CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MARCO DARMON

presentadas el 8 de marzo de 1988 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Igual que en el asunto 61/87, [1] el párrafo 1 del apartado 3 del artículo 3 del Reglamento nº 857/84 del Consejo [2] se somete hoy al examen del Tribunal de Justicia. Se trata aquí de determinar en qué medida dicho texto que, recordemos, en determinadas situaciones excepcionales, autoriza a los productores a elegir, dentro del período 1981-1983, otro año de referencia que el tenido en cuenta en el plan nacional, puede excluir cualquier otra opción como la de un año teórico calculado por extrapolación o la de un año anterior a dicho período.

2. En apoyo de su tesis, el demandante en el asunto principal solicita que se aplique en este caso el concepto de fuerza mayor. La Comisión se opone a esta postura observando que las posibilidades que el texto ofrece son restrictivas. El Consejo abunda en este criterio, pero apunta que hay otras disposiciones de la normativa comunitaria que permiten conceder cantidades suplementarias al productor que se encuentre en una situación análoga a la del demandante.

3. Se ha de destacar, en primer lugar, que el texto en cuestión: «los productores [...] obtendrán, si así lo solicitaren, que se les tome en cuenta otro año civil de referencia comprendido dentro del período 1981 a 1983», no presenta ninguna ambigüedad. Excluye que se elija por analogía un año de referencia anterior al período considerado o que se calcule por extrapolación a partir de la evolución de la producción del interesado. Más aún: como supone una excepción a las normas generales de determinación de las cantidades de referencia, este precepto sólo puede ser objeto de una interpretación restrictiva. Y tampoco creo que el concepto de fuerza mayor permita aceptar aquí lo que un tenor claro y preciso me obliga a descartar de pleno.

4. En primer lugar, lo que solicita el demandante es técnicamente distinto de los efectos tradicionales de la fuerza mayor, que consisten en excluir la responsabilidad del que no cumple o no satisface una obligación. El Abogado General Sr. Capotorti lo recordó en las conclusiones del asunto IFG contra Comisión [3] en la que el Tribunal aceptó su criterio: [4]

«Sabido es que, en los sistemas jurídicos nacionales, la fuerza mayor se considera por lo general como una circunstancia que puede justificar que un particular no ejecute la obligación que le incumbe o incumpla la prohibición que le vincula [...]» *(traducción provisional).*

* Traducido del francés.

1 — La cuestión prejudicial se refiere igualmente al artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 1371/84; sin embargo, esta disposición se limita a completar la lista de situaciones que permiten se tome en cuenta otro año de referencia. Por ello no parece que deba efectuarse su interpretación.

2 — Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 90 de 1.4.1984, p. 13; EE 03/30, p. 64).

3 — Sentencia de 14 de febrero de 1978, 68/77, Rec. 1978, p. 353.

4 — Apartado 11 de la citada sentencia.

Ahora bien, en este caso no se trata de justificar el incumplimiento de una obligación, sino de conseguir un año de referencia distinto del que indica el sistema establecido por la normativa.

5. Destaco ante todo que el demandante en el asunto principal no solicita la aplicación por analogía del texto citado, sino que se deduzca de él una solución que, en su opinión, es la única que puede tener en consideración lo específico de su situación. Así pues, lo que se pide al Tribunal de Justicia es, en cierto modo, una disposición «inventada», que nada tiene que ver con la voluntad expresa del legislador.

6. Con ningún método de interpretación puede aceptarse la resolución que se pide al Tribunal de Justicia. Por más flexible que sea la norma jurídica, su elasticidad no llega a autorizar semejante interpretación, que la equidad puede explicar, pero no legitimar.

7. Durante la fase escrita del procedimiento y en la vista se recordaron distintas disposiciones recogidas en los artículos 3 y 4 del Reglamento nº 857/84, que permiten conceder cantidades suplementarias o específicas así como la compensación interregional prevista en el artículo 4 *bis*.

8. No puede desconocerse el interés práctico que tales posibilidades presentan ante una situación análoga a la del demandante en el asunto principal, por cuanto demuestran la preocupación del Consejo por «hacerse cargo de la situación especial de determinados productores»[5] *y aun de «atenuar el rigor de los mecanismos comunitarios»*.[6] Evidentemente no incumbe al Tribunal de Justicia investigar en qué medida el interesado cumple con las condiciones para beneficiarse de tales disposiciones. No obstante, este examen, que es competencia del Juez nacional, debe efectuarse a la luz de la sentencia Klensch[7] donde el Tribunal de Justicia afirmó que los Estados miembros, cuando disponen de varias posibilidades a la hora de aplicar la normativa de que se trata, deben atenerse al principio de no discriminación. Verdad es que en este asunto se trata de una medida de carácter general, la elección del año de referencia. Pero no puede adoptarse una solución diferente cuando se trate de medidas individuales. En la sentencia Eridania,[8] el Tribunal de Justicia afirmó al respecto que: «toda autoridad encargada de aplicar la normativa comunitaria está obligada a respetar los principios generales de Derecho comunitario» *(traducción provisional)*. También comparto las observaciones del Consejo en el sentido de que las facultades de elección entre diversas modalidades de ajuste de las cuotas individuales reconocidas a los Estados miembros no pueden en ningún caso prescindir del respeto del principio de no discriminación. Y, en mi opinión, corresponde al Juez *a quo* aplicar en su caso este principio.

9. No obstante, teniendo en cuenta la respuesta que reclama el texto literal de la primera cuestión, es preciso examinar la conformidad del texto con las letras a) y b) del artículo 39 del Tratado. Las sentencias Balkan[9] y Roquette contra Francia[10] enumeran los criterios de apreciación que deben considerarse al respecto:

5 — Tercer considerando del Reglamento nº 857/84.

6 — Segundo considerando del Reglamento nº 590/85, de 26 de febrero de 1985, por el que se modifica el Reglamento nº 857/84 (DO L 68 de 8.3.1985, p. 1).

7 — Sentencia de 25 de noviembre de 1986, 201 y 202/85, Rec. 1986, p. 3477.

8 — Sentencia de 27 de septiembre de 1979, 230/78, Rec. 1979, p. 2749.

9 — Sentencia de 24 de octubre de 1973, 5/73, Rec. 1973, p. 1091, punto 24.

10 — Sentencia de 20 de octubre de 1977, 29/77, Rec. 1977, p. 1835, puntos 29 y 30.

«Considerando que el artículo 39 del Tratado enumera diferentes objetivos de la política agraria común;

que, para alcanzarlos, las instituciones comunitarias tienen que conseguir en todo caso superar eventuales contradicciones entre dichos objetivos considerados separadamente y, en su caso, decidir que uno u otro de ellos prevalezca temporalmente de acuerdo con los hechos o circunstancias económicas en que aquéllas fundaron sus decisiones» *(traducción provisional).*

10. Indudablemente, el régimen de la tasa suplementaria que pretende restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado de la leche se basa en la limitación de la producción lo que supone una estabilización de las rentas de la correspondiente población agrícola. Pero no es menos claro que aquí se persigue el objetivo de desarrollar racionalmente la producción de leche y también de mantener un nivel de vida equitativo de la población agrícola. La disposición discutida debe enjuiciarse en relación con el conjunto y sería paradójico considerarla inválida precisamente porque establece, a favor de los productores, una mayor flexibilidad para fijar el año de referencia.

11. Si bien el Juez *a quo* no lo menciona expresamente, el demandante invocó la violación de los principios de proporcionalidad y no discriminación. Por su parte, la Comisión sugiere se proceda a su examen en relación con el apartado 3 del artículo 40 del Tratado, que es donde ella basa en primer lugar la validez del Reglamento.

12. Para dar un efecto útil a la respuesta que el Tribunal de Justicia formule al efecto, teniendo en cuenta la lógica subyacente en las cuestiones que han sido planteadas, propongo comparar el texto que nos ocupa con el apartado 3 del artículo 40 del Tratado. Dicha disposición, como se sabe, prohíbe toda discriminación entre productores de la Comunidad y establece las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la política agraria común, fórmula que se interpreta como una aplicación del principio de proporcionalidad en este campo.

13. Hablando de este último, es preciso subrayar en primer lugar que el Consejo, al adoptar esta disposición, pretendió precisamente evitar la inflexibilidad de un régimen en el que no fuera posible conseguir en ningún caso otro año de referencia. Hay que ver en ello una evidente aplicación del principio de proporcionalidad. Se podían imaginar, en verdad, otras soluciones. Prueba de ello es la propuesta que en su día hizo la Comisión de incluir en la opción de los productores al año 1980. Pero hay que tener presente siempre que cualquier ampliación de la opción de los interesados supone serios inconvenientes. Existe, por ejemplo, el riesgo de que los productores opten por un año de referencia que no es que sea sólo representativo, sino que haya sido especialmente rentable. En dimensiones comunitarias, semejante eventualidad dista de ser desdeñable.

14. El legislador comunitario debe lograr un equilibrio entre los intereses en juego. Y la situación particular de un productor no puede por sí sola comprometer la validez de la disposición impugnada, cuando ésta pretende precisamente satisfacer las exigencias del principio de proporcionalidad. Recordaré aquí que el Tribunal de Justicia juzgó en la sentencia Balkan Import [11] que

11 — 5/73, antes mencionada.

«si bien las instituciones deben cuidar en el ejercicio de sus competencias de que las cargas impuestas a los operadores económicos no sean superiores a lo necesario para alcanzar los objetivos que la autoridad debe conseguir, no se deduce de ello sin embargo que esta obligación debe ser modulada en relación con *la situación particular de un grupo determinado de operadores*» [12] *(traducción provisional).*

15. En cuanto a la eventual violación del principio de no discriminación, ésta consiste en una diferencia de trato basada en criterios arbitrarios. Cuando el Consejo ofreció a los productores la posibilidad de elección durante el período 1981-1983, pudo estimar que semejante facultad aseguraba estadísticamente una magnitud significativa a los productores. En todo caso, parece que semejante opción no se sale del marco que el Tribunal de Justicia trazó en la sentencia Roquette contra Consejo [13] al afirmar:

«Cuando el Consejo, al aplicar la política agraria de la Comunidad tenga que valorar una situación económica compleja, la potestad discrecional de la que goza no se aplica exclusivamente a la naturaleza y al alcance de las disposiciones a adoptar, sino también, en cierta medida, a la comprobación de datos de base y, por ello, el Consejo puede apoyarse, en su caso, en consideraciones globales» *(traducción provisional).*

Y el Tribunal de Justicia limitó su control a los supuestos de error manifiesto, de desviación de poder o de haber sobrepasado claramente los límites de la facultad de apreciación.

16. En función de todo ello no se puede hacer recaer sobre el legislador comunitario una obligación de resultado de tener en cuenta todos los casos fortuitos, de todas las situaciones particulares. Así lo dice, por otra parte, la sentencia Maizena [14] en la que, mientras el demandante invocaba una discriminación al fijarse las cuotas que según él prescindían de las limitaciones de inversiones aceptadas voluntariamente por determinados productores de isoglucosa, el Tribunal de Justicia afirmó:

«[...] no se puede reprochar al Consejo que no tenga en cuenta las opciones comerciales ni la política interna de cada empresa individual cuando adopta medidas de interés general para evitar que una producción no controlada de isoglucosa ponga en peligro la política azucarera de la Comunidad» *(traducción provisional).*

Aquí proponemos que se adopte una solución análoga haciendo nuestras al respecto las conclusiones del Abogado General Roemer en la sentencia Oehlman: [15]

«[...] Subrayo ante todo que no existe ningún principio de derecho que exija que los poderes públicos establezcan una normativa a cuyo amparo los interesados alcanzarían siempre la situación en que se encontrarían si el caso de fuerza mayor no se hubiera producido.»

12 — Punto 22, la cursiva es mía.

13 — Sentencia de 29 de octubre de 1980, 138/78, Rec. 1980, p. 3333, punto 25.

14 — Sentencia de 29 de octubre de 1980, 139/79, Rec. 1980, p. 3393, punto 30.

15 — Sentencia de 24 de junio de 1970, 73/69, Rec. 1970, p. 467.

17. Proponemos en consecuencia que se declare:

«El punto 3 del párrafo 1 del artículo 3 del Reglamento nº 857/84, en el caso de un productor cuya producción se haya visto sensiblemente afectada durante la totalidad del período 1981-1983 como consecuencia de una situación excepcional, no permite que se tenga en cuenta la producción de un año anterior a dicho período, ni una producción teórica calculada por extrapolación; esta solución no impide en modo alguno que la situación del interesado sea objeto de un examen particular en función de las disposiciones de la normativa comunitaria cuyas condiciones reúna.

El examen de la citada disposición no pone de manifiesto ningún elemento que ponga en cuestión su validez.»