

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA.VERICA TRSTENJAK

presentadas el 3 de marzo de 2009¹

1. La introducción de una tasa suplementaria sobre la leche dio lugar en su día a numerosos litigios tanto en el plano comunitario como en el ámbito nacional (conocidos como «asuntos sobre cuotas lácteas»)². El objeto de la presente petición de decisión prejudicial son cuatro cuestiones prejudiciales del Tribunale ordinario di Padova (en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente») relativas a la validez del Reglamento (CE) n° 1788/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establece una tasa en el sector de la leche y de los productos lácteos.³ El órgano jurisdiccional remitente duda acerca de la compatibilidad del Reglamento n° 1788/2003 con los objetivos de la Política Agrícola Común (en lo sucesivo, «PAC») y con los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad.

2. Dichas cuestiones se plantean en el marco de un litigio entre productores de leche que constituyen la parte demandante en el procedimiento principal (en lo sucesivo, «demandantes en el procedimiento principal»), y la Cooperativa Milka 2000 Soc. (en lo sucesivo, «Cooperativa Milka»), parte demandada en el procedimiento principal.

3. Las demandantes en el procedimiento principal suministran leche producida por ellas a la Cooperativa Milka. Ésta, basándose en el Reglamento n° 1788/2003, exige a las demandantes el pago de la tasa suplementaria sobre la leche. Las demandantes en el procedimiento principal alegan que el Reglamento n° 1788/2003 es contrario a Derecho y, por lo tanto, no puede servir de fundamento para la recaudación de la tasa suplementaria.

I. Marco legal

4. Con arreglo al artículo 5 CE, apartado 3, ninguna acción de la Comunidad podrá exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado CE.

1 — Lengua original: alemán.

2 — Se puede encontrar un resumen de R. Priebe, en Grabitz, E., Hilf, M.: *Das Recht der Europäischen Union*, vol. I, artículo 34, 21ª ed. complementaria, marginal 61.

3 — DO L 270, p. 123.

5. Con arreglo al artículo 33 CE, apartado 1, los objetivos de la PAC serán:

«a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;

b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;

c) estabilizar los mercados;

d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;

e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.»

6. El artículo 34 CE, apartado 1, prevé que para alcanzar los objetivos previstos en el artículo 33 se cree una organización común de los mercados agrícolas que, según los productos, adoptará una de las formas siguientes:

«a) normas comunes sobre la competencia;

b) una coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales de mercado;

c) una organización europea del mercado.»

7. Conforme al artículo 34 CE, apartado 2, la organización mencionada en el artículo 34 CE, apartado 1, podrá comprender todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 33, en particular, la regulación de precios, subvenciones a la producción y a la comercialización de los diversos productos, sistemas de almacenamiento y de compensación de remanentes, mecanismos comunes de estabilización de las importaciones o exportaciones. La organiza-

ción común deberá limitarse a conseguir los objetivos enunciados en el artículo 33 CE y deberá excluir toda discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad.

II. La organización común del mercado de la leche y la tasa suplementaria

8. Desde 1964, la leche está sometida a la organización común del mercado. Desde los años setenta, la producción de leche es superior a la demanda, en parte porque la producción de leche se ha ido haciendo más eficiente a lo largo de los años y, en parte, debido a las características de la organización común del mercado, con arreglo a la cual se garantizaba a los productores de leche, mediante ciertos mecanismos de protección, poder vender leche o productos lácteos a un determinado precio. Esto dio lugar a que los productores de leche dejaran de producir en función de la demanda real y lo hicieran primordialmente en atención a la posibilidad de vender leche a precios garantizados. Como consecuencia, se generaron sustanciales excesos de capacidad estructurales en el mercado de la leche, de modo que la oferta superaba significativamente a la demanda.⁴ Las distintas medidas adoptadas por el

legislador comunitario⁵ no dieron el resultado esperado de estabilizar el mercado.

9. Las medidas de protección de los precios para la leche se financian con cargo al presupuesto comunitario. Dado que el precio de la leche estaba muy por debajo del precio garantizado, el exceso de producción suponía una considerable carga para dicho presupuesto, que, en opinión del legislador comunitario, ponía en peligro el futuro de la PAC. Para solucionar el problema tomó en consideración dos medidas. Una alternativa era la reducción del precio de apoyo y, la otra, la introducción de cuotas para el control de la producción. Mediante el Reglamento (CEE) n° 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se instauró el régimen de la tasa suplementaria sobre la leche con objeto de restablecer el equilibrio del mercado,⁶ el legislador se decantó por la solución de las cuotas.

A. La tasa suplementaria

10. Con arreglo al Reglamento n° 856/84 se establecieron cantidades de referencia individuales y nacionales y una cantidad global garantizada de leche para la Comunidad. Las cantidades de referencia nacionales se correspondían con la producción de leche en cada Estado miembro en un año concreto de

4 — Sobre esta evolución del mercado de la leche, véase Trotman, C.: *The Development of Milk Quotas in the U.K.*, Sweet & Maxwell, 1996, capítulo 1, *The Creation of Surplus Europe*, pp. 1 a 17.

5 — Véase, por ejemplo, el Reglamento (CEE) n° 1079/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, relativo a una tasa de corresponsabilidad y a determinadas medidas destinadas a ampliar los mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 131, p. 6). Otras medidas se exponen en Trotman, C., *loc. cit.*, nota 4, pp. 11 y ss.

6 — DO L 90, p. 10.

referencia (que podía elegirse entre 1981, 1982 y 1983). Dado que los valores para los años 1981 y 1982 eran desfavorables para Italia, se estableció 1983 como año de referencia para este país. Las cantidades de referencia nacionales se han ido actualizando a lo largo de los años. Las cantidades individuales de referencia se correspondían básicamente⁷ con la cantidad de leche producida por cada productor de leche en el año de referencia o adquirida por cada comprador en el año de referencia. La cantidad global garantizada para la Comunidad estaba constituida básicamente por las cantidades de producción de los distintos Estados miembros.⁸

percibirse inicialmente durante un plazo de sólo cinco años. Sin embargo, su vigencia fue prorrogada, en primer lugar, por el Reglamento (CEE) n° 3950/92 del Consejo, de 28 de diciembre de 1992, por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos,⁹ y posteriormente por el Reglamento n° 1788/03, en vigor desde el 1 de abril de 2004.¹⁰ La normativa de la tasa suplementaria está integrada en el Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM),¹¹ que entró en vigor el 1 de enero de 2008.¹²

11. En caso de excederse la cantidad individual de referencia se recaudaba una tasa suplementaria. La recaudación de esa tasa suplementaria hacía económicamente desventajosa para el productor concreto la producción de leche por encima de su cantidad individual de referencia.

B. *El Reglamento n° 1788/2003*

12. Con arreglo al Reglamento n° 856/84, la tasa suplementaria sobre la leche debía

13. Con arreglo al artículo 1, apartado 1, del Reglamento n° 1788/2003, se establecen anualmente cantidades de referencia nacionales para cada Estado miembro. Dichas cantidades se indican en el anexo I del Reglamento n° 1788/2003. Conforme al artículo 1, apartado 3, de dicho Reglamento, las cantidades de referencia nacionales estable-

7 — Los Estados miembros podían utilizar también una parte de su cantidad garantizada como reserva nacional, lo cual les debía posibilitar la adaptación de las cantidades individuales de referencia en función de la situación especial de productores concretos.

8 — Más el 1 %.

9 — DO L 405, p. 1.

10 — Artículo 27 del Reglamento n° 1788/2003.

11 — DO L 299, p. 1.

12 — Véanse los artículos 66 y ss. del Reglamento n° 1234/2007.

cidas en su anexo I pueden ser objeto de revisiones que dependerán de la situación general del mercado y de las condiciones específicas que existan en determinados Estados miembros.

14. Con arreglo al artículo 1, apartado 2, en relación con el artículo 6, del Reglamento n° 1788/2003, a cada productor de leche se le asigna una cantidad individual de referencia, y la suma de todas ellas no puede exceder la cantidad de referencia nacional. Si se rebasa la cantidad de referencia nacional, el Estado miembro de que se trate debe pagar a la Comunidad, conforme al artículo 3, apartado 1, del Reglamento n° 1788/2003, el importe correspondiente de la tasa suplementaria. En tal caso, la tasa suplementaria adeudada ha de repartirse íntegramente, con arreglo al artículo 4, apartado 1, del Reglamento n° 1788/2003, entre los productores que hayan contribuido al rebasamiento correspondiente de la cantidad nacional de referencia. A este respecto, con arreglo al artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 1788/2003, el primer comprador es el encargado de percibir de los productores la tasa suplementaria.

15. Con arreglo al artículo 22 del Reglamento n° 1788/2003, la tasa suplementaria se ha de considerar parte de las intervenciones destinadas a regularizar los mercados agrícolas.

III. Resumen de lo actuado hasta el momento, procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

16. Las demandantes en el procedimiento principal en los años de producción 1995/96 a 2003/04 y en los siguientes rebasaron las cantidades individuales de referencia que les habían sido asignadas para entregas de leche. Como primer comprador de las cantidades de leche en cuestión, la Cooperativa Milka reclamó a las demandantes en el procedimiento principal el pago de la tasa suplementaria. Las demandantes en el procedimiento principal se oponen a que la Cooperativa Milka perciba dicha tasa suplementaria. Su pretensión ante el órgano jurisdiccional remitente consiste esencialmente en que se declare que la Cooperativa Milka no está autorizada para reclamarles la tasa suplementaria y basan sus alegaciones en la invalidez del Reglamento n° 1788/2003. Dado que el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre la validez del Reglamento n° 1788/2003, ha planteado las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

- 1) ¿El Reglamento n° 1788/2003, por el que se establece una tasa suplementaria sobre la producción de productos lácteos que sobrepase la cuota nacional asignada, sin contemplar una actualización periódica de la cantidad asignada a cada Estado miembro previa verificación en concreto de las respectivas producciones, es compatible con el artículo 32 CE y con los objetivos de la PAC allí establecidos,

tales como el incremento de la productividad agrícola y el fomento del progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra, desde el momento en que tal mecanismo grava también a los productores de productos lácteos italianos, impidiéndoles alcanzar un nivel de vida equitativo o desarrollarse a causa de la inadecuada remuneración de los factores de producción, y especialmente porque, en realidad, Italia es un país deficitario [...], obligado a recurrir a la importación de materia prima para sostener la industria de transformación y de comercialización de productos de calidad [...]

rios, acaba por discriminar a los productores italianos, pertenecientes a un país deficitario?

- 2) ¿Es compatible el citado Reglamento nº 1788/2003 con el artículo 33 CE, en la medida en que éste crea la organización común del mercado, pero al mismo tiempo excluye cualquier discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad, mientras que, en cambio, la aplicación uniforme de la tasa suplementaria, sin una auténtica identificación de los productores deficitarios y excedentarios, acaba por discriminar a los productores italianos, pertenecientes a un país deficitario?
- 3) ¿Es compatible el citado Reglamento nº 1788/2003 con el artículo 34 CE, en la medida en que éste dispone que la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 33 CE «deberá excluir toda discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad», mientras que el Reglamento crea tal discriminación al exigir una contribución uniforme, a efectos de la tasa suplementaria, tanto a los productores pertenecientes a países excedentarios como a los de países deficitarios, como Italia?
- 4) ¿Es compatible el Reglamento nº 1788/2003 del Consejo con el principio de proporcionalidad reconocido en el artículo 5 CE, en la medida en que éste restringe la acción de la Comunidad a «lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado», mientras que la aplicación uniforme de la tasa suplementaria va más allá de la propia finalidad de una organización común del mercado, al perpetuar para la media de los agricultores italianos una situación de baja productividad y bajos rendimientos y una necesidad constante de recurrir a las ayudas públicas?

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

17. La petición de decisión prejudicial fue recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de enero de 2008. En la fase escrita del procedimiento presentaron observaciones las demandantes, la Comisión y el Consejo. En la vista oral de 15 de enero de 2009 formularon observaciones orales los representantes de una de las demandantes en el procedimiento principal, del Consejo y de la Comisión.

V. Alegaciones de las partes

18. *Las demandantes en el procedimiento principal* argumentan que la cantidad inicial de referencia nacional para Italia se basó en datos erróneos. En su opinión, los datos estadísticos no reflejaban fielmente la producción real de leche en Italia. Además, no se tuvo en cuenta que la producción nacional de leche en Italia era inferior a la demanda, de manera que resultaba deficitaria, mientras que en otros Estados miembros la producción nacional superaba a la demanda. A pesar de las posteriores actualizaciones de la cantidad de referencia nacional para Italia, ese error inicial se ha mantenido hasta hoy.

19. Esto ha dado lugar a que la producción nacional de leche en Italia apenas cubra el 60 % de la demanda nacional y sea necesario importar leche de otros Estados miembros. Por el contrario, en otros Estados miembros la producción nacional de leche es claramente superior a la demanda nacional.¹³ Dado que la tasa suplementaria tiene por objeto limitar el exceso de producción de leche, debe afectar sobre todo, en cualquier caso, a los productores de leche responsables de ese exceso de producción.

20. En primer lugar, al no tenerse en cuenta la proporción entre la producción nacional y la demanda nacional de leche, se ha violado el principio de no discriminación del artículo 34 CE, pues con ello se da igual trato a situaciones diferentes. Esto no está justificado objetivamente ni en virtud del principio de especialización regional ni en virtud de la solidaridad entre los productores de leche. La consideración de la demanda nacional no se contradice necesariamente con dichos principios. Además, el hecho de que la tasa suplementaria dificulte a determinadas empresas su desarrollo y adaptación a las exigencias del mercado constituye una discriminación.

13 — La proporción entre la producción nacional y la demanda nacional de leche se cifra en Francia en un 125 %; en Alemania, en un 125 %; en Irlanda, en torno al 360 %, y en Dinamarca, en el 230 %.

21. Por otro lado, se produce una violación del principio de proporcionalidad, ya que la tasa suplementaria afecta más a los pequeños productores de leche que a los grandes, dado que sus efectos sobre la rentabilidad son mayores en el caso de los pequeños productores. No en vano su única posibilidad de supervivencia consiste en aumentar la producción.

22. Por último, alegan que la tasa suplementaria no es un medio adecuado para alcanzar los objetivos de la PAC, en concreto el desarrollo racional de la producción agrícola, un nivel de vida equitativo de la población agrícola y suministros a precios razonables para los consumidores. El único objetivo perseguido por la tasa suplementaria es la estabilización del mercado de la leche, pero a costa de los demás fines.

23. El *Consejo* señala en primer lugar que, al establecerse la cantidad de referencia nacional para Italia, a diferencia de otros Estados miembros, no se tuvo en cuenta el año 1981, sino 1983 como año de referencia, porque este último fue más favorable para Italia. Además, las cantidades de referencia nacionales han sido actualizadas en función de la situación

general del mercado y de las circunstancias especiales de cada Estado miembro.

24. En opinión del Consejo, no constituye discriminación alguna el hecho de no haberse tenido en cuenta la proporción entre la producción de leche en Italia y la demanda de leche en Italia. Al haber una organización común del mercado, esa circunstancia es irrelevante.

25. Afirma que el Reglamento nº 1788/2003 también es compatible con los objetivos de la PAC. El mercado de la leche se caracteriza por un considerable exceso de producción, por lo que era de gran importancia estabilizar los mercados. Compaginar este objetivo con los otros fines de la PAC es un proceso muy complejo, en que el legislador comunitario dispone de una amplia facultad discrecional. Aunque no es admisible perseguir un solo objetivo en detrimento de los demás objetivos de la PAC, las instituciones comunitarias pueden dar preferencia temporalmente a uno de ellos, siempre que sea necesario.

26. Por último, afirma que el principio de proporcionalidad sí ha sido respetado. En primer lugar, el legislador comunitario dispone en ese aspecto de una amplia facultad discrecional, referida no sólo a la naturaleza y al alcance de las disposiciones que haya que adoptar, sino también, en cierto modo, a la comprobación de los datos de base en que se fundamente una medida. Por lo tanto, el legislador comunitario puede basarse en apreciaciones de carácter global. En segundo lugar, el hecho de que la producción de leche en Italia sea deficitaria desde el punto de vista interno no implica que el Reglamento nº 1788/2003 sea desproporcionado. Sólo podría admitirse la existencia de una violación del principio de proporcionalidad si la opción legislativa hubiese sido manifiestamente inadecuada para estabilizar los mercados, cosa que no afirma el órgano jurisdiccional remitente.

27. Si bien el órgano jurisdiccional nacional sostiene que, para la media de los productores italianos de leche, el Reglamento nº 1788/2003 ha sido causa permanente de una menor productividad, menores ingresos y necesidad de constante apoyo público, no respalda sus afirmaciones con hechos en su resolución de remisión.

28. En opinión de la *Comisión*, el Reglamento nº 1788/2003 es compatible con los objetivos de la PAC. En primer lugar, resulta irrelevante para los objetivos de la PAC si en un

determinado Estado miembro hay equilibrio entre la oferta y la demanda de leche, ya que para ese producto existe una ordenación europea del mercado. Por lo tanto, las medidas de estabilización del legislador comunitario están dirigidas al mercado europeo en conjunto, no a los mercados nacionales. Por otra parte, el legislador comunitario tuvo en cuenta también los demás objetivos de la PAC en el Reglamento nº 1788/2003. La tasa suplementaria sobre la leche era la medida más efectiva para controlar el exceso de producción de leche. La otra alternativa, consistente en reducir el precio de intervención, habría sido una medida más drástica, ya que habría tenido repercusiones mucho más negativas en los ingresos de los productores de leche. Asimismo, la tasa suplementaria permitía alcanzar otros objetivos de la PAC, además de la estabilización de los mercados. Por lo demás, la resolución de remisión no ha acreditado la existencia de una contradicción entre el Reglamento nº 1788/2003 y los objetivos de la PAC. En cualquier caso, el legislador comunitario está facultado para dar preferencia temporalmente a alguno de los objetivos de la PAC, siempre que esté justificado en virtud de las circunstancias y del contexto económico. El grave desequilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado de la leche justificó la aprobación de la tasa suplementaria y la sigue justificando.

29. La *Comisión* entiende que tampoco se ha producido una violación del principio de no discriminación. En una organización europea del mercado es irrelevante si existe déficit o superávit a nivel nacional. De cualquier manera, Italia recibió un trato especialmente favorable en el establecimiento de su cantidad de referencia nacional. En el período entre las

campañas lecheras 1984/85 y 2006/07, las cantidades de referencia nacionales para los diez Estados miembros se redujeron en un 2 % de media, mientras que la cantidad de referencia nacional para Italia se incrementó en un 6 %. Sin embargo, este aumento no ha de atribuirse a una creciente demanda interna, sino a circunstancias específicas. A esto se añade que como valor de referencia se toma el nivel de producción de un año concreto, lo cual es reflejo del principio de la especialización regional. Éste es un principio básico del Mercado Común con arreglo al cual la producción debe realizarse en el lugar de la Comunidad más indicado desde el punto de vista económico, y no es acorde con este principio tener en cuenta la relación entre la producción y la demanda de leche a nivel nacional. Además, procede recordar que la ordenación del mercado de la leche se caracteriza por las ayudas a la producción para los agricultores y por una producción excedentaria. Ante esta situación es preciso exigir un esfuerzo común a todos los productores de leche de la Comunidad. Por último, no supone discriminación alguna que la tasa suplementaria tenga efectos diferentes sobre determinados productores o sobre ciertos Estados miembros. Las cantidades de referencia se basaron en criterios objetivos adecuados al fin perseguido. Al atenderse a la producción de un año de referencia concreto se tuvieron en cuenta la relevancia económica de los productores de leche y los beneficios que tenían reconocidos en un momento determinado. A este respecto hay que considerar que, en materia de política agrícola, el legislador comunitario dispone de una amplia facultad discrecional no sólo respecto al tipo y alcance de las disposiciones que se pueden adoptar, sino, en cierto modo, también respecto a la determinación de los datos básicos en que se basa una medida. Por lo tanto, el legislador comunitario puede basarse también en apreciaciones de carácter global.

30. Tampoco se ha violado el principio de proporcionalidad. El legislador comunitario tiene un amplio margen de discrecionalidad debido a las complejas valoraciones de índole política, económica y social que le incumben. Por eso, sólo será contraria a Derecho una medida del legislador comunitario si es manifiestamente inapropiada para alcanzar el fin perseguido. Sin embargo, la tasa suplementaria es idónea para lograr la estabilización de los mercados mediante la restricción de los excedentes de producción. Ninguna medida alternativa habría tenido una eficacia comparable.

VI. Respuestas a las cuestiones prejudiciales

31. Con sus cuatro cuestiones, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el Reglamento nº 1788/2003¹⁴ es conforme a Derecho y, por lo tanto, puede ser fundamento válido para las reclamaciones de cantidad que Cooperativa Milka formulaba frente a las demandantes en el procedimiento principal. El órgano jurisdiccional remitente duda de la compatibilidad del Reglamento nº 1788/2003 con los objetivos de la PAC, con el principio de no discriminación y con el principio de proporcionalidad. El motivo fundamental para esta duda jurídica es que, en la determinación de las cantidades de

14 — Las cuestiones del órgano jurisdiccional remitente se refieren únicamente al Reglamento nº 1788/2003, por lo que me limitaré a analizar ese Reglamento. No obstante, a mi parecer, las disposiciones relevantes del Reglamento nº 3950/92 y del Reglamento nº 1234/2007 son sustancialmente equiparables a las del Reglamento nº 1788/2003.

referencia nacionales para los Estados miembros conforme al Reglamento nº 1788/2003 no se tuvo en cuenta la proporción entre la producción y la demanda de leche en cada uno de los Estados miembros.

34. Con la percepción de la tasa suplementaria se pretende, en primer lugar, eliminar los excedentes estructurales en el mercado de la leche, a fin de contener el desequilibrio entre oferta y demanda, y conseguir así un mayor equilibrio en el mercado.¹⁵ En consecuencia, la percepción de la tasa suplementaria tiene como fin primordial la estabilización de los mercados, que es un objetivo de la PAC.

A. Primera cuestión prejudicial

32. Con su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente quiere saber si el Reglamento nº 1788/2003 es compatible con los objetivos de la PAC. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente hace referencia al artículo 32 CE. Sin embargo, los objetivos de la PAC, a los que el órgano jurisdiccional remitente se refiere, no se recogen en el artículo 32 CE, sino en el artículo 33 CE. Por lo tanto, la primera cuestión del órgano jurisdiccional remitente debe entenderse dirigida a la compatibilidad del Reglamento nº 1788/2003 con los objetivos de la PAC mencionados en el artículo 33 CE.

33. Según se deduce del artículo 33 CE, apartado 1, dichos objetivos son de diversa índole: entre ellos están aumentar la productividad de la agricultura, asegurar a la población rural un nivel de vida equitativo, estabilizar los mercados, asegurar el abastecimiento y garantizar al consumidor suministros a precios razonables.

Compatibilidad de la percepción de la tasa suplementaria con los objetivos de la PAC

35. La crítica al Reglamento nº 1788/2003 que pone en duda su compatibilidad con los objetivos de la PAC por dirigirse a la estabilización de los mercados como único objetivo y en detrimento de los demás objetivos de la PAC es infundada.

36. Al valorar los objetivos perseguidos con la tasa suplementaria hay que tener en cuenta que su recaudación está estrechamente vinculada con las demás medidas de intervención de la organización común del mercado de la leche. Como antes se ha expuesto,¹⁶ el precio de la leche se mantiene por medio de ciertas medidas de intervención. Con ello, junto a otros mecanismos, se pretende garantizar a

15 — Véase el tercer considerando del Reglamento nº 1788/2003. Acerca del precedente Reglamento nº 857/84, véase también la sentencia de 17 de mayo de 1988, Erpelding (84/87, Rec. p. 2647), apartado 26.

16 — Véase el punto 8 de estas conclusiones.

los productores de leche un nivel de vida equitativo. Si se produjera leche atendiendo únicamente a la demanda real y a la posibilidad de venderla a un precio de ayuda, la experiencia previa a la introducción de la tasa suplementaria ha demostrado que existiría el riesgo de que, al producirse ríos de leche y montañas de mantequilla, se sometiera el presupuesto comunitario a una presión extrema. Por lo tanto, la estabilización de los mercados que persigue la tasa suplementaria¹⁷ se dirige también a asegurar la financiación de las medidas de apoyo a los precios,¹⁸ de manera que tiende también a asegurar a los productores de leche un nivel de vida equitativo con una carga asumible para el presupuesto comunitario. Además, va orientada al desarrollo racional de la producción lechera.¹⁹ Por todo ello, la tasa suplementaria no persigue únicamente la estabilización del mercado de la leche.

37. Cabe añadir, de forma complementaria, que aun si se persiguiera únicamente la estabilización de los mercados ello no constituiría necesariamente una infracción del artículo 33 CE. El legislador comunitario dispone, en el desarrollo de la PAC, de una amplia facultad discrecional, en consonancia con la responsabilidad política que le atribuyen los artículos 32 CE y siguientes para la configuración de la PAC.²⁰ Aunque, en el marco de dicha discrecionalidad, debe hacer lo posible por conciliar los objetivos de la PAC

(en parte, opuestos entre sí),²¹ en caso necesario, puede atribuir a alguno de ellos la preeminencia temporal que impongan los hechos o las circunstancias económicas en virtud de las cuales adopten sus decisiones.²² De esta manera, se vulnerarán los límites de la discrecionalidad cuando el legislador comunitario persiga de forma aislada uno de los objetivos de la PAC de tal modo que resulte (permanentemente) imposible la realización de los demás.

38. En el contexto de sobreproducción y de excesos de capacidad estructurales en el mercado de la leche, está justificada la introducción de la tasa suplementaria para estabilizar dicho mercado. En los propios límites temporales impuestos al Reglamento n° 1788/2003 quedó demostrado que dicho objetivo no se perseguía excluyendo permanentemente los demás objetivos de la PAC.²³ El carácter transitorio de la tasa suplementaria lo confirma también el hecho de que el Consejo, el 20 de noviembre de 2008, consideró suprimirla totalmente para el año 2015.

17 — Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 1992, Hiehl (C-311/90, Rec. p. I-2061), apartado 10.

18 — Sentencia Erpelding, citada en la nota 15, apartado 26.

19 — Sentencia Erpelding, citada en la nota 15, apartado 26; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de julio de 1995, O'Dwyer y otros (T-466/93, Rec. p. II-2071), apartado 82.

20 — Priebe, R., *loc. cit.*, nota 2, artículo 33, marginal 2, señala que en otros campos de la política comunitaria no hay previstos unos postulados tan amplios como los del artículo 33 CE.

21 — Sentencias Hiehl, citada en la nota 17, apartado 13; de 11 de marzo de 1987, Rau Lebensmittelwerke y otros/Comisión (279/84, 280/84, 285/84 y 286/84, Rec. p. 1069), apartado 21, y O'Dwyer y otros (citada en la nota 19), apartado 80.

22 — Sentencias Rau Lebensmittelwerke y otros/Comisión, citada en la nota 21, apartado 21, y de 20 de septiembre de 1988, España/Consejo (203/86, Rec. p. 4563), apartado 10.

23 — Véase el artículo 1, apartado 1, del Reglamento n° 1788/2003. Priebe, R., *loc. cit.*, nota 2, artículo 33, marginal 3, señala con acierto que también es posible establecer prioridades a largo plazo siempre y en la medida en que lo exijan las circunstancias económicas.

Compatibilidad de las cantidades de referencia nacionales con los objetivos de la PAC

39. El motivo esencial para que el órgano jurisdiccional remitente dude de la compatibilidad del Reglamento n° 1788/2003 con los objetivos de la PAC consiste en que las cantidades de referencia nacionales para Italia se basan en datos erróneos, error que persiste hasta hoy. Pero estas dudas tampoco me parecen fundadas.

40. No considero que basarse en la producción durante un período de referencia sea incompatible con los objetivos de la PAC.

41. Tomar como base la producción durante un período de referencia se atiene al principio de especialización de la producción en el mercado interior europeo, según el cual una de las ventajas económicas del mercado

interior es que la elaboración de un producto se realice en el lugar económicamente más conveniente. Las demandantes en el procedimiento principal argumentan a este respecto que el volumen de producción de leche en cada Estado miembro no es indicativo necesariamente del lugar donde la producción es más eficiente. Aunque la producción de leche no es, sin duda, un sector en que puedan aplicarse sin ningún tipo de trabas las fuerzas económicas del mercado, la distribución regional de la producción de leche en la Comunidad en un determinado período de referencia constituye un acertado punto de partida que no sólo tiene en cuenta la especialización territorial, sino también otros aspectos en el marco de la PAC que deben tomarse en consideración.

42. En concreto, basarse en un año de referencia tiene en cuenta la capacidad económica de los productores de leche y los beneficios que éstos y los Estados miembros han obtenido del sistema en un determinado momento. Así, al partir de la leche producida en un año de referencia, se garantiza que, con la percepción de la tasa suplementaria, no se prive a los productores de leche de cada Estado miembro del fundamento para un nivel de vida equitativo.

43. Además, con ello también se tienen en cuenta los planteamientos de solidaridad entre los productores de leche. Éstos reciben

ayudas del presupuesto comunitario y, si con la tasa suplementaria se quiere poner coto al exceso de producción en el mercado de la leche y contener la presión sobre el presupuesto comunitario dentro de unos límites financieramente asumibles, queda de manifiesto el esfuerzo de solidaridad de todos los productores de leche al considerar la producción nacional e individual en un determinado período de referencia y al aumentar o disminuir en igual proporción las cantidades de referencia asignadas.²⁴

44. Por otro lado, la relación entre la producción y la demanda de leche en Italia no representa, a mi juicio, ningún hecho que forzosamente hubiera de considerar al legislador comunitario al adoptar el Reglamento nº 1788/2003.

45. Ciertamente, el legislador comunitario también puede establecer una diferenciación regional al diseñar la organización europea de un mercado cuando así lo exijan el producto en cuestión, la estructura del mercado u otras razones objetivas y relevantes para la realización de la PAC. En este sentido, no me parece descartable siquiera una distinción por terri-

torios de los Estados miembros, aunque eso, por su propia naturaleza, sea en cierto modo contrario a una organización común del mercado.²⁵

46. No obstante, la consideración de la demanda nacional de un producto no es ninguna razón que deba tenerse en cuenta en el marco de una organización común del mercado. Antes bien, si se hiciera así se estaría contraviniendo el principio de especialización de la producción en el mercado interior europeo.²⁶ La magnitud de la demanda de leche en un Estado miembro y su aumento o disminución no son expresión, en modo alguno, de que la leche pueda producirse de forma especialmente favorable en dicho Estado miembro. Por lo tanto, si se tuviera en cuenta la demanda nacional, se correría el riesgo de reducir las ventajas que trae consigo la especialización en un mercado interior.

47. Por último, aparte de la injustificada crítica al hecho de no tener en cuenta la demanda nacional, no veo ninguna otra razón para pensar que las cantidades de referencia vigentes para Italia conforme al Reglamento nº 1788/2003 se basen en datos inexactos. En

24 — Véanse a este respecto las sentencias de 9 de julio de 1985, *Bozzetti/Invernizzi* (179/84, Rec. p. 2301), apartado 32, y *España/Consejo*, citada en la nota 22, apartado 29.

25 — Véanse los puntos 41 a 43 de estas conclusiones.

26 — Véase, al respecto, la sentencia *España/Consejo*, citada en la nota 22, apartado 25, y la sentencia *O'Dwyer*, citada en la nota 19, apartado 113.

Consejo y la Comisión han expresado a este respecto que, para Italia, se fijó 1983 como año de referencia, tras constatarse que los datos del año 1981 eran menos favorables. No se aprecia ningún motivo para considerar erróneos los datos en que se basó el Reglamento n° 1788/2003. No constituye un error en el ejercicio de la discrecionalidad que el legislador comunitario parta de datos estadísticos, ya que, según reiterada jurisprudencia, la facultad discrecional de que dispone el legislador comunitario en materia de PAC no se aplica exclusivamente a la naturaleza y al alcance de las disposiciones que haya que adoptar, sino también en cierta medida a la comprobación de los datos de base.²⁷

Conclusión

48. En consecuencia, ni la percepción en sí de la tasa suplementaria ni la no consideración de la relación entre la producción y la demanda de leche en un Estado miembro al determinar las cantidades de referencia nacionales me parecen incompatibles con los objetivos de la PAC recogidos en el artículo 33 CE.

27 — Sentencia de 29 de octubre de 1980, Roquette Frères/Consejo (138/79, Rec. p. 3333), apartado 25.

B. Segunda y tercera cuestión prejudicial

49. Con su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente quiere saber si el Reglamento n° 1788/2003 es compatible con el principio de igualdad. A este respecto, se remite al artículo 33 CE. No obstante, el principio de igualdad de trato se regula en el artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo. Por lo tanto, la segunda cuestión del órgano jurisdiccional remitente debe entenderse como dirigida a la compatibilidad del Reglamento n° 1788/2003 con el principio de igualdad consagrado en el artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo.²⁸ Con su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el Reglamento n° 1788/2003 vulnera la prohibición de discriminación por el hecho de exigir una tasa uniforme a los productores de los Estados miembros tanto con exceso de producción como con producción deficitaria. Por lo tanto, las cuestiones prejudiciales segunda y tercera se refieren las dos a la compatibilidad del Reglamento n° 1788/2003 con el principio de igualdad del artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo, por lo que las examinaré conjuntamente.

28 — En la medida en que la remisión del órgano jurisdiccional nacional al principio de igualdad en su segunda cuestión prejudicial ha de entenderse como una remisión al principio general de igualdad, ha de tenerse en cuenta que la prohibición de discriminación mencionada en el artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo, no es sino la expresión específica del principio general de igualdad; véase la sentencia de 25 de noviembre de 1986, Klensch y otros (201/85, Rec. p. 3477), apartado 9.

50. El órgano jurisdiccional remitente aprecia una discriminación contra los productores italianos de leche en el hecho de que, al establecer la cantidad de referencia nacional, no se tenga en cuenta la relación entre la producción y la demanda de leche en el Estado miembro. Sin embargo, yo no alcanzo a ver en ello ninguna violación del principio de igualdad.

51. Con arreglo al principio de igualdad consagrado en el artículo 34, apartado 2, párrafo segundo, está prohibida toda discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad. Por lo tanto, el principio de no discriminación prohíbe que se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente.²⁹

52. Ya he expuesto anteriormente³⁰ que, en materia de PAC, el legislador comunitario dispone de una amplia facultad discrecional, en consonancia con la responsabilidad política que le atribuyen los artículos 32 CE y siguientes. Dicha facultad ha de tenerse en cuenta también en el marco del artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo.³¹

53. En primer lugar, tengo dudas acerca de que el hecho de que no se tenga en cuenta la relación entre la producción y la demanda de leche en cada Estado miembro al establecer las cantidades de referencia nacionales constituya un trato igual a situaciones diferentes en el sentido del artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo.

54. En mi opinión, para aplicar el principio de igualdad de trato no basta con que dos situaciones con un elemento diferencial reciban un trato idéntico. Por el contrario, sólo se puede entender que existe un trato idéntico a situaciones diferentes cuando el elemento que diferencia ambas situaciones es relevante para la normativa comunitaria aplicable y los objetivos que ésta persigue.³² Por lo tanto, es mi parecer que no estamos ante un trato idéntico a situaciones distintas en el sentido del artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo, cuando la relación entre la producción y la demanda de leche en cada Estado miembro no es relevante a los efectos de los artículos 32 CE y siguientes, y a tal respecto ha de atenderse, en particular, a los objetivos de la PAC.

29 — Sentencias Hierl, citada en la nota 17, apartado 18, y España/Consejo, citada en la nota 22, apartado 25.

30 — Véase el punto 37 de estas conclusiones.

31 — Véase, en particular, la sentencia de 21 de febrero de 1990, Wuidart y otros (C-267/88 a C-285/88, Rec. p. I-435), apartado 14.

32 — Hernu, R.: *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, p. 357, opina que no existe en sí la identidad ni la diversidad de las situaciones, sino que la valoración de éstas ha de tener lugar necesariamente a la luz del objeto y de la finalidad de la normativa.

55. Como he expuesto antes,³³ la consideración de la relación entre la producción nacional de leche y la demanda nacional de leche no es una circunstancia que deba tenerse en cuenta necesariamente en el marco de la organización común del mercado, sino, por el contrario, un hecho que se opone al principio de especialización regional, por lo que no puede tenerse en cuenta en una organización común del mercado. En mi opinión, este mero hecho impide afirmar que se haya dispensado un trato idéntico a situaciones diferentes en el sentido del artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo.

56. Incluso aunque la no consideración de la relación entre la producción nacional de leche y la demanda nacional de leche debiera entenderse como un trato idéntico de situaciones diferentes en el sentido del artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo, estaría objetivamente justificado ese igual trato por las mencionadas razones.

57. En consecuencia, el Reglamento n° 1788/2003 también es compatible con el

principio de igualdad de trato previsto en el artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo.³⁴

C. Cuarta cuestión prejudicial

58. Con su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente quiere saber si el Reglamento n° 1788/2003 es compatible con el principio de proporcionalidad del artículo 5 CE, apartado 3.

Criterio de valoración

59. Con arreglo al artículo 5 CE, apartado 3, ninguna acción de la Comunidad podrá exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado CE. El principio de proporcionalidad del artículo 5 CE, apartado 3, es de aplicación en caso de intervención de las instituciones comunitarias en los intereses de los particulares³⁵ o de los Estados miembros.³⁶

33 — Véanse los puntos 44 a 46 de estas conclusiones.

34 — El hecho de que la percepción de la tasa suplementaria tenga consecuencias gravosas para determinados productores de leche no constituye ninguna discriminación en el sentido del artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo. Sin embargo, sí podría ser relevante en cuanto a la proporcionalidad. Sobre este último principio, véanse los puntos 58 a 72 de estas conclusiones.

35 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1994, X/ Comisión (C-404/92 P, Rec. p. I-4737), apartado 18.

36 — Priebe, R., *loc. cit.*, nota 2, artículo 37, marginal 26b.

60. La compatibilidad de una medida de las instituciones comunitarias con el principio de proporcionalidad depende de que la medida sea apropiada y necesaria para la consecución de los objetivos legítimamente perseguidos y de que no suponga una intervención desmesurada en los derechos del particular o en los intereses de los Estados miembros.³⁷ En la comprobación de la proporcionalidad de las medidas en materia de PAC, el Tribunal de Justicia en ocasiones³⁸ se ha limitado a examinar si la medida es manifiestamente inadecuada para alcanzar el objetivo perseguido por el legislador comunitario. El Tribunal de Justicia ha justificado este examen limitado de la proporcionalidad apelando a la amplia facultad discrecional del legislador comunitario en materia de PAC.³⁹

61. Pero a mí no me convence este punto de vista. Tal como convincentemente expuso la

37 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1989, Schröder HS Kraftfutter (265/87, Rec. p. 2237), apartado 21; sentencia O'Dwyer, citada en la nota 19, apartado 107. En este sentido se interpreta también el artículo 5 CE, apartado 3, a pesar de que la exigencia de adecuación no puede deducirse directamente del tenor literal de la disposición; véase Schima, B., en: Mayer, H., *Kommentar zum EU- und EG-Vertrag*, artículo 5, 50ª ed. complementaria, marginal 44.

38 — No obstante, en otros asuntos el Tribunal de Justicia ha aplicado un criterio de análisis más estricto, como en las sentencias de 27 de junio de 1990, Lingens (C-118/89, Rec. p. I-2637), apartados 12 a 14; de 21 de enero de 1992, Pressler (C-319/90, Rec. p. I-203), apartados 12 a 17, y de 6 de julio de 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, Rec. p. I-5461), apartados 35 y 36.

39 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Schröder HS Kraftfutter, citada en la nota 37, apartado 22; de 13 de noviembre de 1990, Fedesa (331/88, Rec. p. I-4023), apartados 13 y 14, y O'Dwyer, citada en la nota 19, apartado 107.

Abogado General Sharpston en sus conclusiones presentadas el 14 de junio de 2007 en el asunto en que recayó la sentencia de 8 de mayo de 2008, Zuckerfabrik Jülich, la amplia facultad de apreciación del legislador comunitario no excluye el control jurisdiccional de una medida.⁴⁰ Yo estoy de acuerdo con esa opinión y quisiera completarla con los siguientes comentarios.

62. En primer lugar, no alcanzo a comprender de qué modo la amplia facultad de apreciación del legislador comunitario en materia de PAC ha de conducir necesariamente a limitar el triple control de la proporcionalidad (idoneidad, necesidad, adecuación) únicamente al examen de la idoneidad. Aunque comprendo las dudas que puede suscitar un control excesivo de los actos jurídicos del legislador comunitario por parte del Tribunal de Justicia, pues a éste no le corresponde sustituir las decisiones sociales, económicas o políticas del Tribunal de Justicia por las suyas

40 — C-5/06, Rec. p. I-3231, punto 65: «[...] Sin embargo, ello no da al legislador comunitario carta blanca en materia de agricultura. El Tribunal de Justicia no ha excluido ejercer su control sobre el ejercicio que las instituciones hacen de su amplia facultad de apreciación. Para que dicho control sea efectivo, el Tribunal de Justicia tiene que poder intervenir cuando, como en los casos de autos, el modo de cálculo de una cotización por producción, que se pretende sea un medio por el que los productores soportan los gastos que para la Comunidad supone la comercialización de excedentes de producción, conduce manifiestamente a una sobrecarga e impone de este modo una carga desproporcionada a los productores.»

propias,⁴¹ a esas dudas puede objetarse que el examen se limita a verificar si las medidas de que se trata son *manifiestamente* innecesarias o inadecuadas y que, al llevar a cabo dicha comprobación, han de tenerse en cuenta las prerrogativas de apreciación y la amplia facultad discrecional del legislador comunitario.⁴² De esta manera queda garantizado el respeto del margen de discrecionalidad política de que dispone el legislador comunitario.

noma y fundamental para la protección de los particulares. Sólo en el marco de la necesidad y de la adecuación es posible «poner en relación» el objetivo perseguido por el legislador comunitario y los derechos particulares afectados. Si sólo se examina la idoneidad de una medida, no se trata entonces de un control del ejercicio de una facultad discrecional, sin componente de protección del individuo.⁴³ Dado que la percepción de la tasa suplementaria puede tener una incidencia sustancial en los derechos de los productores de leche, me parece especialmente importante en este terreno no restringir el examen de la proporcionalidad a un control objetivo del ejercicio de una facultad discrecional.

63. En contra de la limitación del control del principio de proporcionalidad a la manifiesta inadecuación de una medida cabe aducir que los requisitos de idoneidad, necesidad y adecuación no son expresión de los distintos grados de una misma idea que puedan aumentar o disminuir en función de la intensidad del control jurisdiccional. Por el contrario, el examen de la necesidad y de la adecuación de una medida tiene, en comparación con la idoneidad, una relevancia autó-

64. En conclusión, no considero acertado limitar el examen de la proporcionalidad de una medida en materia de PAC a comprobar si la medida es manifiestamente inapropiada. Por eso, a continuación analizaré si la percepción de la tasa suplementaria y el establecimiento de las cantidades de referencia son manifiestamente inapropiados, manifiestamente innecesarios o manifiestamente inadecuados para alcanzar los objetivos perseguidos por la tasa suplementaria, para lo cual tendré en cuenta, en cada uno de esos análisis, la prerrogativa de apreciación y la

41 — Acerca de estas dudas, en particular desde el punto de vista del Common Law, véase Jacobs, F.: «Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law», en: Ellis, E., *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart, 1999, pp. 1 y ss., especialmente p. 20, quien señala, no obstante, que ciertas razones para el limitado control jurisdiccional del legislador en el plano nacional residen en la configuración y la evolución histórica de los ordenamientos jurídicos nacionales, por lo que no son necesariamente trasladables al plano del Derecho comunitario. Véase también Schima, B., citado en la nota 37, marginal 48, quien expone que la responsabilidad primordial de velar por el principio de proporcionalidad corresponde al legislador comunitario, y que el Tribunal de Justicia no puede sustituir, sin más, la apreciación del legislador comunitario por sus propias consideraciones.

42 — Véase a este respecto Rivers, J.: «Proportionality and discretion in international and European law», en: *Transnational constitutionalism*, Cambridge University Press 2007, pp. 114 y ss. y pp. 120 y ss., que distingue especialmente entre «*policy-choice discretion*» y «*evidential discretion*».

43 — Véase a este respecto también Von Danwitz, T.: «Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht», *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, p. 396, quien señala que esa manera de proceder degrada el principio de proporcionalidad reduciéndolo a un simple control de discrecionalidad.

amplia facultad discrecional de que dispone el legislador comunitario.

reducción del precio de apoyo. Sin embargo, se decidió por la introducción de la tasa suplementaria porque, en su opinión, la reducción del precio de apoyo habría tenido repercusiones mucho más negativas sobre los ingresos de los productores de leche.

Análisis de la proporcionalidad

65. De las anteriores razones se deduce que tanto la recaudación de la tasa suplementaria en sí⁴⁴ como el establecimiento de las cantidades de referencia nacionales⁴⁵ no son manifiestamente inapropiadas para alcanzar los objetivos de la PAC.

68. En cuanto al establecimiento de la cantidad de referencia nacional, no se puede decir que sea menos severo un método que tenga en cuenta la relación entre la producción y la demanda de leche en cada Estado miembro, ya que, por los motivos antes expuestos,⁴⁷ no habría sido un método idóneo, en particular, para respetar el principio de especialización regional y el principio de solidaridad entre los productores de leche.

66. Por otro lado, no veo motivo alguno para pensar que la recaudación de la tasa suplementaria y el establecimiento de las cantidades de referencia nacionales sean manifiestamente innecesarios. Una medida es necesaria cuando, entre varias medidas apropiadas para la consecución del fin perseguido, es la que resulta menos gravosa para los intereses o el bien jurídico afectados.⁴⁶

69. Por último, tampoco se aprecia de forma manifiesta una inadecuada relación entre los objetivos perseguidos y los perjuicios causados.

67. Tal como han expuesto el Consejo y la Comisión, el legislador comunitario consideró en particular, como alternativa a la introducción de la tasa suplementaria, la

70. En primer lugar hay que señalar que, antes de la introducción de la tasa suplementaria, el presupuesto comunitario había llegado al límite de lo que podía soportar debido a un exceso de producción de leche que, en lugar de regirse por la demanda, se regía por la posibilidad de vender leche a un

44 — Véanse los puntos 35 a 38 de estas conclusiones.

45 — Véanse los puntos 39 a 47 de estas conclusiones.

46 — Sentencia Schröder HS Kraffutter, citada en la nota 37, apartado 21; sentencia O'Dwyer, citada en la nota 19, apartado 107.

47 — Puntos 39 a 46 de estas conclusiones.

precio de apoyo. Entre otros objetivos, el Reglamento nº 1788/2003 persigue la contención de los costes de las medidas de fomento dentro de unos límites financieramente asumibles. Si los productores de leche han visto limitadas sus perspectivas de negocio a raíz de esta medida correctora, deben aceptar esa consecuencia, básicamente, en aras del interés público en un cierto control de la producción de alimentos, por una parte, y, por otra, en la posibilidad de financiar ese control.⁴⁸

cantidades de referencia sea un gravamen manifiestamente inadecuado para los pequeños productores de leche. Asimismo, cabe señalar que las disposiciones de Derecho primario en materia de PAC no tienen por objeto favorecer a las empresas menos rentables.

Conclusión

71. Cuando el órgano jurisdiccional remitente argumenta que los pequeños productores de leche en Italia no podrían sobrevivir sin aumentar su producción o que se verían abocados definitivamente a una productividad muy baja y a unos ingresos insuficientes, y a depender continuamente de las ayudas públicas, ha de responderse lo siguiente. La percepción de la tasa suplementaria se dirige también, en particular, a mantener dentro de unos límites financieramente asumibles las medidas de protección de los precios que han de garantizar a los productores de leche un nivel de vida equitativo. Sin los mecanismos de ayuda, tratándose de un producto de masas tan homogéneo como la leche, es muy probable que la competencia se resolviera en función básicamente del precio. Dado que los pequeños productores tienden a beneficiarse menos de las economías de escala que los grandes productores de leche, la supresión de las cantidades de referencia individuales sería esencialmente en provecho de estos últimos. La recaudación de la tasa suplementaria, por lo tanto, garantiza el funcionamiento de un sistema que permite también a los pequeños productores mantener un nivel de vida equitativo, y sólo por este motivo no procede considerar que el establecimiento de las

72. En consecuencia, a mi parecer el Reglamento nº 1788/2003 no menoscaba de forma desproporcionada los derechos o intereses de los productores de leche, por lo que es compatible con el artículo 5 CE, apartado 3.⁴⁹

D. Resumen

73. En resumen, debo concluir que el Reglamento nº 1788/2003 no es contrario a los objetivos de la PAC ni al principio de no discriminación ni al principio de proporcionalidad.

⁴⁸ — Sentencia O'Dwyer, citada en la nota 19, apartado 89.

⁴⁹ — Véase también la sentencia de 25 de marzo de 2004, Cooperativa Lattepiù y otros (C-231/00, C-303/00 y C-451/00, Rec. p. I-2869), apartado 73, sobre el Reglamento nº 3950/92.

VII. Conclusión

74. Por todo lo anterior, en mi opinión ha de responderse como sigue a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente:

«El Reglamento (CE) n° 1788/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establece una tasa en el sector de la leche y de los productos lácteos, es compatible con los objetivos de la Política Agrícola Común establecidos en el artículo 33 CE, con el principio de igualdad de trato establecido en el artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo, y con el principio de proporcionalidad, aun cuando las cantidades de referencia nacionales no se adapten a la relación entre la producción y la demanda de leche en un Estado miembro determinado.»