CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ
presentadas el 13 de junio de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

A. Hechos

1. En los asuntos sobre los que hoy emito mi opinión, se plantea el problema de si normativas diferenciadas en materia de primas, que la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino [1] contempla para diferentes zonas de la Comunidad, son compatibles con los principios de no discriminación, de igualdad de trato y de libre circulación de mercancías, enunciados en el Tratado CEE.

2. Los demandantes en los procedimientos principales impugnan sendas decisiones de la Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (Ofival), en las que se determina el importe de las correspondientes primas para la compensación de pérdida de renta para los productores de carnes de ovino, conforme al artículo 5 del Reglamento nº 1837/80. En su opinión, la suma total procedente de primas y de ingresos no les permite alcanzar una renta que corresponda al precio de base estacionalizado. En tal circunstancia, se produce una desventaja en comparación con los productores de la zona 5 (Gran Bretaña), para quienes está garantizado el precio de base estacionalizado mediante la concesión de la prima variable por sacrificio.

3. Por estos motivos, solicitaron de los demandados en los procedimientos principales la concesión de una prima variable por sacrificio o, subsidiariamente, la concesión de las primas por un importe que pueda calcularse teniendo en cuenta la diferencia entre el precio de mercado fijado oficialmente en el momento de la venta de sus animales y el precio de base correspondiente a ese mismo momento.

4. Después de que los demandados denegaran las solicitudes, los demandantes interpusieron los correspondientes recursos ante los Tribunales de lo contencioso administrativo de Dijon y Amiens, quienes plantearon al Tribunal de Justicia sendas cuestiones prejudiciales relativas a la compatibilidad de los artículos 5 y 9 del Reglamento nº 1837/80 del Consejo con los citados principios del Tratado CEE.

5. A lo largo del siguiente análisis me referiré, en la medida en que sea preciso, a los detalles relativos a las cuestiones prejudiciales, a las alegaciones de las partes, así como a la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino, objeto del presente litigio. Para lo restante, me remito al informe para la vista.

B. Definición de postura

6. En primer lugar, me parece conveniente, habida cuenta de lo extenso de la redacción de las cuestiones prejudiciales y de las nu-

* Lengua original: alemán.

1 — Reglamento (CEE) nº 1837/80 del Consejo, de 27 de junio de 1980, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino (DO 1980, L 183, p. 1; EE 03/18, p. 171).

merosas alegaciones expuestas por las partes, delimitar el objeto del presente procedimiento. En los procedimientos sustanciados ante los órganos jurisdiccionales nacionales se trata, concretamente, de si los demandantes pueden aspirar a que se les conceda unas primas compensatorias de la pérdida de renta superiores a las que fueron concedidas. Por consiguiente, debe examinarse la compatibilidad de la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino con los principios enunciados en el Tratado CEE, pero sólo en la medida en que dicha organización sea contraria a la concesión de una prima más elevada. Si bien se han formulado otras objeciones respecto a la validez del Reglamento nº 1837/80 que no guardan relación con la pretensión de los demandantes en los litigios principales, no abordaremos su examen, ya que no es misión del Tribunal de Justicia emitir, en el marco del procedimiento prejudicial, dictámenes sobre cuestiones de derecho que no están relacionadas con el procedimiento principal.

7. Para el siguiente análisis debo señalar, en primer lugar, que en varias sentencias pronunciadas por el Tribunal de Justicia en pleno éste ha considerado que es admisible la existencia de diferentes sistemas de primas en el marco de la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino. Me remito, especialmente, a la sentencia de 15 de septiembre de 1982 en el asunto 106/81,[2] así como a ambas sentencias de 2 de febrero de 1988 en el asunto 61/86 y en los asuntos acumulados 305/85 y 142/86.[3]

8. En particular, en la sentencia dictada en el asunto 61/86, el Tribunal de Justicia indicó que la organización común de mercados en el sector de la carne de caprino, establecida por el Reglamento nº 1837/80, aún no ha logrado la completa uniformización de los diferentes mercados regionales y que se caracteriza por una evolución paulatina hacia un mercado uniforme. Si bien el Reglamento nº 871/84[4] suprimió los precios de referencia para cada una de las seis regiones reconocidas a dicha organización de mercados, no obstante persisten todavía diferencias entre las distintas regiones, y, entre ellas, la principal consiste en que una única región, la región 5 (Gran Bretaña), conserva una de las medidas de sostenimiento del mercado, en concreto, la prima variable por sacrificio.

9. Debe admitirse que la principal cuestión debatida en el asunto 61/86 no era si estaba permitido que en una organización de mercados uniforme se establecieran diferentes medidas de sostenimiento del mercado, una de las cuales sólo podía aplicarse en una determinada parte de la Comunidad, sino el problema de qué consecuencias deben extraerse de la existencia de tal régimen divergente. Sin embargo, el Tribunal de Justicia reconoció incidentalmente y, al menos, para determinado período de transición, que una organización común de mercados puede presentar mecanismos de sostenimiento del mercado configurados de manera diferente cuando, por las condiciones preexistentes, ello resulte conveniente. Para pronunciarse de este modo, el Tribunal de Justicia se apoyó en la también citada sentencia de 13 de septiembre de 1982 en el asunto 106/81, en la que, invocando el apartado 2 del artículo 39 del Tratado CEE, señaló que el Tratado CEE no se opone en modo alguno, en la construcción de las organizaciones comunes de mercados, a una actuación paula-

2 — Sentencia de 15 de septiembre de 1982 (Julius Kind KG/Comunidad Económica Europea, 106/81, Rec. 1982, p. 2885).

3 — Sentencias de 2 de febrero de 1988, Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte/Comisión (61/86, Rec. 1988, p. 431, y asuntos acumulados 305 y 142/86, Rec. 1988, p. 467).

4 — Reglamento (CEE) nº 871/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se modifica por cuarta vez el Reglamento (CEE) nº 1837/80 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino y se modifica el Reglamento (CEE) nº 950/68 relativo al arancel aduanero común (DO 1984, L 90, p. 35; EE 03/30, p. 75).

tina, sino que determina que para la configuración de la política agraria común y de los métodos especiales que deban aplicarse se tengan en cuenta las diferencias estructurales y condicionadas por la naturaleza [5] propias de las diferentes regiones agrarias, así como la necesidad de efectuar las adaptaciones que sean apropiadas de una manera escalonada.

10. Antes de entrar a analizar si en el presente procedimiento se ha expuesto algún punto de vista que, a pesar de la citada jurisprudencia, pudiera conducir a la invalidez de los artículos 5 y 9 del Reglamento nº 1837/80, deben esbozarse brevemente las diferentes medidas de sostenimiento de los precios.

11. En particular, la organización de mercados en el sector de la carne de ovino prevé las siguientes medidas de estabilización:

— Un sistema de primas compensatorias de la pérdida de renta de los productores de carne de ovino (artículo 5).

— Medidas de intervención en forma de ayudas para el almacenamiento privado o de compras efectuadas por los organismos de intervención para las carnes de ovino frescas (artículo 6).

— *Adicionalmente para Gran Bretaña* la concesión de una prima variable por sacrificio de ovinos (artículo 9).

12. Sólo se permite la concesión de la prima variable por sacrificio cuando en Gran Bretaña no se aplique ninguna medida de intervención en forma de compra de carnes de ovino frescas por parte de los organismos de intervención y cuando los precios comprobados en los mercados representativos de dicho territorio se sitúen por debajo de un nivel orientador correspondiente al 85 % del precio de base citado en el apartado 1 del artículo 3. El importe de la prima será igual a la diferencia entre el nivel orientador estacionalizado y el precio de mercado comprobado en dicha región. Por lo demás, el pago de la prima variable por sacrificio será tenida en cuenta para el cálculo de la prima compensatoria de la pérdida de renta, conforme al artículo 5, ya que a la pérdida de renta se deducirá la media ponderada de las primas variables efectivamente concedidas (apartado 6 del artículo 5).

13. La pérdida de renta representa la posible diferencia entre el precio de base y la media aritmética de los precios de mercado registrados para cada región. La prima para la compensación de la pérdida de renta se fijará, en cada caso, al finalizar la campaña de que se trate, mientras que la prima variable se paga en el transcurso de la campaña de comercialización.

14. Por otra parte, conforme al apartado 4 del artículo 5 del Reglamento nº 1837/80, si en una o varias de las regiones se estimare una pérdida de renta previsible en el transcurso de la campaña de comercialización, teniendo en cuenta la evolución previsible de los precios de mercado, los Estados miembros podrán proceder al pago de un anticipo en beneficio de los productores de carne de ovino situados en las zonas agrarias desfavorecidas. De acuerdo con el artículo 4 del Reglamento nº 3007/84 de la Comisión, de 26 de octubre de 1984, [6] su

5 — Estas diferencias se exponen en los antecedentes de hecho contenidos en la sentencia en el asunto 106/81, en su apartado I A.

6 — Reglamento (CEE) nº 3007/84 de la Comisión, de 26 de octubre de 1984, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la prima en beneficio de los productores de carne de ovino (DO 1984, L 283, p. 28; EE 03/32, p. 161).

importe asciende básicamente al 30 % del importe de la prima previsible estimada.

15. No obstante, haciendo abstracción de dicho artículo, el Reglamento nº 3728/86 de la Comisión, de 15 de diciembre de 1986,[7] la fijó, para la campaña de comercialización 1986, en el 75 % del importe de la prima estimada. Por otra parte, el Consejo, mediante Decisión de 16 de diciembre de 1986, facultó a la República Francesa para conceder una ayuda por el mismo importe también en beneficio de los productores de ovino situados en zonas desfavorecidas.[8]

16. Según el sistema de sostenimiento del mercado que acabamos de describir, podemos afirmar que la demandada en los litigios principales denegó las solicitudes de los demandantes de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5 y 9 del Reglamento nº 1837/80: conforme al artículo 9, sólo puede concederse la prima variable por sacrificio en la región 5 (Gran Bretaña). El importe de la prima para la compensación de la pérdida de renta se calcula, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 5, en función de la diferencia entre el precio de base y la media aritmética de los precios de mercado registrados, pero no aplicando el precio de mercado vigente en el momento de la venta de los animales.

17. Los demandantes en los litigios principales, así como la República Francesa, consideran que el régimen diferenciado de primas constituye una violación del principio de igualdad de trato que perjudica, especialmente, a los demandantes. Puesto que la prima variable por sacrificio se determina semanalmente y se hace efectiva a muy corto plazo, permite resarcir a los ganaderos que producen fuera de temporada (como es el caso de los demandantes en los litigios principales) por la diferencia efectiva entre el precio garantizado y el precio de mercado en el momento de comercializar sus animales. Ya que, por el contrario, la prima compensatoria de la pérdida de renta para la región 2 (Francia) se calcula en función de la media aritmética anual de los precios registrados semanalmente en cada Estado miembro, los ingresos finales de un ganadero francés, que produzca fuera de temporada y que haya vendido su producción en una semana en que los precios registrados fueran muy inferiores al precio de base, se situarán por debajo del nivel del precio de base estacionalizado fijado por los Estados miembros.

18. Asimismo, continúan indicando, los productores británicos resultan favorecidos, ya que se benefician de la prima por sacrificio en un lapso de tiempo relativamente corto, mientras que productores como los demandantes en los litigios principales sólo tienen derecho a la prima una vez finalizada la campaña de comercialización.

19. El Consejo, la Comisión y el Reino Unido, por su parte, defienden la opinión de que la diferencia entre los regímenes aplicables está justificada.

20. En su opinión, el mercado británico presenta características diferentes a las de los mercados de las demás regiones. En concreto, los precios que en él se registran son inferiores a los de los restantes mercados, debido a las importaciones procedentes de terceros países, resultado de las corrientes comerciales tradicionales, que acceden a la Comunidad en virtud de acuerdos celebrados en el marco del GATT.

7 — Reglamento (CEE) nº 3728/86 de la Comisión, de 5 de diciembre de 1986, por el que se determina para los Estados miembros la pérdida estimada de la renta, así como la cuantía estimable de la prima pagadera por oveja y por cabra para la campaña 1986 (DO 1986, L 344, p. 17).

8 — Decisión del Consejo, de 16 de diciembre de 1986, relativa a la concesión de una ayuda nacional en forma de anticipo sobre la prima por oveja en el sector ovino en Francia (DO 1986, L 382, p. 3).

21. El pago de la prima variable por sacrificio durante el transcurso de la campaña de comercialización constituye, en cierto modo, un adelanto de la prima para la compensación de la pérdida de renta. No obstante, también los productores de las regiones desfavorecidas pueden percibir un anticipo, en concreto, en forma de una cantidad a cuenta por importe del 75 % de la pérdida de renta. Por otra parte, se autorizó a Francia para, durante la campaña de comercialización 1985/1986, proceder al pago de la misma cantidad a cuenta, como ayuda estatal, hasta el final de la campaña de comercialización, en beneficio de los productores situados en territorios no desfavorecidos.

22. En conclusión, debe afirmarse que los productores de carne de ovino de la Comunidad disfrutan del mismo sostenimiento de sus rentas, de manera que no existe una violación del principio de igualdad de trato.

23. Por lo demás, el Consejo presentó al Tribunal de Justicia un cálculo en el que se pone de manifiesto que la totalidad de los ingresos de los demandantes en los litigios principales sólo difieren de manera insignificante de los ingresos totales de un productor de carne de ovino semejante establecido en la región 5 (Gran Bretaña).

24. Los demandantes en los litigios principales no han impugnado los datos que figuran en el cálculo presentado por el Consejo, pero han deducido de ellos conclusiones diferentes. Asimismo, en el transcurso de la vista, indicaron que, en su opinión, no se trata de garantizar a los productores de la Comunidad los mismos ingresos, sino de tener las mismas posibilidades de libre acceso a las cantidades destinadas al sostenimiento.

25. Aun cuando en el presente procedimiento reviste una gran importancia la comparación entre la prima para la compensación de la pérdida de renta y la prima variable por sacrificio, no obstante, debe subrayarse que ambos mecanismos de sostenimiento del mercado no constituyen dos regímenes alternativos sino que ésta es aplicable en la región 5 (Gran Bretaña) y aquélla rige para las restantes regiones. Lo que sí representan alternativas, conforme al apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 1837/80, son la prima variable por sacrificio para la región 5, por una parte, y la intervención en forma de compras de carnes frescas de oveja, prevista en la letra b) del apartado 1 del artículo 6, por otra. Por su parte, la prima compensatoria de la pérdida de renta puede concederse en todas las regiones de la Comunidad. Teniendo en cuenta el mecanismo de cálculo contemplado en el apartado 6 del artículo 5 del Reglamento nº 1837/80, la concesión de la prima variable por sacrificio en la región 5 representa únicamente una forma de pago de una cantidad compensatoria de la pérdida de renta a cuenta de la prima que deba pagarse después de finalizar la campaña de comercialización.

26. La organización común de mercados en el sector de la carne de ovino y de caprino, a pesar de la supresión de los diferentes precios de referencia llevada a cabo por el Reglamento nº 871/84, debe continuar considerándose en la actualidad más bien como un techo común a sistemas de mercados configurados de manera diferente. Conforme a lo expuesto por el representante de la Comisión, el objetivo de la prima variable por sacrificio consiste en garantizar al consumidor un bajo nivel de precios, mientras que el sistema de intervención pretende sostener el nivel de precios de los productores. A pesar de cierta convergencia entre los precios de mercado, a la que ha aludido el representante del Gobierno francés, hasta la fecha aún no ha tenido lugar una verdadera uniformización de las organizaciones de mercado. La Comisión pretende alcanzar esta uniformización, entre otras medidas, mediante la supresión paulatina de las pri-

mas variables por sacrificio hasta finales de 1992.[9]

27. El régimen especial para la región 5 (Gran Bretaña) resulta justificable, además, en relación con la citada jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Se basa en criterios objetivos, en concreto, en el hecho de que los precios de mercado en esta región son significativamente inferiores, como consecuencia de la enorme cantidad de importaciones de carne de ovino procedente de terceros países. Estas importaciones tradicionales están garantizadas por obligaciones adquiridas en el marco del GATT, así como por la celebración de acuerdos de autolimitación, entre otros Estados, con Nueva Zelanda.[10] Además, se veló por que sólo un mínimo porcentaje de las importaciones procedentes de Nueva Zelanda se comercializara en Francia. En concreto, frente a las 245 000 toneladas de carne en que se fijó el peso máximo para 1980, desde 1984 sólo se permite la importación en Francia de 3 500 toneladas, que podrán incrementarse en un 10 % en los años venideros.[11]

28. Es cierto que, ya desde el transcurso de la campaña de comercialización, los productores situados en la región 5 (Gran Bretaña) perciben una parte de la prima compensatoria de la pérdida de renta en forma de prima variable por sacrificio, mientras que los productores establecidos en otras regiones de la Comunidad sólo perciben la prima una vez finalizada la campaña de comercialización. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, por su parte, los productores establecidos en otras regiones de la Comunidad, debido a un nivel superior de los precios de mercado, también obtienen ingresos superiores en el mercado en el momento de la venta de sus productos. Ello relativiza considerablemente la ventaja existente en beneficio de los productores establecidos en la región 5 (Gran Bretaña). Además, la prima variable por sacrificio garantiza a los productores de la región 5 (Gran Bretaña), no unos ingresos por importe del precio estacionalizado que se señale, como en primer lugar han alegado los demandantes en el litigio principal, sino únicamente por importe de un nivel orientador equivalente al 85 % del citado precio de base. Además, debe señalarse que, al menos en los territorios de la Comunidad considerados como desfavorecidos, puede procederse al pago de cantidades a cuenta antes de que finalice la campaña de comercialización, equivalentes en 1986 al 75 % del importe de la prima estimada.

29. Puesto que, a fin de cuentas, conforme al artículo 5 del Reglamento nº 1837/80, el total de las ganancias por unidad de peso, procedentes de los ingresos medios del mercado y de las correspondientes primas, obtenido por los productores de carne de ovino de la Comunidad es semejante, no puede considerarse que la diferente configuración por regiones de los mecanismos de sostenimiento del mercado, previstos por una organización común que todavía no ha alcanzado la definitiva uniformización, constituya una diferencia de trato entre los diferentes productores que tenga relevancia. No obstante, en el caso de que se produzcan resultados diferentes, ello se deberá a que, conforme al apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 1837/80, la pérdida de renta se calcula en función de la media aritmética del precio de mercado registrado para cada región. Por consiguiente, en el

9 — Véase la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino, presentada el 21 de octubre de 1988 (DO 1988, C 319, p. 36).

10 — Véase la Decisión del Consejo, de 14 de octubre de 1980, relativa a la celebración de acuerdos de autolimitación con Argentina, Australia, Nueva Zelanda y Uruguay en el sector de las carnes de ovino y caprino (DO 1980, L 275, p. 13; EE 03/19, p. 102).

11 — Decisión del Consejo, de 12 de julio de 1984, referente a la celebración del canje de notas que completa el Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y Nueva Zelanda sobre el comercio de las carnes de carnero, de cordero y de cabra y por el que se establece un convenio relativo al párrafo 1 de la cláusula 2 de dicho acuerdo (DO 1984, L 187, p. 75; EE 03/31, p. 151).

supuesto de que los productores de fuera de temporada sufran una pérdida de renta que no se vea compensada, debe tenerse en cuenta que tal pérdida puede afectar a productores de todas las regiones de la Comunidad y no sólo a aquéllos establecidos en Francia.

30. Ahora bien, tales productores no pueden basar en el Tratado CEE el derecho a un nivel superior de los precios de mercado, ni a primas de sostenimiento del mercado semejantes, como los demandantes en los litigios principales han alegado ante el Tribunal de Justicia en el transcurso de la vista.

31. Ya que en los litigios principales no se ofrece ningún elemento del que se pueda inferir que los demandantes hayan tomado parte en el comercio intracomunitario de la carne de ovino o en el comercio con terceros países, ni que tuvieran la intención de dedicarse a tal actividad, no me parece que sea necesario entrar a examinar las cuestiones relativas a la libre circulación de mercancías en el sector de la carne de ovino, ni la normativa sobre comercio exterior. Para resolver sobre los litigios principales no es preciso que se dé respuesta a tales cuestiones.

32. Recapitulando, llego a la conclusión de que en el presente procedimiento no ha salido a la luz ningún elemento que, en contra de la anterior jurisprudencia del Tribunal de Justicia, pueda en lo sucesivo cuestionar la validez del Reglamento nº 1837/80.

En caso de que esta Sala, no obstante, no compartiera esta opinión, aconsejo que se someta el problema para su deliberación por el Tribunal en pleno.

C. Conclusión

33. En conclusión, propongo al Tribunal de Justicia que declare lo siguiente:

«El examen de la cuestión planteada no ha puesto de manifiesto la existencia de ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento nº 1837/80 del Consejo, modificado por el Reglamento nº 871/84.»