

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 29 de abril de 1997 *

1. En el presente asunto, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, ha planteado al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación y la validez del apartado 2 del artículo 1 y del artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 2055/93 del Consejo, de 19 de julio de 1993, por el que se asigna una cantidad de referencia específica a determinados productores de leche o de productos lácteos.¹ Dichas disposiciones sientan los criterios para el reparto de la citada cantidad entre el cedente y el cesionario en caso de cesión parcial de una explotación.

Contexto normativo

2. Con carácter preliminar, debo recordar que, para resolver el problema de los excedentes de leche, el Reglamento (CEE) n° 1078/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977,² estableció un régimen de primas por no comercialización de leche y de productos lácteos y por reconversión de ganado vacuno lechero. Dado que siguió existiendo un excesivo desequilibrio entre la oferta y la demanda en el sector de los productos lácteos, el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) n° 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,³ en la redacción que le dio el Reglamento (CEE) n° 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984,⁴ creó una tasa suplementaria sobre la producción de leche. Con arreglo a dicha disposición se concede a los productores «una cantidad de referencia», calculada en función de la producción durante un determinado período («período de referencia»); la producción de leche que sobrepase la referida cantidad genera la obligación de abonar una tasa suplementaria.

El Reglamento (CEE) n° 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, estableció las normas generales para la aplicación de la tasa.⁵ Este Reglamento fue declarado inválido por el Tribunal de Justicia, en sus sentencias Mulder y Von Deetzen,⁶ precisamente en la medida en que no preveía la atribución de una cantidad de referencia a los productores SLOM,⁷ es decir a aquellos productores que, habiendo suscrito un compromiso de no comercialización o de reconversión en virtud del Reglamento n° 1078/77, no hubieran producido leche durante el año de referencia. En efecto, a juicio del Tribunal de Justicia, los referidos productores podían invocar el principio de la confianza legítima para ser autorizados a reanudar la producción lechera al

3 — DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146.

4 — DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61.

5 — DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64.

6 — Sentencias de 28 de abril de 1988, Mulder (120/86, Rec. p. 2321), y Von Deetzen (170/86, Rec. p. 2355).

7 — Esta sigla es el acrónimo de una expresión neerlandesa («slachtoffers omschakeling»), la cual significa literalmente «víctimas de la reconversión».

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 187, p. 8.

2 — DO L 131, p. 1; EE 03/12, p. 143.

finalizar el período de vigencia de un compromiso de no comercialización o de reconversión.

3. Teniendo en cuenta las sentencias Mulder y Von Deetzen, el Consejo modificó el Reglamento n° 857/84 mediante el Reglamento (CEE) n° 764/89, de 20 de marzo de 1989.⁸ En el primero de dichos Reglamentos introdujo un artículo 3 *bis*, el cual regula la atribución de la cantidad de referencia específica (SLOM 1). Dicha cantidad se fijó en el 60 % de la cantidad de leche entregada o vendida por el productor durante los doce meses naturales anteriores al mes en el que se presentase la solicitud de prima por no comercialización o por reconversión. El Tribunal de Justicia declaró inválida la referida disposición en cuanto limitaba al 60 % la cantidad de referencia específica.⁹

Por este motivo, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) n° 1639/69, de 13 de junio de 1991,¹⁰ (SLOM 2), por el cual se modificaba el artículo 3 *bis* del Reglamento n° 857/84 en el sentido indicado por el Tribunal de Justicia, es decir levantando el límite máximo del 60 %.

Finalmente, debo recordar que, entretanto, el Reglamento n° 857/84 ha quedado derogado, siendo sustituido, a partir del 1 de abril de 1993, por el Reglamento (CEE) n° 3950/92 del Consejo, de 28 de diciembre de 1992.¹¹

4. Dicho todo esto, deben recordarse las disposiciones que establecen los criterios que deben aplicarse para determinar las cantidades de referencia en caso de transferencia o de cesión de terrenos dedicados a la producción de leche.

En primer lugar, con arreglo al párrafo primero del apartado 1 del artículo 7 del Reglamento n° 3950/92, «en caso de venta, arrendamiento o transmisión por herencia de una explotación, se transmitirá a los productores que se hagan cargo de ella la cantidad de referencia disponible, con arreglo a las 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.»¹²

En segundo lugar, procede aludir al punto 2 del párrafo primero del artículo 7 del Reglamento (CEE) n° 1546/88 de la Comisión, de 3 de junio de 1988,¹³ por el que se fijan las condiciones para la aplicación del Reglamento n° 857/84, con arreglo al cual «en caso de venta, arrendamiento o transmisión hereditaria de una o de varias partes de una explotación, la cantidad de referencia correspondiente se distribuirá entre los productores que se hagan cargo de la explotación *con arreglo a las superficies utilizadas para la*

8 — DO L 84, p. 2

9 — Sentencias de 11 de diciembre de 1990, Spagl (C-189/89, Rec. p. I-4539), y Pastätter (C-217/89, Rec. p. I-4585).

10 — DO L 150, p. 35.

11 — DO L 405, p. 1.

12 — El subrayado es mío. La citada norma reproduce y precisa el artículo 7 del Reglamento n° 857/84.

13 — DO L 139, p. 12. Dicho Reglamento ha derogado y sustituido al Reglamento (CEE) n° 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984 (DO L 132, p. 11), el cual contenía, en lo que reviste interés para el presente asunto, disposiciones análogas al artículo 5.

producción lechera u otros criterios objetivos establecidos por los Estados miembros. Los Estados miembros podrán no tener en cuenta las partes transferidas cuya superficie utilizada para la producción de leche sea inferior a una superficie mínima que ellos determinen. La parte de la cantidad de referencia correspondiente a esta superficie podrá añadirse en su totalidad a la reserva.»¹⁴

5. Las disposiciones que acabo de citar se refieren a la determinación en términos generales de las cantidades de referencia en caso de transferencia de la explotación y no específicamente al supuesto concreto de que la citada transferencia se haya producido durante el período de no comercialización. Esta última hipótesis se hallaba regulada en el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 3 *bis* del Reglamento n° 857/84, con arreglo al cual el cesionario de una explotación perteneciente a un productor SLOM únicamente tenía derecho a una cuota SLOM 1 en el caso de haber obtenido el derecho a la prima inicial por no comercialización. Sin embargo, dicha exigencia se traducía en la imposibilidad, para los cesionarios de una parte de la explotación, de obtener una cantidad de referencia específica, dado que, conforme al apartado 2 del artículo 6 del Reglamento n° 1078/77, el cesionario parcial no adquiere derecho alguno a la prima.

Requerido para pronunciarse sobre este punto, el Tribunal de Justicia declaró en su

sentencia Twijnstra que, en caso de cesión parcial de una explotación gravada por un compromiso de no comercialización, que el cesionario se ha obligado a respetar, el artículo 3 *bis* debe interpretarse en el sentido de que permite «repartir la cantidad de referencia [...] entre el cedente y el cesionario a prorrata de las tierras cedidas».¹⁵

6. A raíz de la sentencia Twijnstra, el Consejo adoptó el ya aludido Reglamento n° 2055/93 (en lo sucesivo, «Reglamento») sobre el cual versa el presente procedimiento, mediante el cual modificó la normativa reguladora de los criterios de asignación y de reparto de las cantidades de referencia específicas (SLOM 3).

El apartado 2 del artículo 1 del Reglamento establece los criterios para el reparto entre el cedente y el cesionario de una cantidad de referencia ya atribuida con arreglo al artículo 3 *bis* del Reglamento n° 857/84. En lo que interesa al presente asunto, esta disposición prevé que «[la] cantidad de referencia se repartirá entre el cedente y el cesionario parcial [...] en proporción con las superficies [forrajeras] contempladas en la letra d) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 1391/78 cedidas de conformidad con el artículo 7 del Reglamento (CEE) n° 3950/92».

Por el contrario, el artículo 2 del Reglamento contempla el supuesto en el cual aún no se haya asignado la cantidad de referencia

14 — El subrayado es mío. Debo precisar en este momento que el Reglamento n° 1546/88 fue derogado a su vez por el Reglamento (CEE) n° 536/93 de la Comisión, de 9 de marzo de 1993 (DO L 57, p. 12), si bien permanece parcialmente en vigor en virtud de su artículo 9.

15 — Sentencia de 19 de mayo de 1993 (C-81/91, Rec. p. I-2455), apartado 29.

específica, y dispone que ésta «será fijada por el Estado miembro con arreglo a criterios objetivos, en proporción con la superficie forrajera contemplada en la letra d) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 1391/78, que el productor explote en la fecha de su solicitud, tomando como base la cantidad para la que se haya calculado la prima [...]».

Hechos y cuestiones prejudiciales

7. Los demandantes en el asunto principal son criadores de ganado, los cuales habían adquirido (Sr. Lay) y tomado en arrendamiento (Sr. Gage), respectivamente, partes minoritarias de explotaciones mixtas gravadas enteramente con un compromiso de no comercialización. En el momento de subrogarse en la posición de los primitivos propietarios, los demandantes suscribieron con el Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (en lo sucesivo, «Ministerio»), un compromiso análogo, para la parte de la explotación de que se trata, sin obtener como contrapartida una prima por no comercialización.

Luego, el Ministerio concedió a los demandantes, a petición de éstos, entre 1993 y 1994, una cantidad de referencia específica de leche, calculada en proporción a la superficie de la explotación adquirida o tomada en arrendamiento. Los demandantes impugnaron las citadas decisiones ministeriales ante la High Court, alegando que la cantidad de referencia que se les había asignado había sido fijada sin tener en cuenta el hecho de que los propietarios iniciales habían desempeñado la actividad de cría de ganado para la producción de leche casi exclusivamente en

la parte de la explotación que les había sido cedida.

8. Al considerar necesario, para dictar su resolución, verificar el significado exacto de la expresión «superficies forrajeras» contenida en el Reglamento, el órgano jurisdiccional nacional ha planteado al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) Al determinar el derecho de un cesionario parcial a una cantidad de referencia con arreglo al apartado 2 del artículo 1 y al artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 2055/93 del Consejo, ¿debe un Estado miembro, habida cuenta de dicho Reglamento y de los principios generales de Derecho comunitario de confianza legítima, proporcionalidad y respeto de la propiedad, repartir la cantidad de referencia entre el cedente y el cesionario parcial determinando qué proporción de la explotación se utilizaba para producción lechera cuando el cedente asumió el compromiso de no comercialización y repartiendo a continuación la cantidad de referencia entre el cedente y el cesionario en proporción al porcentaje del terreno utilizado para producción lechera transmitido al cesionario parcial?
- 2) Si la respuesta a la primera cuestión es negativa, ¿son inválidos el apartado 2 del artículo 1 y el artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 2055/93 del Consejo

por contravenir los principios generales de Derecho comunitario, en particular, los de confianza legítima, proporcionalidad y respeto de la propiedad?

referidas disposiciones facultan a los Estados miembros para repartir la cantidad de referencia en proporción únicamente a la superficie de las tierras cedidas (tercera cuestión).

- 3) Si las respuestas a las cuestiones primera y segunda son negativas, al determinar el derecho de un cesionario parcial a una cantidad de referencia con arreglo al apartado 2 del artículo 1 y al artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 2055/93 del Consejo, ¿está facultado un Estado miembro para repartir la cantidad de referencia entre el cedente y el cesionario parcial en proporción a la parte de la explotación del cedente transmitida al cesionario?»

Teniendo en cuenta que las cuestiones primera y tercera se hallan estrechamente vinculadas entre sí y de que su solución está en función de la interpretación de estas mismas disposiciones, considero que procede abordarlas conjuntamente.

Sobre la interpretación del apartado 2 del artículo 1 y del artículo 2 del Reglamento (cuestiones primera y tercera)

9. No obstante el carácter algo confuso de la normativa aplicable, la cuestión de fondo sobre el cual se pide al Tribunal de Justicia que se pronuncie parece relativamente simple. Efectivamente, las cuestiones planteadas por el Juez nacional tienen por objeto dilucidar si la expresión «superficies forrajeras» designa las superficies de la explotación utilizadas efectivamente por el cedente para la producción de leche o se refiere más bien al conjunto de la superficie de la explotación (primera cuestión). En este segundo caso, se pide al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez de las disposiciones de que se trata desde el punto de vista de la violación de los principios de confianza legítima, de proporcionalidad y de respeto de la propiedad (segunda cuestión). Finalmente, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia llegara a la conclusión de que dichas disposiciones son válidas y de que las cantidades de referencia específicas no deben fijarse necesariamente en proporción a las superficies dedicadas efectivamente a la producción lechera, el Juez nacional pregunta si las

10. Las dos disposiciones cuya interpretación se solicita en el presente caso disponen que tanto el reparto (apartado 2 del artículo 1 del Reglamento) como la asignación (artículo 2 del Reglamento) de la cantidad de referencia específica se llevarán a cabo «en proporción con las superficies forrajeras contempladas en la letra d) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 1391/78». Con arreglo a esta disposición del Reglamento (CEE) n° 1391/78 de la Comisión, de 23 de junio de 1978,¹⁶ se entiende por superficie forrajera «la superficie agrícola útil total explotada por un productor de acuerdo con la letra a) del artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 1078/77»; por su parte, en la disposición citada en último lugar

16 — DO L 167, p. 45; EE 03/21, p. 180.

se define el término productor como «el agricultor [...] que se dedique a la [cría] de animales de la especie bovina».

En mi opinión, las definiciones antes citadas no bastan para esclarecer definitivamente el sentido de la expresión «superficies forrajeras». Efectivamente, si bien es cierto que la referencia a la «superficie agrícola útil total» podría llevar a pensar, como sugieren el Consejo, la Comisión y el Reino Unido, que se trata de un concepto de alcance general, aplicable al conjunto de las superficies de una explotación agraria, no es menos cierto que la utilización del término productor, en la forma en que se halla definido en el Reglamento n° 1078/77, parece vincular inevitablemente este concepto, como afirman los demandantes,¹⁷ al desarrollo de la actividad de cría de ganado y, por consiguiente al destino productivo de las tierras.¹⁸ El planteamiento del Gobierno del Reino Unido, según el cual el concepto litigioso es en sustancia idéntico al de «explotación» contemplado en la letra c) del artículo 12 del Reglamento n° 857/84 tampoco puede alterar los términos del problema: efectivamente, la defini-

ción del productor contenida en el Reglamento n° 1078/77, aplicable al presente caso, es distinta de la que da el Reglamento n° 857/84.¹⁹

11. Además, la pertinencia de la utilización efectiva de las tierras parece reforzada por el hecho de que el apartado 2 del artículo 1 del Reglamento remite expresamente a las «superficies [forrajeras] [...] cedidas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7 del Reglamento (CEE) n° 3950/92». Debo recordar que, con arreglo a esta última disposición, «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 las 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 [...]».

Ahora bien, la alusión expresa a la disposición antes citada no puede dejar de considerarse apta para permitir, en orden al reparto de las cantidades de referencia en el supuesto de cesión parcial de la explotación, la unificación del trato de las cantidades SLOM con respecto al previsto para las cantidades «ordinarias». No considero tampoco que quepa extraer una conclusión distinta del hecho de que, en el artículo 2 del Reglamento, no se haga, a diferencia del apartado

17 — Por el contrario, a diferencia de lo que afirman los propios demandantes, no considero que la utilización en la referida disposición del adjetivo forrajero resuelva la cuestión. En realidad, aun reconociendo que es muy significativo el recurso a un adjetivo que define los «productos vegetales destinados a la alimentación del ganado», sobre todo teniendo en cuenta el contexto en el cual se halla, puede afirmarse que la referencia a las «superficies forrajeras» que figura en las disposiciones de que se trata, hace necesario un análisis de la definición que se da de las mismas en la letra d) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento n° 1391/78.

18 — En lo relativo a este punto, no considero que se deba compartir el planteamiento, expuesto en el transcurso del procedimiento, según el cual, ya que el productor, con arreglo al artículo 5 del Reglamento n° 1078/77, es aquel que se dedique a la cría de «animales de la especie bovina» y no específicamente de vacas lecheras, debe excluirse en todo caso que la disposición que ahora contemplamos se refiera únicamente a las superficies utilizadas para la producción de leche. De hecho, la aplicación del régimen de primas establecido por el Reglamento n° 1078/77 afecta a un tiempo a los agricultores que «renuncian a comercializar leche y productos lácteos» y a los que «reconviertan su ganado vacuno lechero a la producción de carne». Por lo tanto, parece justificado el recurso a un término más genérico que el de «vacas lecheras» dada la exigencia de definir una figura unitaria de productor, utilizable en ambos casos.

19 — Dicho Reglamento designa al productor como aquel que vende o entrega leche y no como aquél que se dedica a criar animales de la especie bovina. En cualquier caso, no es superfluo añadir que, recientemente, el Tribunal de Justicia ha vuelto a señalar que las definiciones de «productor» y de «explotación» que figuran en el Reglamento n° 857/84 se refieren al conjunto de unidades de producción administradas por el productor para la producción de leche (sentencia de 23 de enero de 1997, *Katholische Kirchengemeinde St. Martinus Elten*, C-463/93, Rec. p. I-255, en particular el apartado 17).

2 del artículo 1 de éste, una remisión al artículo 7 del Reglamento n° 3950/92. Efectivamente, procede recordar en primer lugar que el artículo 2 no contempla el reparto de una cantidad ya atribuida sino la asignación de esta última, de forma que se produce en una situación de hecho distinta. En segundo lugar, esta misma disposición prevé que dicha cantidad será fijada por el Estado miembro con arreglo a criterios objetivos, en proporción a las superficies forrajeras que el productor explote en la fecha de su solicitud, tomando como base la cantidad para la que se haya calculado la prima; ello parece confirmar, incluso en este supuesto, que la cantidad debe repartirse en proporción a las superficies utilizadas para la producción de leche. Finalmente, como han afirmado, por lo demás, todas las partes que intervienen en este procedimiento y el propio órgano jurisdiccional remitente, la expresión «superficies forrajeras» no puede sino interpretarse en el mismo sentido con respecto a las dos disposiciones que se contemplan en el presente caso.

12. Pero, hay algo más. Según se deduce de los considerandos quinto y octavo del mismo Reglamento, las disposiciones controvertidas fueron adoptadas para atenerse a los principios sentados en la sentencia Twijnstra en lo relativo al problema del reparto de la cantidad de referencia entre los productores SLOM. Ahora bien, en esta sentencia, el Tribunal de Justicia aclaró que «todo el régimen de cantidades de referencia se basa en el principio general, enunciado en el artículo 7 del Reglamento n° 857/84 y en el artículo 5 del Reglamento n° 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento n° 804/68 [...], según el cual, en caso de cesión parcial de una explotación, la cantidad de referencia se asignará al cesionario a prorrata de las tierras cedidas. De los considerandos del Regla-

mento controvertido no se desprende que el legislador comunitario haya pretendido introducir una excepción en este principio general». ²⁰

Aun reconociendo que la expresión «superficies forrajeras» contenida en las disposiciones aplicables al presente caso, es aparentemente distinta de la de «superficies utilizadas para la producción lechera» que figura en las normas citadas en esta sentencia, considero que puede y debe hacerse también en el presente caso un razonamiento análogo. Efectivamente, el principio general al que se refiere el Tribunal de Justicia, consistente en el reparto a prorrata de la cantidad, informa, como ha afirmado el propio Tribunal de Justicia, todo el régimen de las cantidades de referencia específicas.

13. Debo añadir que es por lo menos singular que las Instituciones, para afirmar que, en el supuesto de las cantidades SLOM, el principio consiste en el reparto a prorrata de la simple superficie de las tierras cedidas o no, según disponen el artículo 7 del Reglamento n° 3950/92 y el artículo 7 del Reglamento

20 — Sentencia de 19 de mayo de 1993 (citada en la nota 15), apartado 25.

nº 1546/88,²¹ a prorrata «de las superficies utilizadas para la producción lechera» pretendan extraer un argumento de la circunstancia de que, en la referida sentencia, el Tribunal de Justicia declarara que el reparto de la cantidad de referencia específica entre el cedente y el cesionario debe efectuarse «a prorrata de las tierras conservadas y de las tierras cedidas» (apartado 27).

Sobre este particular, entiendo que bastan dos consideraciones. En primer lugar, en el asunto Twijnstra, el Tribunal de Justicia no necesitaba en modo alguno precisar el destino de las tierras cedidas, dado que, en aquel asunto, la explotación de que se trataba estaba dedicada enteramente a la producción lechera.²² En segundo lugar, de la sentencia a que antes se hizo referencia no cabe deducir ciertamente, como pretenden las Instituciones que han intervenido en este procedimiento, la existencia o, en cualquier caso, la confirmación de un régimen diferenciado según se trate de cantidades SLOM o de otras cantidades distintas. En realidad, esta tesis se ve contradicha por el hecho de que, en la sentencia en cuestión, el Tribunal de Justicia invocó precisamente, las disposiciones generales en materia de reparto de las cantidades de referencia en caso de cesión parcial de una explotación, disposiciones que, debemos recordar, indican expresamente que la cantidad de referencia debe atribuirse en función de las «superficies utilizadas para la producción lechera».

14. Las observaciones anteriores ponen de manifiesto que la tesis, defendida tanto por el

Gobierno del Reino Unido como por las Instituciones que han intervenido en el procedimiento, de una supuesta diferencia entre el régimen de reparto de las cantidades SLOM y el de las demás cantidades, no encuentra confirmación alguna en la sentencia Twijnstra. Por lo demás, dicha tesis, tampoco parece confirmada en mayor medida por las disposiciones concretas de la normativa sobre esta materia puesto que, para lograr tales fines, no basta ciertamente invocar la utilización de unas expresiones en parte distintas («superficies forrajeras» en lugar de «superficies utilizadas para la producción lechera»)²³ a las cuales, en realidad, parece posible atribuir un significado análogo.

Finalmente, no me parece tampoco que quepa razonablemente sostener que la tesis en cuestión se ve reforzada por la lógica del conjunto del sistema, la cual lleva más bien a considerar que el principio básico, en la forma que ha sido identificado por la normativa y precisado por la jurisprudencia,²⁴ debe ser el mismo tanto para las cantidades SLOM como para las demás. Debo añadir que no considero convincente en modo alguno el planteamiento del Consejo y de la Comisión, según el cual un reparto proporcional a las tierras cedidas, que no tenga en cuenta para nada el destino productivo de éstas, puede conciliar los intereses del cedente y del cesionario dando lugar, al propio tiempo, a que las

21 — Estas disposiciones, recordémoslo, sustituyeron respectivamente al artículo 7 del Reglamento nº 857/84 y al artículo 5 del Reglamento nº 1371/84, es decir las normas en que se fundó el Tribunal de Justicia, en la sentencia Twijnstra, para llegar a la conclusión de que el reparto debe realizarse a prorrata de las tierras cedidas, en virtud del principio general contenido en dichas disposiciones.

22 — Efectivamente, es de todo punto evidente que, cuando todas las tierras se utilizan para la producción lechera, la proporción entre la cantidad de referencia transferida y la cantidad total equivaldrá a la relación entre la superficie transferida y la superficie total de la explotación.

23 — Sin embargo, tanto el Consejo como la Comisión, al igual que el Gobierno del Reino Unido afirman que se trata de regímenes distintos, basándose precisamente en el hecho de que las disposiciones aplicables al presente caso utilizan la expresión «superficies forrajeras» mientras que el artículo 7 del Reglamento nº 3950/92 alude a «las superficies utilizadas para la producción lechera».

24 — Véase la sentencia Twijnstra (citada en la nota 15), apartado 25, así como, en términos más generales, la sentencia de 6 de diciembre de 1991, Posthumus (C-121/90, Rec. p. I-5833), en la cual el Tribunal de Justicia afirmó que la «distribución debe efectuarse estrictamente en proporción a las respectivas superficies de la citada explotación que se utilizan para la producción de leche» (apartado 9; el subrayado es mío).

cantidades repartidas entre ellos no sobrepasen la cantidad total a la que el propietario hubiera tenido derecho de no haber cedido una parte de la explotación.²⁵ Y efectivamente, si bien conviene elegir el criterio de reparto que, en último extremo, permita no sobrepasar la cantidad de referencia disponible, es decir aquella a la que el propietario hubiera podido tener derecho de no haber cedido una parte de la explotación, no hay razón para rechazar precisamente el criterio que, en la medida en que se funda en las superficies efectivamente utilizadas para la producción lechera, no sólo sirve para alcanzar el referido objetivo sino que satisface asimismo la exigencia de equidad y de ponderación de los intereses.

15. Queda por verificar si existe el riesgo de que, como afirma el Gobierno del Reino Unido, la interpretación antes sugerida pueda revelarse irrealizable en la práctica, es decir, si puede hacer inviable toda forma de control sobre el destino efectivo de las tierras en el momento de concederse la prima por no comercialización. En realidad, considerando que el Reglamento n° 1078/77 no exige, para la concesión de la prima, unas informaciones que permitan deducir qué parte de la explotación está dedicada a la producción lechera, sería perfectamente legítimo que la administración no disponga de los datos necesarios, que en el presente caso, se remontan a 1980.²⁶

25 — Sobre este particular, las Instituciones de que se trata se han limitado en realidad a afirmar, sin dar, no obstante, unas explicaciones adecuadas, que se trata de una interpretación en consonancia con el sistema general del régimen establecido por el legislador comunitario, el cual diferenció muy conscientemente el régimen de las cantidades de referencia específicas del de las cantidades «ordinarias».

26 — Sin embargo, el propio Gobierno del Reino Unido reconoce hallarse en posesión de los citados datos referentes a la explotación del Sr. Lay; y ello precisamente por cuanto el propietario de la citada explotación los había incluido en su solicitud de concesión de la prima por no comercialización aunque no se le habían pedido.

Sobre este particular, debo observar en primer lugar que, en principio, las posibles dificultades de control, si acaso existen, deben ser abordadas y resueltas por las autoridades nacionales y no pueden justificar una interpretación incorrecta de las disposiciones comunitarias. Sin embargo, reconozco que no cabe hacer abstracción totalmente de la eventual imposibilidad, cuando el Estado miembro de que se trate no disponga de información alguna a este respecto y el cesionario tampoco se halle en condiciones de facilitar los medios de prueba, de acreditar la utilización de las tierras cedidas en el momento de la concesión de la prima por no comercialización. En este supuesto, el Estado miembro en cuestión debería tener la posibilidad de efectuar el reparto entre cedente y cesionario sobre la base de unos criterios distintos, si bien objetivos, en su caso también a prorrata de la superficie de las tierras cedidas, cualquiera que haya sido su utilización efectiva.

16. En mi opinión, la citada posibilidad puede resultar tanto de las disposiciones generales en la materia, las cuales prevén expresamente la facultad de los Estados miembros de adoptar unos criterios distintos, como de las propias disposiciones aplicables al presente caso efectivamente: como ya he señalado, en el apartado 2 del artículo 1 del Reglamento se hace una remisión al artículo 7 del Reglamento n° 3950/92; y por su parte el artículo 2 de esta norma prevé expresamente que la cantidad de referencia específica «será fijada por el Estado miembro con arreglo a criterios objetivos». Entiéndase bien, es necesario que dichos criterios cumplan los requisitos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, es decir que se trate de criterios «objetivamente verificables, fijados con carácter general y con antelación, que

sean independientes de la voluntad de los productores interesados y que estén relacionados con las características de la explotación de que se trata o de las actividades agrícolas que en ella se ejercen». ²⁷

superficies efectivamente utilizadas para la producción lechera, debiéndose entender por esta expresión como ha precisado la jurisprudencia «todas las superficies de la explotación que contribuyan, directa o indirectamente, a su producción de leche». ²⁸

La solución indicada, con independencia de las disposiciones a que acabo de aludir, debe limitarse rigurosamente al supuesto en que no quepa determinar cuál era la utilización real de las superficies cedidas en el momento de concederse la prima por no comercialización. Efectivamente, el principio en el que se sustenta toda la reglamentación sigue siendo el del reparto a prorrata de las superficies utilizadas para la producción lechera; tan sólo cuando el cesionario, sobre el cual recae la carga de la prueba, no logra acreditar la utilización efectiva de las tierras que le han sido cedidas, en el momento de la atribución de la prima por no comercialización, podrá el Estado miembro afectado efectuar un reparto de la cantidad disponible a prorrata de las tierras cedidas.

No obstante, los Estados miembros están facultados para efectuar el reparto entre cedente y cesionario sobre la base de la superficie de las tierras respectivamente conservadas y cedidas, en el supuesto de que no dispongan de las informaciones necesarias y el cesionario no pueda acreditar cuál era, en el momento de atribuirse la prima por no comercialización, el destino efectivo de las tierras que le han sido cedidas.

Sobre la validez del apartado 2 del artículo 1 y del artículo 2 del Reglamento (segunda cuestión)

17. En definitiva, considero que de un análisis literal y sistemático de las disposiciones examinadas cabe razonablemente deducir que, en caso de cesión parcial de una explotación gravada por un compromiso de no comercialización, la cantidad de referencia específica debe repartirse a prorrata de las

18. Las conclusiones a las que se ha llegado en lo relativo a la interpretación de las disposiciones controvertidas hacen innecesario el examen de la posible invalidez de las mismas desde el punto de vista de la violación de los principios de confianza legítima, de propor-

27 — Sentencia Posthumus (citada en la nota 24), apartado 14. No es preciso señalar que el último de los criterios citados hace hincapié precisamente en el destino productivo de las tierras, de forma que cabe perfectamente estimar que, en todo caso, los Estados miembros no pueden, o por lo menos no pueden dejar de hacer, por lo menos completamente, una adecuada consideración de la entidad de las superficies utilizadas para la producción de leche.

28 — En este sentido, véase la sentencia de 17 de diciembre de 1992, Knüffer (C-79/91, Rec. p. I-6895), apartado 13.

cionalidad y respeto del derecho de propiedad. Por consiguiente, examinaré esta cuestión de una forma muy sintética.

Debo comenzar por observar que, de considerarse legítimo repartir la cantidad de referencia específica entre cedente y cesionario sin tomar en absoluto en consideración la utilización efectiva de las superficies explotadas, podrían producirse unas situaciones manifiestamente incoherentes y, diría yo, de dudosa legalidad. Imaginemos, por ejemplo, una explotación mixta en la cual el 10 % de la superficie total se utiliza para la producción de leche y el 90 % restante está destinado a otros usos (por ejemplo, cultivos agrícolas cuyos frutos vende el productor al por mayor): el comprador del 10 % utilizado para la producción de leche obtendría, según la interpretación del Gobierno del Reino Unido y de las Instituciones que han presentado observaciones, tan sólo el 10 % de la cantidad de referencia correspondiente a la explotación, quedando la mayor parte de ésta para el cedente. Tengo fundadas dudas de que una solución semejante pueda considerarse compatible con los principios fundamentales del Derecho comunitario, en particular, con respecto al de protección de la confianza legítima del cesionario, quien, al haber adquirido o tomado en arrendamiento la parte de la explotación del cedente dedicada a la producción lechera, podría confiar legítimamente en reanudar la actividad al finalizar el período de no comercialización.

tierras cedidas a la producción de leche una vez transcurrido el período de no comercialización. Negar dicha posibilidad al cesionario supondría ignorar el principio de confianza legítima». ²⁹

No obstante, tanto el Consejo como la Comisión y el Gobierno del Reino Unido afirman que no es correcto extrapolar al presente caso la citada declaración del Tribunal de Justicia. En primer lugar, los criterios utilizados para el reparto de la cantidad disponible entre cedente y cesionario fueron, desde un principio, distintos para los productores SLOM. En segundo lugar, la disposición en la que se prevé que el reparto debe tener lugar en función de las «superficies utilizadas para la producción de leche» únicamente entró en vigor con posterioridad a la reanudación de una parte de la explotación por los demandantes. En tercer lugar, exponen que las disposiciones controvertidas no son sino una fiel aplicación de los principios sentados por el Tribunal de Justicia en la sentencia Twijnstra, de forma que los operadores del sector habrían debido esperar una normativa como la que ahora se cuestiona. En definitiva, los demandantes no pueden invocar en modo alguno el principio de la confianza legítima, con mayor motivo habida cuenta de la amplia facultad de apreciación de que dispone el legislador comunitario en materia de política agraria.

19. Sobre este punto, es oportuno recordar que, también en la sentencia Twijnstra, y por consiguiente en lo relativo a los productores SLOM, el Tribunal de Justicia afirmó expresamente que «el cesionario [...] puede esperar legítimamente, como los productores contemplados en las sentencias Mulder y von Deetzen, antes citadas, que podrá dedicar las

20. Ahora bien, debo señalar en primer lugar que tanto las Instituciones interesadas como el Gobierno del Reino Unido parecen tener un concepto muy limitado del principio de

29 — Sentencia Twijnstra (citada en la nota 15), apartado 23; el subrayado es mío.

protección de la confianza legítima. El hecho de que el criterio del reparto a prorrata de las superficies utilizadas para la producción lechera haya entrado en vigor después de que los demandantes hayan reanudado parcialmente las explotaciones de que se trata no resulta decisivo en modo alguno. Basta recordar, a este respecto, que el propio régimen de cuotas sólo entró en vigor con posterioridad, lo cual pone de manifiesto, si fuera necesario, que no es ciertamente una modificación o la introducción de una nueva disposición lo que puede implicar en sí mismo la imposibilidad de invocar el principio de protección de la confianza legítima, con el fin de reanudar la producción lechera. Si bien es cierto, además, que el legislador comunitario dispone en esta materia de una amplia facultad de apreciación, es por lo menos igual de cierto que la citada facultad no puede utilizarse en ningún caso de forma que se viole un principio fundamental del ordenamiento jurídico comunitario, como es el de la confianza legítima.

Por lo que se refiere a la incidencia de la sentencia Twijnstra, considero suficiente remitirme a las observaciones que ya hice anteriormente,³⁰ limitándome a repetir en este momento que dicha sentencia no consagró para nada la diferencia de régimen entre los productores SLOM y no SLOM por lo que se refiere al reparto de la cantidad de referencia disponible. Efectivamente, en la referida sentencia, el Tribunal de Justicia, para llegar a la solución indicada, se inspiró precisamente en el principio del reparto a prorrata de las superficies utilizadas para la producción lechera, tal y como se halla previsto en el artículo 7 del Reglamento n° 857/84 (en la actualidad el artículo 7 del Reglamento n° 3950/92) y en el artículo 5 del Reglamento n° 1371/84 (actualmente, el artículo 7 del Reglamento n° 1546/88), es decir, en las disposiciones que regulan en general el reparto

de la cantidad de referencia en caso de cesión parcial de la explotación.

Finalmente, no es inútil añadir que la interpretación propuesta por las Instituciones, como ya he señalado, no es en modo alguno la única que puede garantizar la estabilidad del sistema e impedir que se sobrepase la cantidad total que habría revertido al propietario de no haber cedido una parte de su explotación, ya que los referidos objetivos *también* pueden ser alcanzados si se acepta la interpretación que sugiero.³¹

21. En definitiva, considero que debe reconocerse que las disposiciones en cuestión son contrarias al principio de protección de la confianza legítima si se las interpreta en el sentido de que obligan siempre y en todo caso a los Estados miembros, incluso cuando ha quedado acreditada la utilización efectiva de las superficies cedidas, a repartir la cantidad de referencia disponible entre el cedente y el cesionario a prorrata simple de la superficie de las tierras respectivamente conservadas y cedidas. Esta afirmación hace superfluo el examen de los demás motivos de invalidez invocados por los demandantes en el asunto principal.³²

31 — Véase el punto 14 *supra*.

32 — Sobre este particular, debo añadir que no me parece posible excluir *a priori* que la aplicación de unos criterios de reparto distintos para los productores SLOM, se revele injustamente discriminatorio para estos últimos. Efectivamente, si bien es cierto, como ha recordado el Tribunal de Justicia en varias ocasiones, que el principio de no discriminación entre productores o consumidores, establecido en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado, exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (en este sentido, véase, como más reciente, la sentencia de 15 de abril de 1997, *The Irish Farmers Association*, C-22/94, Rec. p. I-1809, apartado 34), es razonable pensar que la diferencia «subjetiva» en la cual han insistido las partes no basta para justificar un trato distinto entre los productores SLOM y los demás.

30 — Véanse los puntos 12 y 13 *supra*.

Conclusión

22. A la luz de las consideraciones antes expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda al Juez nacional en los siguientes términos:

- «1) El apartado 2 del artículo 1 y el artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 2055/93 deben interpretarse en el sentido de que la cantidad de referencia debe repartirse entre cedente y cesionario, en caso de cesión parcial de una explotación, a prorrata de la parte de la explotación dedicada directa o indirectamente a la producción lechera en el momento de suscribir el cedente el compromiso de no comercialización.

El apartado 2 del artículo 1 y el artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 2055/93 autorizan a los Estados miembros a repartir la cantidad entre cedente y cesionario a prorrata de las tierras respectivamente conservadas y cedidas, y, por lo tanto, independientemente de su utilización efectiva en la época en que el cedente suscribió el compromiso de no comercialización, únicamente en el supuesto de que el Estado miembro interesado no disponga de las informaciones necesarias y el cesionario no se halle en condiciones de presentar pruebas al respecto.

- 2) El examen del apartado 2 del artículo 1 y del artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 2055/93, interpretados de esta forma, no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a su validez.»