INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-174/88 *

I. Hechos y procedimiento

1. *Marco jurídico y hechos del asunto principal*

El 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, p. 13; EE 03/02, p. 146; en lo sucesivo, «Reglamento de base»), fue modificado, entre otros, por el Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 (DO L 90, p. 10; EE 03/30 p. 61), que insertó en él un nuevo artículo 5 *quater* que establecía, durante cinco períodos consecutivos de doce meses, una tasa suplementaria. A tenor del apartado 1 de este artículo, los Estados miembros podían elegir entre dos fórmulas: en función de esta elección, la tasa se imponía a los productores de leche (fórmula A) o a los compradores de este producto (fórmula B). Esta tasa se debe sobre las cantidades de leche y/o equivalente de leche que el productor haya entregado a un comprador (fórmula A) o que los productores hayan entregado al comprador (fórmula B) y que, durante el período de doce meses de que se trate, sobrepasen una cantidad de referencia que debe determinarse.

El apartado 2 del artículo 5 *quater* prevé que todo productor de leche deberá igualmente la tasa sobre las cantidades de leche y/o de equivalentes de leche que haya vendido directamente al consumo y que, durante el período de doce meses de que se trate, sobrepasen una cantidad de referencia que debe determinarse.

El Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, sobre normas generales para la aplicación de la tasa (DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64), precisa, en el apartado 1 del artículo 2, que la cantidad de referencia será igual a la cantidad de leche o de equivalente de leche suministrada por el productor durante el año civil de 1981 (fórmula A), o a la cantidad de leche o de equivalente de leche comprada por un comprador durante el año civil de 1981 (fórmula B), aumentadas en un 1 %. A tenor del apartado 1 del artículo 6 de este Reglamento, «se atribuirá a cada productor de leche y de productos lácteos contemplado en el apartado 2 del artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 una cantidad de referencia que corresponderá a las ventas directas efectuadas por este último durante el año civil de 1981, aumentadas en un 1 %».

Con arreglo al apartado 2 de este artículo, la totalidad de las cantidades de referencia atribuidas de conformidad con el apartado 1 no deberá exceder de las cantidades establecidas en el anexo del presente Reglamento. Para el Reino Unido, esta cantidad asciende a 187 000 toneladas.

Las letras c), f), y h) del artículo 12 del Reglamento nº 857/84 precisan que, a efectos de este Reglamento, se entenderá por

«c) productor: el agricultor, persona física o jurídica o agrupación de personas físicas o jurídicas cuya explotación esté situada en el territorio geográfico de la Comunidad:

* Lengua de procedimiento: inglés

— que venda leche o productos lácteos directamente al consumidor,

— y/o que suministre al comprador;

f) empresa que trata o transforma leche u otros productos lácteos: una empresa o una agrupación que limite su actividad láctea a operaciones de recogida, envase, almacenamiento y refrigeración o a una de dichas operaciones;

h) leche o equivalente de leche vendidos directamente al consumo: la leche o los productos lácteos convertidos en equivalentes de leche, vendidos sin la mediación de una empresa que trate o transforme leche».

El Reglamento (CEE) nº 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984 (DO L 132, p. 11; EE 03/30, p. 208), establece las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento de base. A tenor de su artículo 4:

«1. Cada productor de leche y de productos lácteos contemplado en el apartado 2 del artículo 5 *quater*, (del Reglamento de base), enviará [...] al organismo competente [...] una solicitud de registro acompañada por una relación que indique la naturaleza y la cantidad de las ventas directas efectuadas durante el año civil de 1981 [...].

2. Los productores que hayan comenzado la venta directa de leche y de productos lácteos después del 1 de enero de 1981, pero antes del 1 de abril de 1984, o que, después del 1 de enero de 1981, hayan modificado profundamente su actividad, indicarán en la relación que acompañe a su solicitud de registro la naturaleza y la cantidad de las ventas directas efectuadas durante los doce últimos meses de actividad, expresadas, en su caso, en equivalentes de leche.

Si su actividad se remontare a menos de doce meses, indicarán la naturaleza y la cantidad de las ventas efectuadas durante el período de venta efectiva.

3. [...]

4. Los Estados miembros, dentro del límite de las cantidades contempladas en el apartado 2 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 857/84 y establecidas en su anexo, atribuirán:

a) a los productores contemplados en el apartado 1, una cantidad de referencia correspondiente a sus ventas directas del año civil de 1981, incrementadas en un 1 % y, en su caso, corregidas con un porcentaje uniforme para respetar el citado apartado 2 del artículo 6;

b) a los productores contemplados en el apartado 2, una cantidad de referencia correspondiente a sus ventas durante sus doce últimos meses de actividad anteriores al 1 de abril de 1984, acompañada, en su caso, de un porcentaje; en el caso de los productores que no tengan doce meses de actividad, los Estados miembros determinarán una cantidad anual de ventas tomando como base sus ventas efectivas, y les atribuirán una cantidad de referencia de acuerdo con las disposiciones arriba previstas[...]»

El Reglamento (CEE) nº 590/85 del Consejo, de 26 de febrero de 1985 (DO L 68, p. 1; EE 03/33, p. 247), modificó el citado Reglamento nº 857/84, en particular, sustituyendo su artículo 6 por las siguientes disposiciones:

«*Artículo 6*

1. A cada productor de leche y de productos lácteos contemplado en el apartado 2 del artículo 5 *quater,* del Reglamento (CEE) nº 804/68 se le asignará una cantidad de referencia correspondiente a las ventas directas que haya efectuado durante el año civil 1981, aumentadas en un 1 %.

No obstante, los Estados miembros podrán prever que, en su territorio, la cantidad de referencia del productor sea igual a la cantidad de ventas directas que haya efectuado durante el año civil 1982 o el año civil 1983, aplicándole un porcentaje. Dicho porcentaje podrá modularse en función del nivel de ventas de determinadas categorías de deudores, de la evolución de las ventas en determinadas regiones entre 1981 y 1983 o de la evolución de determinadas categorías de deudores durante el mismo período, en las condiciones que se determinen de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 30 del Reglamento (CEE) nº 804/68.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6 *bis,* la totalidad de las cantidades de referencia asignadas con arreglo al apartado 1 no deberá exceder de las cantidades indicadas en el anexo.»

En el Reino Unido, que optó por la fórmula B (compradores), compete al Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación (en lo sucesivo, «el Ministro»), en virtud de los Dairy Produce Quota Regulations 1984 (S.I. 1984, nº 1047), fijar una cuota inicial de ventas directas (la cantidad de referencia para dichas ventas prevista por la normativa comunitaria) para cada productor de leche y productos lácteos que presente la correspondiente solicitud y reúna los requisitos necesarios para la concesión de una cuota. Una vez que el Ministro ha establecido una cuota inicial, el interesado, si no está de acuerdo con el importe de la cuota que se le ha asignado, puede interponer un recurso contra esta decisión dentro del plazo de 21 días ante el Dairy Produce Quota Tribunal for England and Wales (en lo sucesivo, «Quota Tribunal»).

La empresa Hall & Sons (Dairy Farmers) Limited (en lo sucesivo, «Hall») ejerce la actividad de proveedor de leche y productos lácteos como el queso, la nata y el yogur. Hall vende directamente a sus clientes (minoristas y mayoristas) sin pasar por un régimen administrado por el Milk Marketing Board (en lo sucesivo, «MMB»). Aunque produce leche de su ganado lechero, compra también leche a otros proveedores para satisfacer la demanda que tiene que atender.

El 22 de agosto de 1984, Hall presentó una solicitud ante el Ministro para que se le atribuyera una cuota inicial de ventas directas. Mediante carta de 21 de enero de 1985, el Ministro informó a Hall que proponía se le otorgara una cuota inicial de 1 323 193 litros, sobre la base de una estimación de la producción de su propio ganado lechero. Mediante resolución de 29 de agosto de 1985, el Quota Tribunal, al que había recurrido Hall, declaró que no podía modificar la cuota inicial. Según este Tribunal, sólo podía tomar en consideración, a efectos de examinar el derecho de Hall respecto a su cuota de leche, las ventas de leche y productos lácteos derivados o procedentes de las propias fincas de Hall. Hall sostenía, por el contrario, que debían tenerse en cuenta todas las ventas efectuadas durante el período considerado, sin que procediere examinar si la leche fue producida en sus propias fincas o bien comprada a MMB.

Posteriormente, Hall recurrió ante la Queen's Bench Division de la High Court. Esta última suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«La cantidad de referencia que debe atribuirse a un productor de leche y de productos lácteos, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, y lo dispuesto en el Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos, ¿debe calcularse en función de todas las ventas directas efectuadas por el citado productor en el año civil de que se trate, o, por el contrario, únicamente en función de las ventas directas de leche producida por él mismo, efectuadas durante dicho período?»

2. *Procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

La resolución de la Quee's Bench Division de la High Court se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de junio de 1988.

Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, presentaron observaciones escritas Hall, representada por los Sres. Stuart Isaacs y Neil Calver, Barristers, y el Sr. D. Jackson, Solicitor; el Reino Unido, representado por el Sr. George Pulman, Barrister, y la Sra. S. Hay, en calidad de Agente, y la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Grant Lawrence, en la fase escrita, y Peter Oliver, en la fase oral, miembros de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió, el 4 de octubre de 1989, iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba y atribuir el asunto a la Sala Primera. No obstante, pidió por escrito al Gobierno británico que le facilitara, a más tardar el 25 de octubre de 1989, una copia íntegra de las «Dairy Produce Quota Regulations 1984». Esta petición fue cumplimentada dentro del plazo señalado.

II. **Resumen** de las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia

La empresa *Hall,* parte demandante en el asunto principal, que ha expuesto las disposiciones legislativas comunitarias y nacionales de que se trata, explica que, al igual que el Quota Tribunal, está de acuerdo en que Hall es un «productor» en el sentido de la letra c) del artículo 12 del Reglamento nº 857/84. Para Hall, esta definición también es válida en el contexto de otros Reglamentos que contemplan la tasa suplementaria. Así pues, dado que la leche que vende Hall no pasa por ninguna empresa de tratamiento o transformación, se vende directamente al consumidor.

Para Hall de ello se deriva obligatoriamente que es uno de los productores contemplados en el artículo 6 del Reglamento nº 857/84, tanto en su redacción inicial como en su versión modificada, cuyas disposiciones prevén la obligación de asignar una cantidad de referencia que debe corresponder necesariamente a las ventas directas efectuadas. Esta interpretación, por lo demás, queda confirmada por las disposiciones de la letra b) del apartado 4 y del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 1371/84 que se aplican al presente asunto.

Hall estima que esta interpretación es conforme no sólo con el sentido inequívoco de las disposiciones contempladas, sino también con el concepto de «cantidad de referencia» tal como se da en el Derecho comunitario. Efectivamente, dado que este concepto se refiere a la cantidad de leche comercializada y al acceso al mercado, debe calcularse, en realidad, de acuerdo con el conjunto de ventas del proveedor que efectúa la venta directa durante el período de referencia considerado, y no está vinculado a su propia producción. Remitiéndose a la declaración sobre la leche efectuada por el Reino Unido el 27 de octubre de 1970, así como a la declaración sobre la leche anexa al Acta final de adhesión del Reino Unido a la CEE, Hall alega que uno de los objetivos de la política es emplear tanta leche como sea posible para el consumo en forma de líquido en el conjunto de la Comunidad y que hay que velar, al aplicar esta política, para que no se obstaculice la realización de este objetivo, lo que refuerza su interpretación de las disposiciones comunitarias de que se trata. Según Hall, esta interpretación queda confirmada, además, por las sentencias de 28 de abril de 1988 (Thevenot, 61/87, Rec. 1988, p. 2375), y de 17 de mayo de 1988 (Erpelding, 84/87, Rec. 1988, p. 2647), ya que estas sentencias demuestran claramente que el elemento decisivo para la determinación de la cantidad de referencia que debe atribuirse es la cantidad de leche «entregada por el productor» durante el período de referencia considerado.

Según Hall, debe rechazarse toda interpretación del artículo 6 del Reglamento nº 857/84 que lleve al cálculo de la tasa suplementaria exclusivamente a razón de las ventas directas por lo que respecta a la leche de su propia producción,

— por ser contraria al sentido manifiesto del citado artículo 6;

— por fijar, sin fundamento alguno, límites al sentido manifiesto, claro e inequívoco atribuido por la letra h) del artículo 12 a la expresión «leche o equivalente de leche vendidos directamente al consumo»;

— por no ser compatible ni con el concepto de cantidad de referencia ni con los objetivos de la política común;

— por no estar basada en disposiciones claras y precisas, mientras que determinadas disposiciones comunitarias, como el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 1422/78 del Consejo, de 20 de junio de 1978, relativo a la concesión de determinados derechos especiales a las organizaciones de productores de leche en el Reino Unido (DO L 171, p. 14; EE 03/14, p. 158), el apartado 2 del artículo 5 *quater* del Reglamento de base, el artículo 6 del Reglamento nº 857/84 y el artículo 4 del Reglamento nº 1371/84 demuestran que el legislador comunitario ha tenido en cuenta en gran medida la categoría de productores constituida por los proveedores que efectúan ventas directas;

— porque, aunque la interpretación de Hall da lugar dos veces a la asignación de una cantidad de referencia, esta asignación no se hace sobre la misma base en los dos casos, sino que se origina en dos situaciones diferentes, para las que los reglamentos aplicables prevén disposiciones separadas;

— porque la interpretación mantenida por Hall no da lugar a ninguna discriminación entre productores, dada la interpretación extensiva que se debe dar a los textos de Derecho comunitario derivado para evitar dicha discriminación (véanse

sentencias de 13 de diciembre de 1983, Comisión contra Consejo, 218/82, Rec. 1983, p. 4063, y de 25 de noviembre de 1986, Klensch, asuntos acumulados 201/85 y 202/85, Rec. 1986, p. 3477), las condiciones que deben reunirse para que exista riesgo de discriminación (véanse sentencias de 13 de junio de 1978, Denkavit, 139/77, Rec. 1978, p. 1317, y de 19 de octubre de 1977, Ruckdeschel, asuntos acumulados 117/76 y 16/77, Rec. 1977, p. 1753) y el hecho de que Hall, al igual que otros proveedores que efectúan ventas directas, se encuentre en una situación especial que no es ni comparable ni idéntica a la de los otros productores que venden la leche únicamente a MMB (véanse, por analogía, las dos sentencias de 28 de abril de 1988, Mulder, 120/86, Rec. 1988, p. 2321, y Von Deetzen, 170/86, Rec. 1988, p. 2555);

— porque la anomalía que resulta de la interpretación sostenida por Hall, a saber, que la misma leche da lugar dos veces a la asignación de una cantidad de referencia, por sí misma no puede invalidar esta interpretación (por lo que respecta a la existencia de tales anomalías en el marco del régimen de cuotas y tasas suplementarias en el sector de la leche, véase el informe especial nº 2/87 del Tribunal de Cuentas).

Así pues, Hall propone al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial en el sentido de que la cantidad de referencia debe calcularse basándose en todas las ventas directas efectuadas por el productor durante el año civil de referencia, y no únicamente de acuerdo con las ventas directas por él efectuadas durante este período y relativas a la leche producida por el mismo productor.

El Gobierno británico recuerda que numerosas modalidades referentes al reparto de la cuota nacional entre los distintos productores de un Estado miembro, al igual que las modalidades de percepción de la tasa, se han dejado a la discreción de los Estados miembros. Sin embargo los términos «dairy produce sold by a producer by direct sale» deben interpretarse a la luz de las disposiciones comunitarias y no sólo con relación a las disposiciones nacionales.

El Gobierno británico considera que Hall realiza dos tipos de actividades: por un lado, gestiona un «holding» y vende productos lácteos directamente a los consumidores, mientras que, por otro, compra y vende leche o productos lácteos directamente a los consumidores. Según el Gobierno británico sólo la primera de estas actividades está comprendida en el apartado 2 del artículo 5 *quater* del Reglamento de base. En efecto, las cantidades globales garantizadas para las entregas al por mayor (apartado 3 del artículo 5 *quater*) y las cantidades globales garantizadas para las ventas directas (anexo al Reglamento nº 857/84) son independientes entre sí. Sin embargo, el artículo 6 *bis* del Reglamento nº 857/84 (insertado por el Reglamento nº 590/85), a tenor del cual los productores que dispongan de dos cantidades de referencia, en razón de las entregas y en razón de las ventas directas, obtendrán un aumento de una de las dos cantidades de referencia en un período de doce meses, siempre que exista una reducción correspondiente de la otra cantidad de referencia durante el mismo período de doce meses, demuestra la relación entre unas y otras.

Por no vender leche a MMB, Hall no posee cuota de entrega. Sólo tiene una cuota de ventas directas. Toda la leche comprada por Hall a MMB ya ha sido objeto de una cuota asignada al productor originario. Admitir que la leche sea objeto de cuota en dos o tres ocasiones sería totalmente contrario a la finalidad del establecimiento de un régimen

de cuotas de los productos lácteos. Si cualquier persona que posee una vaca pero compra leche al MMB tuviera derecho a una cuota por toda la leche así comprada, determinados grupos de productores de leche podrían hacer fracasar el régimen de cuotas y obtener una ventaja desleal frente a los pequeños productores. De ello resultaría una discriminación sustancial en favor de los productores que efectúan ventas directas y en detrimento de los que realizan entregas.

La *Comisión,* apoyando la tesis del Gobierno británico, considera que las dificultades que encuentra el órgano jurisdiccional nacional proceden de la coexistencia de estas dos actividades ejercidas por Hall, o de cierta confusión entre ellas. En su condición de propietaria de ganado lechero, Hall tiene derecho a una cantidad de referencia por la parte de sus ventas que corresponde a la leche procedente de su propio ganado. En cambio, Hall no tiene derecho a cantidad de referencia alguna por las ventas directas cuando su actividad consiste en comprar leche a otros productores y revenderla al consumidor en forma de leche o productos lácteos, puesto que en este caso el productor es la persona que obtiene la leche de su propio ganado.

La Comisión procede a continuación a examinar las fuentes potenciales de la leche comprada por Hall. Considera que, si esta leche se comprara directamente a otros productores, Hall tendría sin duda derecho, en su condición de comprador, a una cantidad de referencia de acuerdo con la fórmula B del apartado 1 del artículo 5 *quater* del Reglamento de base, fundamentada en las entregas que le fueron hechas. Después tendría que repartir esta cuota entre los distintos productores a los que compra leche. Sin embargo, la Comisión considera que, en la situación característica del mercado británico de leche y productos lácteos, parece más probable que Hall no compre directamente a productores individuales, sino más bien a un organismo como MMB.

La Comisión sostiene que la definición de productor que figura en la letra c) del artículo 12 del Reglamento nº 857/84 no da derecho a Hall a una cantidad de referencia en concepto de ventas directas por la totalidad de la leche vendida al consumidor, proceda o no la leche de su propia explotación, a la que se refiere la primera parte de la definición. Esta cantidad de referencia está concebida para beneficiar al productor que comercializa directamente la leche de su propio ganado sin obligarle a pasar por un tercero.

Por último, la Comisión considera que la interpretación que hace Hall podía llevar a un aumento de la producción de leche, lo que sería contrario al objetivo perseguido por la normativa comunitaria.

Gordon Slynn
Juez Ponente