CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MARCO DARMON

presentadas el 3 de febrero de 1993 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. ¿Cuál es la incidencia sobre las cuotas de leche atribuidas a un productor, de un cambio de comprador durante el curso del «año lechero»? Tal es, en sustancia, la cuestión que plantea a este Tribunal de Justicia el tribunal de paix de Luxembourg.

2. El mercado lechero es objeto de una normativa comunitaria compleja que se plantea dos objetivos: poner remedio al desequilibrio estructural entre la oferta y la demanda y tener en cuenta la situación particular de determinados productores.

3. El Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, [1] modificó el Reglamento (CEE) nº 804/68, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos [2] completándolo mediante un artículo 5 *quater* que crea una tasa suplementaria a cargo de los productores o de los compradores de leche de vaca.

4. De este modo, en caso de que se sobrepase un volumen de producción sujeto a un techo, llamado cantidad de referencia e impuesto tanto a los productores como a sus compradores, se percibe una tasa suplementaria que permite cubrir el costo de comercialización de las cantidades excedentarias. [3]

5. La suma de las cantidades de referencia no puede sobrepasar, en cada Estado miembro, una cantidad garantizada. Para flexibilizar la rigidez de este sistema, una «reserva nacional» permite a los Estados miembros atribuir una cantidad de referencia específica a determinadas categorías de productores.

6. La tasa suplementaria es debido o bien *por el productor* sobre las cantidades de leche entregadas a un comprador y que, durante un período de doce meses, sobrepasan una cantidad de referencia igual a las entregas efectuadas por el interesado durante el año de referencia que haya determinado el Estado miembro de que se trata (fórmula A), o bien *por el comprador* (fórmula B). Esta última fórmula está definida por el apartado 1 del artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68, de conformidad con el artículo 1 del Reglamento nº 856/84, en los términos siguientes:

«— Todo [4] comprador de leche o de otros productos lácteos deberá una tasa sobre las cantidades de leche o de equivalentes de leche que le hayan sido entregadas por los productores y que, durante el período de doce meses de que se trate, sobrepasen una cantidad de referencia que debe determinarse.

* Lengua original: francés.

1 — Reglamento 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. 60).

2 — DO L 148, p. 13; EE 03/02 p. 146.

3 — Véase el primer considerando del Reglamento nº 857/84.

4 — Véase la rectificación publicada en el DO 1984 L 123.

— El comprador deudor de la tasa hará que repercuta esta última únicamente en los productores que hayan aumentado sus entregas, proporcionalmente a su contribución a la rebasamiento de la cantidad de referencia del comprador.» [5]

7. La fórmula B se separa fundamentalmente de la fórmula A en distintos puntos. En primer lugar, la industria láctea es deudora de la tasa suplementaria en caso de rebasamiento de la cantidad de referencia que le fue atribuida: existe fungibilidad de los productores individuales y el único criterio que ha de tenerse en cuenta es el rebasamiento de la cantidad de referencia del comprador. En cuanto tal, la rebasamiento de la cantidad individual atribuida a cada productor sigue sin tener influencia sobre la percepción de la tasa. [6] En segundo lugar, la industria láctea repercute la tasa sobre los productores que hayan aumentado sus entregas proporcionalmente a su contribución a la rebasamiento de la cantidad de referencia del comprador. [7] En tercer lugar, en el seno de una misma industria láctea, las entregas de los productores, en la parte que exceda de su cantidad de referencia, pueden ser compensadas por las entregas de productores «deficitarios» siempre que no se sobrepase la cantidad de referencia de la industria láctea. [8]

8. De este modo, si en el marco de la fórmula A del productor está sujeto a la tasa suplementaria cada vez que sobrepase su cantidad de referencia, la consecuencia del aumento de sus entregas por el productor, en el marco de la fórmula B, será función de la situación global de la industria láctea a la que él entrega su leche. [9]

9. Hay pues, con la fórmula B, una especie de «socialización de los riesgos» que permite una gestión más flexible y una utilización óptima de las cuotas. Ello explica que al principio la tasa fuera más elevada en caso de aplicación de la fórmula B que en caso de aplicación de la fórmula A. [10]

10. En otras palabras, en el marco de la fórmula B, se realiza una compensación a dos niveles. [11] *En el comprador*, las entregas excesivas de uno de los productores pueden ser compensadas por las entregas deficitarias de otro productor, con tal que la cantidad de referencia atribuida al comprador no se sobrepase. [12] *En el productor*, el exceso de

5 — La cantidad de referencia atribuida a las centrales lecheras representa el total de las cantidades de leche compradas en el curso de un año determinado. Véase el artículo 2 del Reglamento nº 857/84. El último guión del apartado 1 del artículo 5 *quater* fue modificado por el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 773/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987, que modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y los productos lácteos (DO L 78, p. 1). Este Reglamento es inaplicable *ratione temporis* al presente asunto.

6 — Véase el apartado 16 de mis conclusiones en el asunto Thévénot, sentencia de 28 de abril de 1988 (61/87, Rec. p. 2375).

7 — Tercer guión del segundo párrafo, del apartado 1 del artículo 5 *quater* del citado Reglamento nº 804/68, tal como fue completado por el artículo 1 del Reglamento nº 856/84.

8 — Véase apartado 11 de la sentencia Thévénot citada.

9 — Véase Sorasio, D.: Le nouveau régime de maîtrise de la production dans le secteur du lait et des produits laitiers, *Revue du Marché Commun*, nº 291, nov. 1985, p. 544.

10 — Véase el párrafo primero del artículo 1 del Reglamento nº 857/84. La tasa es actualmente igual, cualquiera que sea la fórmula, al 115 % del precio indicativo de la leche. Véase artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 3880/89 del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 857/84 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 378, p. 3).

11 — No examino aquí las compensaciones a las que se procede al nivel más amplio de la región y del territorio nacional (artículo 4 *bis* del Reglamento nº 857/84).

12 — De todos modos existen excepciones al principio de la compensación en el seno de la central lechera: las superaciones de importancia pueden ser sancionadas incluso si el productor de que se trata suministra a una central lechera que no haya superado su cantidad de referencia — lo que lleva a utilizar la fórmula A [véase el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 773/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987, que modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y productos lácteos (DO L 78, p. 1)].

producción en una época del año reabsorberse por una insuficiencia de producción en otra época del año, siempre que la cantidad de referencia individual del productor no se sobrepase.

11. Por consiguiente, en el marco de la fórmula B, el cambio de comprador a lo largo del año puede presentar, para un productor, un gran interés práctico: los productores relacionados con una industria láctea que corre el peligro de sobrepasar su cantidad de referencia podrían inclinarse por cambiar de comprador eligiendo una industria láctea que no corra ese riesgo, a causa de una disminución de la producción de sus abastecedores. [13]

12. El caso de sustitución de comprador a lo largo del año en el marco de la fórmula B esta previsto por el apartado 2 del artículo 7 del 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, [14] que dispone que la cantidad de referencia se establece en tal supuesto:

«— para la terminación del período de doce meses en curso, tomando en cuenta la totalidad o parte de la cantidad de referencia en proporción al tiempo que reste por transcurrir,

— [...]».

13. El apartado 1 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984, [15] precisa por último que «la cantidad de referencia del comprador se adapta especialmente para tener en cuenta [...] los casos de sustitución contemplados en el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 857/84, incluido el caso de paso de productores de un comprador a otro».

14. La sentencia Neu [16] se refería ya a la normativa luxemburguesa, que adoptó la fórmula B y previó que, en caso de cambio de comprador en el curso del año, una cantidad de referencia igual a la atribuida al proveedor debía sustraerse de la cantidad de referencia del primer comprador para transferirla a la cantidad de referencia del nuevo comprador, deduciendo un 10 % añadido a la reserva nacional. [17]

15. El Tribunal de Justicia consideró que semejante deducción era contraria al principio de libre elección de clientes y proveedores: la disminución de la cantidad de referencia en caso de cambio de comprador podría disuadir a los productores de cambiar de comprador para vender su producción a la industria láctea que les ofreciese condiciones más ventajosas. Esta reducción, precisó este Tribunal de Justicia, está tanto menos justificada cuando no hay una cantidad de leche suplementaria ofrecida en el mercado.

13 — En el caso de autos, el plazo de preaviso para dejar la primera industria láctea prohibía semejante práctica.

14 — DO L 90, p. 13.

15 — Reglamento por el que se fijan las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria prevista en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 (DO L 132, p. 11).

16 — Sentencia de 10 de julio de 1991 (asuntos acumulados C-90/91 y C-91/91, Rec. p. I-3617).

17 — Véase artículo 9 del Reglamento Gran Ducal de 7 de julio de 1987, relativo a la aplicación en el Gran Ducado de Luxemburgo del régimen de tasa suplementaria sobre la leche, *Mémorial*, p. 850.

16. El cambio de comprador no puede, pues, tener como consecuencia desfavorecer al productor. [18]

17. La presente cuestión prejudicial se refiere también a las dificultades planteadas por el cambio de productor y sobre la interpretación del artículo 7 del Reglamento nº 857/84.

18. Los hechos son los siguientes: el Sr. Hendel, demandado en el asunto principal, es productor de leche en el Gran Ducado de Luxemburgo. El 1 de enero de 1986, cesó de entregar su producción a Luxlait para vendérsela a Procola.

19. Tras haber pagado una tasa suplementaria por el ejercicio examinado, Luxlait demandó al Sr. Hendel por el pago de la cantidad de 17.977 LFR, que es la parte a repercutir sobre su antiguo asociado por el período de ordeñe de 1 de abril a 31 de diciembre de 1985.

20. El Juez al que se sometió el asunto plantea, en sustancia, la cuestión siguiente. [19] En el marco de la fórmula B, un rebasamiento de entrega a uno de los compradores, ¿puede compensarse con una entrega menor al comprador nuevo, de forma que no haya multa más que si hay rebasamiento de la cuota total concedida al productor, con independencia de la distribución de esta cuota entre los dos compradores?

21. Se impone una cuestión previa: El apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84, [20] ¿se refiere a la hipótesis en que, en el marco de la fórmula B, un productor de leche cambia, por propia iniciativa, de industria láctea a la que suministra, sin que haya una transmisión de empresa entre los compradores?

22. Parece, a primera vista, que no procede distinguir donde la ley no distingue y que también hay sustitución de comprador, a los efectos del apartado 2 del artículo 7, cuando ésta tiene lugar por iniciativa del productor.

23. Más aún, el artículo 6 del Reglamento nº 1371/84 prevé que, «en el marco de la fórmula B, la cantidad de referencia del comprador se adapta especialmente para tener en cuenta [...] d) los casos se sustitución contemplados por el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84, *incluido el caso de paso de productores de un comprador a otro*». [21]

24. En la sentencia de 25 de noviembre de 1986, Klensch, [22] interpretando el Reglamento (CEE) nº 857/84 y especialmente el apartado 2 de su artículo 7, este Tribunal de Justicia decidió que, cuando un productor sujeto a la fórmula B, cese espontáneamente

18 — Sentencia Neu, antes citada, apartado 13.

19 — El texto exacto de la cuestión prejudicial figura en el informe para la vista (I-4).

20 — El apartado 2 del artículo 7 no ha sido modificado por la nueva redacción de este artículo, con arreglo al artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 590/85 del Consejo, de 26 de febrero de 1985, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 857/84 por el que se establecen las normas generales para la aplicación de la tasa prevista en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 68, p. 1).

21 — El subrayado es mío. Véase también el apartado 1 del artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión, de 3 de junio de 1988, por el que se fijan las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria prevista en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68. Este Reglamento procedió a una refundición de la normativa aplicable en la materia (véase su segundo considerando).

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

su actividad, su cantidad de referencia individual no sigue en poder del comprador, sino que debe atribuirse a la reserva nacional. Y el propio Tribunal condenó una interpretación que «conduciría [...] a vincular a su antiguo comprador al productor que, habiendo cesado en sus actividades, quisiera reemprenderlos, privándole de la facultad de optar por otro comprador en este momento». [23]

25. Está claro, por lo tanto, que el apartado 2 del citado artículo 7 engloba de manera genérica todas las hipótesis de sustitución total o parcial de un comprador por otro, incluido el supuesto de un cambio de comprador a iniciativa del productor.

26. Para interpretar este texto, procede tener en cuenta tres normas esenciales:

— control de la producción de leche en primer lugar: este principio fundamental del sistema de cuotas impone que todo rebasamiento de su cantidad de referencia por el comprador dé lugar a tasa suplementaria;

— libre elección de clientes y proveedores, en segundo lugar: es la principal enseñanza de la sentencia Neu;

— solidaridad entre productores, por último: no actúa más que en el interior de una misma industria láctea. [24]

27. Examinaré por partes la interpretación de este artículo tal como resulta de su aplicación en Luxemburgo y tal como la propone el Sr. Hendel por una parte y la Comisión por otra parte.

28. El apartado 2 del artículo 7 se aplica del siguiente modo en el Gran Ducado: la cantidad de referencia anual del productor se distribuye entre los compradores en función del tiempo durante el cual han realizado sus ventas a cada uno de ellos.

29. Esta solución, fiel a primera vista a la letra del texto, no me parece conforme ni a su espíritu ni a la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia.

30. En efecto, el productor puede ser penalizado con la contribución a la tasa suplementaria debida por el primer comprador, mientras que, por una entrega inferior al segundo comprador, no supere la cantidad de referencia individual. Podría en tal caso ser disuadido de cambiar de industria láctea durante un ejercicio y verse obligado así a renunciar a condiciones económicas más ventajosas.

31. Ahora bien, conforme a la sentencia Neu [25] de este Tribunal de Justicia, el principio de libre elección de comprador se opone a que un productor que decida cambiar de comprador a lo largo del año sea colocado en una situación menos favorable que quien no ha cambiado de industria láctea. [26] El Tribunal de Justicia ha destacado que tal era

23 — Apartado 22.
24 — Sentencia Thévénot, antes citada, apartado 11.
25 — Antes citada, especialmente apartado 11.
26 — Apartado 13.

especialmente el caso cuando el cambio de comprador no supone la oferta en el mercado de ninguna cantidad suplementaria de los productos de que se trata. [27]

32. Por lo tanto, igual que no podría justificar una disminución de la cantidad de referencia, el cambio de comprador no puede llevar, con la misma cantidad anual de entregas, al pago de tasas suplementarias en el caso de que no serían debidas a falta de tal cambio.

33. El Sr. Hendel, por su parte, sugiere una adaptación del sistema luxemburgués. Sostiene que las superaciones de entregas a Luxlait durante el período del 1 de abril al 31 de diciembre de 1985 pueden compensarse con la «subentrega» a Procola durante el período del 1 de enero al 31 de marzo de 1986. Se funda especialmente en los principios sacados de la sentencia Neu: el cambio de comprador a lo largo de un ejercicio no debe desfavorecer al productor que lo realiza en relación con el que permanece con el mismo comprador.

34. Esta solución tampoco puede admitirse.

35. Reabsorber a lo largo del año lechero el excedente momentáneo de producción permite ciertamente al productor —por una especie de compensación interna en su explotación— mantenerse en los límites de su cantidad de referencia individual.

36. Pero, para llegar a ello, el demandado en el asunto principal desnaturaliza, a mi parecer, el sistema de compensación entre productores establecido por la fórmula B. En efecto, propone proceder a una compensación entre las cantidades entregadas a los diferentes compradores. Esto vendría a sustituir la compensación entre productores en el seno de una misma industria láctea por una compensación entre compradores, es decir, entre industrias lácteas lo que sería contrario a la ratio legis del Reglamento.

37. Por fin, la Comisión sugiere repartir la cantidad de referencia entre los compradores sucesivos proporcionalmente a los períodos en que compraron la leche al productor durante la misma campaña, «aplicada al perfil medio de las entregas efectivas en el curso de los tres ejercicios anteriores». De este modo se tendrían en cuenta dos imperativos:

— la producción lechera no es lineal, sino que está sujeta, a lo largo del año, a variaciones que hay que tener en cuenta;

— los productores pueden aprovechar —dentro del período de doce meses en curso— las cantidades de referencia individuales no utilizadas por otros productores que suministran al mismo comprador.

38. Tampoco puedo aceptar esta solución.

39. En efecto, la cantidad de referencia individual anual del productor se distribuiría entre los sucesivos compradores a partir de una media de la producción de los tres últimos años. Ello supone que ésta es representativa y no permite proceder a la distribución de la cantidad de referencia del productor que cambia de comprador cuando cuenta con menos de tres años de actividad.

27 — Apartado 14.

40. Más aún: semejante interpretación del apartado 2 del artículo 7 presentaría el mismo inconveniente que la mantenida por el Gran Ducado de Luxemburgo: el productor podría quedar sujeto a la tasa suplementaria, incluso cuando, durante el año, no haya superado la cantidad de referencia.

41. Las diferentes interpretaciones propuestas hacen destacar la dificultad de conciliar el principio de libre elección de clientes y proveedores (el productor que cambia de industria láctea no debe ser desfavorecido en relación con quien no lo hace) y la norma de compensación entre productores de una misma industria láctea (las cantidades de referencia no utilizadas por los productores de una industria láctea no pueden servir para compensar excedentes de entregas de otros productores de esta misma industria láctea).

42. Parece sin embargo que estos principios son conciliables si se reparte de modo diferente la cantidad de referencia del productor entre los compradores.

43. Se puede efectivamente concebir un sistema que tenga en cuenta las cantidades *realmente* entregadas al primer comprador.

44. La cantidad de referencia atribuida al primer comprador sería igual a la cantidad de leche efectivamente entregada a éste dentro del límite de la cantidad anual de referencia del productor. [28]

45. La cantidad de referencia atribuida al segundo comprador sería igual al saldo, es decir, a la diferencia entre la cantidad de referencia anual individual del productor y las cantidades entregadas por él al primer comprador.

46. Esta solución presenta cierto número de ventajas.

47. El productor no puede ser obligado a pagar una tasa suplementaria respecto al período en que estuvo en relación con el primer comprador mientras no haya superado su cantidad de referencia anual individual.

48. Dentro de este límite, cuanto mayor sea la entrega del productor interesado, mayor es la cantidad de referencia del comprador. Si el productor afectado no pone a disposición de otros productores las cantidades de referencia que no haya utilizado, tampoco hace falta recurrir, para compensar un excedente de entregas, a las cantidades no utilizadas por éstos. La modificación de su situación no tiene efectos —por consiguiente— respecto a los otros productores que venden al primer comprador.

49. Si, en el marco de las entregas al primer comprador, el productor hubiera sobrepasado su cuota de referencia anual individual, podría ser que tuviera que contribuir lógicamente a la tasa suplementaria en el marco de esta industria láctea, si este rebasamiento no fuera compensada por las cantidades no utilizadas por los demás productores.

50. En caso de entrega inferior al segundo comprador, las cantidades no utilizadas estarían a disposición de los otros productores

28 — Esta cantidad de referencia es la que hubiera sido atribuida al comprador si el productor no hubiera cambiado de industria láctea.

que venden a este último. No habría, pues, compensación entre las industrias lácteas.

51. En el momento de concluir, me parece oportuno recordar reiterada la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia según la cual

«cuando un texto de Derecho comunitario derivado exige una interpretación, debe interpretarse, siempre que sea posible, de la manera que mejor se adecua las disposiciones del Tratado y los principios generales del Derecho comunitario». [29]

52. De todas maneras no hay que disimular. La solución que propongo al Tribunal de Justicia lleva hasta el límite la interpretación de la expresión «en proporción al tiempo que falta por transcurrir» que aparece en el apartado 2 del artículo 7.

53. Si me he decidido a hacerlo, es porque, por una parte, el respeto de los principios citados ha llevado ya a este Tribunal de Justicia, en su sentencia Neu, a una interpretación muy comprensiva del apartado tercero del mismo artículo y, por otra parte, teniendo en cuenta esta sentencia, la Comisión propone a su vez una lectura igualmente audaz de la disposición que se examina.

54. Propongo pues que el Tribunal de Justicia declare:

«En el marco de la fórmula B del régimen de tasa suplementaria sobre la leche establecido por el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) n° 856/84, el productor que cambia de comprador en el curso de un período de doce meses no puede verse obligado a pagar una tasa suplementaria más que si ha superado, a lo largo del año, la cantidad de referencia que se le ha atribuido. A tal efecto, dicha cantidad se reparte entre sus compradores sucesivos, de manera que sea igual, para el primero, a las cantidades que le hayan sido entregadas efectivamente y, para el segundo, a la cantidad de referencia anual del productor rebajada en las cantidades entregadas al primer comprador.»

29 — Sentencia Neu, antes citada, apartado 12. Véase también sentencia Klensch, antes citada, apartado 21.