se trate» no puede hacerse otra cosa que determinar cuántas cabezas de ganado se han sacrificado efectivamente durante un cierto período. Por lo tanto, dicho período debe ser un período ya transcurrido y no un período futuro, como lo sería el período de compromiso, para el que el ganadero contrae el compromiso y en el que deberá cumplir con las acciones y las omisiones a las que está supeditada la reducción. Cosa distinta es el hecho de que, durante el período de compromiso y a su término, se pueda comprobar si se ha reducido efectivamente la producción en la proporción a la que se comprometió el productor.

23. Los Reglamentos comunitarios parecen partir de la hipótesis de que no hay ningún período intermedio entre el período de referencia y el período de compromiso. Estos «van bien» para una situación normal en la que los Estados miembros determinan un período de referencia que refleja la producción normal, en la que el productor aporta datos sobre su producción en dicho período, en la que las autoridades del Estado miembro calculan sobre esta base la reducción necesaria y en la que el productor reduce al inicio del período de compromiso su producción que en aquel momento, en circunstancias normales, debería ser desde el punto de vista cuantitativo aproximadamente la misma que en el período de referencia. El cálculo de la proporción de la reducción y del control de que efectivamente se ha llevado a cabo no suponen, en condiciones normales, ninguna dificultad. En una situación normal tampoco puede haber ninguna duda sobre el hecho de que el término «producción» se refiere a la producción media en el período de referencia. En este contexto es oportuno recordar que en todos los casos en que el término «producción» no se usa aisladamente, sino que se le añade un calificativo, los Reglamentos emplean una terminología que se remite al período de referencia mediante expresiones como «la producción normal», «la producción normal anual» y «la producción durante el período de referencia».

24. La producción media anual de una explotación durante un período de referencia determinado, que cubre varias campañas de producción, podría llevarnos a conclusiones engañosas, por ejemplo, si, durante una o más campañas del período de referencia, la producción ha sido anormalmente baja debido a calamidades naturales, ataques parasitarios a los cultivos o enfermedades del ganado. A mi juicio, en tales casos los Estados miembros deben tener el derecho y, en algunas circunstancias, la obligación, de establecer que tales campañas no se tomen en consideración en el período de referencia o que se tengan en cuenta períodos distintos del período de referencia, siempre que la producción haya resultado anormalmente baja, a causa de circunstancias extraordinarias, en todas las campañas comprendidas en el período de referencia. El Gobierno italiano, por lo demás, introdujo disposiciones en este sentido, puesto que el apartado 2 del artículo 5 del Decreto dispone que en caso de que se hayan producido, durante el período de referencia, calamidades naturales, ataques parasitarios a los cultivos o enfermedades del ganado que hayan dado lugar a una importante contracción de la producción, la campaña (o las campañas) de que se trate pueden no ser tomadas en consideración.

25. Así pues, debe considerarse que la expresión «producción del producto de que se trate», contenida en el apartado 2 del artículo 1 *ter* del Reglamento de base, se refiere, en los supuestos que el Reglamento considera normales, es decir, cuando no hay solución de continuidad entre el final del período de referencia y el inicio del período de compromiso, a la producción efectiva en el período de referencia, corregida en su caso por las campañas durante las que las circunstancias extraordinarias han causado una producción anormalmente baja.

26. Sin embargo, cabe examinar si el hecho de que en un Estado miembro se haya incluido un período intermedio entre el final del período de referencia y el inicio del período de compromiso lleva a un resultado diferente.

27. No se ha explicado por qué el Gobierno italiano no incluyó la campaña 1988-1989 en el período de referencia. Si lo hubiera hecho, el problema del período intermedio no habría surgido y, como ya se ha dicho, se hubiera podido prescindir de una campaña anómala para los productores afectados por circunstancias excepcionales. Con arreglo al apartado 2 del artículo 4 del Reglamento de aplicación, el período de referencia fijado por los Estados miembros debe permitir determinar para cada explotación el «nivel de producción anual normal [...] de forma que sirva de base fiable para el cálculo de la reducción, y permitir la verificación, si fuera necesaria, de los efectos de la reconversión de la producción en un sistema menos intensivo». Desde esta perspectiva, es difícil excluir la posibilidad de que la República italiana haya considerado en general la campaña 1988-1989 como una campaña en la que la producción fue anormalmente baja, de modo que el período de referencia hubiera llevado a resultados engañosos, en lo que respecta a la producción normal, si en aquél se hubiera incluido la mencionada campaña. Esta tesis se apoya también en la información según la cual se registró precisamente en la campaña 1988-1989 una epidemia de afta epizoótica, que obligó a Agri y a Veneta a reducir la producción, en aquel mismo período, a causa de una fuerte contracción de la demanda de carne de vacuno.

28. A mi juicio, la inserción de un período intermedio, que efectivamente, como se ha dicho, estaba caracterizado por una producción anormalmente baja, no puede influir en modo alguno en la interpretación del término «producción». La producción efectiva sobre la que las autoridades disponen de información cuya exactitud puede ser comprobada sigue siendo siempre y únicamente la producción efectiva en el período de referencia. No hay en Reglamento ningún asidero para sostener que el período intermedio pueda tener cualquier relevancia en los cálculos, sino que por el contrario resulta claramente del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento de aplicación que la *reducción* de la producción debe llevarse a cabo *sobre la base* de la producción normal de su explotación agraria, resultante del promedio de las *producciones anuales durante un período de referencia.*

29. Si nos atenemos a la interpretación que la Comisión y el Gobierno italiano hacen de las disposiciones de que se trata respecto de una situación como la presente, se llega al resultado de que si un ganadero ya ha reducido su producción efectiva respecto al período de referencia, no puede concedérsele la ayuda para la reducción de la producción que debe llevarse a cabo en el período de compromiso. Aun en el supuesto de que su producción de carne de vacuno se mantuviera efectivamente durante todo el período de compromiso en un 20 % menor, como mínimo, en relación con la producción del período de referencia, dicho ganadero perdería, según esta interpretación, todo derecho a la ayuda, por cuanto no habría reducción alguna de la producción al inicio del período de compromiso. No encuentro nada en el Reglamento que permita introducir semejante limitación en el régimen de ayudas. Tal aplicación de las normas tendría el efecto práctico —en plena contradicción con todo el sistema del Reglamento— de que el objeto de la reducción no estaría constituido por la producción normal de la explotación (el número de cabezas criadas en el período de referencia fijado por el Estado miembro refleja efectivamente la situación normal), sino, en determinados casos, por una producción anormalmente baja (el número de cabezas criadas en un período intermedio anómalo). La tesis de la Comisión y del Gobierno italiano implica esencialmente que lo que en realidad debe reducirse es la producción del período intermedio, es decir, en el presente caso, la producción de la campaña 1988/1989, y no la producción en el período de referencia, prescindiendo del hecho de que precisamente esta última refleja por el contrario, según el Estado miembro, la producción normal. Si se aceptara esta tesis se asumiría de hecho como base de cálculo la situación del período intermedio (anómala) y al perjuicio se añadiría el agravio, por cuanto se pediría al empresario agrario que aplicase a una producción anormalmente baja una reducción del 20 % de la producción normal (más elevada).

30. También puede estudiarse la tesis de la Comisión con una contraprueba consistente en examinar la situación inversa, es decir, aquella en la que nos encontraríamos en la hipótesis de que la producción en el período intermedio hubiera sido anormalmente elevada. En la vista la Comisión sostuvo a este respecto que un ganadero que en el período de referencia ha producido una media anual de 100 unidades de vacunos adultos y que en el período intermedio ha aumentado la producción a 150 unidades de vacunos adultos,

tendría derecho a la ayuda si redujera simplemente la producción a 130 unidades de vacunos adultos en el período de compromiso. Me parece que este modo de entender las disposiciones de que se trata no sólo desconoce el objetivo del sistema de la extensificación, sino que aporta además el pretexto para eludir de forma abierta e inaceptable el propio sistema. El empresario italiano que quisiera eludir el sistema, y al mismo tiempo mantener su propia producción normal de 100 unidades de vacunos adultos (calculada sobre la base del período de referencia) y percibir la ayuda comunitaria, no tendría más que elevar la producción a 120 unidades de vacunos adultos en el período intermedio. ¡Esto no puede ser justo! Por lo demás, no hay nada en el Reglamento que permita aplicar normas diferentes a la reducción y al aumento de la producción en el período intermedio, como permite en cambio la circular italiana.

31. Debe observarse además que la finalidad del régimen de la ayuda a la extensificación consiste en adecuar la producción, en el presente caso, de la carne de vacuno, al mercado en el que se registra un excedente de la mencionada carne. No se ajusta a esta finalidad exigir que se reduzca la producción de una sola y casual campaña productiva, cuando precisamente durante tal campaña la producción de una región o de un Estado miembro puede considerarse anormalmente elevada o anormalmente baja a causa de circunstancias extraordinarias. Para obtener el resultado perseguido debe necesariamente regularse la producción normal de las explotaciones y no otra. De este modo se garantiza que se trate por igual no sólo a los productores considerados individualmente, sino también a los productores establecidos en otros Estados miembros. Por ejemplo, cabe imaginar la hipótesis de una situación en la que la producción de carne de vacuno realizada en un Estado miembro durante una campaña correspondiente a un período intermedio haya alcanzado, debido a una epizootia, apenas el 40 % de la producción normal. Si se exigiera a los productores de dicho Estado que redujeran su producción del período intermedio, ya baja, en una proporción del 20 % de la producción en el período de referencia, se estaría obligando a dichos productores a reducir, para obtener la ayuda a la extensificación, su producción al 20 % de la producción normal, mientras que los productores de los demás Estados miembros podrían obtener la ayuda limitándose a reducir su propia producción al 80 % de la producción normal. En consecuencia, semejante interpretación daría lugar a una disparidad de trato manifiesta entre los productores establecidos en los distintos Estados miembros.

32. En apoyo de su tesis de que deben tenerse en cuenta las variaciones acaecidas en el período comprendido entre el final del período de referencia y el inicio del período de compromiso para apreciar si el productor tiene derecho a la ayuda, la Comisión ha sostenido que hay un vínculo estrecho entre el derecho a la ayuda y la obligación de reducir la producción en virtud del compromiso contraído. Por ello es necesario, a juicio de la Comisión, controlar minuciosamente si el interesado ha reducido en un 20 % su producción efectiva al inicio del período de compromiso. Así, la Comisión ha afirmado que, cuando ya se haya reducido la producción en un 20 % en el período intermedio, el derecho a la ayuda está supeditado a una ulterior reducción del 20 % respecto de la producción del período de referencia, que debe llevarse a cabo al inicio del período de compromiso. En caso contrario, según la Comisión, no se podría decir que el productor asuma, en virtud del compromiso contraído, una contrapartida por la ayuda que percibe.

33. No comparto este planteamiento. La extensificación, en el sentido de las normas comunitarias, implica una reducción de la *producción normal* de una explotación durante al menos cinco años sobre la base de un concreto compromiso contraído contra la percepción de una ayuda. Si se acogiera la tesis de la Comisión, no se trataría, en primer lugar, de una reducción de la producción normal. Pero además, el hecho de que el interesado, en un breve período anterior al inicio del período de compromiso, haya provisionalmente reducido la producción por uno u otro motivo no significa que no aporte nada como contrapartida a la ayuda percibida: en efecto, si no hubiese contraído el compromiso de proceder a la extensificación, hubiera podido, apenas hubiera tenido la ocasión, recuperar el nivel normal de su producción o incluso aumentarla a un nivel superior, para obtener los beneficios de antes o más. Aparece así la finalidad del régimen de ayuda a la extensificación: se paga efectivamente una cierta cantidad al productor precisamente para permitirle mantener durante un cierto período su producción a un nivel más bajo, evitando de este modo los excedentes. La contrapartida correspondiente del productor por el premio recibido consiste en mantener la producción a este nivel reducido.

34. Durante el procedimiento se ha afirmado que no sería justo que un ganadero, que en el período intermedio hubiera reducido la producción, por ejemplo, a causa de una epidemia de afta epizoótica que afectase a su rebaño, percibiera, tras haber recibido ya una indemnización para la adquisición de nuevas cabezas de ganado destinada a reemplazar a las perdidas, una ayuda ulterior por el mero hecho de limitarse a mantener una producción en un 20 % inferior a la del período de referencia y de no reemplazar el 20 % del rebaño precedente. Yo no veo en ello, por el contrario, nada por lo que quepa escandalizarse. Se trata de dos regímenes distintos. Uno de ellos tiene por objeto compensar las pérdidas sufridas por el productor por enfermedades del ganado que exigen el sacrificio del rebaño, que constituye la base de la producción del interesado y, por lo tanto, de sus ingresos. Si las demás circunstancias permanecieran iguales, el productor estaría interesado en reemplazar el capital fijo, es decir, el rebaño, para garantizar la continuación de la explotación y mantener así los ingresos que de ella obtiene. El segundo régimen, por el contrario, tiene por objeto conceder al productor una ayuda a cambio de una reducción de la producción.

Un productor que, en su caso, tenga que sacrificar su ganado afectado por una epizootia, recibe, por ejemplo, 100.000 ECU, que corresponden más o menos al valor de la cabaña, es decir, de su capital fijo. Supongamos que la cabaña de otro ganadero haya resultado indemne y tenga también un valor de 100.000 ECU en capital fijo. Si ambos productores reducen la cabaña al 80 % de la producción anterior, o, respectivamente, uno reduce y el otro reemplaza en dicho porcentaje, la interpretación que se acaba de exponer llevará a considerar que ambos productores tienen un capital fijo (la cabaña) de un valor de 80.000 ECU sin contar los 20.000 ECU en caja, que corresponden al valor de las cabezas de ganado retiradas de la producción. Bajo el punto de vista contable, la cabaña reducida implica en ambos casos que las entradas derivadas de la producción son inferiores en un 20 % a las entradas precedentes, mientras que, como recompensa, ambos productores reciben la misma ayuda

destinada a permitirles obtener posteriormente iguales ingresos de sus explotaciones.

La interpretación expuesta trata por tanto a los dos productores de modo absolutamente idéntico, lo que no sucedería si se acogiera la tesis de la Comisión.

35. Por lo demás, la idea de que lo que debe reducirse es la producción normal de la explotación resulta también del tenor un poco más claro de los artículos del Reglamento de base relativos a la retirada de las tierras de cultivos herbáceos. En efecto, el apartado 2 del artículo 1 *bis* precisa que pueden beneficiarse de una ayuda a la retirada de cualquier tierra de cultivo herbáceo todos los cultivos, a condición de que haya sido realmente cultivada durante un período de referencia que se deberá determinar. Del apartado 3 del artículo 1 *bis* se desprende que las tierras de cultivos herbáceos retiradas de la producción deben representar por lo menos el 20 % de las tierras de cultivo, a las que se refiere el apartado 2, de la explotación en cuestión. El tenor de estos preceptos muestra claramente que lo que debe retirarse de la producción son las tierras de cultivos herbáceos cultivadas en el período de referencia y no las tierras de cultivos herbáceos cultivadas en cualquier otro momento.

36. Por consiguiente, la cuestión planteada al Tribunal de Justicia queda resuelta, a mi juicio, declarando que la letra c) del apartado 3 del artículo 1 *ter* del Reglamento de base, y los apartados 1 y 2 del artículo 4, el artículo 7 y el artículo 10 del Reglamento de aplicación deben interpretarse en el sentido de que un productor de carne de vacuno, que ya haya reducido su producción en un período comprendido entre el final del período de referencia y el inicio del período de compromiso, tiene derecho a la ayuda, siempre que su producción en el período de compromiso resulte efectivamente reducida en un 20 % respecto de la producción media en el período de referencia.

Conclusión

37. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda como sigue a las cuestiones que le han sido planteadas:

La letra c) del apartado 3 del artículo 1 *ter* del Reglamento (CEE) nº 797/85 del Consejo, de 12 de marzo de 1985, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, introducido por el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1094/88 del Consejo, de 25 de abril de 1988, y los apartados 1 y 2 del artículo 4, el artículo 7 y el artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 4115/88 de la Comisión, de 21 de diciembre de 1988, por el que se establecen las normas de aplicación del régimen de ayudas

destinadas a la extensificación de la producción, deben interpretarse en el sentido de que no permiten a un productor de carne de vacuno, que ya haya reducido su producción en un período comprendido entre el final del período de referencia y el inicio del período de compromiso, tiene derecho a la ayuda, siempre que su producción en el período de compromiso resulte efectivamente reducida en un 20 % respecto de la producción media en el período de referencia.