CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. WALTER VAN GERVEN

presentadas el 15 de octubre de 1992 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha planteado al Tribunal de Justicia varias cuestiones relativas a la interpretación de determinadas disposiciones que se refieren al régimen de ayudas comunitarias destinadas a fomentar la extensificación de la producción de productos excedentarios. Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre el Sr. Antonio Lante y la Regione Veneto, relativo a la cuestión de si el Sr. Lante puede disfrutar del régimen de ayudas antes mencionado.

A continuación indicaré, en primer lugar, las disposiciones comunitarias aplicables y la forma en que han sido aplicadas en Italia. Después de describir brevemente el litigio principal, examinaré las cuestiones prejudiciales.

El marco jurídico

2. Mediante el Reglamento (CEE) nº 1760/87 del Consejo, de 15 de junio de 1987,[1] el *Consejo* impuso a los Estados miembros la obligación de implantar un régimen de ayudas destinado a fomentar (entre otras cosas) la extensificación de la producción en determinados sectores excedentarios, en particular el sector de la carne de vacuno. A tal efecto, se añadieron los artículos 1 *bis* y 1 *ter* en el Reglamento (CEE) nº 797/85 del Consejo, de 12 de marzo de 1985.[2] Mediante el Reglamento (CEE) nº 1094/88, de 25 de abril de 1988,[3] el Consejo adaptó el régimen de ayudas implantado por el Reglamento (CEE) nº 1760/87, sin introducir en el mismo modificaciones esenciales (véase el undécimo considerando del Reglamento nº 1094/88). Conforme al Reglamento (CEE) nº 1094/88, las disposiciones relativas a la extensificación de la producción fueron reagrupadas en un nuevo artículo 1 *ter* del Reglamento nº 797/85, que constituye el artículo único del Título II «Extensificación de la producción».[4]

Conforme al *apartado 1* del artículo 1 *ter* del Reglamento (CEE) nº 797/85, los Estados miembros establecerán un régimen de ayudas destinado a la extensificación de la producción de los productos excedentarios, es decir los productos que sistemáticamente carecen, dentro de la Comunidad, de salidas normales no subvencionadas.

El *apartado 2* del artículo 1 *ter* del Reglamento nº 797/85 describe lo que se considera extensificación: «la reducción, durante

* Lengua original: neerlandés.

1 — Reglamento por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nº 797/85, (CEE) nº 279/79, (CEE) nº 1360/78 y (CEE) nº 355/77 en lo relativo a las estructuras agrarias y la adaptación de la agricultura a la nueva situación de los mercados y conservación del espacio rural (DO L 167, p. 1).

2 — Reglamento relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias (DO L 93, p. 1; EE 03/34, p. 66).

3 — Reglamento por el que se modifican los Reglamentos nº 797/85 y nº 1760/87 en lo relativo a la retirada de tierras de la producción y a la extensificación y reconversión de la producción (DO L 106, p. 28).

4 — Mediante el Reglamento (CEE) nº 2328/91, de 15 de julio de 1991 (DO L 218, p. 1), el Consejo creó una versión refundida del Reglamento nº 797/85. No obstante, en el momento en que se produjeron los hechos del procedimiento principal, todavía no era aplicable el Reglamento nº 2328/91.

un período de por lo menos cinco años, de la producción del producto de que se trate en por lo menos el 20 %, sin que aumenten por ello las cantidades de otros productos excedentarios». Con arreglo al *apartado 3* del artículo 1 *ter* del Reglamento nº 797/85, los Estados miembros determinarán:

«a) las condiciones de concesión de la ayuda y, en particular, las normas que regularán la reducción de la producción de los diferentes productos. Para aplicar la reducción de la producción contemplada en el apartado 2, por lo que se refiere a la carne de vacuno, dichas normas podrán establecer que el número de cabezas de ganado se reduzca en un 20 % como mínimo [...]

b) el importe de la ayuda, en función del compromiso contraído por el beneficiario, y en función de las disminuciones de renta, así como su forma de pago;

c) el período de referencia según el producto de que se trate, con objeto de poder calcular la reducción;

d) el compromiso que deberá contraer el beneficiario con el fin de que se pueda comprobar la reducción real de la producción».

Por último, el *apartado 6* del artículo 1 *ter* del Reglamento (CEE) nº 797/85 faculta a la Comisión para determinar las normas de desarrollo.

3. Basándose en esta última disposición, la *Comisión* estableció, mediante el Reglamento (CEE) nº 4115/88, de 21 de diciembre de 1988,[5] las normas de aplicación del régimen de ayudas destinadas a la extensificación de la producción.

El apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 4115/88 dispone que los productos enumerados en el Anexo I tienen derecho a la ayuda a la extensificación de la producción. El Anexo I menciona, entre otros productos, la carne de vacuno.

Conforme al *apartado 1 del artículo 4* del Reglamento (CEE) nº 4115/88, los Estados miembros pueden adoptar los dos métodos siguientes de reducción de la producción: un «método cuantitativo» o un «método de técnicas de producción».

El *artículo 7* del Reglamento (CEE) nº 4115/88 dispone que, en caso de aplicarse el método «cuantitativo» en el sector de la carne de vacuno, la reducción de la producción podrá efectuarse mediante una reducción equivalente del número de cabezas de ganado que formen el rebaño. En tal caso, los Estados miembros deben cerciorarse de que los animales a que se refiere la reducción se sacrifican o se exportan definitivamente a un país tercero. También deben velar por que con el rebaño restante no se intensifique la producción.

Por último, *el apartado 3 del artículo 10* del Reglamento (CEE) nº 4115/88 establece

5 — DO L 361, p. 13.

que, en el caso de la extensificación de la cría, el productor se comprometerá a:

«— impedir que los medios de producción y, en particular, los edificios, las instalaciones y los equipos fijos que queden libres como consecuencia de la extensificación sean utilizados por el titular de la explotación o por un tercero para incrementar las producciones mencionadas en el Anexo I o las producciones porcina o avícola;

— seguir utilizando las superficies forrajeras para la alimentación de los animales de la explotación».

4. En *Italia*, las disposiciones antes citadas se aplicaron mediante el Decreto ministerial nº 34, de 8 de febrero de 1990.[6] Dicho Decreto establece que todos los productores agrícolas que cultiven productos enumerados en el Anexo I del Reglamento (CEE) nº 4115/88 pueden acogerse a las ayudas a la extensificación de la producción. Además, se establece que las regiones se encargan (entre otras cosas) de la aplicación concreta de la concesión de las ayudas.

En la circular nº 24486, de 5 de septiembre de 1990, dirigida, entre otros destinatarios, a las regiones, el Ministerio italiano de Agricultura facilitó varias precisiones relativas a las modalidades de aplicación. Según el Ministerio, los criaderos zootécnicos sin contacto con el campo no tienen derecho a la concesión de las ayudas. En particular, siempre de acuerdo con el Ministerio, los productores que se dedican a la cría de ganado a nivel industrial no pueden ser calificados de explotaciones agrícolas a efectos del Reglamento (CEE) nº 797/85. Sólo los criadores de ganado que dispongan de superficies forrajeras suficientes pueden acogerse a las medidas de ayuda y, en el presente asunto, según la circular, la relación entre el número de cabezas de ganado y las superficies forrajeras debe fijarse teniendo en cuenta los datos locales particulares.

Respecto a la Regione Veneto, las medidas de aplicación se adoptaron mediante resolución de la Giunta nº 4258, de 19 de julio de 1990.

Cumpliendo la circular ministerial antes mencionada, la Giunta decidió denegar el régimen de ayudas a los criaderos sin contacto con el campo, lo mismo que a las explotaciones en las que el ganado se alimenta con pastos que provienen en menos de una cuarta parte de la finca agrícola.

Las cuestiones prejudiciales y sus respuestas

5. El Sr. Lante es propietario de un criadero zootécnico intensivo de ganado vacuno en la provincia de Verona. La Regione Veneto le denegó ayudas para la extensificación de su producción de carne de vacuno debido a que el ganado se alimenta con pastos que provienen en menos de una cuarta parte de su explotación. El Sr. Lante interpuso un recurso contra esta denegación ante el Tribunale amministrativo regionale per il Veneto. Por estimar que su resolución dependía de la manera en que procediera interpretar las disposiciones comunitarias aplicables, dicho órgano jurisdiccional planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

6 — GURI nº 48 de 27.2.1990.

«1) ¿Debe interpretarse la letra a) del apartado 3 del artículo 1 *ter* del Reglamento (CEE) nº 1094/88 en el sentido de que permite que los Estados miembros excluyan —cuando establecen los requisitos para la concesión de la ayuda destinada a la extensificación de la producción, de acuerdo con las modalidades propias de su Derecho público interno— determinadas categorías de empresas, como por ejemplo los criaderos zootécnicos "intensivos" (es decir, que no se explotan en relación con una finca agrícola) del disfrute de dicha ayuda, por partir de la idea de que este tipo de ayuda está exclusivamente destinada a las explotaciones agrícolas?

¿Es admisible tal interpretación teniendo en cuenta los objetivos generales de la política de las estructuras agrarias perseguidos por el Reglamento (CEE) nº 797/85 (en su versión modificada y completada) y las orientaciones actuales de la política agraria común, tal como aparecen en la normativa comunitaria, teniendo en cuenta también que no es posible deducir del ordenamiento jurídico comunitario una definición general y uniforme del concepto de explotación agrícola (sentencia del Tribunal de Justicia, de 28 de febrero de 1978, 85/77) y considerando, por último, que el artículo 2 y el Anexo I del Reglamento (CEE) nº 4115/88 de la Comisión establece que la ayuda de que se trata se concede para la "carne de vacuno"?

2) Si se respondiera afirmativamente a la cuestión anterior, ¿puede interpretarse el segundo guión del apartado 3 del artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 4145/88, donde se dispone que las superficies forrajeras se seguirán utilizando para la alimentación de los animales de la explotación, en el sentido de que los criaderos en los que el ganado se alimente con piensos que procedan de la finca agrícola en menos de una cuarta parte no podrán acogerse a la ayuda para la extensificación de la producción cuyas disposiciones de aplicación fueron establecidas por el mismo Reglamento (CEE) nº 4115/88?»

6. Mediante las cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se le diga si las disposiciones comunitarias relativas a la extensificación de la producción de los productos excedentarios y, en particular, la letra a) del apartado 3 del artículo 1 *ter* del Reglamento (CEE) nº 797/85 y el segundo guión del apartado 3 del artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 4115/88, permiten que un Estado miembro deniegue la concesión de la ayuda al titular de un criadero zootécnico de ganado vacuno que o bien (primera cuestión) no es propietario de fincas agrícolas o bien (segunda cuestión) es propietario de fincas agrícolas que producen menos de una cuarta parte de la alimentación de los animales. Estas cuestiones equivalen, fundamentalmente, a saber si los Estados miembros pueden hacer que la concesión de ayudas a un criadero zootécnico de ganado vacuno dependa del requisito de que el propio beneficiario produzca una parte de la alimentación de los animales.

7. Para responder a esta cuestión, debe hacerse constar, en primer lugar, que, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 1 *ter* del Reglamento (CEE) nº 797/85, en relación con el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 4115/88, así como con el Anexo I de este último Reglamento, los Estados miembros están obligados a implantar un régimen

de ayuda a la extensificación de la producción de carne de vacuno. No obstante, tal como resulta del apartado 3 del artículo 1 *ter* del Reglamento (CEE) nº 797/85, se reconoce a los Estados miembros un cierto margen de apreciación: en efecto, los propios Estados miembros deben fijar una serie de elementos, entre los cuales figuran: «a) las condiciones de concesión de la ayuda y, en particular, las normas que regularán la reducción de la producción de los diferentes productos».

A continuación, examinaré cuál es el alcance de esta atribución de competencias a los Estados miembros, y más en particular la cuestión de si incluye la posibilidad de que un Estado miembro excluya del ámbito de aplicación del régimen a los criadores de ganado vacuno que no tengan una producción forrajera propia. Antes de efectuar dicho examen, quisiera indicar que los Reglamentos aplicables no contienen ninguna disposición *explícita* a este respecto. En efecto, determinadas disposiciones se redactaron, claramente, pensando sólo en las explotaciones agrarias relacionadas con una finca.[7] No obstante, los Reglamentos se articulan en torno a la reducción de la producción de los productos excedentarios a los que se aplica el régimen, entre los cuales figura la carne de vacuno.[8] A tal efecto, no se efectúa distinción alguna entre la producción de los criaderos zootécnicos relacionados con fincas agrícolas y la de los criaderos zootécnicos sin contacto con el campo. Por otra parte, de la respuesta dada por la Comisión a la pregunta que le formuló el Tribunal de Justicia se deduce que los otros once Estados miembros no han efectuado esta distinción. En consecuencia, las disposiciones de los Reglamentos aplicables no aportan una respuesta explícita en relación con la aplicabilidad del régimen de ayudas a los criaderos zootécnicos sin contacto con el campo.

8. En la medida en que los Reglamentos aplicables no contienen ninguna respuesta explícita, procede examinar si pueden encontrarse en dichos Reglamentos indicaciones que respondan de forma implícita a la cuestión del alcance de la competencia de aplicación reconocida a los Estados miembros. Una primera indicación a este respecto puede encontrarse en la parte de frase del propio apartado 3 del artículo 1 *ter*, antes citada: como ejemplo de los requisitos que deben determinar los Estados miembros, esta disposición menciona «las normas que regularán la reducción de la producción de los diferentes productos». La frase siguiente añade que, por lo que se refiere a la carne de vacuno, la reducción de la producción contemplada puede buscarse reduciendo el número de cabezas de ganado en un 20 % como mínimo.

Encuentro otra indicación en el Reglamento de aplicación nº 4115/88. A tenor del tercer considerando, *in fine*, «corresponde a los Estados miembros determinar qué método o métodos son los más apropiados en función de las condiciones locales de producción» para efectuar una reducción de la producción.

De estas indicaciones se deduce que la competencia de los Estados miembros aparece limitada y orientada desde un punto de vista

7 — En efecto, el apartado 2 del artículo 1 *ter* del Reglamento nº 797/85 define la extensificación como una reducción de la producción sin que aumenten por ello las cantidades de otros productos excedentarios. Sin embargo, se podrá aceptar ese aumento si es proporcional a un aumento eventual de la superficie agraria útil de la explotación. Puede formularse la misma reflexión respecto al apartado 3 del artículo 10 del Reglamento de aplicación (CEE) nº 4115/88, que dispone que, en el caso de la extensificación de la cría, el productor se comprometerá a seguir utilizando las superficies forrajeras para la alimentación de los animales de la explotación.

8 — Véanse el apartado 2 y la letra a) del apartado 3 del artículo 1 *ter* del Reglamento nº 797/85 y los artículos 2, 3, 4 y 7 del Reglamento nº 4115/88, así como el Anexo I de dicho Reglamento.

técnico. Afecta a la aplicación práctica del régimen de ayudas, adaptada a la situación local, y más en particular a la manera concreta en que debe limitarse la producción. En el marco de dicha competencia, no encuentro una atribución de competencias que les permita reducir el círculo de beneficiarios de las ayudas, en particular excluyendo a los criadores de ganado vacuno que no dispongan de una producción propia de pastos.

9. Por otra parte, el hecho de que los Estados miembros no disponen de la competencia de principio para limitar el círculo de beneficiarios queda confirmado por el apartado 3 del artículo 4 del mismo Reglamento de aplicación, en el que se menciona que, previa solicitud justificada, la Comisión puede autorizar a los Estados miembros «para establecer condiciones específicas de concesión de la ayuda en aquellas zonas en que las producciones o los sistemas de producción ya sean extensivos». Esta disposición reconoce a los Estados miembros una competencia específica de regulación, previa habilitación de la Comisión, para el caso en que la extensificación ya se haya realizado en determinadas zonas. En mi opinión, de dicha disposición se deduce una vez más que, fuera de este caso particular y además, en el caso de autos, previa habilitación de la Comisión, los Estados miembros no disponen de la facultad de limitar el alcance de la concesión de la ayuda imponiendo requisitos específicos o de modificar de otra forma dicho alcance.

10. De las consideraciones anteriores deduzco que la competencia reconocida a los Estados miembros en el apartado 3 del artículo 1 *ter* del Reglamento (CEE) nº 797/85 no autoriza a un Estado miembro a supeditar la concesión de las ayudas a la extensificación al requisito de que el propio criadero de ganado vacuno beneficiario produzca una parte de la alimentación de los animales. [9]

Conclusión

11. En consecuencia, sugiero al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente manera a las cuestiones prejudiciales:

«El artículo 1 *ter* del Reglamento (CEE) nº 797/85, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 1094/88, no permite que los Estados miembros hagan que las ayudas a la extensificación de la producción de la carne de vacuno dependan del requisito de que el propio beneficiario produzca una parte de la alimentación de los animales.»

9 — No creo que sea útil seguir exponiendo las alegaciones formuladas por el Gobierno italiano, relativas a la oportunidad de adaptar mejor el régimen comunitario de la extensificación a la situación de los criaderos zootécnicos sin contacto con el campo. En el presente asunto, se trata de alegaciones que deben ser presentadas al legislador comunitario y no al Tribunal de Justicia en el marco de un proceso judicial.