CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. L.A. GEELHOED

presentadas el 12 de julio de 2001 [1]

I. Introducción

1. En el presente asunto, la High Court de Irlanda ha planteado al Tribunal de Justicia tres cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del artículo 7, apartado 1, del 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. [2] Dichas cuestiones versan sobre la licitud de una medida nacional que tiene por efecto que, en caso de enajenación de una explotación lechera, una parte de la cuota lechera que corresponde a dicha explotación no se transmite al adquirente junto con esta última, sino que se añade a la reserva nacional. Este tipo de medida se denomina «clawback» [3] en el presente asunto.

II. Marco jurídico

2. El régimen de tasa suplementaria sobre la leche de vaca fue establecido el 1 de abril de 1984 por el Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68 [4] por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos. [5] De conformidad con el artículo 5 *quater* del Reglamento nº 856/84 modificado, dicha tasa «tendrá como objetivo el control del crecimiento de la producción lechera permitiendo al mismo tiempo las evoluciones y las adaptaciones estructurales necesarias, teniendo en cuenta la diversidad de las situaciones nacionales, regionales o de las zonas de recogida en la Comunidad». En virtud de dicho Reglamento, a cada productor de leche que cumpliera determinados requisitos se le asignaba una cuota lechera. [6]

3. El Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 quater del Reglamento nº 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos, [7] estableció normas más específicas. El artículo 7 de dicho Reglamento disponía lo siguiente:

«1. En caso de venta, arrendamiento o transmisión por herencia de una explota-

1 — Lengua original: neerlandés.

2 — DO L 405, p. 1.

3 — Este término se traduce literalmente como recuperación. El órgano jurisdiccional de remisión emplea asimismo el término «trasvase» (en inglés «siphoning off»).

4 — Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, 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 (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146).

5 — DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61.

6 — En el Reglamento se utiliza el término «cantidad de referencia».

7 — DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64.

ción, la cantidad de referencia correspondiente se transferirá total o parcialmente al comprador, al arrendatario o al heredero según las modalidades que deben determinarse.

[...]

3. Los Estados miembros podrán prever que una parte de las cantidades de que se trate se añada a la reserva contemplada en el artículo 5.»

Este Reglamento fue derogado el 1 de abril de 1993.

4. Este régimen se mantuvo hasta el 1 de abril de 2000 en virtud del Reglamento nº 3950/92. [8] El artículo 1 de dicho Reglamento establece lo siguiente:

«A partir del 1 de abril de 1993 y durante siete nuevos períodos consecutivos de doce meses, se establece una tasa suplementaria con cargo a los productores de leche de vaca por las cantidades de leche o de equivalentes de leche que se entreguen a un comprador o se vendan directamente para su consumo durante el período de doce meses en cuestión y que sobrepasen la cantidad que se determine. La tasa se fija en el 115 % del precio indicativo de la leche.»

5. El artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 3950/92 dispone:

«1. La cantidad de referencia individual disponible de cada explotación será igual a la cantidad disponible a 31 de marzo de 1993, adaptada, en su caso, para cada uno de los períodos considerados, de forma que la suma de las cantidades de referencia individuales de igual naturaleza no rebase la cantidad global correspondiente contemplada en el artículo 3, habida cuenta de las reducciones que puedan imponerse para alimentar la reserva nacional a que hace referencia el artículo 5.»

6. El Reglamento nº 3950/92 ha mantenido igualmente el régimen de reserva nacional. Para una comprensión correcta de dicho régimen, me remito al considerando decimotercero del citado Reglamento, que tiene el siguiente tenor: «considerando que la experiencia adquirida ha demostrado que la aplicación del presente régimen supone la existencia de una reserva nacional destinada a recibir todas las cantidades que, por una u otra razón, no hayan sido asignadas individualmente o hayan dejado de serlo; que el Estado miembro se puede encontrar en la necesidad de disponer de cantidades de referencia para responder a situaciones especiales, determinadas por criterios obje-

8 — El Reglamento (CE) nº 1256/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, que modifica el Reglamento nº 3950/92 (DO L 160, p. 73), prolonga de nuevo el período de aplicación del régimen, en esta ocasión hasta el 1 de abril de 2008.

tivos; que conviene, a tal fin, autorizarlo a alimentar la reserva nacional, en particular tras una reducción lineal del conjunto de las cantidades de referencia». Más específicamente, el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento nº 3950/92, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 1560/93,[9] dispone lo siguiente:

«Dentro de las cantidades contempladas en el artículo 3, los Estados miembros podrán alimentar su reserva nacional, cuando se haya efectuado una reducción lineal de todas las cantidades de referencia individuales, con objeto de conceder cantidades adicionales o específicas a determinados productores según criterios objetivos establecidos de acuerdo con la Comisión, sin perjuicio de las disposiciones de los párrafos segundo y tercero del apartado 2 del artículo 3.»

7. Por último, cito el artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 3950/92:

«1. En caso de venta, arrendamiento o transmisión por herencia de una explotación, se transferirá a los productores que se hagan cargo de ella la cantidad de referencia disponible, con arreglo a modalidades que determinarán los Estados miembros teniendo en cuenta las superficies utilizadas para la producción de leche u otros criterios objetivos y, en su caso, la existencia de un acuerdo entre las partes. La parte de la cantidad de referencia que, en su caso, no sea transferida con la explotación se añadirá a la reserva nacional.

Las mismas disposiciones se aplicarán a los demás casos de transferencias que impliquen para los productores efectos jurídicos comparables.

[...]»

8. En el momento en que se produjeron los hechos que dieron lugar al presente procedimiento, las medidas nacionales de ejecución de estas disposiciones comunitarias vigentes en Irlanda figuraban en las European Communities (Milk Quota) Regulations 1995.[10] El artículo 4, apartado 19, de dicha norma disponía que la cuota lechera se transmite con la explotación transferida. Sin embargo, el Minister for Agriculture and Food (en lo sucesivo, «ministro») puede determinar en qué casos una parte de la cuota no se transmite con la explotación, sino que se añade a la reserva nacional (el «clawback»). Adopta esa decisión mediante una comunicación publicada en un periódico de difusión nacional.

9. Desde octubre de 1995, el ministro ha adoptado una serie de medidas de «clawback» con arreglo a las citadas disposiciones. En particular, mediante la comunicación nº 266/19, publicada en la prensa el

9 — Reglamento del Consejo, de 14 de junio de 1993, por el que se modifica el Reglamento nº 3950/92 (DO L 154, p. 30).

10 — Statutory Instrument nº 266 de 1995.

19 de marzo de 1998, adoptó una medida de «clawback» en virtud de la cual, en caso de venta o arrendamiento de una explotación lechera, el 20 % de la cuota lechera no se transmite con la explotación, sino que se añade a la reserva nacional. Dicha comunicación, al igual que todas las comunicaciones anteriores relativas a medidas de «clawback», fue sustituida por la comunicación nº 266/20, publicada en la prensa el 4 de abril de 1998. Dicha sustitución se debía, entre otras cosas, a ciertas cuestiones relativas a la concreta aplicación del «clawback» del 20 % a las transacciones celebradas en torno al 19 de marzo de 1998. En resumen, el ministro aplicó a cada compra o arrendamiento de terrenos posterior al 19 de marzo de 1998 un «clawback» del 20 % de la cuota lechera.

III. Hechos y procedimiento

10. Las cuestiones prejudiciales se suscitaron en el marco de un litigio entre los Sres. G. Mulligan, T. O'Sullivan, T. Power y H. Duncan, por una parte, y el ministro irlandés de Agricultura y el Attorney General, por otra.

11. El Sr. Mulligan, primer demandante, es un antiguo productor de leche que se vio obligado a vender su explotación en abril de 1998 como consecuencia de una artritis reumática. Su explotación era de tipo familiar y fue vendida al Sr. O'Sullivan, propietario de una finca colindante. El valor de la explotación del Sr. Mulligan se vio reducido por la aplicación de un «clawback» del 20 % por parte del ministro. El Sr. Mulligan tenía una cuota lechera de 50.915 galones, correspondiente a una explotación de aproximadamente 115 acres situada en Clonin Rhode, en el condado de Offaly.

12. El Sr. O'Sullivan, segundo demandante, es propietario de una finca colindante, situada en Clonin Rhode, en el condado de Offaly. En abril de 1998, compró la finca del primer demandante y la cantidad de referencia correspondiente. Con ocasión de la compra, el ministro aplicó un «clawback» del 20 % sobre la cantidad de referencia. Como consecuencia del «clawback» del 20%, se pagó un precio (reducido) de 438.000 IEP. Las fincas mencionadas fueron inscritas a nombre del Sr. P. O'Sullivan, hijo del segundo demandante.

13. El Sr. Power, tercer demandante, es productor de leche y propietario de 125 acres de terreno en Garrynoe Ballingarry Thurles, en el condado de Tipperary. Era titular de una cuota lechera de 38.000 galones, correspondiente a su explotación. Como consecuencia de su mala salud y de las crecientes deudas, en marzo de 1998 aproximadamente una parte de su finca se puso a la venta mediante subasta. Hubo varios compradores interesados. Con la publicación de la comunicación nº 266/20, de 20 de abril de 1998, desapareció el interés de posibles compradores y el Sr. Power se vio obligado a transmitir su cuota de leche por un precio reducido al comprador de su leche, una cooperativa lechera, mediante un plan de reestructuración.

14. El Sr. Duncan, cuarto demandante, era propietario de una explotación de aproximadamente 55 acres y de una cantidad de

referencia de 59.000 galones en Mount Alexander Gorey, en el condado de Wexford. Adquirió las tierras en la segunda mitad de los años ochenta, a precio de mercado. La cuota lechera correspondiente a la explotación fue igualmente uno de los elementos determinantes de dicho precio. A principios de 1998 decidió abandonar la producción de leche y arrendar su finca y su cuota lechera. Como consecuencia de la introducción del «clawback del 20 %», corría el riesgo de que esta reducción se le aplicase dos veces seguidas si arrendaba las fincas y la cuota durante un tiempo y las vendía en un momento posterior. En consecuencia, consideró que no tenía otra opción que vender su finca y su cuota de leche en lugar de arrendarlas. Tras la venta, supo que la medida de «clawback» del 20 % había dado lugar a una disminución considerable del precio de venta.

15. Los cuatro demandantes en el litigio principal negaron la validez de la comunicación nº 266/20 e interpusieron un recurso en el que solicitaban la modificación de la comunicación y el restablecimiento de su situación anterior, incluyendo el pago de una indemnización por daños y perjuicios.

16. En dicho litigio, la High Court de Irlanda ha presentado, mediante resolución de 30 julio de 1999, recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 18 de agosto de 1999, una petición de decisión prejudicial sobre las cuestiones siguientes:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 3950/92 del Consejo en el sentido de que un Estado miembro puede establecer que, en caso de venta o arrendamiento, parte de la cantidad de referencia disponible en una explotación no se transmita con la explotación a los productores que la adquieran, sino que se añada a la reserva nacional mediante una "recuperación" o "trasvase" u otro mecanismo de deducción similar?

2) Si la respuesta a la primera cuestión fuese afirmativa, ¿está el procedimiento elegido por el Estado miembro para adoptar dicha disposición sujeto únicamente a los principios del Derecho nacional o a los principios fundamentales del Derecho comunitario, incluido el principio de seguridad jurídica?

3) Si la respuesta a la primera cuestión fuese afirmativa y el procedimiento nacional estuviese sujeto al Derecho comunitario, ¿es contrario al principio de seguridad jurídica de Derecho comunitario un procedimiento nacional por el que, por vía reglamentaria, el Estado miembro faculta a la autoridad competente para fijar los supuestos de transmisiones mencionados en el artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 3950/92 del Consejo en los que una parte de la cuota lechera no se transmite junto con la explotación, sino que se añade a la reserva nacional, y establece que dicha fijación ha de hacerse mediante una comunicación administrativa que debe publicarse en un periódico de difusión nacional?»

IV. Contexto del litigio

El régimen de tasa suplementaria: un régimen estable

17. El régimen de tasa suplementaria fue establecido el 1 de abril de 1984 con objeto de controlar la producción de leche en la Comunidad Europea. Con la introducción de cuotas lecheras individuales se pretendía contener la producción de las explotaciones lecheras existentes y combatir la entrada en el mercado de nuevas explotaciones. Las cuotas lecheras individuales determinan la cantidad de leche que un ganadero de vacuno lechero puede producir sin que se le imponga una tasa suplementaria de un importe prohibitivo. El volumen de la cuota lechera individual se determina, en principio, en función de la producción histórica de leche de la explotación.

18. El régimen se caracteriza por su estabilidad. La producción de leche se fija tanto para la Unión Europea y los Estados miembros como para cada una de las explotaciones lecheras. No obstante, debo añadir que dicha fijación no es completa. En primer lugar, el régimen está limitado en el tiempo: en 1984, se previó para un período de cinco años. En segundo lugar, el volumen de la producción total de leche debe mantenerse en proporción a la demanda de productos lácteos en el mercado. Ello entraña que las oscilaciones limitadas, a menudo de carácter anual, de la cuota lechera sean inherentes al régimen de tasa suplementaria. En tercer lugar, la limitación de la producción no debe impedir el futuro desarrollo del sector del ganado vacuno lechero. En circunstancias particulares cabe, por tanto, adquirir derechos de producción lechera que no estén basados en la producción histórica o que sólo se basen parcialmente en ella. Una parte de dichos derechos de producción lechera atribuidos a los Estados miembros pueden utilizarse con tal objeto.

19. No obstante, todos estos matices no pueden menoscabar la característica principal de este régimen: la estabilidad. Ésta se deriva de la propia concepción de dicho régimen, si bien se ha visto reforzada por el hecho de que el régimen, que inicialmente tenía una duración de 5 años, se ha mantenido en vigor hasta la fecha sin que haya sufrido modificaciones de importancia.

20. A mi juicio, para controlar la producción de leche era ineludible establecer un régimen que se caracterizase por su estabilidad. En efecto, dicho régimen se dirige en primer lugar al ganadero de vacuno lechero. Éste debe poder adoptar sus decisiones empresariales en un entorno que ofrezca una certidumbre razonable. Las inversiones en una explotación lechera, tales como la compra de terrenos, la construcción de un establo o la adquisición de ganado, no se traducen, en efecto, en la obtención inmediata de beneficios. Un ganadero de vacas lecheras tampoco puede modificar de un día para otro el volumen de su producción, sin que ello entrañe graves riesgos para la continuidad de su explotación.

21. Quiero resaltar esta necesidad de estabilidad, puesto que impone determinados requisitos a la intervención de los poderes públicos. A continuación paso a abordar este punto de forma más detallada. La necesidad de estabilidad distingue al régimen de tasa suplementaria de otros componentes de la política agrícola común, en la que la posibilidad de adaptar de forma efectiva y flexible las medidas adoptadas por los poderes públicos a un mercado en rápida evolución tiene carácter prioritario. Pienso, por ejemplo, en el régimen de restituciones a la exportación, que se dirige a los operadores económicos que venden productos agrícolas en el mercado mundial y están habituados a la rapidez de los cambios en el mercado y tienen la capacidad para tenerlos en cuenta.

La evolución del régimen

22. Por otra parte, con el transcurso de los años este régimen estable ha experimentado cierta evolución. El alcance tanto jurídico como económico de las cuotas lecheras se limitaba inicialmente al objetivo para el que habían sido establecidas, a saber limitar el volumen de la producción de leche en las explotaciones y servir de base para la fijación de la tasa.

23. En estrecha relación con este objetivo se han formulado normas sobre la transmisibilidad de dichas cuotas lecheras: éstas, en principio, sólo pueden ser transmitidas junto con la finca a la que están vinculadas. En otras palabras, las cuotas lecheras forman parte de la explotación lechera. Si se transmite una explotación, la cuota lechera la acompaña automáticamente. De este modo, el legislador comunitario ha pretendido impedir que el régimen de tasa suplementaria conduzca a la concentración de las explotaciones lecheras en manos de un reducido número de grandes productores que disponen del dinero necesario para adquirir las cuotas lecheras. A su vez, ello entrañaría una intensificación no deseada de la producción de leche.

24. Poco a poco, las cuotas lecheras han ido adquiriendo una nueva función social. [11] Sin que ello fuera el objetivo inicial del régimen de tasa suplementaria —y sin que se debiera a una modificación de dicho régimen—, las cuotas lecheras se han transformado en bienes patrimoniales susceptibles de ser valorados económicamente. Se han convertido en un aspecto determinante del valor de una finca y de una explotación, por ejemplo para los bancos a la hora de conceder hipotecas o créditos. Asimismo, las propias cuotas lecheras han sido objeto de transacciones comerciales. Por ejemplo, podían ser arrendadas o transmitidas con carácter temporal.

25. Además, con el transcurso de los años, se han flexibilizado las normas que regulan las cuotas lecheras, si bien sin modificar la regla general —la cuota lechera sigue a la

11 — Véanse también las conclusiones, interesantes en este punto, presentadas por el Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo Colomer en el asunto en que recayó la sentencia de 17 de diciembre de 1998, Demand (C-186/96, Rec. p. I-8529).

finca—. Ya en 1988 [12] se permitió una primera excepción a esta regla general, a saber, en caso de transmisión de la finca a los poderes públicos o por razones de utilidad pública, así como, en determinados casos, tras la expiración de un contrato de arrendamiento. El Reglamento nº 3950/92 prevé otras excepciones. Así, su artículo 6, apartado 1, permite las cesiones temporales de cuotas lecheras, si el productor que dispone de la cuota no tiene la intención de utilizarla. Dicha cesión temporal suele ser calificada de arrendamiento de la cuota lechera. Además, el artículo 8 del Reglamento nº 3950/92 prevé la posibilidad de ceder cuotas lecheras sin transferir las tierras «a fin de llevar a buen término la reestructuración de la producción de leche a los niveles nacional, regional o de las zonas de recogida, o de mejorar el medio ambiente». Esas flexibilizaciones del régimen no tenían solamente relevancia para las transmisiones de tierras y de cuotas lecheras, sino que también contribuyeron a convertir las cuotas lecheras en valores patrimoniales autónomos.

Intervención de los poderes públicos

26. La estabilidad del régimen —al igual que la de la cuota lechera individual— impone ciertos requisitos a la intervención de los poderes públicos. Éstos no pueden intervenir sin más, súbita e inesperadamente, en un régimen estable. Los productores de leche pueden legítimamente esperar que el derecho que se les confiere conserve su valor a largo plazo. En ello se distinguen del operador económico antes mencionado que vende los productos agrícolas en el mercado mundial acogiéndose a las restituciones a la exportación, que sabe pueden ser modificadas en cualquier momento. Una intervención súbita e inesperada en las cuotas lecheras individuales pone asimismo en peligro la dinámica de las explotaciones de vacuno lechero, puesto que los riesgos aumentan excesivamente y los interesados renuncian a efectuar las inversiones necesarias.

27. En primer lugar, es necesario que los poderes públicos dispongan de una competencia explícita e inequívoca. En efecto, cualquier intervención relativa al volumen de las cuotas lecheras tiene consecuencias trascendentales para los titulares del derecho. Su gestión se ve directamente afectada y la intervención repercute directamente en su situación patrimonial, puesto que la cuota lechera representa un valor patrimonial.

28. La exigencia de una competencia legal para poder intervenir en una cuota lechera individual se desprende asimismo de la protección del derecho de propiedad. Como ya he señalado, en el transcurso de su existencia, la cuota lechera se ha convertido en un elemento patrimonial independiente con un valor económico en el mercado. A primera vista, dichas cuotas se han convertido de este modo en derechos patrimoniales sobre los que el titular puede hacer valer un derecho de propiedad. Por tanto, el titular puede acogerse, en particular, a la protección del artículo 1 del

12 — Véase el artículo 7, apartado 4, del 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 nº 804/68 (DO L 139, p. 12).

Protocolo adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (en lo sucesivo, «CEDH»). Asimismo, ha de señalarse que el artículo 17 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea [13] reconoce el respeto al derecho de propiedad. No obstante, en el estado actual del Derecho comunitario esta Carta no tiene efecto vinculante.

29. El segundo requisito al que debe ajustarse la intervención de los poderes públicos se desprende del principio de seguridad jurídica. Aunque los poderes públicos tengan competencia legal para intervenir, ello no basta para determinar en qué medida y en qué circunstancias cabe admitir una intervención. Parto del principio según el cual cuanto más intensamente afecte a la intervención de los poderes públicos a la cuota lechera, más requisitos deberá cumplir dicha intervención. En otras palabras, la intervención de los poderes públicos debe ser proporcionada. A la luz de lo expuesto, la admisibilidad de una intervención de los poderes públicos en un régimen estable depende de en qué medida se respete la confianza legítima del productor de leche.

30. Con respecto a dicha confianza legítima, es importante resaltar que la cuota lechera es un derecho conferido por los poderes públicos que, en principio, también puede ser revocado. Por un lado, el régimen de tasa suplementaria se caracteriza por su estabilidad; por otro, en las diversas normativas comunitarias se subraya siempre su carácter temporal. Un productor de leche no puede suponer que el derecho que se le ha concedido sobre una cantidad exenta de tasa suplementaria sea perpetuo. Siempre existe el riesgo de intervención de los poderes públicos. Para responder a la cuestión de si se ha vulnerado la confianza legítima de un productor de leche, procederá determinar si el ganadero de vacuno lechero debía razonablemente contar con el riesgo de una u otra forma de intervención de los poderes públicos, en otras palabras, si la intervención era previsible. Si el ganadero ha podido tener en cuenta la intervención, debe adoptar las medidas necesarias para limitar el perjuicio que dicha intervención pueda ocasionar. Trasladado al régimen de tasa suplementaria, ello significa que el ganadero de vacuno lechero deberá estructurar su explotación de modo tal que pueda hacer frente sin dificultades a los —limitados— ajustes a la baja de la cuota lechera. En efecto, el volumen de la cuota lechera no es un dato constante. En caso de enajenación o de adquisición de tierras a las que se ha asignado una cuota lechera, el ganadero de vacuno lechero deberá tener también en cuenta estas incertidumbres limitadas, que pueden reflejarse en el precio de las tierras.

31. Además, los poderes públicos pueden procurar que las consecuencias materiales de su intervención sean limitadas. En primer lugar, será determinante el alcance de la propia intervención. Los poderes públicos pueden reducir la cuota lechera en un porcentaje exiguo. De este modo velarán por que la medida respete en mayor medida las exigencias de la proporcionalidad. Asimismo, una medida inadmisible en sí misma puede no obstante cumplir las exigencias de la proporcionalidad. Piénsese, en primer lugar, en la oferta de una compensación económica. Si un ganadero de vacuno lechero ha de hacer frente a una intervención imprevista en su cuota lechera que tenga consecuencias importantes en la

13 — DO 2000, C 364, p. 1.

gestión de su explotación, una ayuda económica puede sin duda alguna atenuar considerablemente dichas consecuencias. En segundo lugar, un período transitorio puede suponer una cierta mitigación. Si la disminución de la cuota lechera no se produce súbitamente, sino una vez transcurrido cierto período, el ganadero podrá ajustar progresivamente la gestión de su explotación.

32. Por último, quiero resaltar otro elemento. La intervención debe estar justificada desde el punto de vista del interés general. El Reglamento nº 3950/92 prevé algunas razones de interés general. A este respecto, me remito a su artículo 8, que menciona la reestructuración de la producción de leche y la mejora del medio ambiente. Por lo demás, los Estados miembros disponen de un amplio margen discrecional. Así, los «criterios objetivos» mencionados en el artículo 5 del Reglamento constituyen un fundamento suficiente para la asignación de cantidades suplementarias a determinados ganaderos de vacuno lechero y, de este modo, para la reducción de las cuotas lecheras de otros ganaderos. El artículo 7 del Reglamento también utiliza el concepto de criterios objetivos. Este amplio margen discrecional se deriva de la consideración de que el régimen de tasa suplementaria debe obstaculizar lo menos posible el desarrollo del sector de la cría de vacuno lechero.

V. Jurisprudencia pertinente

33. En la parte IV de estas conclusiones he esbozado a grandes rasgos el contexto del presente asunto. Muchos de los elementos que he mencionado han sido también tratados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia. Dicha jurisprudencia es el objeto de esta parte de las conclusiones. Sobre la base de la parte IV, paso a abordar, en primer lugar, los aspectos que pueden ser importantes para la existencia de una competencia legal para intervenir en una cuota lechera individual. Dichos aspectos son particularmente interesantes para la primera cuestión del órgano jurisdiccional de remisión. A continuación, en relación con la respuesta a la segunda cuestión, examinaré los principios jurídicos, en la medida en que pueden limitar el uso de dicha competencia.

Una competencia legal para intervenir

34. El régimen de tasa suplementaria forma parte de la política agrícola común y, más en concreto, de la organización común de mercado en el sector de la leche y de los productos lácteos. La competencia del legislador comunitario en este ámbito se caracteriza por una amplia facultad de apreciación [14] y por una gran flexibilidad.

35. El régimen de tasa suplementaria tiene por objeto, como se desprende, entre otros, de los considerandos del Reglamento nº 3950/92, conseguir el equilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado lechero y reducir los excedentes

14 — Jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia; véase, entre otras, la sentencia de 15 de abril de 1997, Irish Farmers Association y otros (C-22/94, Rec. p. I-1809).

estructurales, sin obstaculizar el desarrollo y las mejoras estructurales en dicho mercado.

36. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en la consecución de los objetivos de la política agrícola común, las instituciones comunitarias deben garantizar la conciliación permanente que puedan exigir posibles contradicciones entre estos objetivos considerados separadamente y, en caso necesario, atribuir a uno de ellos la preeminencia temporal que impongan los hechos o las circunstancias económicas en virtud de las cuales adopten sus decisiones. [15] En la sentencia asunto Crispoltoni y otros, [16] el Tribunal de Justicia explicó que la «situación existente [...] puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias, y esto ocurre especialmente en un ámbito como el de las organizaciones comunes de mercados, cuyo objeto lleva consigo una adaptación constante en función de las variaciones de la situación económica. [...] De lo anterior se deduce que los agentes económicos no pueden invocar un derecho adquirido al mantenimiento de una ventaja que para ellos resulte del establecimiento de la organización común de mercados y de la cual se beneficiaron en un momento determinado».

37. Las cuotas lecheras han sufrido frecuentes modificaciones con objeto de ajustarse a las cambiantes circunstancias del mercado. El Tribunal de Justicia ha tenido que pronunciarse más de una vez sobre reducciones de cuotas lecheras. El Tribunal de Justicia considera en principio —más tarde examinaré los límites que establece— que constituye un instrumento adecuado. En su sentencia Irish Farmers Association y otros, [17] el Tribunal aceptó una reducción del 4,5 % y, en la sentencia Demand, [18] una reducción del 4,74 %.

38. Aunque sin pronunciarse expresamente sobre la naturaleza jurídica de la cuota lechera, [19] el Tribunal de Justicia examina en tales sentencias la supresión de dicha cuota en relación con el derecho de propiedad del siguiente modo. Cito la sentencia Irish Farmers Association y otros, [20] «es cierto que el derecho de propiedad forma parte de los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia. Sin embargo, estos derechos no constituyen prerrogativas absolutas, sino que deben tomarse en consideración atendiendo a su función dentro de la sociedad. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio de tales derechos, en particular, en el ámbito de una organización común de mercados». Por tanto, el derecho de propiedad no se opone en sí mismo a la supresión de una parte de la cuota lechera.

39. En la normativa irlandesa controvertida, la supresión de una parte de la cuota lechera se vincula a la transmisión de una

15 — Véase, entre otras, la sentencia de 20 septiembre de 1988, España/Consejo (203/86, Rec. p. 4563), apartado 10.

16 — Sentencia de 5 de octubre de 1994, Crispoltoni y otros (asuntos acumulados C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. p. I-4863).

17 — Citada en la nota 14 *supra*.

18 — Citada en la nota 11 *supra*.

19 — Véase, por ejemplo, la sentencia Demand, citada en la nota 11 *supra*, apartado 41.

20 — Véase la nota 14 *supra*, apartado 27 de la sentencia. Véase también, por ejemplo, la sentencia de 13 de abril de 2000, Karlsson y otros (C-292/97, Rec. p. I-2737), apartado 45.

explotación lechera. En la sentencia EARL de Kerlast[21] el Tribunal de Justicia examina las consecuencias de la transmisión de la explotación en la cuota lechera:

«17 Según jurisprudencia reiterada, todo el régimen de las cantidades de referencia se basa en el principio general establecido en el artículo 7 de los Reglamentos nos 857/84 y 1546/88, según el cual la cantidad de referencia se asigna en relación con la tierra y, por consiguiente, ha de transferirse junto con los terrenos que dieron lugar a su atribución [...].

18 El Reglamento (CEE) nº 3950/92 [...], aplicable a partir del 1 de abril de 1993, dio ejecución a este principio en el momento de la renovación del régimen de las cantidades de referencia. En efecto, el párrafo primero del apartado 1 de su artículo 7 establece "En caso de venta, arrendamiento o transmisión por herencia de una explotación, se transferirá a los productores que se hagan cargo de ella la cantidad de referencia [...]"

19 Por consiguiente, en principio, una cantidad de referencia sólo se transfiere mediante la transmisión de los terrenos de la explotación a los que corresponda, siempre que dicha transmisión se ajuste a las formas y los requisitos previstos al respecto en el artículo 7 de los Reglamentos nos 857/84 y 1546/88.

En otras palabras, el régimen de las cantidades de referencia excluye que se transfieran aisladamente sólo las cantidades de referencia, salvo en el caso de las excepciones previstas por el Derecho comunitario.»

Los principios jurídicos

40. La intervención de los poderes públicos en una cuota lechera debe satisfacer las exigencias de la proporcionalidad. La inobservancia de dichas exigencias podría ser considerada como una vulneración (injustificada) del derecho de propiedad. Cito de nuevo la sentencia Irish Farmers Association y otros,[22] que admite, en el ámbito de la política agrícola común, la imposición de restricciones a los derechos, «siempre que dichas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan, teniendo en cuenta el objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que lesione la sustancia misma de esos derechos».

41. Esta sentencia versaba sobre una medida que, en última instancia, entrañaba

21 — Sentencia de 17 de abril de 1997 (C-15/95, Rec. p. I-1961).

22 — Véanse las notas 14 y 20 *supra* y el apartado 27 de la sentencia.

una reducción definitiva de la cuota lechera del 4,5 %. La aplicación de los criterios mencionados produjo el siguiente resultado:[23]

«La normativa de que se trata forma parte de un régimen destinado a remediar la situación excedentaria en el mercado de la leche y [...] responde, por tanto, a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad. En segundo lugar, la conversión en reducción definitiva sin indemnización no puede perjudicar a la esencia misma de tal derecho en la medida en que los productores irlandeses pudieron seguir ejerciendo su actividad de productores de leche. Por otra parte, la disminución de la producción de leche permitió el aumento del precio de la leche compensando así, por lo menos parcialmente, la pérdida sufrida.»

42. En la sentencia von Deetzen II,[24] el Tribunal de Justicia declaró, sobre la base de las consideraciones expuestas en dicha sentencia, que «la regla de que las cantidades de referencia específicas vuelven a la reserva comunitaria al vender o arrendar la explotación antes del 1 de abril de 1992, responde al deseo de evitar que se asignen dichas cantidades a agricultores que no tienen la intención de reanudar la comercialización de leche de modo duradero y que buscan únicamente obtener un beneficio económico de la asignación de una cantidad de referencia en el marco de la normativa del mercado de leche. Por consiguiente, se encuentra justificada por perseguir un objetivo de interés general».[25]

43. En la sentencia Wachauf,[26] la aplicación de los mismos criterios condujo a un resultado distinto: «Habida cuenta de dichos criterios, procede señalar que una normativa comunitaria que privara sin compensación alguna al arrendatario, al término del contrato de arrendamiento, del fruto de su trabajo y de las inversiones por él efectuadas en la explotación arrendada, sería incompatible con las exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario. Dichas exigencias vinculan, asimismo, a los Estados miembros cuando aplican la normativa comunitaria, de lo que resulta que estos últimos están obligados, en lo posible, a aplicar dicha normativa de modo que no menoscaben tales exigencias.» Ello puede realizarse «bien dando al arrendatario la posibilidad de conservar la totalidad o parte de la cantidad de referencia, si proyecta continuar su producción lechera, o indemnizándole cuando se comprometa a abandonar definitivamente dicha producción».[27]

44. He de añadir que, de conformidad con el artículo 6 del Tratado UE, la Unión Europea respeta los derechos fundamenta-

23 — Apartados 28 y 29 de la sentencia.

24 — Sentencia de 22 de octubre de 1991 (C-44/89, Rec. p. I-5119).

25 — Véase el apartado 29 de la sentencia.

26 — Sentencia de 13 de julio de 1989 (5/88, Rec. p. 2609), apartado 19.

27 — Apartado 22 de la sentencia. No obstante, ello no significa que los Estados miembros estén obligados a introducir un derecho de indemnización del arrendatario que abandona la producción por el arrendador (véase la sentencia de 24 de marzo de 1994, Bostock, C-2/92, Rec. p. I-955).

les, garantizados, entre otros, por el CEDH, en cuanto principios generales del Derecho comunitario. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictado varias sentencias relativas a los bienes patrimoniales basados en el Derecho público.[28] Según este órgano jurisdiccional, dichos bienes están comprendidos en el ámbito del derecho de propiedad a efectos del artículo 1 del Protocolo adicional primero del CEDH. El Tribunal de Estrasburgo no se ha pronunciado aún sobre cuotas lecheras individuales o derechos de producción análogos.

45. Existe abundante jurisprudencia sobre el papel que desempeñan los principios jurídicos en la aplicación del Derecho comunitario. En este contexto, me remito a la sentencia Belgocodex[29] —también citada por la Comisión en sus observaciones—, en la que el Tribunal de Justicia declara: «A este respecto es preciso recordar que los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica son parte del ordenamiento jurídico comunitario y deben ser respetados por los Estados miembros en el ejercicio de los poderes que les confieren las Directivas comunitarias.» No obstante, como ya señalé en las conclusiones que presenté en el asunto Silos,[30] dichos principios desempeñan un papel limitado en la aplicación de la política agrícola común, sobre todo como consecuencia de la rapidez de los cambios en las relaciones entre la oferta y la demanda en los mercados de productos agrícolas afectados.

46. Por otro lado, el régimen de tasa suplementaria se caracteriza justamente por su estabilidad. A mi juicio, en el presente asunto procede poner de relieve el principio de confianza legítima, esencial para proteger la seguridad jurídica que el ganadero de vacuno lechero necesita para adoptar decisiones de inversión. Como afirmé en las conclusiones que presenté en el asunto Silos, el principio de protección de la confianza legítima se aplica a dos formas de confianza susceptibles de ser protegidas. En primer lugar, se trata de la protección ante violaciones de derechos adquiridos. Del hecho de que el Tribunal de Justicia haya admitido intervenciones en las cuotas lecheras se desprende que tal derecho no es absoluto.

47. En segundo lugar, el principio de protección de la confianza legítima hace referencia a la protección de expectativas legítimas. Me remito a la sentencia Irish Farmers Association y otros:[31] «Es jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la posibilidad de invocar la protección de la confianza legítima está abierta a todo operador económico en relación con el cual una institución ha generado esperanzas fundadas. Por otra parte, cuando un operador económico prudente y diligente está en condiciones de prever la adopción de una medida comunitaria que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar el beneficio de tal principio si dicha medida se adopta [...] A la luz de las consideraciones expuestas, procede señalar que, habida cuenta, especialmente, de la persistencia de la situación excedentaria del mercado [y] de las otras medidas sucesivas de reducción [...], los demandantes en el litigio

28 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 29 de abril 1999, Chassagnou/Francia, relativa al derecho de caza.

29 — Sentencia de 3 de diciembre de 1998 (C-381/97, Rec. p. I-8153), apartado 26.

30 — Conclusiones de 3 de abril de 2001 (C-228/99, Rec. 2001, p. I-8401), puntos 42 y siguientes.

31 — Véase la nota 14 *supra*, apartado 25 de la sentencia.

principal disponían de suficientes elementos para poder prever la adopción de las medidas.»

48. En los asuntos sometidos al Tribunal de Justicia porque el Estado miembro no había asignado una cuota lechera —o la había asignado en una cuantía insuficiente—, encuentro dos cuestiones que dicho Tribunal ha resuelto de forma diferente.

49. La primera cuestión versa sobre los ganaderos de vacuno lechero que disponen de un plan de desarrollo en el marco de la Directiva 72/159/CEE del Consejo, de 17 de abril de 1972, relativa a la modernización de las explotaciones agrícolas. [32] Así, el Tribunal de Justicia declaró, en la sentencia Duff y otros, [33] que el régimen comunitario en materia de tasa suplementaria «debe ser interpretado en el sentido de que no impone a los Estados miembros la obligación de conceder una cantidad específica de referencia a los titulares de un plan de desarrollo de la producción lechera en virtud de la Directiva». Tras una exposición del principio de la confianza legítima, el Tribunal de Justicia llega a la siguiente conclusión:

«21 Pues bien, debe señalarse que ni la normativa comunitaria relativa a los planes de desarrollo, ni el contenido y el objetivo de estos planes, ni el contexto en el que los demandantes en el litigio principal suscribieron los planes de desarrollo, revelan que la Comunidad haya creado una situación que permita a los productores que hubieran ejecutado un plan de desarrollo esperar legítimamente la concesión de una cantidad específica de referencia contemplada en el primer guión del punto 1 del artículo 3 del Reglamento nº 857/84 y que, por este motivo, se les declare parcialmente exentos de las restricciones impuestas por el régimen de las tasas suplementarias.

22 Así pues, el Tribunal de Justicia consideró [...], que la realización de un plan de desarrollo de la producción lechera, aprobado por las autoridades nacionales competentes, no confiere a su titular el derecho a producir la cantidad de leche correspondiente al objetivo de ese plan, sin estar sujeto a eventuales restricciones resultantes de normas comunitarias adoptadas después de la aprobación de dicho plan, de forma que [...] los titulares de un plan de desarrollo, aunque éste haya sido aprobado antes de la entrada en vigor del régimen, no pueden invocar una confianza legítima basada en la realización de su plan para oponerse a eventuales reducciones de dichas cantidades de referencia [...]

23 Además, en la época en que los demandantes en el litigio principal suscribieron sus planes de desarrollo, cuya realización empezó como muy

32 — DO L 96, p. 1; EE 03/05, p. 17.

33 — Sentencia de 15 de febrero de 1996 (C-63/93, Rec. p. I-569), en particular los apartados 17 y siguientes.

pronto en 1981 según las respuestas dadas a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista, no podían ignorar que el legislador comunitario ya se había esforzado, antes de esa fecha, en controlar los excedentes estructurales del mercado de la leche mediante diferentes medidas [...]»

50. La segunda cuestión versa sobre los ganaderos de vacuno lechero que habían participado en el programa de no comercialización de leche, los denominados ganaderos «SLOM».[34] En particular, en la sentencia Mulder[35] el Tribunal de Justicia declaró «que cuando dicho productor [...], fue incitado, mediante un acto de la Comunidad, a suspender la comercialización durante un período limitado, en interés general y a cambio del pago de una prima, puede legítimamente esperar que no estará sujeto, al final de su compromiso, a restricciones que le afectan de forma específica en razón precisamente del hecho de que hizo uso de las posibilidades ofrecidas por la normativa comunitaria. [...] Contrariamente a las afirmaciones de la Comisión, tal exclusión total y permanente, en tanto permanezca en aplicación de la normativa en materia de tasa suplementaria, que tiene como efecto impedir a los productores afectados reanudar la comercialización de la leche al término del período de cinco años, no era previsible para dichos productores en el momento en que asumían, temporalmente, el compromiso de no suministrar leche. [...] Tal efecto vulnera, por consiguiente, la confianza legítima que los productores podían tener en el carácter limitado de los efectos del régimen al cual se sometían».

51. En la sentencia Duff y otros, antes citada, el Tribunal de Justicia establece la comparación entre ambas categorías de ganaderos de vacuno lechero. El Tribunal de Justicia afirmó «que la situación de estas dos categorías de productores no es idéntica. A diferencia de lo que sucede con la categoría de productores que contrajeron un compromiso de no comercialización, el legislador comunitario no ha impuesto a los titulares de un plan de desarrollo ninguna restricción especial por la aplicación de su plan. En el caso de que el Estado miembro no haga uso, como ocurre en el presente asunto, de la facultad conferida por el primer guión del punto 1 del artículo 3 del Reglamento nº 857/84, el titular de una plan de desarrollo está sujeto a las mismas restricciones que los demás productores. Así pues, al revés de lo que sucede en el caso de los productores totalmente excluidos de cualquier cantidad de referencia y, por tanto, de toda producción lechera por razón de su compromiso en virtud del Reglamento nº 1078/77, se garantiza a los titulares de un plan de desarrollo como a todos los productores el mantenimiento de la producción lechera al nivel de la del año de referencia».[36]

Síntesis

52. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia deduzco que las cuotas lecheras

34 — De conformidad con el Reglamento (CEE) nº 1078/77 de la Comisión, 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).

35 — Sentencia de 28 de abril de 1988 (120/86, Rec. p. 2321), apartados 24 a 26.

36 — Apartado 24 de la sentencia.

individuales no constituyen derechos inviolables. El Tribunal de Justicia estima que la reducción de dichas cuotas es, en sí misma, admisible. A menos que una norma comunitaria prevea expresamente lo contrario, la transmisión de las tierras entraña la transferencia de la cuota lechera vinculada a dichas tierras. La reducción de la cuota lechera con motivo de la transmisión de las tierras —de modo que una parte de dicha cuota no siga a las tierras— requerirá, por tanto, un fundamento jurídico expreso.

53. Sin embargo, una medida cuyo efecto consista en reducir la cuota lechera no puede perjudicar la propia esencia del derecho existente. Ello implica, en primer lugar, que la explotación lechera debe poder subsistir tras la reducción. La continuidad de la explotación debe estar garantizada. En segundo lugar, el afectado debe percibir, si fuera necesario, una compensación económica por los esfuerzos realizados.

54. Con carácter más general, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia reconoce el perjuicio producido a las expectativas legítimas de los ganaderos de vacuno lechero. Conforme a la sentencia Duff y otros, sólo cabe admitir la existencia de un perjuicio a dichas expectativas si queda perjudicada la esencia misma de la cuota lechera.

VI. Apreciación

55. Ante el Tribunal de Justicia se han presentado observaciones en nombre de los demandantes en el litigio principal, de los demandados en el litigio principal (el ministro y el Attorney General) y de la Comisión. Las partes expusieron sus opiniones en la vista celebrada el 27 de marzo de 2001.

56. La primera cuestión del órgano jurisdiccional de remisión versa sobre la competencia del Estado miembro Irlanda para adoptar la medida de «clawback». He abordado esta cuestión, entre otros, en los puntos 27, 28 y 52 de mis conclusiones. La segunda cuestión hace referencia a la licitud de la medida controvertida (véanse a este respecto, entre otros, los puntos 29 a 32 y 53 y 54). La tercera cuestión reviste un carácter distinto, puesto que no se refiere al contenido de la medida, sino a la forma elegida (una comunicación ministerial en un periódico de difusión nacional).

Sobre la primera cuestión

Alegaciones de las partes

57. Los demandantes en el litigio principal sostienen que el artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 3950/92 no permite un «clawback» o una reducción análoga de la cuota lechera en caso de transmisión de una explotación lechera. Tal medida sería contraria al principio fundamental en virtud del cual una cuota lechera está vinculada a una explotación. La cuota lechera no puede ser transmitida sin la explotación ni la explotación sin la cuota lechera. El

Reglamento no prevé ninguna excepción. Además, el artículo 7, apartado 1, dispone que la cuota lechera se transferirá «con arreglo a modalidades que determinarán los Estados miembros». Este precepto se refiere únicamente al modo en que la cuota lechera se transfiere junto a la explotación, pero no prevé la posibilidad de que la cuota lechera no se transfiera con la explotación.

58. Los demandantes se remiten asimismo a la segunda frase del artículo 7, apartado 1. A su juicio, de ella tampoco se deduce que los Estados miembros estén facultados para permitir que una parte de la cuota lechera no se transfiera con la explotación. El hecho de que se mencione una parte de la cuota lechera que no se transfiere no es más que una descripción fáctica. Los demandantes señalan que el tenor del Reglamento nº 3950/92 presenta a este respecto una diferencia sustancial con el artículo 7, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 857/84, que concede a los Estados miembros la facultad de añadir una parte de la cuota lechera a la reserva nacional en caso de transmisión de una explotación. Por último, afirman que una competencia tan importante como el «clawback» debe ser concedida de forma clara y explícita.

59. Los demandados en el litigio principal alegan que el artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 3950/92 dispone que un productor de leche debe transferir su cuota lechera al mismo tiempo que su explotación. Sin embargo, esta disposición permite a los Estados miembros introducir un «clawback». A este respecto, se remiten en particular a la segunda frase del artículo 7, apartado 1. De ella se desprende que existen circunstancias en las que —en caso de transmisión de una explotación— la cuota lechera no sigue a la explotación. Si no se autorizase un «clawback», dicha frase carecería de sentido. Además, la primera frase del artículo 7, apartado 1, dispone que la cuota lechera se transfiere «con arreglo a modalidades que determinarán los Estados miembros».

60. Del considerando decimotercero del Reglamento nº 3950/92 cabe deducir —a la vista del empleo del término «en particular»— que la reserva nacional puede ser alimentada de diversas formas. Los demandados afirman que el método lineal del artículo 5 del Reglamento no es el único.

61. Los demandados llaman la atención sobre el hecho de que en diversos Estados miembros también existe el «clawback». Mencionan a Bélgica, Dinamarca y Francia. Además, el Gobierno irlandés notificó a la Comisión las European Communities (Milk Quota) Regulations 1995 sin que ello diera lugar a observaciones por parte de aquélla.

62. La Comisión hace referencia al principio general del artículo 7, apartado 1, según el cual en caso de transmisión de una explotación de vacuno lechero, la cuota lechera se transfiere con la explotación. Dicho principio ha sido confirmado por la jurisprudencia del Tribunal de Jus-

ticia, entre otras en la sentencia EARL de Kerlast.[37] Sin embargo, el artículo 7, apartado 1, dispone igualmente que los Estados miembros deben determinar las modalidades de transferencia de la cuota lechera «teniendo en cuenta las superficies utilizadas para la producción de leche u otros criterios objetivos». De la segunda frase del artículo 7, apartado 1, que dispone que la parte de la cuota lechera que no sea transferida con la explotación se añadirá a la reserva nacional, se desprende necesariamente, a juicio de la Comisión, que los Estados miembros están autorizados para introducir un «clawback». La Comisión coincide en este punto con los demandados en el litigio principal. Incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales comprobar la objetividad de los criterios que ha utilizado el ministro de Agricultura. No obstante, según la Comisión, los criterios son suficientemente objetivos.

63. En la vista, la Comisión afirmó además —a diferencia de lo que sostienen los demandantes— que el artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 3950/92 tiene, en esencia, un significado análogo al del artículo 7, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 857/84, si bien la formulación de este último Reglamento era algo más clara.

Análisis

64. En primer lugar, procede hacer constar que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que las cuotas lecheras no constituyen derechos inviolables, sino que deben considerarse ventajas concedidas en el marco de la organización común de mercados. Ello se deduce igualmente del hecho de que la cuantía de una cuota lechera pueda variar cada año. Me remito, entre otros, al artículo 5 del Reglamento nº 3950/92, según el cual los Estados miembros están autorizados para reducir linealmente las cuotas lecheras. Además, en las sentencias Irish Farmers Association y otros y Demand,[38] el Tribunal de Justicia ha reconocido expresamente la competencia de los Estados miembros para reducir las cuotas lecheras.

65. Asimismo, procede señalar que la reducción de la cuota lechera tiene lugar en el momento de la transmisión de una explotación y, por tanto, constituye una excepción a la regla de que la cuota lechera sigue a la finca.

66. De este modo, se plantea la cuestión de si el artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 3950/92 atribuye la competencia para introducir un «clawback», como el que han aplicado las autoridades irlandesas. Se trata, por tanto, de la interpretación del artículo 7, apartado 1. Dicha interpretación es, asimismo, la esencia de las divergencias entre las partes en el litigio principal.

67. El núcleo del artículo 7, apartado 1, se encuentra en su primera frase. Con la transmisión de la explotación se transfiere

37 — Véase el punto 39 *supra* de las presentes conclusiones.

38 — Véase el punto 37 *supra* de las presentes conclusiones.

la cuota lechera. El productor de leche no puede optar por conservar la cuota, total o parcialmente, o transmitirla a un tercero separada de la explotación. Esta afirmación es igualmente conforme con la sentencia EARL de Kerlast. [39] El productor no puede invocar una excepción prevista en el Derecho comunitario.

68. El procedimiento para la transferencia de la cuota lechera lo determinan los Estados miembros, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, primera frase *in fine*. Se trata, en primer lugar, de los requisitos a que está sujeta la transferencia de la cuota. Por ejemplo, la transferencia puede estar sometida a una autorización administrativa, y la forma a que debe ajustarse la transferencia de cuotas lecheras puede estar igualmente regulado.

69. Los Estados miembros tendrán en cuenta «las superficies utilizadas para la producción de leche u otros criterios objetivos». A mi juicio, esta expresión se refiere, en primer lugar, a la situación en que no se transfiere la explotación en su integridad, sino sólo una parte de ella. El Estado miembro debe determinar, entonces, qué parte de la cuota se transfiere. Por regla general, dicha parte será proporcional a la superficie que se transmite, si bien el Estado miembro puede optar por utilizar otros criterios (objetivos). Ello puede ser adecuado cuando, por ejemplo, no todas las tierras son aptas para la cría de vacuno lechero o, en caso de explotación mixta, si no siempre se destinan las mismas tierras a la cría. A este respecto, el Estado miembro dispone de un amplio margen de apreciación en virtud del Reglamento. Con todo, los criterios deben estar orientados al interés general y, en particular, ser idóneos para contribuir a los objetivos de la normativa comunitaria en materia de tasa suplementaria.

70. La cuestión suscitada en el presente asunto es, sin embargo, de una naturaleza más específica: el Estado miembro también puede determinar, en caso de transmisión de una explotación en su integridad, que una parte de la cuota lechera *no* sea transferida. En tal caso, cabe hablar de una excepción al principio de que la cuota lechera sigue a la finca, para lo cual, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, es necesario un fundamento jurídico expreso. El artículo 7, apartado 1, primera frase, del Reglamento nº 3950/92 no es claro a este respecto. Así, la competencia de los Estados miembros debe deducirse igualmente de la segunda frase del artículo 7, apartado 1, en relación con la primera frase.

71. La segunda frase del artículo 7, apartado 1, prevé la posibilidad de que, en caso de transferencia en el sentido de la primera frase, no se transmita junto con la explotación una parte de la cuota lechera. Esa parte de la cuota lechera se añade, en consecuencia, a la reserva nacional. Los Estados miembros determinan, sobre la base de los criterios previstos en la primera frase, en qué casos no se transfiere una parte de la cuota. De conformidad con la primera frase, disfrutan de un amplio margen de apreciación a este respecto. A

39 — Véase el punto 39 *supra* de las presentes conclusiones.

mi juicio, el Reglamento constituye el fundamento jurídico expreso suficiente necesario para adoptar un «clawback».

72. Este punto de vista encuentra apoyo, en mi opinión, en el artículo 7 del Reglamento nº 857/84, que permitía a los Estados miembros prever, en caso de transmisión de una explotación, que una parte de las cantidades de que se trate se añada a la reserva nacional. Si bien es cierto que la entrada en vigor del Reglamento nº 3950/92 ha modificado su tenor, no parece en ningún caso que el legislador comunitario haya pretendido modificar sustancialmente el contenido de la normativa en este punto.

73. Por último, quiero poner de relieve la relación entre el «clawback» y el derecho de propiedad sobre una cuota lechera. Puedo limitarme a mi afirmación anterior de que el Tribunal de Justicia admite la reducción de una cuota lechera individual, siempre que no sea vulnerada la esencia del derecho a producir leche. Al abordar la segunda cuestión se examinará si existe una vulneración inadmisible en el presente asunto.

74. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión del órgano jurisdiccional de remisión del modo siguiente: «El artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 3950/92 no se opone a una normativa nacional en virtud de la cual, en caso de transmisión de una explotación de vacuno lechero, una parte de la cuota lechera vinculada a dicha explotación no se transfiere con ella, sino que se añade a la reserva nacional.»

Sobre la segunda cuestión

Alegaciones de las partes

75. Los demandantes sostienen que la posible competencia para introducir un «clawback» está sujeta a los principios fundamentales del Derecho comunitario. En su opinión, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia incluye entre éstos el principio de seguridad jurídica. Se remiten a las conclusiones del Abogado General Sr. Cosmas en el asunto Duff y otros [40] y al apartado 17 de la sentencia Comisión/Italia: [41]

«Así, es jurisprudencia reiterada [...] que los principios de seguridad jurídica y de protección de los particulares exigen que, en los ámbitos cubiertos por el Derecho comunitario, las normas nacionales se formulen de manera inequívoca para que las personas afectadas puedan conocer sus derechos y obligaciones de manera clara y precisa y para que los órganos jurisdiccionales nacionales puedan garantizar su observancia.»

40 — Citado en la nota 33 *supra*.

41 — Sentencia de 9 de febrero de 1994 (C-119/92, Rec. p. I-393).

76. Los demandados reconocen que las medidas nacionales de ejecución de un Reglamento comunitario están sujetas a los principios fundamentales del Derecho comunitario. Sin embargo, el procedimiento de adopción de las medidas nacionales se determina en el Derecho nacional del Estado miembro. A este respecto, se remiten a la sentencia Eridania. [42]

77. La Comisión hace referencia a diversas sentencias del Tribunal de Justicia. Cita las sentencias Belgocodex, [43] Wachauf [44] y Klensch. [45] De ellas deduce que, al adoptar medidas de aplicación del Derecho comunitario, los Estados miembros están vinculados por los principios jurídicos reconocidos en el Derecho comunitario, entre los que se cuenta el principio de seguridad jurídica.

Análisis

78. El órgano jurisdiccional de remisión plantea la cuestión de si el «clawback» debe ajustarse a los principios del Derecho comunitario, como el principio de seguridad jurídica. Esta cuestión puede responderse fácilmente sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Toda medida adoptada por un Estado miembro para dar cumplimiento a una obligación comunitaria debe ajustarse a los principios generales del Derecho reconocidos en el ordenamiento jurídico comunitario. A este respecto, me remito a las sentencias citadas por la Comisión en sus observaciones.

79. Sin embargo, a mi juicio, el Tribunal de Justicia no puede contentarse con una respuesta tan limitada. Así se desprende igualmente del examen de la primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente. El Tribunal de Justicia deberá concretar en qué circunstancias se cumplen los principios generales del Derecho. Por tanto, incumbirá al juez nacional determinar si las medidas de «clawback» controvertidas (las comunicaciones n^{os} 266/19 y 266/20) cumplen los requisitos que impone el Derecho comunitario.

80. Las medidas irlandesas pueden tener considerables consecuencias para los productores de leche afectados. Prevén, en efecto, una reducción del 20 % de la cuota lechera. Dicha reducción puede aplicarse a cada una de las transacciones relativas a la finca, aunque se produzcan en un espacio de tiempo limitado. A modo de ejemplo, señalo el caso del cuarto demandante, el Sr. Duncan. Afirma que su intención era inicialmente arrendar las tierras y después venderlas, de modo que el «clawback» se habría aplicado dos veces. Esta consecuencia le hizo desistir de su propósito.

81. En el punto 29 he afirmado que la intervención de los poderes públicos, como en el presente asunto, debe ajustarse al

42 — Sentencia de 27 de septiembre de 1979 (230/78, Rec. p. 2749), apartado 34, así como las conclusiones del Abogado General Sr. Warner.

43 — Citada en la nota 29 *supra*.

44 — Citada en la nota 26 *supra*.

45 — Sentencia de 25 noviembre de 1986 (asuntos acumulados 201/85 y 202/85, Rec. p. 3477).

principio de seguridad jurídica. Aunque los poderes públicos tengan una competencia legal para intervenir, ello no basta para saber en qué medida y en qué condiciones es admisible su intervención. El régimen de tasa suplementaria es un régimen estable en el que, en principio, no caben oscilaciones importantes en el volumen de las cuotas lecheras individuales.

82. De igual modo, en el punto 29 he formulado el principio según el cual cuanto más intensa sea la intervención de los poderes públicos en una cuota lechera, más requisitos deberá cumplir dicha intervención. Ello implica hacer un análisis del concepto de proporcionalidad. A este respecto, será determinante la medida en que se respeta la confianza legítima del productor de leche.

83. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ofrece alguna ayuda para la apreciación de la proporcionalidad. En primer lugar, el Tribunal de Justicia ha aceptado reducciones (genéricas) del 4,5 % y del 4,74 %.[46] Tales reducciones son, a mi juicio, inherentes al régimen de tasa suplementaria, en el cual la cuantía de las cuotas lecheras individuales varía anualmente. Como no dan lugar a una vulneración de la confianza legítima de los ganaderos de vacuno lechero, serán admisibles. Asimismo, una reducción no puede perjudicar la esencia de la cuota lechera. La continuidad de la gestión —si tal gestión es normal— debe estar garantizada y el afectado debe percibir, si es necesario, una compensación económica por los esfuerzos realizados.

84. Sin embargo, la jurisprudencia no proporciona respuestas suficientes para todas las modalidades de «clawback». Con respecto a una reducción del 20 % como la del presente asunto, que además puede aplicarse varias veces consecutivas, lo único cierto es que no es inherente al régimen de tasa suplementaria. Huelga añadir que tal reducción entraña ciertos riesgos para la continuidad de la explotación e incide en la situación económica del afectado. Sin embargo, tal medida no conduce necesariamente —en caso de gestión normal de una explotación de vacuno lechero— a que no se garantice a largo plazo la continuidad de la producción de leche.

85. Todo ello significa que tal medida no es necesariamente ilícita por vulnerar expectativas legítimas de los productores de leche. Habida cuenta de que, con las cuotas lecheras individuales, el legislador ha creado un derecho artificial y temporalmente limitado de producir un volumen determinado de leche, cuya cuantía puede variar anualmente, una reducción del 20 % puede satisfacer en ciertas circunstancias las exigencias de seguridad jurídica. La cuestión de si la medida en concreto se ajusta a dichas exigencias depende de las limitaciones y requisitos a que se vincula dicha medida.

86. Una medida en virtud de la cual se aplica una reducción de una cuantía supe-

46 — Véase el punto 37 de las presentes conclusiones.

rior a la inherente al régimen de tasa suplementaria puede ajustarse, en ciertas circunstancias, al principio de seguridad jurídica. Para la apreciación de la admisibilidad de la medida, considero pertinente tener en cuenta las siguientes limitaciones y condiciones:

— La cuantía máxima de la reducción. La reducción, como consecuencia de su incidencia, ¿puede poner en peligro la continuidad de la explotación, por ejemplo si —como es el caso de las medidas irlandesas— puede ser aplicada varias veces consecutivamente?

— La limitación del ámbito de aplicación de la medida. ¿Afecta a todos los productores de leche o sólo a una parte de ellos? El presente asunto sirve de ejemplo. Las comunicaciones irlandesas n^{os} 266/19 y 266/20 afectan únicamente a los productores de leche en caso de enajenación de (la totalidad o parte de) su explotación. En ese momento, el productor de leche adopta decisiones fundamentales relativas a la continuidad de su explotación y pondera los diversos riesgos. En tal situación cabe aceptar una reducción mayor.

— La previsibilidad de la medida. Una medida imprevisible no puede dar lugar a una vulneración de expectativas legítimas. El régimen de tasa suplementaria ha adquirido tal estabilidad que un productor de leche no puede ser obligado a hacer frente de forma imprevista a variaciones de tal magnitud que no habrá podido tenerlas razonablemente en cuenta en su gestión (o al adoptar la decisión de transmitir su explotación).

— La celeridad en la aplicación de la medida. ¿Se da a los titulares del derecho la oportunidad de adaptarse a la nueva situación fijando, por ejemplo, un plazo de aplicación más largo o un plazo transitorio en determinados casos? Además, puede haber buenas razones para no establecer un plazo de aplicación o transitorio, por ejemplo para impedir la especulación.

— La existencia de medidas que limiten las consecuencias de la reducción. A este respecto, cabe pensar, por ejemplo, en una compensación económica al afectado, pero también en una cláusula de equidad en casos particulares.

— El objetivo de la medida. ¿Es adoptada en interés general y, más en particular, en interés de la política agrícola común? Habida cuenta del amplio margen discrecional de que disponen los Estados miembros para alimentar la reserva nacional y para utilizarla en

favor de determinados (grupos de) ganaderos de vacuno lechero, este criterio no tendrá en la práctica gran importancia para la apreciación de la medida.

Sobre la tercera cuestión

Alegaciones de las partes

87. Incumbe al juez nacional examinar las medidas de que se trate a la luz de estos criterios. No obstante, a título ilustrativo —y quizá a modo de apoyo adicional para el juez nacional— estimo útil señalar las posibles consecuencias de la apreciación de las medidas irlandesas controvertidas. La cuantía de la reducción es grande, sobre todo porque puede ser aplicada varias veces de forma consecutiva. En cambio, el círculo de afectados es limitado. Además, resultan afectados por la medida en un momento (la transmisión de la explotación o de parte de ésta) en que se está considerando la continuidad de la explotación. Los productores de leche afectados pueden, en principio, tener en cuenta la reducción en la adopción de la decisión sobre la transmisión. Pero ello no es así en todos los casos. En algunas ocasiones, la rapidez en la aplicación de la medida lleva a que el productor de leche ya no pueda optar por decisión alguna y, en otras, concurren circunstancias que privan de la libertad de elección. Así, los demandantes primero y tercero en el litigio principal han alegado su mal estado de salud. Una vez considerados todos estos aspectos, cabe llegar a la conclusión siguiente: el «clawback» del 20 % se ajusta al principio de seguridad jurídica, siempre que vaya acompañado de medidas destinadas a compensar los desequilibrios que entraña. Se trata de la aplicación sucesiva de la reducción de una cuota lechera determinada y de productores que manifiestamente no pueden decidir con libertad si enajenan total o parcialmente su explotación.

88. Los demandantes alegan que la adopción de la medida de «clawback» mediante una comunicación administrativa en un periódico de difusión nacional no se ajusta al artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 3950/92. Además, se han vulnerado los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Remitiéndose a las conclusiones del Abogado General Sr. Cosmas en el asunto Duff y otros,[47] afirman, entre otras cosas, que esta forma de adopción no ofrece suficiente claridad a los particulares, que no están en condiciones de determinar con un grado de certeza razonable las implicaciones jurídicas concretas de la comunicación publicada en el periódico.

89. Los demandados sostienen que la competencia del ministro se basa expresamente en una norma legal. Los interesados no resultan perjudicados por el hecho de la publicación en un periódico de difusión nacional. La alternativa, a saber, la publicación en el diario oficial irlandés, que no es leído por el gran público, no habría permitido que la medida hubiese llegado a conocimiento de los interesados. La validez de este procedimiento con arreglo al Derecho nacional irlandés ha sido ratificada por la High Court of Ireland. Por último, los

47 — Citado en la nota 33 *supra*.

demandados alegan la necesidad de introducir un mecanismo que permita adoptar medidas de forma rápida y flexible.

90. La Comisión sostiene que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la adaptación del Derecho interno a las Directivas debe efectuarse mediante instrumentos jurídicos vinculantes con un contenido suficientemente determinado y claro. Las circulares administrativas no se adecuan a este fin. Lo mismo cabe decir sobre las medidas nacionales de ejecución del artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 3950/92. Además, la Comisión afirma que tales medidas de adaptación al artículo 7, apartado 1, no persiguen regular las relaciones de los ciudadanos entre sí, sino sólo entre el ciudadano y el Estado miembro. Por ello, una simple comunicación puede bastar, siempre que sea vinculante y satisfaga las exigencias de precisión y claridad.

91. En lo que respecta a la forma de publicación, la Comisión se remite a la jurisprudencia relativa a la adaptación del Derecho nacional a las Directivas. Una medida de adaptación debe recibir una publicidad suficiente, de suerte que los interesados puedan conocer fácilmente sus derechos y obligaciones. El cumplimiento de las exigencias depende, en el presente asunto, de la difusión y del número de lectores del periódico correspondiente (el Irish Farmers Journal). En opinión de la Comisión, incumbe al juez nacional apreciar esa circunstancia.

Análisis

92. Las partes en el litigio principal y la Comisión coinciden en afirmar que las medidas deben ser vinculantes y satisfacer las exigencias de claridad y seguridad jurídica. Estoy de acuerdo. El Tribunal de Justicia debe responder a la cuestión de si, dentro de estos límites, puede bastar con la publicación de una comunicación administrativa en la prensa nacional. Esta cuestión se divide, a mi juicio, en dos partes. En primer lugar, ha de examinarse si la «comunicación» como instrumento de publicidad cumple los criterios mencionados. A continuación, procede comprobar si la forma elegida de publicación en un periódico nacional tiene en cuenta en una medida suficiente la seguridad jurídica de los afectados.

93. Para comenzar, quiero señalar que conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables a discreción de la Administración y desprovistas de una publicidad adecuada, no pueden ser consideradas como constitutivas de un cumplimiento válido de las obligaciones del Tratado CE. En contra de lo que sugieren las observaciones de la Comisión, esta jurisprudencia no se refiere únicamente a la adaptación del Derecho interno a las Directivas, sino también a otras obligaciones derivadas del Tratado. A modo de ejemplo, me remito a la sentencia Comisión/Bélgica,[48] que versaba sobre

48 — Sentencia de 8 de julio de 1999 (C-203/98, Rec. p. I-4899).

una infracción de los artículos 6 y 52 del Tratado CE (actualmente artículos 12 CE y 43 CE, tras su modificación).

94. A mi juicio, en un asunto como el presente no se trata de una simple práctica administrativa. Al contrario, estimo que la comunicación relativa al «clawback» constituye una forma de legislación delegada admitida por el Derecho comunitario. Mediante un texto legal nacional —en el presente asunto, las European Communities (Milk Quota) Regulations 1995— se ha delegado en el ministro de Agricultura la competencia de dictar normas detalladas relativas a la parte de la cuota lechera que no se transfiere con la transmisión de la explotación. A continuación, el ministro ha hecho uso de su competencia mediante la adopción de una comunicación o de un informe administrativo, como el órgano jurisdiccional de remisión lo denomina. A pesar de la terminología empleada, considero que el ejercicio de la competencia no constituye una mera práctica administrativa, como una circular o cualquier otro tipo de «soft law». Al contrario, el ministro ha adoptado, en virtud de la competencia que le ha sido atribuida, una decisión vinculante con el mismo rango de una orden o de un decreto ministerial.

95. Sobre este punto llego a la siguiente conclusión. Se respeta el principio de seguridad jurídica cuando una medida nacional, en la que se fija la parte de la cuota lechera que no se transfiere junto con las tierras, reviste la forma de una decisión vinculante de una autoridad nacional competente. A este respecto, carece de pertinencia que dicha decisión sea calificada de «comunicación» o de «informe» administrativo en el ámbito nacional.

96. La segunda parte de esta cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente versa sobre las modalidades de publicación de la medida. Como la Comisión sostiene acertadamente, el elemento determinante consiste en saber si la medida ha recibido una publicidad tal que los interesados puedan conocer fácilmente sus derechos y obligaciones.

97. El Derecho comunitario no exige que la medida sea publicada en un diario oficial. En ocasiones, otras formas de publicación pueden ser tan eficaces o incluso más. Pienso, por ejemplo, en la publicación electrónica en un sitio web de la autoridad administrativa. La publicación de una medida nacional de ejecución de una normativa comunitaria debe satisfacer, a mi juicio, dos exigencias. En primer lugar, como también sostiene la Comisión, la publicación debe efectuarse en un medio con una amplia difusión entre el grupo de interesados. En segundo lugar, estimo importante que la medida capte de forma efectiva la atención de los interesados. En el caso de un periódico, ello se garantizará suficientemente si la publicación ocupa un lugar destacado en el periódico o si los interesados pueden esperar razonablemente que se produzca tal publicación, por ejemplo porque dichas publicaciones tengan lugar con cierta regularidad.

VII. Conclusión

98. Sobre la base de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales de la High Court de Irlanda del modo siguiente:

«Con respecto a la primera cuestión: el artículo 7, apartado 1, del 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, no se opone a una norma nacional en virtud de la cual, en caso de transmisión de una explotación de vacuno lechero, una parte de la cuota lechera vinculada a dicha explotación no se transfiere con ella, sino que se añade a la reserva nacional.

Con respecto a la segunda cuestión: una medida de un Estado miembro, como la mencionada en la respuesta a la primera cuestión, por la que se da cumplimiento a una obligación comunitaria, debe ajustarse a los principios generales del Derecho reconocidos en el ordenamiento jurídico comunitario. Tal medida, por la que se aplica una reducción cuya cuantía es superior a la correspondiente al régimen de tasa suplementaria, puede satisfacer en ciertas circunstancias la exigencia de seguridad jurídica. La cuestión de si la medida se ajusta en concreto a esta exigencia depende de las limitaciones y requisitos vinculados a dicha medida y relativos a la cuantía máxima de la reducción, la limitación del ámbito de aplicación de la medida, su previsibilidad, la celeridad en su ejecución y la existencia de medidas de acompañamiento, así como el objetivo perseguido.

Con respecto a la tercera cuestión: una medida nacional como la mencionada en la respuesta a la primera cuestión debe revestir la forma de una decisión vinculante adoptada por una autoridad nacional competente. A este respecto, carece de pertinencia la denominación que reciba la medida en el ámbito nacional. La medida no tiene que ser publicada necesariamente en un diario oficial, siempre que la publicación se produzca en un medio con amplia difusión entre el grupo de interesados y capte de forma efectiva la atención de éstos.»