CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS presentadas el 9 de julio de 1992 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el presente asunto, el Bundesverwaltungsgericht planteó una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación del punto 2 del párrafo primero del artículo 5 del 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). Esta disposición trata de la transferencia de cuotas de leche en caso de venta, arrendamiento o transmisión hereditaria.

Legislación aplicable

2. Actualmente el Tribunal de Justicia conoce bien la legislación de base que regula el régimen de las cuotas de leche. El Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 (DO L 90, p. 10; EE, 03/30, p. 61), introdujo un artículo 5 *quater* en el Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos. Según el régimen establecido por el artículo 5 *quater*, los agricultores reciben una cuota (denominada «cantidad de referencia») y la leche que producen por encima de la cuota se somete a una tasa suplementaria fijada a tipos prohibitivos.

3. Las normas generales para la aplicación de la tasa están establecidas en el Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 (DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64). El apartado 1 del artículo 7 de este Reglamento, en su versión 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:

«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 [...]»

El apartado 4 del artículo 7, en su versión modificada, dispone:

«En el caso de arrendamientos rurales que lleguen a su término, si el arrendatario no tuviere derecho a la prórroga del arrendamiento en condiciones análogas, los Estados miembros podrán prever que la totalidad o parte de la cantidad de referencia correspondiente a la explotación (o a la parte de la explotación) [1] que sea objeto del arrendamiento se ponga a disposición del arrendatario saliente, si pretendiere continuar la producción lechera.»

4. El Reglamento nº 1371/84 de la Comisión estableció normas detalladas para la aplicación de la tasa. Su artículo 5 disponía

* Lengua original: inglés.

1 — Los términos entre paréntesis fueron añadidos mediante una rectificación publicada en el DO 1985, L 81, p. 41.

que, para la aplicación del apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84, las cantidades de referencia se transferirán en las siguientes condiciones:

«1) en caso de venta, arrendamiento o transmisión hereditaria de la totalidad de una explotación, la cantidad de referencia correspondiente se transferirá al productor que se haga cargo de la explotación;

2) en caso de venta, arrendamiento o transmisión hereditaria de una o varias partes de una explotación, la cantidad de referencia correspondiente se distribuirá entre los productores que se hagan cargo de la explotación con arreglo a las superficies utilizadas para la producción de leche u otros criterios objetivos establecidos por los Estados miembros. Los Estados miembros podrán no tener en cuenta las partes transferidas cuya superficie utilizada para la producción de leche sea inferior a una superficie mínima que ellos determinen;

3) las disposiciones de los puntos 1 y 2 serán aplicables, según las diferentes normativas nacionales, por analogía con los otros casos de transferencia que vayan acompañados de efectos jurídicos semejantes para los productores.

Los Estados miembros podrán aplicar las disposiciones de los puntos 1 y 2 para transferencias que hayan tenido lugar durante y después del período de referencia.»

5. Posteriormente, el Reglamento nº 1371/84 fue sustituido por el Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión, de 3 de junio de 1988, 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 139, p. 12), que entró en vigor el 4 de junio de 1988. Las disposiciones de los puntos 1 a 3 del párrafo primero del artículo 7 del nuevo Reglamento son, salvo algunas modificaciones menores que carecen de relevancia en el presente caso, idénticas a las de los puntos 1 a 3 del Reglamento nº 1371/84.

6. La principal medida de aplicación de las citadas disposiciones adoptada en Alemania es, al parecer, el Milch-Garantiemengen-Verordnung (Reglamento alemán relativo a las cantidades de leche garantizadas; en lo sucesivo, «MGVO»), de 25 de mayo de 1984 (*Bundesgesetzblatt* I, 1984, p. 720). En la versión en vigor desde 25 de junio de 1986 (*Bundesgesetzblatt* I, 1986, p. 1227), la letra a) del apartado 3 del artículo 7 dispone:

«Si antes del 30 de septiembre de 1984, se restituyen al arrendador determinadas partes de una explotación que se utilizan para la producción de leche con arreglo a un contrato de arrendamiento celebrado antes del 2 de abril de 1984, no se transferirá ninguna cantidad de referencia por una superficie restituida inferior a 5 ha; la mitad de la cantidad de referencia correspondiente a la superficie que exceda de 5 ha se transferirá al arrendador, con un máximo de 2.500 kg/ha. No se aplicará esta regla si el arrendador y el arrendatario pactan en otros términos, si el arrendatario pone fin al arrendamiento o si el arrendador prueba que él mismo, su esposa o sus hijos dependen de la cantidad de referencia para la producción de leche; no obstante, en tales casos, se transferirá un máximo de 5.000 kg/ha al arrendador.»

7. La disposición que acaba de mencionarse se adoptó, probablemente, para aplicar el apartado 4 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84, en su versión modificada por el Reglamento nº 590/85. La legislación alemana no indica, sin embargo, cómo debe determinarse la «cantidad de referencia correspondiente a la superficie que exceda de 5 ha». A falta de «otros criterios objetivos» establecidos por el Estado miembro de que se trate, esta cantidad deberá determinarse, por tanto, «con arreglo a las superficies utilizadas para la explotación de leche», conforme al punto 2 del párrafo primero del artículo 5 del Reglamento nº 1371/84.

Hechos y cuestión principal

8. El Sr. Knüfer poseía en arrendamiento una granja lechera que pertenecía al padre del señor Buchmann. La granja tenía una superficie de 10,2112 ha de las que 0,2395 ha correspondían al corral y a los edificios; 0,1059 ha a caminos de servicio; 0,0879 ha a bosques, y 9,7779 ha a tierras cultivables, incluidas 0,06 ha de jardín lindante con la casa. Además, el Sr. Knüfer arrendaba 4,75 ha pertenecientes al Sr. Holsteg y 0,75 ha pertenecientes al Sr. Neuenhaus. Se le había concedido una cuota de leche de 88.300 kg.

9. El contrato de arrendamiento celebrado con el Sr. Holsteg se resolvió de común acuerdo el 28 de febrero de 1987. El Sr. Knüfer dio su consentimiento para que se transfiriese una cantidad de referencia de 23.750 kg (es decir, 5.000 kg multiplicados por 4,75 ha) al Sr. Holsteg. Este acuerdo fue aprobado por la Landwirtschaftskammer Rheinland el 9 de marzo de 1987 y ya no puede ser impugnado.

10. Algunos meses antes, el padre del Sr. Buchmann puso fin al contrato de arrendamiento del Sr. Knüfer y la granja fue restituida a su propietario el 5 de noviembre de 1986. El 14 de noviembre de 1986, el Sr. Buchmann y su padre celebraron un acuerdo por el que este último transmitía al primero la granja arrendada al Sr. Knüfer, así como —al parecer— una vasta superficie de tierras colindantes (130 ha en total). El Sr. Buchmann solicitó al Director de la Landwirtschaftskammer que certificase que, con motivo de esta transmisión, se le había transferido una cantidad de referencia correspondiente a la propiedad anteriormente dada en arrendamiento al Sr. Knüfer. Se accedió a esta solicitud tan sólo parcialmente. El Sr. Buchmann recurrió contra la negativa a acceder integralmente a su solicitud.

11. El litigio se encuentra actualmente pendiente ante el Bundesverwaltungsgericht, que considera que su decisión depende del sentido de la expresión «superficies utilizadas para la producción de leche» del punto 2 del párrafo primero del artículo 5 del Reglamento nº 1371/84.

12. El Bundesverwaltungsgericht sometió al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión:

«¿Están incluidas en el concepto de "superficies utilizadas para la producción de leche", contemplado en el punto 2 del párrafo primero del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 1371/84, las extensiones correspondientes al corral, a los edificios y a los caminos que comunican la explotación agrícola, en el sentido de la citada disposición?»

13. A pesar de la relativa complejidad de los hechos y del procedimiento judicial (que no

es necesario recordar aquí), y del carácter un tanto tortuoso de la legislación aplicable, la cuestión principal sobre la que el Tribunal de Justicia debe pronunciarse es relativamente simple. Cuando terminó el contrato de arrendamiento rústico del Sr. Knüfer y las tierras fueron devueltas al Sr. Buchmann padre, fue necesario determinar la proporción de la cuota de leche concedida al Sr. Knüfer relativa a la explotación que incluía también otras tierras, que debía ser transferida al Sr. Buchmann, con arreglo al punto 2 del párrafo primero del artículo 5 del Reglamento nº 1371/84. Debe observarse que, con arreglo al punto 3 del párrafo primero del artículo 5, el punto 2 del párrafo primero del artículo 5 se aplica a la devolución de una parte de la explotación al arrendador (sentencia de 13 de julio de 1989, Wachauf, 5/88, Rec. p. 2609, apartado 15). Según el punto 2 del párrafo primero del artículo 5, la cuota se distribuirá con arreglo a las superficies utilizadas para la producción de leche. La cuestión sometida al Tribunal de Justicia consiste en determinar si la expresión «superficies utilizadas para la producción de leche» se refiere únicamente a los prados y pastos o si incluye el corral, los edificios y los caminos de la explotación. Si se da un sentido amplio a la expresión, las tierras que se devolvieron a la familia Buchmann a la terminación del contrato de arrendamiento constituirán una mayor proporción de las «superficies utilizadas para la producción de leche» por el Sr. Knüfer y la cuota de leche transferida al Sr. Buchmann será proporcionalmente más elevada.

Respuesta a la cuestión

14. Después del fin de la fase escrita del procedimiento en el presente asunto, el Tribunal de Justicia pronunció su sentencia de 6 de diciembre de 1991, Posthumus (C-121/90, Rec. p. I-5833), en la que se había planteado una cuestión similar relativa a la interpretación de una disposición idéntica contenida en el punto 2 del párrafo primero del artículo 7 del Reglamento nº 1546/88. El Tribunal declaró (en el apartado 9 de la sentencia) que, cuando un Estado miembro no haya establecido otros criterios objetivos, la distribución de la cuota debe efectuarse en proporción a las respectivas superficies de la explotación que se utilizan para la producción de leche, incluyendo las que tienen edificios, sin que pueda tenerse en cuenta la medida en que las diferentes superficies contribuyeron a la producción total de leche de la explotación. En el apartado 1 del fallo de la sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que la cantidad de referencia debe repartirse solamente en función de las superficies utilizadas para la producción de leche, sin que puedan tenerse en cuenta otros elementos, como los edificios que forman parte de la explotación.

15. A primera vista, parece que existe una contradicción entre el apartado 9 de la sentencia y el apartado 1 del fallo. El primero implica que debe tenerse en cuenta el suelo en el que se encuentran los edificios cuando se distribuya la cuota en proporción a la superficie utilizada para la producción de leche, mientras que podría considerarse que el segundo indica lo contrario. A mi entender, sin embargo, la contradicción es sólo aparente. En mi opinión, el Tribunal de Justicia quiere decir que debe tenerse en cuenta el suelo en el que se encuentran los edificios, pero que no debe aumentarse (o reducir) su importancia sobre la base de que tiene un valor superior (o inferior) a la de los pastos ordinarios. En otras palabras, el Tribunal de Justicia consideró que, si un Estado miembro no ha establecido otros criterios objetivos, la norma de base establecida por el punto 2 del párrafo primero del artículo 7 del Reglamento nº 1546/88 debería aplicarse sobre una base puramente territorial.

Ello se ajusta al punto de vista que expresé como Abogado General en el asunto Posthumus.

16. En el presente asunto, la fase escrita del procedimiento finalizó antes de que se pronunciase la sentencia Posthumus y, puesto que no hubo fase oral, conforme al apartado 4 del artículo 104 del Reglamento de Procedimiento, las partes no tuvieron la oportunidad de exponer sus posturas sobre las implicaciones de la sentencia Posthumus en el presente asunto. No obstante, teniendo en cuenta esta decisión, no debe quedar ninguna duda en cuanto al resultado.

17. En sus observaciones escritas, la Comisión afirma que la expresión «superficies utilizadas para la producción de leche» debería interpretarse en el sentido de que incluye sólo prados y pastos, con exclusión, por tanto, de los establos, corrales y caminos de servicio. Sin embargo, creo que ninguno de los argumentos expuesto por la Comisión justifica que el Tribunal de Justicia se aparte del precedente sentado en el asunto Posthumus.

18. Según el primer argumento de la Comisión, la interpretación estricta se fundaría en los términos de la disposición, que hablan de «partes de una explotación» por una parte, y de «superficies utilizadas para la producción de leche» por otra. La Comisión infiere de esta terminología que la segunda expresión tiene un sentido más reducido y que sólo incluye superficies *directamente* utilizadas para la producción de leche, es decir, prados y pastos, pero no los edificios, patios o caminos. No estoy de acuerdo. Obviamente, la expresión «superficies utilizadas para la producción de leche» no puede incluir bosques, huertos, jardines de adorno, porquerizas ni cualquier otro elemento que claramente no pueda contribuir de modo significativo a la producción de leche. Pero si se da a la expresión su sentido natural, no hay ninguna razón para excluir establos, graneros, corrales, caminos o cualquier otra parte de la explotación que contribuya de modo significativo a la producción de leche. La sugerencia de que los establos no se utilizan directamente para la producción de leche es particularmente sorprendente. Pero además la contribución a la producción de leche hecha por los demás elementos es igualmente innegable. Incluso los caminos son vitales porque constituyen un medio de comunicación entre varias partes de la explotación, ya sea para conducir el ganado, transportar el heno o esparcir el abono.

19. La Comisión alega, en segundo lugar, que la interpretación estricta se ajusta a la finalidad de la disposición, que consiste, si he entendido correctamente el argumento, en asegurar una distribución equitativa de la cuota entre las personas afectadas. La Comisión argumenta que el arrendador se encontraría en una situación injustamente ventajosa si se tuvieran en cuenta los edificios que se le restituyen pero que, a falta de dichos edificios, no se podrían tener en cuenta los edificios conservados por el arrendatario. No veo cómo puede incurrirse en una injusticia por el hecho de incluir en los cálculos el suelo en el que se encuentran los edificios, siempre que no se le dé una importancia particular debido a su mayor valor. Al contrario, sería injusto no tener en cuenta dicha superficie siendo así que los edificios suponen una contribución significativa a la producción de leche.

20. En tercer lugar, la Comisión afirma que, si la expresión de que se trata debiera tener un sentido más amplio, se habría incluido una definición más apropiada en el Reglamento. La Comisión se refiere al Reglamento (CEE) nº 1078/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, por el que se establece un régimen de primas por no comercialización de leche y de productos lácteos y por reconversión de ganado vacuno lechero (DO L 131, p. 1; EE 03/12, p. 143), en el que el apartado 2 del artículo 6 regula el reembolso de las primas por no comercialización en el supuesto de una cesión parcial de la explotación del productor. El importe que deberá ser reembolsado se calculará en función de la «superficie forrajera», definida en la letra d) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1391/78 de la Comisión, de 23 de junio de 1978, por el que se establecen las modalidades de aplicación modificadas del régimen de primas por no comercialización de leche y de productos lácteos y por reconversión de ganado vacuno lechero (DO L 167, p. 45; EE 03/14, p. 137), y por la que se entenderá la «superficie agrícola útil total explotada por un productor». Según la Comisión, se habría incluido una definición similar en el Reglamento nº 1371/84 si se hubiera pretendido dar un sentido más amplio a la expresión de que se trata. Me parece, sin embargo, que la única deducción correcta que puede sacarse de la falta de una definición de la expresión «superficies utilizadas para la producción de leche» es que las palabras tienen su sentido natural y que incluye todas las superficies que se utilizan en una medida significativa para la producción de leche.

Aplicación en el tiempo de los Reglamentos nº 1371/84 y nº 1546/88

21. El Bundesverwaltungsgericht solicitó al Tribunal de Justicia que considerase que la cuestión que le sometía se refiere a la interpretación del punto 2 del párrafo primero del artículo 7 del Reglamento nº 1546/88, si considera que el Reglamento aplicable es este último y no el Reglamento nº 1371/84. Puesto que, como señalé más arriba (punto 5), no hay ninguna diferencia significativa entre el punto 2 del párrafo primero del artículo 5 del Reglamento nº 1371/84 y el punto 2 del párrafo primero del Reglamento nº 1546/88, no es estrictamente necesario que el Tribunal de Justicia proceda a un examen detallado de la aplicación en el tiempo de los dos Reglamentos. La Comisión, no obstante, trató largamente la cuestión, por lo que expresaré mi opinión al respecto.

22. En mi opinión, el enfoque de la Comisión parte de un concepto completamente erróneo. La Comisión se refiere, en primer lugar, a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia con arreglo a la cual hay un principio generalmente aceptado según el cual las leyes modificativas de una disposición legislativa se aplican, salvo excepción en contrario, a las consecuencias futuras de situaciones nacidas bajo el imperio de la ley anterior (sentencia de 4 de julio de 1973, Westzucker, 1/73, Rec. p. 723, apartado 5). La Comisión observa que este principio sólo se excluirá en el supuesto de que su aplicación fuera contraria al principio de la seguridad jurídica, según el cual debe protegerse la confianza legítima de los interesados. La Comisión observa entonces, de modo un tanto curioso, que, en el supuesto de una modificación legislativa, corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar, aparentemente conforme al derecho nacional, cuál es la disposición comunitaria aplicable. La Comisión prosigue afirmando que, si se trata, contrariamente a su tesis, de una cuestión de Derecho comunitario, el órgano jurisdiccional nacional debe aplicar el Reglamento en vigor en el momento de su decisión, a saber, el Reglamento nº 1546/88.

23. Estoy en desacuerdo con la Comisión en dos aspectos. En primer lugar, no veo cómo puede corresponder al Derecho nacional determinar si el reparto de la cuota de leche tras la terminación del contrato de arrendamiento rústico del productor se rige por el punto 2 del párrafo primero del artículo 5 del Reglamento nº 1371/84 o por el punto 2 del párrafo primero del artículo 7 del Reglamento nº 1546/88. El ámbito de aplicación temporal de la legislación comunitaria es claramente una cuestión de Derecho comunitario y debe determinarse con arreglo a los principios aplicables del ordenamiento jurídico comunitario. Cualquier otro enfoque sería incompatible con la necesidad de garantizar la aplicación uniforme del Derecho comunitario.

24. En segundo lugar, una vez establecido que la cuestión debe ser determinada por el Derecho comunitario, queda claro, en mi opinión, que los derechos respectivos del Sr. Knüfer y el Sr. Buchmann deben ser determinados con arreglo a la legislación en vigor en el momento de la terminación del contrato de arrendamiento, en el momento en que el bien fue devuelto a su propietario. En el presente asunto, la cuestión es puramente académica porque no hay ninguna diferencia significativa entre las dos disposiciones. Pero si se supone, a fines del razonamiento, que el Reglamento más reciente estableció un nuevo criterio de reparto de la cuota de leche distinto del que establecía el Reglamento precedente, la aplicación por el órgano jurisdiccional nacional del Reglamento más reciente por la mera razón de que se trataba del Reglamento en vigor en el momento de decidir judicialmente la cuestión constituiría un error manifiesto. La sentencia Westzucker citada por la Comisión no tiene ninguna relación con el presente asunto, que no tiene nada que ver con la aplicación de una legislación modificativa a las consecuencias futuras de situaciones nacidas bajo el imperio de la ley anterior. Si se aplicase el Reglamento nº 1546/88, que entró en vigor el 4 de junio de 1988, al reparto de la cuota de leche entre el Sr. Knüfer y el Sr. Buchmann, debido a la devolución de la granja a su propietario el 5 de noviembre de 1986, constituiría un caso claro de aplicación retroactiva, lo que sin embargo carece totalmente de justificación. Los principios aplicables se formularon claramente en los apartados 9 y 10 de la sentencia de 12 de noviembre de 1981, Salumi (asuntos acumulados 212/80 a 217/80, Rec. pp. 2735 y ss., especialmente p. 2751):

«Si bien las normas de procedimiento se entienden aplicables a todos los litigios pendientes en el momento de su entrada en vigor, no sucede así respecto a las normas sustantivas. Al contrario, estas últimas se interpretan habitualmente como aplicables a situaciones existentes antes de su entrada en vigor únicamente en la medida en que se desprenda claramente de sus términos, finalidades o sistema, que debe atribuirseles dicho efecto.

Esta interpretación garantiza el respeto de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima, en virtud de los cuales los efectos de la legislación comunitaria deben ser claros y previsibles para quienes se hallan sujetos a ella. El Tribunal de Justicia ha subrayado reiteradamente la importancia de estos principios, en particular en las sentencias de 25 de enero de 1979, Racke (98/78, Rec. p. 69) y Decker (99/78, Rec. p. 101), en las que declaró que, como regla general, el principio de la seguridad jurídica

impide que un acto comunitario empiece a surtir efectos a partir de un momento anterior a su publicación y que tal circunstancia sólo puede darse con carácter excepcional, cuando así lo exija el objetivo que deba alcanzarse y cuando se respete debidamente la confianza legítima de los interesados» *(traducción provisional).*

Conclusión

25. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda en los siguientes términos a la cuestión planteada por el Bundesverwaltungsgericht:

«La expresión "superficies utilizadas para la producción de leche" contemplada en el punto 2 del párrafo primero del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 1371/84 incluye el suelo del corral, de los edificios y de los caminos de la explotación, a condición de que contribuyan de manera significativa a la producción de leche.»