CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 8 de octubre de 1996 *

1. La presente cuestión prejudicial, planteada por el tribunal administratif d'Amiens, obliga al Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre la indemnización por abandono definitivo de la producción lechera, que constituye una de las medidas adoptadas en el seno del régimen de tasa suplementaria, aplicado en la organización común de mercados de la leche y de los productos lácteos, y que tantos litigios ha generado.

2. Esta cuestión se ha suscitado en el marco de un proceso en el que los esposos Sres. Michel y Monique Macon, los Sres. Philippe Macon y Pascal Macon y la Srta. Jacqueline Sauvrezy solicitaban la anulación de la decisión del Préfet de l'Aisne, de 27 de febrero de 1992, mediante la cual se les denegaba su solicitud de indemnización por abandono definitivo de la producción lechera, porque no poseían la condición de productores de leche en el sentido del artículo 12 del Reglamento (CEE) nº 857/84. [1]

3. La familia Macon y la Srta. Sauvrezy constituyeron un GAEC («groupement agricole d'exploitation en commun»; agrupación agraria de explotación en común), denominado «GAEC du Canada», situado en Ardon, que disponía de cantidades de referencia en el marco, especialmente, de las ventas directas.

4. En la campaña lechera 1991/1992, los esposos Macon y la Srta. Sauvrezy solicitaron la indemnización por abandono definitivo de la producción lechera, prevista por el Reglamento (CEE) nº 1637/91. [2] Dicha petición fue desestimada por la autoridad nacional competente, porque los solicitantes eran titulares de cantidades de referencia, pero no producían leche en el momento de solicitar la indemnización. En efecto, pese al laconismo de la resolución del juez nacional y de las observaciones de las partes, queda probado que los demandantes en el litigio principal disponían de cuotas, aunque no las explotaban porque habían cesado de producir leche. No se especifican los motivos por los cuales las cuotas continuaban en poder de los demandantes.

5. Ante esta situación, el tribunal administratif d'Amiens considera que «la solución

* Lengua original: español.

1 — 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).

2 — Reglamento (CEE) nº 1637/91 del Consejo, de 13 de junio de 1991, por el que se fija una indemnización relativa a la reducción de las cantidades de referencia contempladas en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 y una indemnización por abandono definitivo de la producción lechera (DO L 150, p. 30).

del litigio depende de si las disposiciones del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1637/91, de 13 de junio de 1991, por el que se fija una indemnización relativa a la reducción de las cantidades de referencia contempladas en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 y una indemnización por abandono definitivo de la producción lechera, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que la indemnización por abandono definitivo de la producción lechera se conceda al titular de una explotación agrícola que, si bien no produce leche, dispone en la fecha de la solicitud de cantidades de referencia de leche por el concepto, en particular, de ventas directas».

6. Antes de responder a la cuestión planteada por el juez nacional es conveniente exponer brevemente la reglamentación comunitaria aplicable a los supuestos de abandono de la producción lechera en el marco del régimen de tasa suplementaria.

La normativa aplicable

7. Con objeto de reducir el desequilibrio entre la oferta y la demanda de leche y de productos lácteos, así como los consiguientes excedentes estructurales, el Reglamento (CEE) nº 856/84 [3] modificó la organización común de mercados del sector mediante la implantación de un régimen de tasa suplementaria, aplicable desde el 2 de abril de 1984. La articulación de este mecanismo de control de la producción lechera se hizo de la siguiente manera:

— Se determinó una cantidad global para toda la Comunidad, que constituía el umbral de garantía para la producción lechera.

— Esta cantidad se distribuyó entre los Estados miembros en función de las cantidades de leche entregadas en su territorio durante el año civil de 1981, aumentada en un 1 %, con excepción de la cantidad destinada a la reserva comunitaria, creada para hacer frente a las necesidades específicas de algunos Estados miembros y de ciertos productores.

— A su vez, cada Estado miembro distribuyó su cantidad garantizada entre sus productores, asignándoles una cantidad de referencia individual, habitualmente denominada «cuota lechera».

— La superación de la cantidad de referencia generaba la obligación por parte de los productores de pagar una tasa suplementaria, destinada a financiar el gasto ocasionado por la comercialización de estos

3 — 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).

excedentes. El pago de la tasa correspondía al productor (fórmula A) o al comprador de la leche con derecho de repercusión sobre el productor (fórmula B), dependiendo de la elección realizada por cada Estado miembro. Francia optó por la fórmula B.

8. Las normas generales de desarrollo de este régimen de tasa suplementaria fueron establecidas por el Consejo en el Reglamento nº 857/84. Esta norma permitió a los Estados miembros elegir los años 1981, 1982 o 1983 como período de referencia para el cálculo de las cuotas individuales de los productores y previó, además, la posibilidad de que los Estados miembros creasen reservas nacionales de cantidades de referencia para afrontar las situaciones especiales de algunos de sus productores.

9. Este régimen de tasa suplementaria se estableció en principio para un período de cinco años, contados a partir del 1 de abril de 1984 y ha sido prorrogado hasta el año 2.000. Las medidas inicialmente previstas no fueron suficientes para equilibrar la oferta y la demanda de leche y de productos lácteos. Por ello, las instituciones comunitarias adoptaron nuevas medidas destinadas a endurecer dicho régimen, entre las que destacan las reducciones y las suspensiones temporales de las cantidades globales de leche garantizadas, así como el pago de una indemnización por el abandono de la producción, que constituye el núcleo del presente asunto.

10. El apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 857/84 preveía la posibilidad de que los Estados miembros utilizasen el pago de indemnizaciones por abandono de la producción como una medida de reestructuración de la producción lechera. Este procedimiento fue después utilizado por las instituciones comunitarias como un medio adicional para reducir la producción de leche. Así, el Reglamento (CEE) nº 1336/86 [4] estableció un régimen comunitario de financiación del abandono de la producción lechera mediante la atribución a todo productor, que lo solicitase y que cumpliera determinadas condiciones, de una indemnización a cambio de un compromiso por su parte de poner fin definitivamente a la totalidad de su producción lechera.

11. La normativa anterior fue sustituida para las campañas 1991/1992 y siguientes por el Reglamento nº 1637/91, desarrollado por el Reglamento (CEE) nº 2349/91 de la Comisión. [5] Los objetivos perseguidos por el Reglamento nº 1637/91 con el sistema de primas por el abandono de la producción continúan siendo la reducción de la oferta de leche y de productos lácteos, así como la reestructuración de la producción lechera. En efecto, las cantidades de referencia liberadas mediante los incentivos al abandono definitivo de la producción se añaden a la reserva nacional y los Estados miembros, según el apartado 4 del artículo 2, deben asignarlas a los productores sometidos a una reducción de sus cantidades de referencia, a los produc-

4 — Reglamento (CEE) nº 1336/86 del Consejo, de 6 de mayo de 1986, por el que se fija una indemnización por abandono definitivo de la producción lechera (DO L 119, p. 21).

5 — Reglamento (CEE) nº 2349/91 de la Comisión, de 13 de julio de 1991, sobre disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1637/91 por el que se fija una indemnización relativa a la reducción de las cantidades de referencia contempladas en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 y una indemnización por abandono definitivo de la producción lechera (DO L 214, p. 44).

tores SLOM y a los productores prioritarios (pequeñas explotaciones y explotaciones de zonas de montaña).

12. El Reglamento nº 1637/91 establece una indemnización por abandono total y definitivo de la producción que asciende, como máximo a 10 ECU por 100 kg y por año, pagaderos en cinco anualidades. Se pueden beneficiar de estas indemnizaciones todos los productores que dispongan de cantidades de referencia antes de la entrada en vigor del Reglamento, excepción hecha de los productores SLOM.

13. El Reglamento nº 1637/91 deja un amplio margen de actuación a los Estados miembros para modular la aplicación de las primas por abandono de la producción. En este sentido, el apartado 1 del artículo 2 permite a los Estados miembros no aplicar este sistema de primas en una, varias o todas sus regiones por diferentes motivos, tales como necesidades administrativas imperiosas, conveniencia de facilitar evoluciones y adaptaciones estructurales, peligro de liberación de cantidades de referencia significativas y lucha contra la desertización de determinadas zonas. Además, se les permite excluir del beneficio de la indemnización a productores con menos de seis vacas o con una cuota real disponible inferior a 25.000 kg. Por último, los Estados miembros pueden reducir la cuantía de la indemnización o aumentarla, aportando financiación adicional. De la misma manera, pueden variar el importe de la indemnización en función de las características de sus regiones lecheras.

14. Francia aplicó en su territorio el régimen de indemnizaciones por abandono de la producción lechera durante la campaña 1991/1992 mediante el decreto nº 91/835, que se ajusta a lo establecido por el Reglamento nº 1637/91, y a través de la Circular DEPSE/SDSA/C 91 del Ministerio de Agricultura, de 7 de agosto de 1991. A los efectos del presente asunto, interesa destacar que el punto II.2 de dicha Circular no impone a los solicitantes de las indemnizaciones ninguna condición de suministro o venta de leche, ya que basta con que exploten un fondo agrícola que disponga de cantidades de referencia y en el cual el solicitante haya sido productor de leche. Según la Circular, el programa de primas se dirige, por tanto, a todos los productores en activo y a los que, continuando como agricultores, han finalizado esta actividad sin recibir ninguna ayuda por abandono de la producción lechera.

La cuestión prejudicial

15. Mediante su cuestión prejudicial, el tribunal administratif d'Amiens pretende saber si el artículo 2 del Reglamento nº 1637/91 incluye entre los beneficiarios de las indemnizaciones por abandono de la producción lechera a los productores, titulares de explotaciones, que disponen de cantidades de referencia, pero que habían dejado de producir leche con anterioridad a la presentación de la solicitud de indemnización.

16. El artículo 2 del Reglamento nº 1637/91 impone dos condiciones cumulativas a los

beneficiarios de las indemnizaciones por abandono total y definitivo de la producción lechera, a saber: ser productores y disponer de cantidades de referencia en el momento de presentación de la solicitud.

17. En lo que respecta a la primera condición, posesión del *status* de productor de leche, el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 1637/91 establece lo siguiente:

«A petición del interesado y en las condiciones establecidas en el presente Reglamento, los Estados miembros concederán al productor, tal y como se define en el párrafo primero de la letra c) del artículo 12 del Reglamento (CEE) nº 857/84, o a cada productor asociado, en caso de aplicación del párrafo segundo de la letra c) del artículo 12 del mismo Reglamento, que se comprometa a abandonar total y definitivamente la producción lechera antes de una fecha por determinar, una indemnización pagadera en cinco anualidades [...]»

18. De este precepto se deduce con toda claridad que la noción de «productor» a la que se hace referencia en el Reglamento nº 1637/91 no es un concepto autónomo, sino la noción utilizada en todo el régimen de tasa suplementaria. Dicha noción de productor aparece regulada en la letra c) del artículo 12 del Reglamento nº 857/84. Según esta disposición, se entiende por 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:

— que venda leche u otros productos lácteos directamente al consumidor

— y/o que los entregue a un comprador».

El Reglamento (CEE) nº 1305/85 [6] modificó esta disposición con objeto de equiparar al productor determinadas agrupaciones de productores y sus asociaciones reconocidas en virtud del Reglamento (CEE) nº 1360/78. [7] El Estado francés señala en sus observaciones que este último Reglamento no se aplica en la región de Picardía, donde se encuentra el GAEC du Canada.

En la letra d) de este mismo precepto, la explotación se define como «el conjunto de las unidades de producción administradas por el productor y situadas en el territorio geográfico de la Comunidad».

6 — Reglamento (CEE) nº 1305/85 del Consejo, de 23 de mayo de 1985, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 857/84 por el que se establecen 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 137, p. 12; EE 03/34, p. 208).

7 — Reglamento (CEE) nº 1360/78 del Consejo, de 19 de junio de 1978, relativo a las agrupaciones de productores y sus asociaciones (DO L 166, p. 1; EE 03/14, p. 125).

19. Como ha señalado el Gobierno francés en sus observaciones, se deduce del tenor literal de la letra c) del artículo 12 del Reglamento nº 857/84 que sólo poseen la condición de productores los titulares de explotaciones que venden efectivamente leche u otros productos lácteos a los consumidores o a los compradores. *A sensu contrario*, no pueden ser considerados productores aquellos titulares de explotaciones que han dejado ya de realizar estas actividades.

20. Esta interpretación de la noción de productor se ha visto confirmada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, especialmente en la sentencia Ballmann, [8] en la que «[...] se reconoce la condición de productor a toda persona que administre una explotación, es decir, un conjunto de unidades de producción situadas en el territorio geográfico de la Comunidad, y que efectúe ventas o suministros de leche o de productos lácteos, sin que se requiera que el ganadero sea propietario de las instalaciones que utiliza para su producción».

21. El Tribunal de Justicia ha reafirmado posteriormente la necesidad de que el productor gestione la explotación, considerando que el arrendatario y no el arrendador cumplía este requisito. [9] El Tribunal no se ha referido expresamente a la necesidad de que el productor efectúe ventas o suministros de leche o de productos lácteos, pero en todas sus sentencias esta condición queda sobreentendida.

22. El segundo requisito impuesto a los beneficiarios de las indemnizaciones por abandono de la producción lechera es, como he indicado antes, la posesión de cantidades de referencia en el momento de presentar la solicitud. La letra a) del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 1637/91 señala que «será elegible el productor que disponga de una cantidad de referencia en virtud del artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68, en el marco de las fórmulas A o B y/o en el marco de las ventas directas [...]».

23. En principio, las disposiciones del régimen de tasa suplementaria atribuyen únicamente cantidades de referencia a los productores en activo, es decir, que efectúan ventas o suministros de leche o de productos lácteos. Como las cantidades de referencia permiten al responsable de una explotación producir leche o productos lácteos, su posesión por parte del titular de una explotación carece de sentido si éste no las utiliza. Por ello, entiendo que constituye una anomalía en la aplicación del régimen de tasa suplementaria el hecho de que un operador económico disponga de cuotas cuando ha cesado en su actividad de producción lechera. En estos supuestos, las cantidades de referencia del productor pasan a la reserva nacional para su redistribución por las autoridades del Estado miembro.

Esta reversión a la reserva nacional ha sido expresamente prevista por el segundo párrafo del artículo 5 del Reglamento (CEE)

8 — Sentencia de 15 de enero de 1991, Ballmann (C-341/89, Rec. p. I-25), apartado 12.

9 — Véanse, en especial, las sentencias de 9 de julio de 1992, Maier (C-236/90, Rec. p. I-4483), apartado 11, y de 27 de enero de 1994, Herbrink (C-98/91, Rec. p. I-223), apartado 20.

nº 3950/92, [10] adoptado con posterioridad a la fecha en la que ocurrieron los hechos en este asunto, pero constituía una solución establecida por el Tribunal de Justicia desde la sentencia Klensch de 25 de noviembre de 1986. [11] Ante la ausencia de una disposición expresa en el Reglamento nº 857/84 sobre el destino de las cantidades de referencia atribuidas a un productor que cesa voluntariamente su actividad, el Tribunal consideró en la sentencia Klensch que dicho Reglamento se oponía a que un Estado miembro decidiese su asignación, antes que a la reserva nacional, al comprador de la leche del productor saliente.

24. Ni el Reglamento nº 1637/91 ni ninguna otra disposición aplicable en el marco del régimen de tasa suplementaria permiten a un Estado miembro formular una excepción a las dos condiciones exigidas para que el titular de una explotación se beneficie de la indemnización por abandono de la producción lechera en caso de cese voluntario de la actividad con anterioridad a la presentación de la solicitud. Por tanto, la reglamentación comunitaria no posibilita en modo alguno la adopción de una solución, como la contenida en la Circular DEPSE/SDSA/C 91 del Ministerio francés de Agricultura, que permite solicitar la indemnización a los productores que han cesado ya de producir leche.

En un supuesto como éste, los órganos jurisdiccionales están obligados, en virtud del principio de primacía del derecho comunitario, a no aplicar las disposiciones y medidas nacionales, cualquiera que sea su rango, que admitan la concesión de las indemnizaciones por abandono de la producción lechera a titulares de explotaciones que posean cuotas, pero que no desarrollen actividad alguna de producción lechera.

25. En función de las consideraciones anteriores, creo que sólo pueden beneficiarse de las indemnizaciones por abandono total y definitivo de la producción lechera los titulares de explotaciones que cumplan las dos condiciones impuestas por el Reglamento nº 1637/91, a saber: ser productor en el sentido de la letra c) del artículo 12 del Reglamento nº 857/84 y estar en posesión de cantidades de referencia en el momento de presentación de la solicitud. El titular de una explotación que ha abandonado voluntariamente la producción lechera con anterioridad a la presentación de la solicitud de indemnización no puede ser considerado «productor» y, por consiguiente, no puede beneficiarse del régimen de indemnizaciones establecido por el Reglamento nº 1637/91, aunque posea cantidades de referencia.

26. Una interpretación sistemática del régimen de tasa suplementaria en su conjunto me permite avanzar algunas razones suplementarias, que avalan esta conclusión.

10 — Reglamento (CEE) nº 3950/92 del Consejo, de 28 de diciembre de 1992, por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 405, p. 1).

11 — Asuntos acumulados 201/85 y 202/85, Rec. p. 3477.

27. En primer lugar, la concesión de indemnización por abandono de la producción a personas que ya han cesado voluntariamente de producir leche no casa, como señala el Gobierno francés, con el objetivo básico del Reglamento nº 1637/91, que consiste en la reducción de las cantidades de leche comercializables, para cuya consecución fija indemnizaciones por la reducción de las cantidades globales garantizadas y por el abandono de la producción.

28. En segundo lugar, el régimen de tasa suplementaria ha introducido un sistema de limitación de la producción lechera en virtud del cual la posibilidad de producir para el titular de una explotación depende de la asignación de una cantidad de referencia a sus tierras. La cuota aumenta el valor de la explotación a la que se vincula y forma parte del patrimonio de su titular mientras desarrolle su actividad. Cuando el titular de la explotación abandona su actividad de producción de leche, es lógico que pierda su cuota en favor de la reserva nacional, porque ya no la necesita para seguir produciendo.

29. Por último, la posibilidad de que titulares de explotaciones que hayan cesado su actividad obtengan la indemnización por abandono de la actividad lechera sería contraria a la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia en virtud de la cual «el derecho de propiedad garantizado en el ordenamiento jurídico comunitario no implica el derecho a comercializar una ventaja, como las cantidades de referencia concedidas en el marco de una organización común de mercados, que no procede ni de bienes propios ni de la actividad profesional del interesado». [12]

Conclusión

30. A tenor de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada en este asunto en los términos siguientes:

«Las disposiciones del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1637/91 del Consejo, de 13 de junio de 1991, por el que se fija una indemnización relativa a la reducción

12 — Sentencias de 22 de octubre de 1991, Von Deetzen (C-44/89, Rec. p. I-5119), apartado 27, y de 24 de marzo de 1994, Bostock (C-2/92, Rec. p. I-955), apartado 19.

de las cantidades de referencia contempladas en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 y una indemnización por abandono definitivo de la producción lechera deben ser interpretadas en el sentido de que se oponen a que el titular de una explotación, que ha abandonado voluntariamente la producción lechera con anterioridad a la presentación de la solicitud de indemnización, pueda ser considerado productor y, por consiguiente, pueda beneficiarse del régimen de indemnizaciones establecido por dicho Reglamento, aunque posea cantidades de referencia.»