la leche que produce. Si se reconociese a los Estados miembros la facultad de reducir las cantidades de referencia de los productores en este supuesto, podría disuadirse efectivamente a los productores de cambiar de comprador para vender la leche que producen a la industria láctea que les ofreciese condiciones más ventajosas, lo cual sería incompatible con el principio del libre ejercicio de las actividades profesionales, que incluye la libre elección de clientes y proveedores.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en los asuntos acumulados C-90/90 y C-91/90 *

I. Hechos y procedimiento

1. *Las disposiciones comunitarias aplicables*

a) 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 (DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61), instauró durante un período de cinco años una «tasa suplementaria» sobre las cantidades de leche que sobrepasen una cantidad de referencia que debe determinarse.

b) Las normas generales para la aplicación de la tasa suplementaria se establecen 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 (DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64).

El apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 857/84 determina la cantidad de referencia contemplada en el Reglamento de base nº 856/84, es decir, la cantidad exenta de la tasa suplementaria. En principio, ésta es 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 comprada por el comprador durante el año civil de 1981 (fórmula B), aumentadas en un 1 %. Con arreglo al apartado 2 del artículo 2, los Estados miembros pueden no obstante prever que, en su territorio, la cantidad de referencia sea igual a la cantidad de leche o de equivalente de leche suministrada o comprada durante el año civil de 1982 o el año civil de 1983, afectada por un porcentaje establecido de manera que no sobrepase la cantidad garantizada. Además, conforme a los artículos 3, 3 *bis*, 4 y 4 *bis* de dicho Reglamento, modificado, los Estados miembros pueden tener en cuenta determinadas situaciones particulares cuando se determinan las cantidad de referencia o cuando atribuyen las cantidades de referencia específicas o suplementarias.

* Lengua de procedimiento: francés.

El artículo 7 del Reglamento nº 857/84, en su redacción modificada por el Reglamento (CEE) nº 590/85 del Consejo, de 26 de febrero de 1985 (DO L 68, p. 1; EE 03/33, p. 247), dispone:

«1. En caso de venta, arrendamiento o transmisión por herencia de una explotación, la cantidad de referencia correspondiente se transferirá total o parcialmente al comprador, arrendatario o heredero de acuerdo con las modalidades que se determinen.

[...]

2. En el marco de la fórmula B, si un comprador sustituyere total o parcialmente a un comprador o a varios, su cantidad anual de referencia se establecerá:

— para lo que resta del período de doce meses en curso, teniendo en cuenta la totalidad o parte de las cantidades de referencia en proporción al tiempo que quede por transcurrir,

— para el período de doce meses siguiente, tomando en consideración la totalidad o parte de las cantidades de referencia de los compradores a los cuales sustituye.

3. Los Estados miembros podrán prever que una parte de las cantidades de que se trate se añada a la reserva contemplada en el artículo 5 o, según el caso, a la contemplada en el apartado 3 del artículo 6.

[...]

5. Las modalidades de aplicación del presente artículo se establecerán de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 30 del Reglamento (CEE) nº 804/68.»

c) Las modalidades de aplicación del régimen fueron adoptadas mediante el *Reglamento (CEE) nº 1371/84* de la Comisión, de 16 de mayo de 1984, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 (DO L 132, p. 11; EE 03/30, p. 208). El artículo 5 de este Reglamento, en la redacción que resulta del Reglamento (CEE) nº 1681/87 de la Comisión, de 16 de junio de 1987 (DO L 157, p. 11),[1] determina en el párrafo tercero:

«En caso de aplicación del párrafo primero del apartado 3 del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 857/84, los Estados miembros podrán ajustar, dentro del límite fijado por dicha disposición y según criterios relativos al tamaño de las explotaciones de que se trate, la parte de la cantidad de referencia añadida a la reserva.»

El apartado 1 del artículo 6 del mismo Reglamento, en su versión modificada, establece que «en el marco de la fórmula B, la cantidad de referencia del comprador se adaptará, en particular, para tener en cuenta:

[...]

d) los casos de sustitución contemplados en el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 857/84, incluyendo el caso de paso de productores de un comprador a otro».

1 — El Reglamento (CEE) nº 1371/84 fue codificado, en el ínterin, por el Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión, de 3 de junio de 1988 (DO L 139, p. 12).

2. *La normativa luxemburguesa para la aplicación de la normativa comunitaria*

La citada normativa comunitaria fue aplicada en el Gran Ducado de Luxemburgo, en especial, mediante el *reglamento Gran Ducal de 7 de julio de 1987,* relativo a la aplicación del régimen de la tasa suplementaria en el sector de la leche en el Gran Ducado de Luxemburgo (*Mémorial A,* 1987, p. 850). Este reglamento opta por la fórmula B (fórmula comprador) y determina las cantidades de referencia de los compradores según los suministros de leche efectuados en 1983, afectados por un coeficiente.

El apartado 1 del artículo 9 del reglamento gran ducal reza así:

«Si un proveedor cambia de comprador, de la cantidad de referencia del anterior comprador se deducirá una cantidad equivalente a la asignada al proveedor con arreglo a los artículos 3, 5, 6, 8 y 13 del presente reglamento, añadiéndose en un 90 % a la cantidad de referencia de nuevo comprador y en un 10 % a la reserva nacional a que se refiere el artículo 4 de este reglamento.»

3. *Los litigios principales*

Los demandantes en los litigios principales son productores de leche establecidos en el Gran Ducado de Luxemburgo. Mediante los recursos interpuestos ante el Conseil d'Etat del Gran Ducado de Luxemburgo, pretenden que se anule de una resolución del secrétaire d'Etat à l'Agriculture et à la Viticulture de 22 de febrero de 1988, mediante la cual éste, con arreglo al apartado 1 del artículo 9 del citado reglamento gran ducal, se negó a transferir íntegramente a otro comprador la cantidad de referencia individual que les correspondía por su comprador inicial, como consecuencia del cambio de comprador de leche que hicieron.

En apoyo de sus recursos, los demandantes de los litigios principales alegaron, entre otras cosas, que el artículo 9 del reglamento gran ducal se opone a las disposiciones del artículo 7 del Reglamento nº 857/84. En efecto, según alegan, la transferencia de una parte de las cantidades de referencia individuales a la reserva nacional, establecida en el apartado 3 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84, no contempla el supuesto de productores que pasan de un comprador a otro. Además, aducen que no puede ser definitiva la reducción de las cantidades de referencia individuales que dicha transferencia implica. Finalmente, afirman que esta reducción infringe el principio de libre elección de clientes y proveedores así como el principio de la libre circulación de productos agrícolas puesto que, de forma discriminatoria, penaliza a los productores que elijan un comprador que les resulte más ventajoso.

A la luz de estos argumentos, el Conseil d'Etat del Gran Ducado de Luxemburgo decidió suspender el procedimiento y, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, someter al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, idénticas en los dos asuntos:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo en el sentido de que un Estado miembro puede establecer en su legislación nacional, con arreglo al apartado 3 del artículo 7 del mismo Reglamento, que, en el supuesto de que un productor cambie de comprador (fór-

mula B), una parte de su cuota se transfiera a la reserva nacional, en lugar de repartirse entre el anterior comprador y el nuevo o transferirse íntegramente al nuevo comprador conforme al apartado 2 del artículo 7 del mismo Reglamento, penalizando de este modo cualquier cambio de comprador por parte de un productor de leche?

2) ¿Autorizan los artículos 39 y 110 del Tratado de Roma y el principio de libre elección de clientes y proveedores a que un Estado miembro reduzca indefinidamente en un 10 % la cuota de producción de base de un productor por el mero hecho de que cambie de comprador y obtenga un precio de venta superior, mejorando de esta forma su renta agrícola?»

4. *Procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

Las resoluciones de remisión se registraron en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 27 de marzo de 1990.

Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, presentaron observaciones escritas las partes demandantes en los litigios principales, representadas por el Sr. Fernand Entringer, Abogado de Luxemburgo; el Gobierno luxemburgués, representado por el Sr. Ferdinand Hoffstetter, conseiller de direction première classe del ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, en calidad de Agente, así como la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Patrick Hetsch, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente.

Visto el informe del Juez ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia, mediante decisión de 5 de diciembre de 1990 y con arreglo al artículo 95 del Reglamento de Procedimiento, acordó atribuir el asunto a la Sala Tercera, y decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

Mediante auto de la misma fecha, el Tribunal de Justicia acordó la acumulación de los asuntos C-90/90 y C-91/90 a efectos del procedimiento y de la sentencia.

II. Observaciones escritas

1. *Primera cuestión*

a) Los *demandantes en los litigios principales* señalan que el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84 regula los efectos que surten en la cuota asignada a un productor la transferencia de los derechos de propiedad o de uso de la explotación, a título oneroso o gratuito. El apartado 2 de este artículo dispone, en el marco de la fórmula B, el reparto de cuotas entre dos compradores sucesivos cuando un productor haya cambiado de industria láctea (compradora) en el curso del año. No obstante, estos textos no establecen una amputación del 10 % de los derechos de producción de un productor.

En tales circunstancias, los demandantes estiman que el apartado 3 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84, que permite que los Estados miembros añadan una parte de las cantidades de que se trata a la reserva nacional, debe interpretarse en el sentido de que sólo atañe al apartado 1 de este artículo, que menciona la transferencia «total o parcial» de la cantidad de referencia al comprador, al arrendatario o al heredero.

En efecto, el apartado 2 del mismo artículo no recoge una terminología análoga o similar en el supuesto de cambio de comprador. Además, las situaciones contempladas en el apartado 1 son muy diferentes de las consideradas en el apartado 2, de manera que queda excluido un razonamiento por analogía.

Por ello, los demandantes en los litigios principales estiman que una disposición como la del artículo 9 del reglamento gran ducal de 7 de julio de 1987 ha sido adoptada en infracción del Derecho comunitario.

b) El *Gobierno luxemburgués* expone que las disposiciones de los apartados 2 y 3 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84 deben interpretarse en relación con las del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 1371/84, en su versión modificada, del que resulta que, en el marco de la fórmula B, la cantidad de referencia del comprador se adaptará, en particular, para tener en cuenta los casos de sustitución contemplados en el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84, incluyendo el caso de paso de productores de un comprador a otro.

En opinión del Gobierno luxemburgués, de ello se desprende que los apartados 2 y 3 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84 no sólo contemplan la transferencia de cantidades de referencia como consecuencia de la iniciativa del comprador (sustitución de un comprador por otro), sino también la transferencia debida a la iniciativa de un productor como consecuencia de un cambio de comprador; máxime teniendo en cuenta que, en realidad, el paso de un productor a otro comprador tiene por consecuencia que el nuevo comprador recibe a su vez las entregas de leche que hasta entonces se hacían al anterior comprador y, por consiguiente, le sustituya.

El Gobierno luxemburgués además recuerda que, en la sentencia de 25 de noviembre de 1986, Klensch y otros (asuntos acumulados 201/85 y 202/85, Rec. p. 3477), apartado 19, el Tribunal de Justicia declaró que, con arreglo a las citadas disposiciones, «en el marco de la fórmula B, la cantidad de referencia del comprador se adaptará para tener en cuenta, entre otros supuestos, la posibilidad de que los productores sustituyan un comprador por otro, sin perjuicio de la facultad de que disponen los Estados miembros de añadir una parte de las cantidades de que se trata a la reserva [...] nacional». Por consiguiente, las disposiciones controvertidas permiten que, en el supuesto de que el productor cambie de comprador, los Estados miembros retengan una parte de la cantidad de referencia que va a transferirse para añadirla a la reserva nacional.

Según el Gobierno luxemburgués, procede pues responder afirmativamente a la primera cuestión.

c) La *Comisión* estima que la primera cuestión plantea el problema de la aplicabilidad del apartado 3 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84 en el supuesto de que el productor pase de un comprador a otro.

En opinión de la Comisión, el apartado 2 del artículo 7 de este Reglamento engloba, de modo genérico, todos los casos de sustitución parcial o total de un comprador por otro sin que distinga la naturaleza de la sustitución. Esta disposición tiene por finalidad determinar con qué requisitos las cantidades anuales de referencia de los compradores interesados deberán adaptarse para tener en cuenta la reestructuración practicada, ya resulte ésta de una fusión, de una concentración, de una cesión o de un simple cambio de industria láctea por parte de uno o de varios productores. En todos estos supues-

tos, incluso en el de cambio de comprador por iniciativa de productores, la cantidad de referencia del primer comprador será disminuida de la parte correspondiente a las cantidades de referencia de los productores salientes, añadiéndose ésta a la cantidad de referencia del comprador al que, en lo sucesivo, le entregarán la leche.

La aplicabilidad del apartado 2 del artículo 7 a la sustitución por cambio de comprador, decidida por los productores, no sólo se ajusta a la finalidad de esta disposición, sino que también es conforme al propio tenor literal de la letra d) del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 1371/84, adoptado en el marco de las modalidades de aplicación del régimen.

Según la Comisión, resulta de lo que antecede, así como de la sentencia de 25 de noviembre de 1986, asuntos acumulados 201/85 y 202/85, antes citada, apartado 19, que la facultad de que disponen los Estados miembros para añadir una parte de las cantidades de que se trata a la reserva nacional, con arreglo al apartado 3 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84 en todos los casos de transferencias contemplados en sus dos primeros apartados, también se aplica cuando los productores sustituyan a un comprador por otro. La retribución así decidida es definitiva en el sentido de que la cantidad de referencia del nuevo comprador se fija en adelante para cada uno de los períodos de aplicación de la tasa, de la que se deduce la parte atribuida a la reserva nacional.

Concluye la Comisión proponiendo que se responda a la primera cuestión en el sentido de que el apartado 3 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84 es aplicable al supuesto de sustitución de un comprador por otro, incluyendo el de un productor que elija vender su producción a otro comprador.

2. *Segunda cuestión*

a) Los *demandantes en los litigios principales* recuerdan que, la finalidad del Reglamento (CEE) nº 804/68 (DO L 14, p. 13; EE 03/02, p. 146) es, según sus considerandos, eliminar todo obstáculo a la libre circulación de mercancías dentro de la Comunidad. A este efecto, especialmente en su artículo 22, prohíbe las restricciones cuantitativas y las medidas de efecto equivalente en el comercio intracomunitario y, en su artículo 33, obliga a tener en cuenta los objetivos de los artículos 39 y 110 del Tratado.

Ahora bien, el artículo 39 del Tratado establece, entre los objetivos de la política agraria común, garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola. Según los demandantes en los litigios principales, este objetivo no puede alcanzarse mediante una reducción del 10 % de la cuota de producción, reducción a la que no obliga ninguna disposición imperativa de Derecho comunitario.

En lo que atañe al artículo 110, las partes demandantes sostienen que se ha infringido esta disposición, en la medida en que la reducción del 10 % en realidad constituye una barrera arancelaria que obstaculiza la libre circulación de mercancías, en el caso de autos la leche, entre Luxemburgo y la República Federal de Alemania.

b) El *Gobierno luxemburgués* señala con carácter previo que la referencia al artículo 110 del Tratado CEE no es pertinente en el caso de autos, ya que otro artículo trata de la política comercial común frente a terceros países.

Seguidamente, el Gobierno luxemburgués recuerda que ni el artículo 7 del Reglamento nº 857/84 ni el artículo 6 del Reglamento nº 1371/84 prevén limitación temporal alguna para transferir una parte de la cantidad de referencia a la reserva nacional. Habida cuenta del carácter rígido y explícito de la normativa comunitaria en materia de cuotas en el sector de la leche, procede pues deducir que semejante limitación se opondría a esta normativa.

Por el contrario, si se considera permitida una limitación de la reducción de la cantidad de referencia cuando exista un cambio de comprador, en opinión del Gobierno luxemburgués, la misma obligaría a los Estados miembros a restituir al productor interesado, después de una o de varias campañas lecheras, la parte de su cantidad de referencia transferida a la reserva nacional, mediante el mecanismo de cantidades de referencia disponibles en esta reserva. Ahora bien, la transferencia de cantidades de referencia disponibles en la reserva nacional está estrictamente regulada por la normativa comunitaria en materia de cuotas lecheras que no establece semejante restitución, de lo que se deduce, según el Gobierno luxemburgués, que el supuesto contemplado vulneraría la letra y el espíritu de esta normativa.

En lo que respecta a la validez del artículo 7 del Reglamento nº 857/84, el Gobierno luxemburgués recuerda que el Tribunal de Justicia ha declarado que, en materia de normas sobre la organización común de mercado, las Instituciones comunitarias disponen de una amplia facultad de apreciación acerca de la naturaleza y del alcance de las medidas que deban adoptarse, de manera que la legalidad de semejantes disposiciones sólo está sujeta al control del error o de la desviación de poder grave y evidente. En su opinión, en este asunto no se han sobrepasado los límites de esta facultad de apreciación.

En consecuencia, el Gobierno luxemburgués estima que limitar temporalmente la transferencia de las cantidades de referencia a la reserva nacional, basándose en el apartado 3 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84, es incompatible con la normativa comunitaria en materia de cuotas lácteas y que no puede acogerse el argumento sustentado en que el apartado 3 del artículo 7 viola el artículo 39 del Tratado CEE e infringe el principio de la libre elección de clientes y proveedores.

c) Con carácter preliminar, la *Comisión* recuerda que la reserva nacional, constituida dentro de la «cuota nacional», permite a los Estados miembros conceder cantidades suplementarias o específicas a los productores denominados «prioritarios», tales como aquellos que hayan suscrito un plan de desarrollo, los jóvenes agricultores, los productores agrícolas con carácter principal y los productores que hayan sido víctimas de acontecimientos excepcionales. La reserva nacional se nutre, en particular, de las cantidades que resultan de la reducción efectuada por el Estado miembro de las cantidades de referencia individuales de sus productores o compradores.

Si bien los productores interesados deben soportar así una determinada reducción de la cantidad de referencia, un cambio de

comprador, decidido por uno o por varios productores, puede llevar a que las cantidades no utilizadas hasta ese momento por el nuevo comprador sean totalmente utilizadas de ahora en adelante debido al mecanismo de compensación interna de la industria láctea. Esta consecuencia podría privar a otros compradores del beneficio de una nueva asignación de estas cantidades.

Además, la Comisión destaca que el apartado 3 del artículo 7 sólo permite añadir a la reserva nacional una «parte» de la cantidad de referencia transferida. Este límite refleja la necesidad de que, cuando se aplica el apartado 3 del artículo 7, se respete un determinado equilibrio entre el objetivo perseguido, a saber, contribuir al esfuerzo en favor de los productores prioritarios, y la situación de los productores o compradores interesados. Por lo tanto, la parte que el Estado miembro decida asignar a la reserva nacional no debe ser excesiva hasta el punto de impedir que los interesados practiquen dichas transferencias.

Por otra parte, según la Comisión, la reducción a efectos de atribuir la cantidad de referencia transferida a la reserva nacional, en principio, no afecta al derecho de los productores interesados a continuar la producción en su propia explotación. Tampoco esta reducción se opone a la libre elección del comprador, debido a que se aplica por el mero hecho de la transferencia, independientemente de toda condición relativa a su identidad o a su actividad. Por la misma razón, no puede por sí misma engendrar una restricción de los intercambios.

La Comisión añade que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando hacen uso de la facultad ofrecida por el apartado 3 del artículo 7, los Estados miembros están obligados a respetar el objetivo que presidió la adopción de la medida, los principios de proporcionalidad y de no discriminación así como las exigencias que se deducen de la protección de los derechos fundamentales. En este caso, parecen respetarse dichas exigencias, dado que la parte asignada a la reserva nacional responde al objetivo de solidaridad perseguido por el apartado 3 del artículo 7, está limitada al 10 % de la cantidad transferida y se aplica con carácter general a todo cambio de comprador.

En conclusión, la Comisión sugiere que se responda a la segunda cuestión que, a la luz del principio de proporcionalidad así como de la prohibición de discriminación del apartado 3 del artículo 40 del Tratado y del respeto de las exigencias relativas a la protección de los derechos fundamentales, el apartado 3 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que una normativa nacional establezca que, en caso de que un productor pase de un comprador a otro, debe transferirse el 10 % de la cantidad de referencia a la reserva nacional.

M. Zuleeg
Juez Ponente