CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS presentadas el 27 de abril de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el presente asunto, se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la interpretación de la legislación comunitaria relativa a las cuotas de leche, en el contexto de un litigio entre un arrendatario y las autoridades alemanas, referente a la aplicación al arrendatario de un régimen de concesión de una indemnización por abandono definitivo de la producción lechera («régimen de los productores salientes»). Las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional —relativas a la interpretación de la definición del término «explotación» y a las consecuencias del término de un arrendamiento rústico sobre la continuidad de la explotación de la cuota— parecen, en efecto, áridas y técnicas, pero traen a colación problemas subyacentes de cierta importancia para los intereses respectivos de los arrendadores y los arrendatarios sobre las cuotas y para la naturaleza jurídica de la cuota.

Normativa aplicable

2. Para comprender las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional y los problemas subyacentes, procede examinar, en primer lugar, los textos comunitarios y nacionales aplicables.

3. Como todo el mundo sabe, con el objeto de reducir los excedentes estructurales de leche, el Reglamento nº 856/84 del Consejo (DO 1984, L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61) modificó el Reglamento nº 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos al introducir una tasa suplementaria que se añade a la tasa de corresponsabilidad y que se percibe sobre las cantidades de leche o de equivalente leche que superan una cantidad de referencia (o cuota) que ha de determinarse. Las normas generales de aplicación del régimen de esta tasa se definen en el Reglamento nº 857/84 del Consejo (DO 1984, L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64), cuya redacción ha sido modificada, y sus modalidades de aplicación en el Reglamento nº 1371/84 de la Comisión (DO 1984, L 132, p. 11; EE 03/30, p. 208), también modificado.

4. El apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 857/84 permite a los Estados miembros, al objeto de reestructurar la producción lechera, conceder una indemnización a los productores que se comprometan a abandonar definitivamente la producción lechera. En aplicación del apartado 2 del artículo 4, las cantidades de referencia así devueltas, en tanto fuere necesario, se añadirán a la reserva nacional para ser asignadas nuevamente a productores en determinados casos especiales.

5. El artículo 7 del Reglamento nº 857/84, modificado por el Reglamento nº 590/85 del Consejo (DO 1985, L 90, p. 13; EE 03/33, p. 247), se refiere a las transferen-

* Lengua original: inglés.

cias de cantidades de referencia a raíz de un cambio de propiedad o de posesión de una explotación. Según el apartado 1 del artículo 7:

«En caso de venta, arrendamiento o transmisión por herencia de una explotación, la cantidad de referencia correspondiente se transferirá total o parcialmente al comprador, al arrendatario o al heredero según las modalidades que deben determinarse.»

Conforme al apartado 4 del artículo 7:

«En caso de arrendamientos rústicos que lleguen a su término, si el arrendatario no tuviere derecho a la prórroga del contrato de arrendamiento en condiciones análogas, los Estados miembros podrán prever que la totalidad o parte de la cantidad de referencia correspondiente a la explotación o a la parte de explotación que sea objeto del arrendamiento se ponga a disposición del arrendatario saliente, si pretendiere continuar la producción lechera.»

6. El artículo 12 del Reglamento nº 857/84 define algunos términos. En la letra c) define al «productor» como:

«el agricultor, persona física o jurídica o agrupación de personas físicas o jurídicas cuya explotación esté situada en el territorio geográfico de la Comunidad:

— que venda leche u otros productos lácteos directamente al consumidor

— y/o que suministre al comprador».

En la letra d) se define la «explotación» como:

«el conjunto de las unidades de producción administradas por el productor y situadas en el territorio geográfico de la Comunidad».

7. El Reglamento nº 1371/84 determina las modalidades de aplicación del régimen y, en particular, las modalidades de transferencia de las cantidades de referencia a raíz de un cambio de propiedad o posesión de la explotación. El apartado 1 de su artículo 5 dispone:

«En caso de venta, arrendamiento o transmisión hereditaria de la totalidad de una explotación, la cantidad de referencia correspondiente se transferirá al productor que se haga cargo de la explotación.»

El apartado 2 del artículo 5 prevé una transferencia proporcional de la cuota en caso de transferencia parcial de una explotación. El apartado 3 del artículo 5 establece:

«Las disposiciones de los puntos 1 y 2 serán aplicables, según las diferentes normativas nacionales, por analogía con los otros casos de transferencia que vayan acompañados de efectos jurídicos semejantes para los productores.»

El apartado 4 del artículo 5, introducido por el Reglamento nº 1043/85 (DO 1985, L 112, p. 18; EE 03/34, p. 151), se refiere

entre otros al caso en que un Estado miembro hace uso de la facultad, prevista en el apartado 4 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84, de permitir al arrendatario que conserve la totalidad o parte de la cuota al término de su contrato de arrendamiento, estipulando básicamente dicha disposición que la cuota dejada a disposición del arrendatario después del término del contrato de arrendamiento no deberá ser superior a la cantidad de que disponía antes del término del referido contrato.

8. A efectos de la aplicación de la tasa suplementaria, la República Federal de Alemania adoptó la Ley de 17 de julio de 1984 sobre la concesión de una indemnización por abandono de la producción lechera para el mercado (Gesetz über die Gewährung einer Vergütung für die Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt) (BGBl. I, p. 942) y un Reglamento de aplicación de 20 de julio de 1984 (BGBl. I, p. 1023) (al conjunto de estos textos se les denominará, en lo sucesivo, «régimen alemán de los productores salientes»). De acuerdo con el artículo 3 del Reglamento de aplicación, quien solicite la concesión de la indemnización, que deberá ser obligatoriamente un productor en el sentido de la letra c) del artículo 12 del Reglamento nº 857/84, deberá comprometerse a abandonar definitivamente la producción lechera en un plazo de seis meses a partir de la concesión de la indemnización. En virtud del apartado 2 del artículo 3 del mismo Reglamento, cuando sea el arrendatario de una «explotación» en el sentido de la letra d) del artículo 12 del Reglamento nº 857/84, deberá presentar además una autorización escrita del arrendador.

Hechos y cuestiones

9. De la resolución de remisión y de los autos se deduce que el demandante en el litigio principal, Hubert Wachauf, explotaba una finca con arreglo a un contrato de arrendamiento celebrado inicialmente en 1959 entre sus padres y la propietaria de la finca, la princesa zu Sayn-Wittgenstein. La arrendadora no había utilizado esta finca para producir leche antes de darla en arrendamiento y el contrato de arrendamiento no exigía que fuese destinada a la producción lechera. El Sr. Wachauf era un productor de leche y todos los elementos dedicados específicamente a la producción lechera en la finca, como el ganado y las máquinas de ordeñar, habían sido aportados por él y eran de su propiedad.

10. El contrato de arrendamiento rústico del Sr. Wachauf venció el 31 de enero de 1983 y este último, tras serle denegada la prórroga por la arrendadora y por un órgano jurisdiccional competente en materia agraria, ha abandonado finalmente la finca, al parecer a principios de 1985. Entretanto, el Reglamento nº 856/84 del Consejo había establecido el régimen de la tasa suplementaria, con efectos al 2 de abril de 1984, y le había sido atribuida al Sr. Wachauf una determinada cantidad de referencia. Este último solicitó la indemnización por cese definitivo de la producción lechera con arreglo a la citada Ley alemana, adjuntando el consentimiento escrito de la arrendadora. Sin embargo, esta última revocó después su consentimiento, alegando que no había comprendido que de la aplicación del régimen de la referida Ley al Sr. Wachauf se derivaba que la finca perdería la cuota atribuida a este último. Las autoridades alemanas, en el presente caso la Oficina Federal para la Alimentación y la Silvicultura (Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft) revocaron entonces, mediante decisión de 14 de septiembre de 1984, su decisión inicial de aceptar la petición del Sr. Wachauf. Tras la marcha del Sr. Wachauf, las tierras fueron dadas en arrendamiento a seis explotadores distintos, repartiéndose entre ellos la cuota correspondiente.

11. El Sr. Wachauf interpuso un recurso contra la decisión por la que se denegaba la concesión del régimen de indemnización. En la resolución de remisión, el órgano jurisdiccional nacional, el Tribunal contencioso administrativo (Verwaltungsgericht) de Frankfurt declaró que tenía dudas respecto a si el solicitante era realmente arrendatario de una «explotación» en el sentido de la letra d) del artículo 12 del Reglamento nº 857/84, habida cuenta del hecho de que la finca no estaba destinada ni adaptada específicamente para la producción de leche en el momento en que había sido dada en arrendamiento y que todos los elementos que la hacían efectivamente adecuada para tal producción habían sido aportados por el Sr. Wachauf y pertenecían a éste y no a la arrendadora. En el supuesto, sin embargo, de que fuese preciso considerar una «explotación» tal finca, de modo que fuese necesario el consentimiento del arrendador, el órgano jurisdiccional nacional considera que existirían dudas respecto a la validez constitucional de la exigencia del consentimiento establecida por el régimen nacional de la indemnización. A nivel de principios, considera que no parece que exista ninguna razón objetiva para tratar de forma diferente a los productores según sean propietarios o arrendatarios. Si es cierto, afirma, que la legislación comunitaria exige la devolución de la cuota al propietario al concluir el arrendamiento, al mismo tiempo que la tierra, la exigencia del consentimiento puede considerarse justificada objetivamente, en cuanto que contribuye a proteger los intereses legítimos del propietario. Sin embargo, el órgano jurisdiccional nacional alberga dudas en torno a si la legislación comunitaria puede interpretarse en el sentido de que exige la devolución de la cuota al propietario en un caso como el de autos, puesto que ello privaría al arrendatario de los frutos de su trabajo y constituiría una expropiación sin indemnización, que sería anticonstitucional.

12. Al tener dudas respecto a la definición del término «explotación» y respecto al régimen de las transferencias de cuotas, el órgano jurisdiccional nacional ha planteado al Tribunal de Justicia las cuestiones siguientes:

1) Un conjunto de unidades de producción agraria que no incluye ni las vacas ni las instalaciones técnicas (por ejemplo, máquinas de ordeñar) exclusivamente necesarias para la producción de leche, ¿constituye una «explotación» en el sentido de la letra d) del artículo 12 del Reglamento nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 (DO L 90 de 1.4.1984, p. 13; EE 03/30, p. 64)?

2) La devolución del bien arrendado al término del contrato de arrendamiento rústico, ¿constituye un caso comparable desde el punto de vista de los efectos jurídicos, en el sentido del apartado 3 del artículo 5 del Reglamento nº 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984 (DO L 132, de 18.5.1984, p. 11; EE 03/30, p. 208), cuando el bien arrendado es una explotación agraria sin vacas lecheras y que no dispone de las instalaciones exclusivamente necesarias para la producción de leche (por ejemplo, máquinas de ordeñar) y el contrato de arrendamiento rústico no establecía ninguna obligación de producir leche a cargo del arrendatario?»

La formulación de las cuestiones

13. De los hechos y del razonamiento del órgano jurisdiccional nacional, precedentemente resumidos, se desprende que a este último le preocupa básicamente saber si un determinado tipo de finca arrendada, es decir, una finca que ha sido dada en arrenda-

miento antes de introducirse las cuotas lecheras y que no estaba adaptada, equipada ni destinada específicamente a una producción lechera en el momento del arrendamiento, está comprendido en la definición de «explotación» dada por el Reglamento nº 857/84. El órgano jurisdiccional nacional pregunta también si del apartado 3 del artículo 5 del Reglamento nº 1371/84 resulta que la cuota correspondiente a tal finca debe transferirse al propietario o a la persona que se haga cargo de la finca al término del contrato de arrendamiento.

14. A mi juicio, la redacción de las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional es más amplia de lo requerido por la solución de dichas cuestiones. Sugiero, pues, que se formulen de nuevo de forma un poco más estricta y específica de la siguiente forma:

«1) Una unidad de producción agraria que es objeto de un contrato de arrendamiento celebrado antes de la entrada en vigor del Reglamento nº 856/84 del Consejo, ¿constituye una "explotación" en el sentido de la letra d) del artículo 12 del Reglamento nº 857/84 del Consejo, cuando, tal como había sido arrendada, no incluía ni las vacas lecheras ni las instalaciones técnicas (por ejemplo, máquinas de ordeñar) exclusivamente necesarias para la producción de leche y el contrato de arrendamiento rústico no establecía ninguna obligación de producir leche a cargo del arrendatario?

2) ¿Debe interpretarse el apartado 3 del artículo 5 del Reglamento nº 1371/84 de la Comisión en el sentido de que la devolución de una unidad de producción agraria arrendada, al término de un contrato de arrendamiento celebrado antes de la entrada en vigor del Reglamento nº 856/84 del Consejo, constituye un caso "comparable desde el punto de vista de los efectos jurídicos' en el sentido de la referida disposición, cuando, tal como había sido arrendada, dicha unidad de producción agraria no incluía ni las vacas lecheras ni las instalaciones exclusivamente necesarias para la producción de leche (por ejemplo, máquinas de ordeñar) y el contrato de arrendamiento rústico no establecía ninguna obligación de producir leche a cargo del arrendatario?»

La primera cuestión

15. Procede, a mi juicio, responder afirmativamente a esta primera cuestión. La definición de «explotación» es muy amplia: «el conjunto de las unidades de producción administradas por el productor y situadas en el territorio geográfico de la Comunidad». La presencia en esta definición de una remisión al concepto de «productor» definido en la letra c) del artículo 12 como persona cuya explotación esté situada en la Comunidad y que «venda leche u otros productos lácteos directamente al consumidor y/o que suministre al comprador», es un elemento que indica que, para estar incluida en dicha definición, la finca agraria de que se trate deberá destinarse a la producción de leche; de no existir tal producción, no existiría, naturalmente, ninguna cuota disponible. No obstante, la redacción de la definición no excluye en absoluto una finca arrendada como la descrita en la citada cuestión.

16. Además, como señala el Reino Unido en sus observaciones escritas, el artículo 12 del Reglamento nº 857/84 define el término «explotación«a efectos de aplicación de las reglas de transferencia de las cuotas que figuran en el artículo 7 del mismo Reglamento y en el artículo 5 del Reglamento nº 1371/84; a efectos de la legislación comunitaria, la importancia de esta definición reside, pues, en sus consecuencias para la

aplicación de las referidas normas. Por consiguiente, la primera cuestión tiene, básicamente, el mismo objeto que la segunda, es decir, el de determinar si el arrendatario de una finca, que no estaba destinada ni adaptada específicamente a la producción de leche en el momento del arrendamiento, puede considerarse como arrendatario de una finca a la que son de aplicación las normas de transferencia de las cuotas. Como indicaré más tarde, no parece existir ninguna razón para no aplicar dichas normas a tal finca, que constituye, por tanto, una «explotación» a efectos de la letra d) del artículo 12.

17. Deseo hacer otra observación sobre la definición del término «explotación». En sus observaciones escritas y orales, tanto el Bundesamt como la Comisión y el Gobierno del Reino Unido se mostraron preocupados por la idea, que les parece sugerida por el órgano jurisdiccional nacional, de que, para poder ser considerada una «explotación» a efectos de la letra d) del artículo 12, una finca agraria debe estar equipada necesariamente para la producción de leche y ser utilizada directa y exclusivamente para tal fin, o incluso ser destinada a dicho uso directo y exclusivo mediante una cláusula incluida en el contrato de arrendamiento, por ejemplo. En sus observaciones, señalaron que tal definición de la «explotación» excluiría el enorme número de fincas mixtas que conjugan la producción lechera con la explotación de las tierras cultivables o de otros tipos de agricultura. No me parece que el órgano jurisdiccional nacional, por el razonamiento por él expuesto, haya querido formular una idea tan amplia y me parece que su preocupación se centraba básicamente en una sola categoría específica de fincas en arrendamiento. He de añadir, sin embargo, que dados su redacción y su objetivo, la definición de «explotación» dada en la letra d) del artículo 12 del Reglamento nº 857/84 engloba con toda seguridad a una explotación mixta, a condición, claro está, de que en ella exista producción de leche.

La segunda cuestión

18. El órgano jurisdiccional nacional considera que la devolución al término del contrato de arrendamiento de una finca agraria que no era una explotación de producción de leche en el momento de celebrarse el arrendamiento no puede considerarse como un caso equiparable al del arrendamiento de una explotación de producción de leche a la que se ha adjudicado ya una cuota: en el segundo caso, el arrendador que ya ha adquirido una cuota con su esfuerzo continúa beneficiándose de dicha cuota a través de la renta; en el primer caso, por el contrario, al término del contrato de arrendamiento, el arrendatario pierde la totalidad del beneficio de la cuota que ha «ganado» con su trabajo, si no existe disposición alguna que garantice una indemnización. Aunque la resolución de remisión no lo indique explícitamente, del razonamiento seguido por el órgano jurisdiccional nacional se deduce lógicamente que, en un caso como el presente, la cuota no sería devuelta juntamente con la tierra al propietario, sino que la conservaría probablemente el arrendatario.

19. No me parece admisible este razonamiento. El apartado 3 del artículo 5 del Reglamento nº 1371/84 exige que se proceda a hacer una comparación entre dos hechos jurídicos —en el presente caso, la celebración del contrato de arrendamiento y su término— para determinar si, en cuanto tales y con independencia de cualquier otra consideración, puede considerarse que dichos hechos producen efectos equiparables respecto a los productores. El carácter de la explotación en el momento que se da en arrendamiento y la cuestión de saber cuál, entre varios productores, puede considerarse con mejor derecho a la cuota que los demás, son cuestiones que no procede tomar en consideración para hacer dicha comparación. Vistas las cosas de este modo, el efecto jurídico de la devolución al concluir un con-

trato de arrendamiento puede considerarse idéntico, en lo esencial, al del otorgamiento del mismo, es decir, que el bien arrendado se ha transferido de una de las partes a la otra.

20. Además, la tesis del órgano jurisdiccional nacional representaría, de ser admitida, una vulneración grave del principio según el cual la cuota sigue a la tierra, principio expresado en el artículo 7 del Reglamento nº 857/84 y en el artículo 5 del Reglamento nº 1371/84; en efecto, como señalan en sus observaciones escritas la Comisión, el Reino Unido y la parte demandada en el litigio principal, es habitual en algunos Estados miembros que los arrendatarios alquilen sólo la tierra y los inmuebles y aporten ellos mismos el ganado y los utensilios. La tesis del órgano jurisdiccional nacional es incompatible, además, con las disposiciones expresas de la legislación —es decir, el apartado 4 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84 y el apartado 4 del artículo 5 del Reglamento nº 1371/84— que permiten a los Estados miembros, en determinados casos delimitados con precisión, decidir, con carácter de excepción al principio de que la cuota sigue a la tierra, autorizar al arrendatario saliente a conservar la totalidad o parte de la cuota si desea continuar la producción lechera. La tesis del órgano jurisdiccional nacional pueda dar lugar —de ser aceptada— a que se incremente considerablemente el número de arrendatarios salientes que tendrían derecho a conservar la totalidad o parte de la cuota, sin ningún compromiso por su parte de producir leche. Propongo, pues, que se responda también afirmativamente a la segunda cuestión.

Cuestiones subyacentes

21. Según el órgano jurisdiccional nacional, si el Tribunal de Justicia responde afirmativamente a las cuestiones prejudiciales que le han sido planteadas, existen dos normas que plantean un problema de compatibilidad con las garantías constitucionales de igualdad y de respeto a la propiedad privada: la exigencia del consentimiento del propietario para la aplicación al arrendatario del régimen alemán de los productores salientes, y la norma según la cual, al concluir el arrendamiento, la cuota vuelve al propietario al mismo tiempo que la tierra. Las preocupaciones del órgano jurisdiccional nacional respecto a la compatibilidad con las garantías constitucionales, se derivan al parecer de su convicción de que pueden existir casos en los que es el arrendatario y no el propietario, quien ha adquirido la cuota para la explotación gracias a su trabajo y, en tales casos, le parece injusto que el propietario pueda, sin más, enervar la concesión al arrendatario de un régimen destinado a los productores salientes y asegurarse la totalidad de la cuota a la conclusión del arrendamiento rústico, con exclusión del arrendatario.

22. Comparto la opinión del órgano jurisdiccional cuando afirma que pueden existir perfectamente casos en los que es indispensable tener en cuenta el interés en la cuota del arrendatario. Como señala la Comisión en sus observaciones escritas, la legislación comunitaria apenas dice nada sobre los intereses respectivos del propietario y el arrendatario y deja a los Estados miembros el cometido de encontrar el equilibrio necesario. Es lógico que se reserve esta labor a las autoridades nacionales, habida cuenta de la diversidad de regímenes jurídicos y de los textos nacionales de aplicación, por una parte, y de las diferentes situaciones de los diversos productores, por otra. Considero que esto no significa, sin embargo, que el Derecho comunitario no ofrezca ningún tipo de solución al respecto. Concretamente, en los asuntos acumulados 201/85 y 202/85,

Klensch/Secretario de Estado (Rec. 1986, p. 3477), el Tribunal de Justicia resaltó el hecho de que la prohibición de discriminación recogida en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado se aplica a todas las medidas relativas a la organización común de los mercados agrarios, con independencia de la autoridad que las establece y que, por consiguiente, obliga asimismo a los Estados miembros cuando éstos ponen en práctica una organización común de mercados, y prohíbe que se adopten medidas de aplicación nacionales que contengan discriminaciones entre los productores. Considero además que los Estados miembros, cuando aplican el Derecho comunitario, también están obligados a velar por el principio del respeto de la propiedad, que, como ha afirmado el Tribunal de Justicia (véase, por ejemplo, Hauer/Land Renania-Palatinado, 44/79, Rec. 1979, p. 3727) está garantizado en el ordenamiento jurídico comunitario conforme a las concepciones comunes a las Constituciones de los Estados miembros y reflejado al propio tiempo en el Primer Protocolo Adjunto a la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos. Aunque la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sólo se haya referido hasta la fecha al respeto del derecho de propiedad por parte del propio legislador comunitario, procede aplicar, a mi juicio, los mismos principios a la aplicación del Derecho comunitario por los Estados miembros: me parece evidente, en efecto, que cuando actúan en virtud de facultades conferidas por el Derecho comunitario, los Estados miembros deberán someterse a las mismas obligaciones que el legislador comunitario en cualquier situación en que haya de aplicarse el principio del respeto de los derechos fundamentales.

23. Hablaré sucesivamente de estos dos principios, comenzando por el de no discriminación, que debe tenerse en cuenta, a mi juicio, al examinar la exigencia del consentimiento del propietario. Como hemos visto, la legislación comunitaria reserva a los Estados miembros la facultad de establecer los requisitos que permiten acogerse a un régimen nacional de indemnización a los productores salientes, establecido en aplicación del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 857/84. En principio, considero que no hay nada que objetar frente a una norma que exige que el propietario dé su consentimiento a la concesión de tal régimen al arrendatario, porque de la concesión a este último del referido régimen resulta que la explotación pierde definitivamente la cuota lechera. Al propio tiempo, si las autoridades de un Estado miembro concediesen al propietario un derecho de oposición ilimitado, pudiera resultar de ello, en determinados casos, una violación del principio de no discriminación, porque se aplicaría una regla uniforme a todos los arrendatarios, sea cual fuere su situación individual y, en particular, su contribución a la adquisición de la cuota. Semejante violación del principio pudiera producirse, por ejemplo, en el caso de un arrendatario que desea abandonar la producción de leche durante el arrendamiento y que resultase excluido del régimen de productores salientes por falta de consentimiento de su propietario, cuando es el arrendatario y no el propietario, quien aporta la cuota a la explotación mediante su trabajo. En tal caso, la exigencia del consentimiento del propietario pudiera ser contraria al principio de no discriminación.

24. En segundo lugar, me parece evidente que debe respetarse siempre el principio del respeto a la propiedad privada al aplicar la legislación sobre las cuotas. En el análisis efectuado por el Abogado General Sr. Capotorti en sus conclusiones en el asunto Hauer, expuso la idea de que las medidas de expropiación deben originar una obligación

de indemnización cuando reúnan las dos características siguientes: privar al bien de todo valor económico apreciable y hacerlo de forma permanente (Rec. 1979, pp. 3752 a 3765, especialmente pp. 3759 a 3762). Este análisis me parece aplicable a un bien incorporal como la cuota lechera, que puede considerarse, con razón, que tiene un valor económico autónomo y, en la línea de este análisis, considero que pueden existir situaciones en las que el hecho de que el arrendatario pierda definitivamente el uso y el valor de la cuota, a la conclusión del arrendamiento, puede considerarse una medida expropiatoria.

25. En las observaciones escritas presentadas en este asunto, tanto la Comisión como el Gobierno del Reino Unido insistieron en alegar que una cuota no era más que un instrumento de gestión del mercado y que no puede considerarse una especie de bien corporal que puede originar derechos de propiedad. A mi juicio, esto puede, en su caso, coincidir con la intención de la legislación comunitaria, pero no con la realidad económica. Si se analiza la naturaleza de la cuota desde el punto de vista del productor, está claro que representa de hecho una autorización de producir una cantidad determinada de un bien (leche) a un precio garantizado en mayor o menor medida, sin incurrir en una sanción (la tasa suplementaria). En un mercado materialmente paralizado por la introducción de las cuotas, semejante «autorización» adquiere necesariamente un valor económico. Este valor se traduce esencialmente en un aumento de la renta de arrendamiento de la finca y del valor económico de las explotaciones productoras de leche. No obstante, el hecho de que la cuota pueda tener también un valor intrínseco se demuestra en la práctica mediante el «arrendamiento de cuotas», es decir, la transferencia temporal de un productor a otro de una cuota no utilizada, sin la tierra, práctica autorizada por el artículo 5 *quater* (1 *bis*) del Reglamento nº 804/68, modificado por el Reglamento nº 2998/87 del Consejo (DO 1987, L 285, p. 1). Eso mismo se deduce, aunque de forma más indirecta, del apartado 4 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84 que puede contemplarse como una disposición destinada a proteger el interés del arrendatario en el valor económico que representa la cuota.

26. La legislación comunitaria no ha resuelto la cuestión de la titularidad de la cuota, quizás porque no pareció aconsejable —por temor a crear un mercado de cuotas— admitir la idea misma de que pudiese poseerse una cuota. La cuestión no es sencilla. Por una parte, el hecho de que las reglas de transferencia exijan en principio que la cuota siga al fundo incita a pensar que la cuota está vinculada a la tierra y que debe considerarse, por tanto, que pertenece al propietario. Por otra parte, la presencia del apartado 4 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84 y la autorización reciente del «arrendamiento de cuotas» indican que dicha vinculación a la tierra no es absoluta. Además, las cuotas no se asignan a una explotación, sino a una persona, el productor individual, que puede naturalmente ser un arrendatario, en función de su producción a lo largo de un determinado año de referencia. Estas consideraciones mueven a pensar, a mi juicio, que tanto el propietario como el arrendatario pueden tener un derecho de propiedad sobre una cuota.

27. De ser certero el precedente análisis, el hecho de que un Estado miembro no prevea ninguna indemnización, puede pues constituir, en determinados casos, una violación del principio del respeto del derecho de propiedad. Tal indemnización debe consistir

normalmente en una indemnización pagada por el propietario como contrapartida por la adquisición del valor de la cuota, adquisición que pudiera considerarse, de lo contrario, como una forma de «enriquecimiento injusto».

28. Añadiré que no puede afirmarse, a mi juicio, que el apartado 4 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84 recoge ya disposiciones suficientes para la consideración de los intereses del arrendatario sobre la cuota. La aplicación del apartado 4 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84 es facultativa y si un Estado miembro decide no hacer uso de dicha disposición, se aplicarán las reglas de transferencia normales, lo que priva al arrendatario tanto del uso de la cuota como de su valor. En cualquier caso, el apartado 4 del artículo 7 sólo se refiere al arrendatario que abandone la explotación y que desee conservar la totalidad o parte de las cuotas para continuar produciendo leche en otro lugar. Esta disposición no prevé el caso del cese de un arrendatario que prefiera abandonar la producción lechera para cesar sus actividades o emprender otras.

29. No parece posible tampoco confiar en las legislaciones nacionales sobre explotaciones agrarias para equilibrar de nuevo la situación a favor del arrendatario. Es cierto que, en algunos Estados miembros, la legislación permite a los explotadores de fincas agrarias arrendadas disfrutar de una gran seguridad en materia de arrendamiento. Sin embargo, tal situación no se da en todos los países. De hecho, el Agente de la Comisión confirmó en la vista que el apartado 4 del artículo 7 del Reglamento nº 857/84 se había introducido precisamente teniendo en cuenta la situación de desprotección de algunos agricultores de la República Federal de Alemania. Además, aun cuando la legislación sobre explotaciones agrarias establece, en algunos Estados miembros, que deberá indemnizarse al arrendatario a la conclusión del arrendamiento por las mejoras que haya introducido, es dudoso, sin embargo, que tal legislación englobe necesariamente la obligación de indemnizar por el valor de la cuota. (Por lo que a Francia se refiere, véase Lorvellec: «Le régime juridique des transferts de quotas laitiers», *Revue du droit rural* nº 157, noviembre 1987, pp. 409 a 417, especialmente, p. 413.) Así lo refleja, por ejemplo, la circunstancia de que el Reino Unido, cuya legislación sobre explotaciones agrarias garantizaba ya una gran seguridad de los arrendamientos rústicos, así como una indemnización por las mejoras introducidas por el arrendatario, ha considerado oportuno añadir una normativa especial que impone a los propietarios la obligación de indemnizar a determinados arrendatarios por las cuotas al término de los contratos de arrendamiento (Agricultural Act de 1986, artículos 13 y 14 y anexos 1 y 2).

30. Es naturalmente al órgano jurisdiccional nacional a quien corresponde determinar, en el presente caso, si han de tenerse en cuenta, y en qué medida, los intereses del arrendatario sobre la cuota. A mi juicio, el Tribunal de Justicia no ha de intentar precisar, en el marco del presente asunto, los tipos de circunstancias que deberán tomar en consideración los órganos jurisdiccionales nacionales; le basta indicar, de forma general, la obligación de aplicar los principios de no discriminación y de respeto de la propiedad privada en este contexto.

Conclusiones

31. Pienso, por tanto, que procede responder como sigue a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional:

«1) La definición de "explotación", en el sentido de la letra d) del artículo 12 del Reglamento nº 857/84 del Consejo, engloba una unidad de producción agraria que constituya el objeto de un contrato de arrendamiento celebrado antes de la entrada en vigor del Reglamento nº 856/84, cuando dicha unidad de producción, tal como había sido arrendada, no incluía ni las vacas lecheras ni las instalaciones (máquinas de ordeñar, por ejemplo), exclusivamente necesarias para la producción de leche y el contrato de arrendamiento no establecía ninguna obligación de producir leche a cargo del arrendatario.

2) El apartado 3 del artículo 5 del Reglamento nº 1371/84 de la Comisión debe interpretarse en el sentido de que la devolución de una unidad de producción agraria arrendada, al término de un contrato celebrado antes de la entrada en vigor del Reglamento nº 856/84 del Consejo, constituye un caso "comparable desde el punto de vista de los efectos jurídicos" en el sentido de dicha disposición, incluso cuando, tal como había sido arrendada, dicha unidad de producción no disponía de vacas lecheras ni de instalaciones (máquinas de ordeñar, por ejemplo), exclusivamente necesarias para la producción de leche y el contrato de arrendamiento rústico no establecía ninguna obligación de producir leche a cargo del arrendatario.

3) La prohibición de discriminación recogida en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE se opone a que un Estado miembro exija al arrendatario la condición de contar con el consentimiento de su propietario para poder acogerse al régimen de abandono definitivo de la producción lechera establecido con arreglo al apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 857/84 del Consejo, si, teniendo en cuenta la situación especial de dicho arrendatario, tal exigencia conduce a una discriminación entre productores.

4) El principio del respeto del derecho de propiedad garantizado por el ordenamiento jurídico comunitario exige que los Estados miembros procuren que el propietario pague una indemnización al arrendatario que pierda el derecho a explotar la cuota al término del contrato de arrendamiento, si, teniendo en cuenta la situación especial de dicho arrendatario, el hecho de no prever una indemnización conduce a una violación del principio de respeto a la propiedad.»