

La transferencia de cuota láctea por arrendamiento: su evolución normativa y jurisprudencial en el Ordenamiento jurídico comunitario

FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *La normativa comunitaria aplicable.*—III. *Los elementos del contrato de arrendamiento:* 1. Elementos subjetivos. 2. Elementos objetivos.—IV. *Los comienzos del sistema de cuotas:* 1. La instauración del sistema. 2. La situación de los productores SLOM.—V. *Los problemas derivados de la finalización del contrato de arrendamiento:* 1. Introducción. 2. El reparto de las cantidades de referencia. 3. La realización de mejoras en la finca.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando en 1984 se instauró el sistema de cuotas lecheras, la situación del mercado lácteo resultaba poco menos que insostenible¹. Las famosas montañas de mantequilla y los mares de leche representaban una amenaza muy seria para el equilibrio presupuestario de la Comunidad en su conjunto. La fijación de unas cantidades de referencia (más conocidas como cuotas lácteas), unida a la imposición de una tasa suplementaria sobre aquellos productores que las superasen (más conocida como la multa de la leche), se consideraban como la medidas adecuadas para acabar con este problema. En este trabajo no vamos a realizar un juicio sobre la efectividad del sistema, sino que nos vamos a centrar en el análisis de la problemática jurídica que, en un punto concreto: los arrendamientos rústicos, ha planteado y puede plantear en el futuro la aplicación del mismo. En este sentido, el Abogado general Gulmann ya destacaba en su informe presentado en el asunto Bostock² que este régimen suponía «una

¹ Vid. BAUDIN, Pierre: «L'Europe face à ses marchés agricoles (De la naissance de la politique agricole commune à sa réforme)». Ed. Economica, Paris, 1993, pp. 45 y ss., así como la bibliografía citada en pp. 263 y ss., y en especial las comunicaciones de la Comisión.

² Vid. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (de ahora en adelante TJCE) de 24 de marzo de 1994, As C-2/92, The Queen c/Ministry of Agriculture, Fisheries and food, ex parte: Dennis Clifford Bostock, R. 1994, p. 958.

limitación considerable de la libertad de acción que deberían tener en circunstancias ideales los agricultores poniendo en juego intereses económicos muy importantes»..., señalando además que, «como era de prever, el régimen ha originado problemas en las relaciones entre los arrendatarios y los arrendadores de explotaciones agrícolas».

Como advertencia previa debemos aclarar que vamos a dedicar una importante atención al estudio de la normativa ya derogada dado que presenta un doble interés: en primer lugar porque ha sido recogida en parte en el Reglamento actualmente en vigor y en segundo lugar porque la jurisprudencia existente hasta la fecha recoge la interpretación de dichos textos legales, la cual puede servir de guía para la aplicación del citado Reglamento.

II. LA NORMATIVA COMUNITARIA APLICABLE

El régimen de cuotas se instauró a través del Reglamento (de ahora en adelante R) 857/84³, el cual en su artículo 7 establecía al respecto de la transferencia de la cuota láctea lo siguiente:

«En caso de venta, arrendamiento o transmisión por herencia de una explotación, la cantidad de referencia correspondiente se transfiere total o parcialmente al adquirente, al arrendatario o al heredero según ciertas modalidades a determinar.»

Este precepto, tal y como se ha puesto de relieve en la jurisprudencia del TJCE en varias ocasiones⁴, se refería únicamente al caso en que una cantidad de referencia ya se hubiese atribuido a un beneficiario, es decir, al supuesto de transmisiones de explotación que han tenido lugar con posterioridad a la entrada en vigor del régimen de la tasa suplementaria, dejándose sin regulación específica dos temas: 1.º El relativo a la transmisión de una explotación lechera realizada durante el período anterior (en concreto durante los años de referencia, es decir, 1981, 1982 y 1983) a la entrada en vigor del régimen de cuotas el 1 de abril de 1984, y 2.º El referente a la finalización de los contratos de arrendamientos rústicos. Ambas cuestiones serán objeto de estudio más abajo.

³ Reglamento (CEE) núm. 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, sobre el establecimiento de las reglas generales para la aplicación de la tasa prevista en el artículo 5 quáter del Reglamento (CEE) núm. 804/68 en el sector de la leche y los productos lácteos. DOCE de 1 de abril de 1984, núm. L 90/13. El régimen de la tasa suplementaria entró en vigor a partir del 1 de abril de 1984. La asignación de una cuota o cantidad de referencia a cada productor individual según el artículo 2 de este Reglamento se realizaba tomando en cuenta la cantidad de leche y/o de productos lácteos producida o entregada a la industria lechera durante un año de referencia (que podía ser 1981, 1982 ó 1983 a elección de cada Estado miembro) considerado como representativo de la producción normal de la explotación.

⁴ Ver a título de ejemplo la Sentencia del TJCE de 27 de enero de 1994, As C-189/92, Bernard Le Nan c/Coopérative laitière de Ploudaniel, R. 1994, pp. 265 y ss.

Este texto fue desarrollado posteriormente en los artículos 5 del R. 1371/84 y 7 del R. 1546/88⁵, distinguiéndose según que la transferencia de la explotación fuese total o parcial. En el primer caso la cantidad de referencia se transferiría en su totalidad del arrendador al arrendatario. En el segundo supuesto la cantidad de referencia se repartiría entre los productores que reemprendiesen la explotación lechera en función de las superficies utilizadas para la producción lechera o de otros criterios objetivos establecidos por los Estados miembros⁶. Los Estados miembros podían no tomar en consideración las partes transferidas cuya superficie utilizada para la producción lechera fuese inferior a una superficie mínima que ellos determinarían⁷. Estas cuestiones la trataremos con más detenimiento al hablar de la finalización del contrato de arrendamiento cuando el arrendatario tiene la obligación de devolver la cosa arrendada, dado que la jurisprudencia existente al respecto toca siempre este problema.

Por último hay que destacar que el sistema establecido en este precepto quedaba edificado sobre la base del llamado principio de vinculación de la cuota a la tierra⁸. Es decir, para que la transferencia de una cuota sea posible es necesario que se transfiera con ella una superficie de tierra de la explotación en donde se desarrolla la actividad productora de leche. La aplicación estricta de este principio motivó la aparición, como más abajo estudiaremos en profundidad, de graves inconvenientes de carácter económico y social en materia de finalización de contratos de arrendamientos rústicos, lo que motivó que posteriormente el R. 590/85⁹ introdujese ciertas excepciones a dicho principio modificando el

⁵ Reglamento (CEE) núm. 1371/84, de la Comisión, de 16 de mayo de 1984, sobre fijación de las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria establecida en el artículo 5 quáter del Reglamento (CEE) núm. 804/68, DOCE de 18 de mayo de 1984, núm. L 132/11, el cual fue derogado por el Reglamento (CEE) núm. 1546/88 de la Comisión, de 3 de junio de 1988, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 quáter del Reglamento (CEE) núm. 804/68, DOCE de 4 de junio de 1988, núm. L 139/12.

⁶ Los citados productores podían ser, bien el arrendador que continuase produciendo en el resto de la explotación que retenía, o bien el conjunto de arrendatarios en el caso de que se arrendase la explotación a varias personas mediante transmisiones parciales a cada una de ellas.

⁷ Por ejemplo, si esa superficie mínima se fijaba en 10 hectáreas, la transmisión de una parte de una explotación lechera con una superficie inferior a ese número de hectáreas no daría derecho a la transmisión al arrendatario de una parte de la cuota que pudiese corresponder a la citada superficie, aplicando los criterios de reparto establecidos en la normativa. Se trata, sin lugar a dudas, de un criterio de racionalización económica de la actividad ganadera evitando la creación de explotaciones excesivamente pequeñas.

⁸ Este principio es de capital importancia en el sistema de cuotas y ha sido objeto de grandes discusiones en cuanto a su alcance y necesidad. Sobre este particular resulta de imprescindible consulta la obra de CASTILLO QUERO, Manuela: *Las políticas limitantes de la oferta lechera (implicaciones para el sector lechero español)*. Ed. MAPA, Secretaría General Técnica, Serie Estudios. Madrid, 1992, pp. 30 a 159. Véase también, Sentencia Bostock citada, pp. 959 y 960.

⁹ Reglamento (CEE) núm. 590/85 del Consejo de 26 de febrero de 1985, sobre modificación del Reglamento (CEE) núm. 857/84 sobre establecimiento de reglas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 quáter del Reglamento (CEE) núm. 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos, DOCE de 8 de marzo de 1985, núm. L 68/1.

artículo 7 del R. 857/84. Así se introdujo un 4.º párrafo al artículo 7 del citado Reglamento que regulaba precisamente el caso de los arrendamientos rústicos que llegan a su término y en los que el arrendatario no tenía derecho a la renovación del contrato en condiciones análogas. Dicha modificación se introdujo, como destacaba el Abogado general Gulmann en su informe presentado en el asunto Bostock, con el fin de evitar las dificultades que, en el plano económico y social ocasionaba la aplicación del artículo 7 para los arrendatarios salientes, al no contenerse en un principio ninguna norma específica en el R. 857/84 que regulase el problema de la finalización de los arrendamientos y la transferencia de cuota. En este supuesto, los Estados miembros podían prever que, todo o parte de la cantidad de referencia correspondiente a la explotación que es objeto del contrato fuese puesta a la disposición del arrendatario saliente, si iba a continuar con la producción lechera¹⁰. Este precepto sufrió posteriormente una pequeña modificación en virtud del R. 1043/85¹¹, siendo retomado por el R. 1546/88, el cual vino a representar la última gran sistematización y consagración de la dispersa normativa existente, constituyendo el marco jurídico que regulará hasta 1992 la materia relativa a la transmisión por arrendamiento de las cantidades de referencia o cuotas.

En 1992 se dictó el R. 3950/92 cuyo artículo 7¹² se dedica a esta cuestión. Dicho precepto recoge en líneas generales la normativa que acabamos de citar consagrando el principio de que, en caso de arrendamiento, la cantidad de referencia asignada a la explotación se transferirá a los productores que se hagan cargo de ella. De hecho, en la misma exposición de motivos de esta norma se destaca como «sería inoportuno modificar esta opción inicial». Sin embargo, se ha aprovechado la ocasión para introducir importantes modificaciones cuyo examen concreto lo abordaremos más adelante. En definitiva, este Reglamento ha venido a culminar ocho años de aplicación del sistema de cuotas, aplicación que motivó la aparición de múltiples problemas que pusieron en evidencia las lagunas importantes que presentaba este marco normativo. Al estudio de la jurisprudencia que fue resolviendo caso por caso estos problemas vamos a dedicar las siguientes líneas.

III. LOS ELEMENTOS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO

Antes de entrar en el objeto principal de este trabajo conviene precisar los perfiles que poseen los elementos básicos del contrato de arren-

¹⁰ Sentencia Bostock citada, p. 959.

¹¹ Reglamento (CEE) núm. 1043/85 de la Comisión de 24 de abril de 1985 modificativo del Reglamento (CEE) núm. 1371/84, estableciendo las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria prevista en el artículo 5 quáter del Reglamento (CEE) núm. 804/68 en el sector de la leche y los productos lácteos, DOCE de 25 de abril de 1985, núm. L 112/18.

¹² Reglamento (CEE) núm. 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, DOCE de 31 de diciembre de 1992, núm. L 405, p. 1.

damiento en este caso concreto de la transferencia de una explotación lechera bajo la instauración del sistema de la tasa suplementaria. La normativa comunitaria sobre cuotas, al igual que ocurre en nuestro Derecho sobre arrendamientos rústicos¹³, exige que se cumplan ciertos requisitos subjetivos y objetivos para que pueda ser de aplicación a una realidad productiva que, aparte de otras muchas formas, puede desarrollarse dentro del marco jurídico de un contrato de arrendamiento.

1. ELEMENTOS SUBJETIVOS

En primer lugar cabe destacar que el R. 857/84 requería que la persona que deseara disfrutar de la cuota fuese un «productor», entendiéndose por tal, en virtud del artículo 12 c) del citado Reglamento, «el agricultor, persona física o jurídica o agrupación de personas físicas o jurídicas cuya explotación esté situada en el territorio geográfico de la Comunidad»¹⁴.

El TJCE en la sentencia Maier¹⁵ ha precisado que «productor» es aquella persona que tiene a su cargo la explotación, es decir, que la gestiona y administra. De este modo, en el caso de arrendamiento de una explotación lechera sólo tiene la condición de tal, a efectos de la aplicación de esta normativa, el arrendatario y no el arrendador, ya que es él quien desarrolla la actividad productiva. Ahora bien, este concepto jurisprudencial necesita una precisión ulterior. Y es que para saber cuándo un arrendatario «gestiona y administra» una explotación lechera habrá que recurrir a la normativa tanto comunitaria como nacional que regula la condición de agricultor o ganadero en cuanto arrendatario. En nuestro caso concreto, el arrendatario de una explotación lechera gestionará la misma teniendo derecho a ser titular de la cuota que la acompaña cuando cumpla con los requisitos establecidos en los artículos 14 a 19 de la LAR, tal y como ha sido modificada por la Disposición final primera de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las explotaciones Agrarias¹⁶. Una vez hecha esta aclaración, vamos a

¹³ Ver artículos 1 a 19 de la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, de Arrendamientos Rústicos (de ahora en adelante LAR).

¹⁴ Este concepto, junto con el de explotación que vamos a examinar abajo, se encuentra regulado actualmente en el artículo 9 c) y d) del R. 3950/92.

¹⁵ Vid. Sentencia del TJCE de 9 de julio de 1992, As C-236/90, Reinhard Maier c/Freistaat Bayern. R. 1992, pp. 4483 y ss.

¹⁶ Publicada en BOE núm. 159, de 5 de julio de 1995. El artículo 14 de la LAR establece que «sólo pueden ser arrendatarios y, en su caso, subarrendatarios de fincas rústicas los profesionales de la agricultura». El artículo 15 de la LAR ha sido modificado por la citada Ley 19/1995, introduciéndose un concepto de profesional de la agricultura, al cual se le define como «la persona mayor de edad o emancipada que se dedique o vaya a dedicarse a actividades de carácter agrario y se ocupe de manera efectiva y directa de la explotación, como agricultor profesional, de acuerdo con lo establecido en el apartado 5 del artículo 2 de la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias (Ley 19/1995)». El citado artículo 2.5 define como agricultor profesional «la persona física que siendo titular de una explotación agraria, al menos, el 50 por 100 de su renta total la obtenga de actividades agrarias u otras actividades complementarias, siempre y cuando la parte de renta

centrarnos en las dudas que se han planteado ante el TJCE sobre si un productor, pese a verdaderamente gestionar una explotación, podía perder su condición de arrendatario si se producían determinadas circunstancias que pasamos a examinar a continuación.

En primer lugar, hay que tener en cuenta el dato de que es posible que un ganadero abandone la explotación lechera de una finca con cuota asignada que posee a título de propietario o arrendatario para arrendar otro terreno¹⁷ más productivo de pastos y prados, con o sin instalaciones fijas (establos, almacenes, etc.), trasladando al mismo sus propias vacas y maquinaria de producción lechera o compartiendo estas últimas con su arrendador, el cual puede que continúe como productor de leche en una parte de la finca no arrendada. De este modo, el arrendatario consigue aumentar la productividad y la calidad de la leche a la vez que obtiene una mayor rentabilidad, teniendo así acceso a ciertos terrenos cuyas características permiten abaratar los costes de producción, contribuyendo de esta manera a hacer viables económicamente las cuotas asignadas. Esto último, motivó que se pusiese en duda la condición de productor del arrendatario, llegándose a plantear en el asunto Ballmann antes citado la cuestión de saber si el arrendatario podía perder la condición de productor y por lo tanto el derecho a explotar la cantidad de referencia que rentabilizaba en su anterior explotación en calidad de propietario y que había abandonado con el fin de modernizarla, como consecuencia de haber arrendado unas instalaciones en una explotación en la que el arrendador desempeñaba su actividad también como productor lechero, y ello aunque se hubiese fijado en el contrato de arrendamiento que todo el proceso productivo, de almacenamiento y venta se produciría por separado, compartiéndose sólo las instalaciones relativas al ordeño y las generales. El problema surgió porque, la autoridad administrativa competente rehusaba considerar al arrendatario como productor, al compartir dichas instalaciones con el arrendador. Este temor era explicable si se tiene en cuenta que este hecho podía llevar a que se cometiese el fraude de imputar a la cuota de uno lo que había producido el otro, haciendo escapar de este modo a la aplicación de la tasa la producción excedentaria que se produ-

procedente directamente de la actividad agraria realizada en su explotación no sea inferior al 25 por 100 de su renta total y el tiempo de trabajo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea superior a la mitad de su tiempo de trabajo total». Sobre el concepto de «profesional de la agricultura» y sus relaciones con otros relacionados con él existentes en textos legales tanto nacionales como comunitarios puede consultarse SOLDEVILLA Y VILLAR, A. D: *Derecho Agrario (lecciones para un curso)*. Volumen II, Parte Especial 1.ª Valladolid, 1992, pp.18 a 37, pero en especial las pp. 26 a 30.

¹⁷ Realidad que parece ser más la regla que la excepción en el norte de Europa. Ver Sentencia del TJCE de 15 de enero de 1991, As C-341/89, Heinrich Ballmann c/Hauptzollamt Osnabrück. R. 1991, p. 29. En este asunto se estudia el caso de Alemania, pero la misma situación se da igualmente en el Reino Unido como ha quedado de manifiesto en el asunto Bostock antes citado. Obsérvese que en este caso no se aplica el artículo 7 del R. 857/84 antes citado, ya que no se trata de una transferencia de explotación con cuota de una persona a otra sino de un cambio del sustrato físico donde se explota la cuota asignada continuando el mismo titular.

jese cuando coincidiese con un déficit de cualquiera de los dos. De este modo, la Administración decidió imputar a la cuota del Sr. Ballmann la cantidad que produjese su arrendatario en los terrenos arrendados.

Preguntado el TJCE sobre si el arrendatario perdía su condición de productor por el hecho de compartir estas instalaciones, el TJCE comenzó recordando que sólo podía asignarse una cantidad de referencia a un ganadero en la medida en que tiene la condición de productor, y ésta sólo la poseen aquellos que administran una explotación efectuando ventas y suministros de leche y productos lácteos, sea como propietario de la misma o como arrendatario, quedando esto último corroborado por lo dispuesto en el artículo 7.1 del R. 857/84, según el cual también los arrendatarios pueden ser beneficiarios de una cantidad de referencia. De ello había que deducir que la cuota vendida o suministrada por un arrendatario y que corresponde a la producción lechera obtenida por éste en las instalaciones arrendadas debe imputarse, en principio, a su cantidad de referencia, sin que tenga relevancia el hecho de que el arrendador también sea productor de leche y disponga, en este concepto, de una cantidad de referencia. Pese a todo el TJCE advertía que, con el fin de permitir un control administrativo eficaz de la aplicación del régimen, la imputación a la cantidad de referencia del arrendatario sólo podía hacerse si éste administraba de manera autónoma las unidades para cuya explotación había arrendado determinadas instalaciones, de tal modo que se pudiesen distinguir claramente las obtenidas por cada uno, y en especial que se almacenasen y suministrasen por separado. Finalmente, se destacaba cómo correspondía a la jurisdicción nacional el proceder a las apreciaciones de hecho necesarias con el fin de controlar estos requisitos.

Otra cuestión interesante se ha planteado en lo que respecta a los cambios en la titularidad del arrendatario aprovechando la instauración del sistema de cuotas, pasando el antiguo arrendatario de una explotación lechera a continuar arrendando la misma finca, pero esta vez no individualmente como antes, sino en colaboración y asociación con otras personas que son consideradas también como arrendatarios. En este caso, ¿a quién se ha de entender como beneficiario y productor de la cantidad de referencia asignada a la explotación: a la asociación, al grupo de personas o al arrendatario inicial?

Este problema se planteó en el asunto Herbrink¹⁸ en donde un productor lechero, tras la instauración del sistema de cuotas, tomó la decisión de continuar produciendo leche como arrendatario sobre la misma finca que tenía arrendada, pero junto con su yerno, formando con él una asociación sin personalidad jurídica. El TJCE destacó cómo nada se oponía en la normativa comunitaria a que un arrendatario individual pudiese continuar su actividad de producción lechera en el marco de un grupo de personas o de una asociación que él y otras personas hubiese constituido

¹⁸ Véase Sentencia del TJCE de 27 de enero de 1994, As C-98/91, A. A. Herbrink c/Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. R. 1994, pp. 223 y ss.

para gestionar la explotación arrendada, pudiendo optar a la concesión de una cantidad de referencia para el grupo o para la asociación como tal, eso sí, siempre que la asociación no se hubiese establecido con el único fin de realizar en beneficio del arrendatario inicial el valor de mercado de dicha cantidad de referencia específica. Es decir, se trataba de evitar el fraude consistente en que a través de la constitución de la asociación el arrendatario individual y primero no participara directamente en la actividad productora, limitándose a aportar la cuota arrendada a la asociación o grupo normalmente a cambio de una retribución económica¹⁹. Esto constituiría una auténtica venta encubierta de la cuota, operación que, como puede fácilmente comprenderse, viola el principio de vinculación de la cuota a la tierra antes citado, y por ende el artículo 7 del R. 857/84 (actual R. 3950/92), que impone que la transferencia de la cuota se realice junto con la explotación. Y es que se desea evitar un comercio de cuotas fraudulento que, lleve a que a la cabeza de las explotaciones, no exista un verdadero productor, es decir, una persona o grupo de personas que con el fin de producir leche gestiona bajo su propia responsabilidad un conjunto de unidades de producción, pudiéndose agravar aún más el excedente lácteo al permitirse, mediante esta vía, la permanencia en actividad de cantidades de referencia que deberían, por la propia evolución de las estructuras económicas, salir del mercado pero que de hecho pasan a ser objeto de comercialización autónoma. En el supuesto del arrendamiento a una persona individual, la condición de productor la debe reunir tan sólo el arrendatario ya que es el único que goza del derecho de uso de la explotación. Cuando el arrendamiento ha sido continuado por una asociación o por un grupo de personas, la condición de productor tiene que estar presente en el conjunto de personas que integran la asociación o el grupo, debiendo todos ellos participar directamente, de un modo u otro, en la gestión de la actividad productiva.

2. ELEMENTOS OBJETIVOS

Ahora bien, hay un segundo requisito de carácter objetivo, que debe cumplir el arrendatario: que tenga a su cargo una «explotación», según lo dispuesto en el artículo 12 *d*) del R. 857/84, el cual la define como «el conjunto de unidades de producción administradas por el productor y situadas en el territorio geográfico de la Comunidad».

Una simple lectura de este precepto puede llevar a creer que no presenta problemas interpretativos, sin embargo esto no es así. Antes de nada,

¹⁹ Precisamente un fraude de este tipo ha sido juzgado en la reciente Sentencia del TJCE de 17 de abril de 1997, As C-15/95, EARL de Kerlast *c/*Union régionale de coopératives agricoles (Unicopa) y Coopérative de Trieux, confirmando la doctrina sentada en el asunto Herbrink.

conviene advertir que, a grandes rasgos, el arrendatario regentará una «explotación» con derecho a producir al amparo de una cuota, cuando cumpla, como ha destacado el TJCE en la sentencia Wachauf²⁰, dos condiciones:

- a) que el productor administre un conjunto de unidades de producción, se sobreentiende que aptas en potencia para producir leche, para lo cual deberá poseer, aparte de unos terrenos para pastos, las instalaciones de establo, ordeño y almacén y, por supuesto, una cabaña de vacas;
- b) esas unidades deberán estar situadas en el territorio de la Comunidad.

Ahora bien, se planteó la duda en los casos de transmisiones de tierras realizadas antes de la instauración del sistema de cuotas de qué ocurría cuando el arrendatario aportaba sus propias vacas e instalaciones y el arrendador le había arrendado un terreno que en principio no estaba destinado a la producción lechera y en cuyo contrato de arrendamiento tampoco se obliga al arrendatario a que desarrollase este tipo de actividad. En este caso, ¿puede entenderse que existía o que se había arrendado una explotación a efectos de tener derecho a que, una vez implantado el sistema de la tasa suplementaria, se asignase una cuota? La respuesta era importante, porque en el futuro podía dejar sin derecho a obtener la asignación de una cuota o poder transferirla a un conjunto de explotaciones o creadas sobre terrenos en un principio no destinados a la producción de leche, o de carácter mixto, en donde junto a la actividad lechera se desarrollaban otras de tipo ganadero o agrícola.

Esta cuestión se planteó en el asunto Wachauf, en donde precisamente se trataba de dilucidar si un arrendatario alemán de un terreno en principio no destinado a la producción lechera, adaptado, con su trabajo e inversiones para dicho fin, podía pretender que se le concediese una cuota al entrar en vigor el sistema de cantidades de referencia.

El TJCE, apoyado por el informe de su Abogado general Jacobs, destacó que era una evidencia que este concepto, en un caso de arrendamiento, no está subordinado a un requisito suplementario consistente en que los elementos arriba indicados como necesarios para que exista una explotación lechera hayan sido, necesariamente, aportados por el arrendador, ni tampoco que dichas unidades de producción estén específicamente afectadas, en virtud del contrato de arrendamiento, a la producción de leche. Y es que a la claridad de la norma debía añadirse otro argumento más, ya señalado por la Comisión y el Gobierno británico en sus alegaciones presentadas durante el litigio, al destacar que la misma finalidad de la normativa comunitaria y la realización de su efecto útil exigía que esto fuese así, es decir, que el concepto de explotación no se redujese sólo a aquellas explotaciones exclusivamente dedicadas a la producción

²⁰ Vid. Sentencia del TJCE de 13 de julio de 1989, As 5/88, Hubert Wachauf c/República Federal de Alemania. R. 1989, pp. 2609 y ss.

lechera y habilitadas a dichos efectos por el propietario de las tierras, so pena de que quedasen fuera del campo de aplicación de la reglamentación comunitaria sobre la cuota láctea²¹ un conjunto bastante amplio de transferencias de fincas que afectarían a dos grandes grupos:

1. Aquellos casos, ya señalados, y del cual es buen ejemplo el caso del Sr. Wachauf, en donde el arrendatario aporta su ganado e instalaciones y sus inversiones para habilitar la explotación para la producción lechera y el arrendador se limita a poner a su disposición simplemente el terreno²².

2. Los casos de arrendamiento de explotaciones «mixtas», entendiéndose por tales aquellas que compaginan la producción de leche con la explotación de tierras de cultivo u otros tipos de agricultura²³.

Esta tesis venía además reforzada, tal y como habían puesto de relieve estas mismas partes, por el hecho de que al usarse la expresión «situadas» en el texto legal, se sobreentiendía que siempre se estaba haciendo referencia a bienes inmuebles y no a ganado o maquinaria, de los cuales, como destacaba el Gobierno británico en sus alegaciones, se puede pedir que al menos sean aptos para la producción lechera²⁴, es decir, que no sean terrenos forestales o pantanosos.

IV. LOS COMIENZOS DEL SISTEMA DE CUOTAS

1. LA INSTAURACIÓN DEL SISTEMA DE CUOTAS

La instauración del sistema de cuotas en 1984 suponía que se iba a asignar una cuota a cada explotación con base en la producción que había tenido la misma durante un año de referencia, a elegir por cada Estado miembro, entre 1981, 1982 ó 1983. La explotación durante el año de referencia elegido podía haber sido transferida una o varias veces en concepto de arrendamiento. Desde esta perspectiva, era posible imaginar que la explotación fuese arrendada una o varias veces durante ese año, cambiando la titularidad de la persona a cargo de la misma o que el arrendamiento finalizase y que la explotación volviese a manos del arrendador o que, incluso, fuera vendida a una tercera persona. En principio, el legitimado para solicitar la asignación de la cuota era la última persona que durante ese año ostentase la titularidad de la explotación: es decir, en el supuesto más sencillo de que ocurriese una única transmisión por arrendamiento durante el año, dicho legitimado sería el arrendatario. El problema que se

²¹ Obstaculizándose así de un modo excesivo la actividad económica tal y como había puesto de relieve el Gobierno británico en sus alegaciones presentadas en este caso. Sentencia Wachauf citada, p. 2617.

²² *Vid.* Sentencia Wachauf citada, pp. 2616 y 2628.

²³ *Ibidem*, considerando 9 a 11. Ver a este respecto el informe del Abogado general Jacobs presentado en este asunto.

²⁴ *Ibidem*, p. 2617.

presentaba a la hora de solicitar la asignación de una cuota residía en saber si el arrendatario entrante podía solicitar dicha cuota sumando a la cantidad de leche que hubiese producido durante la parte del año de referencia en que él ya poseía la finca, la cantidad producida por su predecesor o predecesores (el mismo arrendador u otro, u otros arrendatarios) durante los meses de dicho año anteriores al comienzo de su contrato²⁵, lo cual era como aplicar el principio sentado por el artículo 7 del R. 857/84 a estos supuestos de transferencias producidas justo antes de entrar en vigor el régimen de cuotas.

Antes de nada, hay que destacar que el artículo 7 del R. 857/84 no regulaba esta cuestión, al referirse únicamente al supuesto de que una cantidad de referencia ya se hubiese atribuido a un beneficiario, es decir, al supuesto de transmisiones de explotación que han tenido lugar con posterioridad a la entrada en vigor del régimen de la tasa suplementaria²⁶. Dicho con otras palabras, existía una laguna legal que conllevaba la consecuencia de que el arrendatario que adquiriese la explotación durante el año de referencia no podría solicitar una cuota que incluyese toda la cantidad de leche producida a lo largo del mismo por sus predecesores (el arrendador u otros posibles arrendatarios que hubiesen finalizado su contrato), perdiendo así una parte de la cuota potencial que sería capaz de cubrir la explotación, llegando, en determinados casos extremos, a poner en peligro la rentabilidad de la misma en lo que a la actividad lechera se refiere.

Esta laguna fue rápidamente cubierta con el R. 1371/84 cuyo artículo 5.2, al establecer que los Estados miembros «podían» aplicar las disposiciones relativas a la transferencia de las cantidades también en el supuesto de cambios en la gestión de una explotación que hubiesen tenido lugar durante y después del período de referencia; cambios ocurridos, por tanto, antes de la entrada en vigor del régimen de cuotas. Esta afirmación legal fue confirmada por la jurisprudencia en la Sentencia Kühn²⁷ en donde el TJCE dispuso al respecto que las transmisiones de explotación que hubieran tenido lugar antes de la entrada en vigor del régimen de la tasa suplementaria sólo implicarían la transferencia de las correspondientes cantidades de referencia en la medida en que el Estado miembro de que se trate hubiese previsto tal efecto haciendo uso, para ello, de la habilitación expresa prevista en el párrafo segundo del citado artículo 5 del R. 1371/84.

²⁵ Así, por ejemplo, si el año de referencia era 1981, un propietario de una explotación láctea, podía haber estado produciendo leche de enero a marzo, luego haberla alquilado de abril a junio a un primer arrendatario para después, por el motivo que fuese, cesar este primer contrato y alquilar por último a un segundo arrendatario que retomaría la producción de julio hasta el final de ese año. La duda residiría aquí en saber si este último, a la hora de solicitar la asignación de la cantidad de referencia, podía computar lo producido durante los meses anteriores por el propietario y por el primer arrendatario de enero a junio de 1981.

²⁶ *Vid.* Sentencia Le Nan citada, p. 265.

²⁷ Véase Sentencia del TJCE de 10 de enero de 1992, As C-177/90. Ralf-Herbert Kühn c/Landwirtschaftskammer Weser-Ems. R. 1992, pp. 35 y ss.

Solamente, en tal caso, para la determinación de la cantidad de referencia asignada al nuevo arrendatario, deben tenerse en cuenta las entregas de leche que, durante el año de referencia considerado por el Estado miembro de que se trate, hubiera efectuado el arrendatario que anteriormente administrara la explotación. De este modo, dicho precepto, en relación con el artículo 7.1 y 4 del R. 857/84, debía interpretarse en el sentido de que se confería a los Estados miembros la facultad, pero no la obligación, de atribuir, a un arrendatario que se hubiese hecho cargo de la administración de una explotación antes de la entrada en vigor del régimen de la tasa suplementaria, una cantidad de referencia que tenga en cuenta las entregas de leche efectuadas durante el año de referencia por el arrendatario que administraba anteriormente la explotación. La doctrina jurisprudencial sentada en este asunto es extensible, por analogía, al caso en que la finca se transfiere directamente del arrendador al arrendatario y, de hecho, en el asunto *Le Nan* se aplicó al supuesto contrario, es decir, al caso en que se produce la finalización del contrato de arrendamiento y la explotación vuelve a su antiguo propietario el cual decide venderla a un tercero.

2. LA SITUACIÓN DE LOS PRODUCTORES SLOM²⁸

Cuando en 1984 se introdujo el sistema de cuotas, tal y como hemos visto antes, ciertos productores de leche estaban en aquel momento acogidos a una normativa comunitaria establecida para fomentar el cese temporal de la producción lechera. Dichos productores, al finalizar su compromiso y querer reanudar la producción de leche en 1984, o después de ese año, se encontraron sin derecho a cuota, dado que su producción durante el año de referencia era cero. Esta injusticia, resultante de la falta de previsión de la normativa comunitaria sobre cuotas, supuso que el TJCE declarase nula la negativa de la Comisión de asignar una cuota a estos productores, debiéndose dictar una reglamentación específica para paliar dicho problema. Los productores afectados podían tener acceso a una cuota, pero para ello debían introducir una solicitud de concesión de una cantidad de referencia y demostrar que habían reanudado la actividad productiva.

Esta problemática, cuyos efectos en el plano jurídico perduran todavía en la actualidad, como vamos a tener ocasión de ver más adelante, adquirió una gran complejidad cuando el productor afectado era el arrendatario de la explotación, o el propietario que, a su vez, la había arrendado al finalizar su compromiso de cese de la producción lechera.

²⁸ Con esta sigla se hace referencia en lengua holandesa (*Slacht en Omschakelings regeling*) al nombre del Reglamento (CEE) núm. 1078/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, sobre el establecimiento de un régimen de primas de no comercialización de leche y productos lácteos y reconversión del ganado bovino de orientación lechera. Estas siglas han servido para designar a los productores lecheros que, acogidos a esta normativa, se vieron gravemente afectados por la instauración del régimen de cuotas en 1984.

Podía ocurrir que quien se acogió a las primas por no comercialización fuese el arrendatario y no el propietario de la explotación lechera, deseando reanudar su producción lechera. En este caso, el arrendatario es quien claramente tiene derecho a solicitar la asignación de una cuota para la tierra que explota, al encontrarse en una posición análoga a la del propietario. Pero, puede ocurrir, que el arrendatario, al finalizar su compromiso se encuentre con que no puede volver a desarrollar la actividad productiva en la antigua explotación que gestionaba en el momento de adquirir dicho compromiso de cese temporal de la producción, y que decida arrendar una nueva tierra, surgiendo entonces la duda de si tiene derecho, en cuanto productor SLOM, a poder solicitar la asignación de una cuota con base en esta normativa aunque no detente ya las mismas tierras que poseía en el momento de adquirir dicho compromiso. En el asunto Herbrink, el TJCE dispuso que en este supuesto es aplicable por analogía lo establecido en el artículo 7.4 del R. 857/84, más arriba citado, de tal modo que el arrendatario podría solicitar dicha cuota si el Estado miembro hubiese previsto una normativa nacional específica que permitiese expresamente que el arrendatario que abandona una explotación se pudiese llevar consigo la cuota en un principio correspondiente a la finca introduciéndose así una excepción al principio de la vinculación de la cuota a la tierra. En un reciente Auto de 1997²⁹ el Tribunal de Primera Instancia de la Comunidad Europea ha venido a confirmar esta doctrina al destacar que el hecho de que la normativa comunitaria dictada para resolver el problema de los productores SLOM³⁰ no equiparase en derechos a los arrendatarios y arrendadores no constituye una ilegalidad invalidante de la misma susceptible de engendrar la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Comunidad y el deber de pagar una indemnización por este motivo.

V. LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LA FINALIZACIÓN DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO

1. INTRODUCCIÓN

Hemos visto antes como el artículo 7 del R. 857/84 establecía que la transmisión de una explotación por arrendamiento implicaba la transferencia de la cuota adscrita a la misma. Sin embargo, esta normativa no permite solucionar todos los problemas presentados en la práctica, ya que estaba pensada para reglamentar exclusivamente el supuesto más sencillo

²⁹ Auto del Tribunal de Primera Instancia de la Comunidad Europea de 21 de marzo de 1997, (As T-179/96 R., J. Antonissen c/Consejo de la Unión Europea).

³⁰ Reglamento (CEE) núm. 764/89 del Consejo de 20 de marzo de 1989, modificativo del Reglamento núm. 857/84 en virtud del cual se otorgaron cantidades de referencia específicas a los productores SLOM. DOCE de 29 de marzo de 1989, núm. L 84/2.

en que el arrendador ha cedido al arrendatario una explotación que goza ya de una cantidad de referencia atribuida. De este modo, la normativa presentaría una serie de lagunas importantes, tesis que quedó confirmada ya no sólo, como vamos a ver en varias ocasiones, con los hechos sino también con un reconocimiento expreso, primero por parte del Abogado general Jacobs en el asunto Wachauf y, segundo, por parte del propio TJCE en el asunto Kühn, al reconocer en un comentario a la Sentencia Wachauf³¹ que las disposiciones del R. 857/84 se refieren

«únicamente al supuesto de que una cantidad de referencia se haya atribuido ya a un beneficiario, es decir, al supuesto de transferencia de explotaciones ocurridas con posterioridad a la entrada en vigor del régimen de la tasa suplementaria.»

No existía, por lo tanto, en la normativa una afirmación expresa en virtud de la cual se dispusiese que al final del contrato de arrendamiento la cuota o cantidad de referencia vinculada a la finca que se ha de restituir, debía ser devuelta con la misma. Las dudas a la hora de saber si existiría una transferencia, también en este supuesto de devolución, se acrecentaban considerablemente en aquellos casos en que no se había arrendado una explotación lechera ni el contrato de arrendamiento obligaba a que éste fuera el destino de las tierras cedidas.

Fue en el asunto Wachauf donde se presentó precisamente este problema al arrendar el Sr. Wachauf una finca que previamente no estaba dedicada a la actividad lechera y que él había adecuado, realizando unas importantes inversiones en la misma, con dicho fin. Terminado el contrato de arrendamiento, el Sr. Wachauf decidió solicitar una indemnización por abandono de la producción lechera, encontrándose ante la negativa de las autoridades alemanas por no reunir determinados requisitos. Estando recurrida esta decisión administrativa el Juez nacional encargado del asunto decidió plantear una cuestión prejudicial ante el TJCE, pidiendo aclaración justamente sobre si, en este caso concreto, a la luz de la legislación comunitaria sobre cuotas, también debía entenderse que se estaba produciendo una transferencia de cuota al amparo de dicha normativa. El TJCE recordó en primer lugar que, con base en dichos preceptos,

«resulta que el legislador comunitario ha pretendido que, en principio, la cantidad de referencia se atribuya al final del contrato de arrendamiento al arrendador que se hace cargo nuevamente de la explotación, con la salvedad, sin embargo, de la facultad reservada a los Estados miembros de asignar la totalidad o parte de la cantidad de referencia al arrendatario saliente». Además, destacó cómo era de aplicación el artículo 5.3 del R. 1371/84, en virtud del cual se considerarán también casos de transferencia de cuota aquellos que «por analogía»... vayan acompañados de efectos jurídicos semejantes para los productos

³¹ Vid. Sentencia Kühn citada, considerando 22.

res». De este modo, el Alto Tribunal entendía que «la devolución al término del contrato de arrendamiento de una explotación arrendada produce efectos jurídicos comparables» en el sentido de esta norma, ya que «las dos operaciones suponen un cambio de la posesión de las unidades de producción de que se trata en el marco de las relaciones contractuales creadas por el arrendamiento»³².

Esta doctrina ha sido reiterada en una reciente Sentencia de enero de 1997³³ en donde el TJCE ha proclamado que dicho principio se aplica igualmente cuando se ha arrendado una explotación asentada en dos Estados miembros siempre y cuando se diesen dos condiciones:

1. La cantidad de referencia hubiese sido desde un principio asignada por las autoridades de uno de los dos Estados afectados.
2. Que las autoridades de ese Estado aceptasen computar a la cuota asignada a nivel nacional³⁴ la totalidad de la producción de la explotación, incluyendo también aquella parte correspondiente a los terrenos situados fuera del territorio de dicho Estado.

En el caso de que esto no se haya hecho así, no es posible ni imputar lo producido en el conjunto de la explotación a la cantidad de referencia de un único Estado³⁵, ni tampoco transferirlo como cuota.

2. EL REPARTO DE LAS CANTIDADES DE REFERENCIA

Hemos visto cómo para la jurisprudencia comunitaria, la finalización un contrato de arrendamiento supone una situación que da lugar a una transferencia de la cuota. Ahora bien, la realidad nos muestra que esa transferencia puede ser total (como ocurrió en el caso Wachauf) o parcial (como ocurrió en el asunto Posthumus³⁶). Sin embargo, el principal problema interpretativo se presenta en este último caso, dado que surge la cuestión de saber cómo se ha de repartir la cuota que está adscrita a la

³² Vid. Sentencia Wachauf citada, considerandos 13 a 15 y p. 2619.

³³ Véase Sentencia del TJCE de 23 de enero de 1997, As C-463/93. Katholische Kirchengemeinde St. Martinus Elten c/Landwirtschaftskammer Rheinland.

³⁴ Denominada en la normativa comunitaria «cantidad global garantizada», la cual se establecía como límite máximo que no podía superar la suma del conjunto de cuotas asignadas a cada productor o industria lechera individualmente.

³⁵ Esto fue precisamente lo que ocurrió en el asunto Graff (Sentencia del TJCE de 14 de julio de 1994, As C-351/92. Manfred Graff c/Hauptzollamt Köln-Rheinau. R. 1994, pp. 3361 y ss.), en donde un productor alemán pretendía imputar a la cuota que tenía asignada en Alemania la suma de la producción de leche obtenida en una explotación que detentaba en Alemania y de la obtenida en una finca que había pasado a poseer en Bélgica como subarrendatario y cuya producción hasta entonces era contabilizada en la cantidad de referencia asignada a Bélgica.

³⁶ Vid. Sentencia del TJCE de 6 de diciembre de 1991, As C-121/90. Jeen Lolkes Posthumus c/Rinze Oosterwoud y Anne Oosterwoud. R. 1991, pp. 5833 y ss.

totalidad de una explotación, complicándose aún más la situación cuando a la finalización de un arrendamiento nos encontramos, con una explotación, en donde una parte el productor la explota en calidad de propietario y la otra como arrendatario, debiendo devolver esta última pero teniendo asignada una cuota con referencia al conjunto de la finca. La normativa comunitaria indicaba en un principio dos posibles criterios de reparto:

1. Que la transferencia se realizase «con arreglo a las superficies utilizadas para la producción de leche».

2. De acuerdo con «otros criterios objetivos establecidos por los Estados miembros».

La interpretación del alcance exacto de estas dos opciones presentó ciertas dudas que fueron analizadas en profundidad, por vez primera, en el asunto *Posthumus*. Se trataba de un litigio en donde dos ganaderos tenían arrendada una parcela que formaba parte de una explotación mayor de su propiedad, sobre la cual desarrollaban una actividad de producción de leche teniendo asignada una cantidad de referencia. A la expiración del contrato de arrendamiento sobre dicha parcela, el propietario de la misma, el Sr. *Posthumus*, decidió no renovar el contrato. Los antiguos arrendatarios decidieron continuar con su producción de leche en el resto de la explotación, pero el Sr. *Posthumus* comenzó también la misma actividad en la parcela que le fue devuelta, solicitando que se le transfiriese la cuota que correspondía a la citada finca. Se planteaba entonces la duda de saber si en un caso como el presente (en donde, además, el Estado miembro no había hecho uso de las habilitaciones contenidas en el artículo 7.4 del R. 857/84) el arrendatario saliente debía ceder, en su caso a título oneroso, una parte de su cuota simplemente en la misma proporción que guardase la superficie de terreno devuelta con la superficie total de terreno perteneciente a la antigua explotación. Es decir, que si se devolvía una 10 por 100 de la tierra que componía la extensión total de la explotación se debía transferir un 10 por 100 de la cuota asignada a la misma, sin que dichos porcentajes pudiesen corregirse, en más o en menos, por el hecho de que ese terreno que debía devolverse hubiera podido, en virtud de su destino específico (como pasto, con instalación de edificios, etc.), contribuir en mayor o menor medida a producir más o menos del 10 por 100 de la cantidad de leche producida en la explotación. También se cuestionaba si podían considerarse como criterios objetivos a establecer por los Estados miembros los basados en circunstancias de hecho verificables, tales como la presencia de edificios, maquinaria o similares.

Antes de nada, conviene resaltar que este asunto tuvo una gran trascendencia, porque permitió fijar con claridad el sentido de ambos supuestos. En primer lugar, en relación con la primera posibilidad, el criterio de la superficie, calificado por el Abogado general Jacobs en el informe que presentó ante el TJCE, como «norma fundamental», hay que decir que existían dos visiones claramente enfrentadas. Por un lado, la defendida por el Gobierno británico, quien consideraba que el reparto de la cuota

según este criterio, debía realizarse atendiendo a la contribución relativa que ese terreno concreto hubiera aportado a la producción total de leche de la explotación. Es decir, se partía de la base que no todas las superficies de una finca contribuyen de la misma manera a la actividad productiva, siendo más determinantes unas que otras. Frente a esta interpretación extensiva, tanto la Comisión como el Abogado general preconizaban una interpretación más ajustada tanto al texto como a la sistemática de la norma al considerar que, en este caso, la transferencia de la cuota se tenía que realizar atendiendo exclusivamente a la superficie transferida sin tener en cuenta la importancia que podía tener la misma en la producción total de leche de la finca, aunque reconociendo (en virtud de una interpretación de la jurisprudencia Wachauf, que como luego veremos no confirmó la Sentencia Bostock) la obligación de los Estados miembros de prever una indemnización del arrendatario en el caso de que la aplicación de este criterio puramente territorial pudiese llevar a una situación injusta o a la pérdida de los gastos e inversiones que hubiese realizado el arrendatario para que el terreno arrendado contribuyese a producir la cuota.

El TJCE aprovechó la ocasión para esclarecer todos los puntos en litigio, pero comenzó tratando de dejar clara la jerarquía existente entre ambas posibilidades, resaltando cuál era el criterio principal y cuál el subsidiario. Así, destacó como un examen comparado de las diferentes versiones lingüísticas del artículo 7.2 del R. 1546/88 ponía de manifiesto que los Estados miembros gozaban de una libertad para fijar los criterios conforme a los cuales se debería repartir la cuota en estas circunstancias, siempre y cuando se basasen en criterios objetivos. A falta de fijación de los mismos, de acuerdo con el texto claro de la normativa, la distribución de la cuota debía hacerse estrictamente

«en función de las superficies utilizadas para la producción de leche, sin que se pudiese tener en cuenta otros elementos, como los edificios que forman parte de la explotación³⁷.»

Esta doctrina sentada por el TJCE, implicaba que la tesis del Gobierno británico no era aceptable, pero abría una nueva polémica, expuesta y resuelta en el asunto Knüfer³⁸, en la medida en que en la Sentencia Posthumus no quedaba claro con qué amplitud había que interpretar la expresión «superficie» a la hora de proceder al reparto de la cuota a la finalización del contrato de arrendamiento. Así, podía entenderse que, o bien sólo había que tomar en cuenta la superficie que contribuye directamente a la producción de leche, entendiendo por tal la forrajera, es decir, pastos y praderas (tesis de la Comisión), o bien que, además, debían contabilizarse los terrenos que también contribuyesen indirectamente a la producción de leche, incluyéndose en tal concepto, aparte de las superficies forrajeras,

³⁷ *Ibidem*, considerando 11.

³⁸ Sentencia del TJCE de 17 de diciembre de 1992, As C-79/91. Walter Knüfer y Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland c/Walter Buchmann. R. 1992, pp. 6895 y siguientes.

las superficies en donde estuviesen instalados los edificios para establo, ordeño del ganado, almacenes, vivienda del productor y los caminos que comunican unas partes con otras de la explotación, tesis defendida por el Abogado general Jacobs en el informe que presentó en este caso y corroborada por el TJCE, destacando cómo no puede «efectuarse ninguna distinción según la naturaleza de la utilización de dichas superficies»³⁹.

Esta sentencia también sirvió para confirmar algo que ya se había anticipado en el asunto *Posthumus*, y es que, cuando se transfiera una explotación láctea o parte de la misma en donde, además, existan terrenos dedicados a bosque o pantano o a cultivos que no contribuyan de ningún modo a la producción de leche (en este último caso se trata de explotaciones mixtas), su superficie no computa a la hora de determinar la parte de cuota que se ha de transferir dado que el TJCE ha puesto de relieve que no son superficies que se «utilicen» para la producción de leche⁴⁰.

Finalmente, en lo relativo a lo que ha de entenderse por criterios objetivos, el TJCE retomó el concepto aportado por el Gobierno británico en sus alegaciones, al destacar que dichos criterios debían ser «verificables», es decir, fijados con carácter general y con antelación e independientes de la voluntad de los productores interesados, debiendo vincularse a las características de cada explotación o de las actividades agrícolas desempeñadas en esta última. El Abogado general Jacobs, por su parte, aun estando de acuerdo con esta fórmula, aprovechó la ocasión para indicar que aquí sí sería aplicable la interpretación propuesta por el Gobierno británico para aplicar el criterio de la superficie tal y como antes hemos explicado.

Otra cuestión que se discutió durante el pleito hizo referencia a si era posible considerar como criterio objetivo, para repartir la cuota, el simple acuerdo privado entre las partes afectadas, pudiendo equilibrarse el mismo acordando el pago de una indemnización. Esta posibilidad, aceptada en la normativa holandesa, era vista con buenos ojos por la Comisión, pero criticada por el Abogado general, el cual destacó cómo se pondrían en cuestión los fundamentos del régimen general sobre la cuota láctea al dejarse en manos de los particulares una potestad (fijar la cantidad de referencia que ha de corresponder a cada parte en caso de transferencia) que, por expreso deseo del legislador comunitario, correspondía a los Estados miembros. Esta última opinión fue compartida expresamente por el TJCE al subrayar en la Sentencia *Posthumus*⁴¹ que no se podían entender como criterios objetivos los fijados de común acuerdo por las partes.

Pasando ya a examinar la legislación actualmente en vigor, hay que poner de relieve que el artículo 7.1 del R. 3950/92 ha añadido, a los criterios señalados en la normativa ya derogada que acabamos de examinar, precisamente como tercera modalidad de reparto, la «existencia, en su caso, de un acuerdo entre las partes». La introducción de esta posibilidad

³⁹ *Ibidem*, considerandos 12 a 14.

⁴⁰ *Ibidem*, considerando 12.

⁴¹ *Vid.* Sentencia *Posthumus* citada, considerando 13.

supone elevar como criterio independiente de reparto de la cuota lo que antes se rechazaba en virtud de la Sentencia Posthumus como criterio objetivo. La introducción de este nuevo criterio puede plantear la duda de saber si debe aplicarse preferentemente, con relación a los otros dos, porque así lo desea el legislador comunitario, o si cada Estado miembro tiene plena libertad para establecer la jerarquía que desee en su normativa interna, siendo simplemente una opción que se le presenta de incluirlo como alternativa posible, pero no obligatoria, frente a los criterios tradicionales. Quizás, la primera hipótesis sea la correcta, dado que la exposición de motivos del R. 3950/92 establece que las normas nacionales se aplicarán para salvaguardar los intereses legítimos de las partes «en caso de no existir acuerdo entre las mismas», lo cual parece indicar que debe tomarse en consideración primero la existencia de dicho acuerdo. Además, esta interpretación puede contribuir a facilitar y acelerar la resolución de conflictos, evitando el tener que recurrir en el momento de hacer el reparto a la interpretación de unas normas nacionales que pueden plantear más problemas que aportar soluciones.

En lo que respecta a la normativa española, hay que destacar que este precepto del R. 3950/92 ha sido recogido en el artículo 14 del Real Decreto de 28 de febrero de 1994, número 324/1994⁴² en donde se establece que el reparto de la cuota en caso de transferencia se realizará «teniendo en cuenta la capacidad de los establos y demás instalaciones auxiliares, así como la superficie de pastos y cultivos que se estén utilizando en la producción lechera y, en su caso, la existencia de un acuerdo entre las partes». Esta norma ha sido desarrollada por Real Decreto de 2 de diciembre de 1994, número 2307/1994⁴³, en cuyo artículo 4 se indica que ha de tomarse en consideración en el caso de que se apliquen los criterios objetivos «la carga ganadera por hectárea de superficie forrajera de la explotación, tomando la media de los censos de ganado vacuno y las superficies forrajeras de los últimos tres años de la misma». Hay que advertir que en la práctica estos criterios no se aplican habitualmente, al ser más corriente que las partes alcancen un acuerdo al respecto.

3. LA REALIZACIÓN DE MEJORAS EN LA FINCA

Es quizás el problema más interesante referente a la aplicación de esta normativa pero, a la vez, el más difícil de resolver. Hemos visto antes que cuando termina un contrato de arrendamiento y no hay derecho a prórroga, normalmente, tanto la tierra como la cuota, en virtud del principio de vinculación, pasan de un modo automático al arrendador. Lo injus-

⁴² Vid. AR. 1994. BOE de 1 de marzo de 1994 (núm. 51).

⁴³ Vid. AR. 1994. BOE de 3 diciembre de 1994 (núm. 289). Resulta interesante la comparación de estos criterios con los enumerados por la Comisión en el asunto Posthumus (pp. 5842 y 5843).

to de esta situación radica, tal y como se ha puesto de manifiesto de un modo paradigmático en el asunto Wachauf, en el hecho de que puede perfectamente ocurrir que la cuota atribuida por la autoridad competente en el fondo se haya adquirido no en virtud del trabajo e inversiones del arrendador (que se limitó a arrendar la tierra, sin más y sin existir previamente una explotación lechera) sino del arrendatario, que con su esfuerzo adaptó la finca a la actividad de producción de leche. De este modo, la aplicación de la normativa comunitaria existente en un principio suponía que la cuota, unida inevitablemente a la tierra en donde se asentaba la explotación lechera, iba a parar al arrendador al finalizar el contrato, sin tener ninguna posibilidad el arrendatario de obtener, al menos, una indemnización.

En un principio, con la normativa originariamente en vigor en la mano sólo cabían dos posibilidades para paliar esta situación:

1. Que el Estado miembro hubiese hecho uso de la habilitación que le concedía el artículo 7.4 del R. 857/84. Es decir, que se hubiese previsto en la normativa nacional el traspaso de la cuota a manos del arrendatario a la finalización del contrato y siempre en las condiciones previstas en dicha legislación. El problema aquí radicaba en que se trataba de una facultad en manos del poder discrecional de los Estados miembros, con lo que podía ejercerse (teniendo entonces el arrendatario derecho a conservar la cuota) o no.

2. Que el Estado miembro, en aplicación del artículo 4,1 del R. 857/84, hubiera previsto la concesión de indemnizaciones por abandono definitivo de la producción lechera. Estas indemnizaciones podían pagarse al arrendatario, pero para poder concederlas la cuota debía pasar a la reserva nacional⁴⁴, con lo que el propietario del terreno iba a perder la cantidad de referencia definitivamente en virtud del principio de vinculación. En aquellos casos en que el arrendador no tenía intención de dedicarse a la producción de leche, dicha pérdida no tenía importancia, sin embargo, dada la revalorización que experimentaba una finca al serle atribuida una cuota (al aumentar sus usos, ya que la posesión de una cuota es el único modo de hacer rentable una explotación lechera) normalmente el arrendador se negaría a perderla bien para emprender él mismo la producción lechera, bien para arrendar la tierra con su cuota. Dicha negativa sería todavía más contundente cuando la finca se arrendó como explotación lechera previamente habilitada al efecto por el arrendador.

⁴⁴ La normativa comunitaria sobre cuotas había previsto la posibilidad de que a ciertas categorías de productores que se encontraban en circunstancias especiales se les atribuyese una cuota suplementaria a la que les podría corresponder con la pura y simple aplicación del sistema normal tomando en consideración de lo producido durante un determinado año de referencia. Con el fin de poder disponer de estas cantidades extraordinarias se ideó la creación de reservas nacionales que se nutrirían, entre otras fuentes, de las cuotas asignadas en un principio a ciertos productores que posteriormente podrían estar dispuestos a abandonar definitivamente la producción lechera a cambio de una indemnización. De este modo la cantidad de referencia cedida por el productor saliente podía transferirse, vía reserva nacional, a aquellos otros productores en una situación especial.

Por este motivo las normas nacionales condicionaban el cobro de una indemnización por el arrendatario, con el consiguiente paso a la reserva de la cuota, a que el propietario del terreno aceptase expresamente este resultado.

Con este marco jurídico, nos volvíamos a encontrar tal y como señalaba el Abogado general Jacobs en el caso Wachauf, ante una laguna del Derecho comunitario, surgiendo la duda de saber si era contrario a dicha normativa el hecho de que la legislación nacional no previese algún tipo de indemnización para los arrendatarios que se encontrasen en la situación del Sr. Wachauf, es decir, para aquellos arrendatarios que han alquilado una finca no destinada a la producción de leche y reconvertida para dicho fin gracias a su trabajo e inversiones. El Juez nacional ponía de relieve cómo en este caso, por efecto del citado artículo 5.3 del R. 1371/84, se producía el efecto de que el arrendatario veía cómo el fruto de su trabajo y las inversiones que había realizado iban a manos ajenas sin indemnización alguna, lo cual debía interpretarse como una auténtica violación de ciertos derechos fundamentales. Por consiguiente, el Juez nacional que estaba conociendo del asunto planteó al TJCE, en vía prejudicial, la cuestión de saber si la normativa comunitaria era ilegal al no prever una indemnización *ad hoc* en este caso, constituyendo una violación de los derechos fundamentales (en concreto el derecho a la propiedad, no siendo despojados los productores del fruto de su trabajo sin indemnización, y el derecho a no sufrir una discriminación)⁴⁵.

El TJCE era consciente de que dicha interpretación del artículo 5.3, en combinación con las otras normas comunitarias, podía conllevar la ilegalidad de la misma, por lo que se reconocía como incompatible con los derechos fundamentales en el Ordenamiento comunitario una interpretación de esta normativa que tuviese tal efecto. Sin embargo, el TJCE consideraba que, pese a todo, era posible interpretar la normativa comunitaria de manera conforme a la protección de los citados derechos evitando ese posible «despojo». De este modo, se destacaba cómo en virtud de la reglamentación comunitaria «las autoridades nacionales gozaban de un margen de apreciación suficientemente amplio, que les permite aplicar dicha normativa en un sentido acorde con las exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales»⁴⁶. Con vistas a dicho fin los Estados miembros tenían las siguientes posibilidades:

1. Hacer uso de la habilitación del artículo 7.4 a la que antes hemos hecho referencia.
2. Reconocer en la normativa nacional al arrendatario saliente, cuando se comprometa a abandonar definitivamente la actividad produc-

⁴⁵ El TJCE ha garantizado en su jurisprudencia el control de la normativa comunitaria con el fin de velar por su conformidad con los derechos fundamentales tal y como están proclamados en las Constituciones de los Estados miembros y en ciertos instrumentos internacionales. *Vid.* Sentencia del TJCE de 18 de junio de 1991, As C-260/89, ERT. R. 1991, pp. 2963 y ss., considerandos 41 a 45.

⁴⁶ Véase Sentencia Wachauf citada, considerando 22.

tora, una indemnización, cuando la importancia de la contribución del arrendatario a la realización de la producción lechera de la explotación lo justifique. En este supuesto, la cantidad tomada en consideración para el cálculo de la indemnización debería asimilarse a una cantidad devuelta y no podría ponerse a disposición del arrendador que se hiciese cargo de la explotación. Su aplicación se extendería tanto a los casos de transferencia total de la explotación como parcial, tal y como puede deducirse de la jurisprudencia *Posthumus*. Esta indemnización se configuraba como una alternativa a la prevista en el artículo 4 del R. 857/84, a la cual hemos hecho antes referencia.

Ahora bien, ¿qué ocurriría en el caso de que un Estado miembro no hiciese uso de ninguna de las posibilidades que la normativa comunitaria le ofrecía?, ¿un arrendatario que se encontrase en la situación del Sr. Wachauf podría, invocando esta sentencia, la normativa comunitaria que hemos visto y los derechos fundamentales protegidos en el Ordenamiento jurídico comunitario, solicitar una indemnización ante un Tribunal nacional, pese a la falta de regulación nacional, haciéndose al Estado responsable de la falta de la misma?, ¿debía interpretarse esta doctrina jurisprudencial en el sentido de que los Estados miembros estaban obligados en virtud del Derecho comunitario a regular y prever la concesión de una indemnización? Tras una relectura de la Sentencia Wachauf podría pensarse que la respuesta a estas preguntas debía ser positiva⁴⁷ sin embargo, esta interpretación es errónea, tal y como se demostró tiempo después en un caso parecido: el asunto *Bostock*. El señor Bostock había arrendado una explotación agraria desde 1962, la cual comprendía una cabaña de cuarenta vacas, así como el equipamiento correspondiente. A lo largo de los años fue aportando mejoras substanciales a la explotación, en particular aumentó la capacidad de producción de leche durante el año 1967. Como consecuencia del establecimiento del régimen de la tasa suplementaria se asignó a la explotación una cantidad de referencia. Al poco tiempo se resolvió el contrato de arrendamiento, de tal modo que en aplicación del artículo 5.3 del R. 1371/84 antes citado, la cantidad de referencia fue transferida al propietario, no pagándosele al arrendatario ninguna indemnización por este motivo, dado que la normativa británica aplicable al caso no lo preveía. Al año siguiente, una reforma legislativa estableció expresamente la obligación de los arrendadores de indemnizar en este caso al arrendatario saliente, pero esta reforma no se aplicó con carácter retroactivo, de tal manera que los casos de resolución de contratos de arrendamiento producidos entre abril de 1984 y septiembre de 1986 se encontraron sin derecho alguno al cobro de la citada indemnización, como era el caso del señor Bostock, quien decidió impugnar ante los tribunales esta situación. El demandante consideraba, en primer lugar, que en virtud de la jurisprudencia Wachauf quedaba claro que todo Estado

⁴⁷ Y esto es así sobre todo si se tiene en cuenta la postura defendida por la Comisión en la sentencia *Posthumus* citada, p. 5842.

miembro debía establecer las medidas adecuadas para que en estos casos los arrendatarios salientes tuviesen derecho a algún tipo de indemnización. La diferencia entre este asunto y el que dio pie a la jurisprudencia Wachauf radicaba, fundamentalmente, en el hecho de que aquí no se trataba de enjuiciar la normativa comunitaria con respecto a los Derechos fundamentales, sino una normativa nacional con respecto a dichos derechos tal y como son protegidos por el Ordenamiento jurídico comunitario, debiéndose determinar cuál era el alcance de las normas comunitarias en este terreno, es decir, si en virtud de las mismas se podía deducir una obligación concreta para los Estados miembros de solucionar el problema del arrendatario, en este caso, de un modo u otro, y si a falta de tal regulación podía exigirse una aplicación retroactiva de la que se estableciese o una indemnización por violación del Derecho comunitario por parte del Estado miembro incumplidor. En segundo lugar, se planteaba también la cuestión de saber qué derechos fundamentales se estaban violando, cuestión ésta también examinada en el asunto Wachauf, pero que preferimos estudiar en relación con el caso Bostock.

Primeramente, hay que decir que el Abogado general Gulmann, en su informe presentado en el asunto Bostock, mantuvo la teoría de que la normativa comunitaria concedía a los Estados miembros un margen amplio de maniobra en cuanto a la manera de solucionar el problema de la protección de los intereses económicos de los arrendatarios al finalizar los contratos de arrendamiento. Por consiguiente, el control judicial por el TJCE del ejercicio de ese margen de maniobra se vería muy reducido, por no decir anulado, en la medida en que se entraba en un terreno, como es el de los arrendamientos rústicos, que sale fuera del campo de aplicación del Derecho comunitario⁴⁸. Y es que dicho control de la validez de una normativa nacional a la luz de los derechos fundamentales amparados en el Ordenamiento comunitario sólo puede efectuarse cuando dicha reglamentación entra dentro del campo de aplicación del citado Ordenamiento. Siguiendo este método en este asunto concreto, el TJCE examinó, como vamos a ver inmediatamente con más detalle, los aspectos relativos a la protección del Derecho de propiedad y del principio de igualdad y rechazó el examen de la cuestión relativa a la posible existencia de un enriquecimiento injusto por parte del arrendatario.

Empezando por el mismo orden marcado por el Alto Tribunal, hay que decir que era perfectamente posible pensar, en primer lugar, que la normativa nacional existente, al no reconocer un derecho a la indemnización en estos casos, violaba el derecho de propiedad, derecho reconocido como fundamental a nivel comunitario. Este argumento ya había sido examinado con detalle en el asunto Wachauf por las partes intervinientes y por el Abogado general Jacobs, siendo de nuevo alegado por Bostock. Dicho argumento se basaba en afirmar que, el hecho de permitir en virtud del principio de vinculación que una cuota adscrita a un determinado

⁴⁸ *Vid.* Sentencia ERT citada.

terreno y obtenida gracias al trabajo y a las inversiones del arrendatario saliente pasase al finalizar el contrato de arrendamiento al arrendador sin más y sin un derecho reconocido de alguna manera en la legislación nacional a recibir una indemnización, constituía una violación del derecho de propiedad, ya que se le despojaba sin compensación alguna del fruto de su trabajo: la cuota, la cual es un bien que posee un evidente valor económico autónomo (nada menos el permitir a una explotación lechera el poder desarrollar su actividad productiva con una mínima garantía de rentabilidad económica). De esta manera, podía hablarse de la existencia de un verdadero efecto expropiatorio.

Ahora bien, la clave de la cuestión residía en responder a las siguientes dudas : 1) ¿La cuota posee una naturaleza que le permita ser considerada como un bien con un valor económico susceptible de expropiación? y 2) En el caso de un arrendamiento de una explotación en donde se desarrolla una actividad lechera, ¿quién debe considerarse el propietario de la cuota en el supuesto de que se admita que se trata de un bien susceptible de ser objeto del derecho de propiedad?

Con respecto a la primera pregunta, hay que decir que ya en el asunto Wachauf⁴⁹ podían encontrarse dos posturas enfrentadas. Por un lado, para la Comisión y para el Gobierno británico, la cuota láctea no es más que un «instrumento de gestión del mercado», no pudiendo considerarse «una especie de bien corporal». El arrendatario era propietario de la leche que producía, y con ella recibía la justa compensación al fruto de su trabajo e inversiones, pero no de la cuota. La consecuencia lógica de esta afirmación es que la cuota no es susceptible de ser objeto del derecho de propiedad, ni puede ser expropiada. Frente a esta postura hay que destacar la tesis defendida por el Abogado general Jacobs, cuyos argumentos presentados en su informe en el asunto Wachauf reproducimos por su interés:

«A mi juicio, esto puede, en su caso, coincidir con la intención de la legislación comunitaria, pero no con la realidad económica. Si se analiza la naturaleza de la cuota desde el punto de vista del productor, está claro que representa de hecho una autorización de producir una cantidad determinada de un bien (leche) a un precio garantizado en mayor o menor medida, sin incurrir en una sanción (la tasa suplementaria). En un mercado materialmente paralizado por la introducción de las cuotas, semejante “autorización” adquiere necesariamente un valor económico. Este valor se traduce esencialmente en un aumento de la renta del arrendamiento de la finca y del valor económico de las explotaciones productoras de leche»⁵⁰.

⁴⁹ Véase Sentencia Wachauf citada, p. 2630.

⁵⁰ *Ibídem*. Sobre el concepto de autorización administrativa nuestra doctrina la define como «un acto que, con carácter discrecional o reglado, habilita al particular para el ejercicio de una situación jurídica activa suya, a los efectos de coordinar el interés particular y el público». Véase MORELL OCAÑA, A, L: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II. Ed. Aranzadi, Pamplona, 1996, pp. 45 y ss.

Sólo si se admite esta segunda tesis tiene sentido preguntarse sobre quién es el propietario de la cuota. Este Abogado general destacaba cómo «tanto el propietario (del terreno arrendado) como el arrendatario podían tener un derecho de propiedad sobre la cuota»⁵¹. La verdad es que ciertamente la posición del Abogado general parece la más razonable dado que es la que más se ajusta a la realidad económica y, quizás, la más justa. En casos como los que estamos examinando, no se puede negar que si la tierra posee la cuota es gracias al trabajo y esfuerzo del arrendatario. La cuota no existiría sin dicho esfuerzo e inversiones, pero tampoco sin la existencia de la tierra arrendada, por lo tanto es lógico pensar, como concluye el Abogado general, que la cuota pertenece a ambos. Ya que en virtud de la normativa sólo puede corresponder a uno de ellos, las respectivas reglamentaciones nacionales deberían arbitrar una forma de solución de este conflicto de intereses. Caso distinto sería aquel en el que se arrendase una explotación lechera con una cuota ya adscrita. En este caso la cantidad de referencia se ha obtenido gracias al trabajo e inversiones del arrendador y es justo por lo tanto que dicha cuota vuelva sin más a su patrimonio. Sin embargo, antes de profundizar más sobre este tema, tenemos que decir que el TJCE se inclinó en el asunto Bostock, que es donde entró en el fondo de esta polémica, por la tesis de la Comisión, destacando que el derecho de propiedad no implica

«el derecho a comercializar una ventaja, como las cantidades de referencia concedidas en el marco de una organización común de mercados, que no procede ni de bienes propios ni de la actividad profesional del interesado»⁵².

Esta solución del TJCE resulta criticable, ya que, aunque es una evidencia que en todo arrendamiento rústico el arrendatario no es propietario de la tierra sino de los frutos obtenidos, también lo es el que cuando la tierra se arrienda sin constituir una explotación lechera es imposible que se le pueda asignar una cuota. Y es que toda cuota tiene siempre, como sustrato, una realidad económica: terrenos, ganado, instalaciones, maquinaria para ordeño, mano de obra, etc., que permite la existencia de una actividad productora de leche que sólo es rentable si se hace al amparo de una autorización de producir otorgada por las autoridades públicas (asignación de una cantidad de referencia) que permite evitar el tener que verse sometido a una sanción pecuniaria (tasa suplementaria) que puede llegar a eliminar el margen de beneficio del productor. De este modo, esta normativa conlleva que entre el bien económico (la leche) y la autorización de producir (la cuota) se crea una relación de interdependencia tal que resulta absurdo tratar de desligar ambos. Por lo tanto, si se atribuye en este caso concreto la cuota al terreno arrendado, es gracias a que el arrendatario ha habilitado la finca para producir leche aportando su gana-

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² *Vid.* Sentencia Bostock citada, considerando 19.

do, mano de obra y maquinaria, construyendo las instalaciones adecuadas, etc. Por lo tanto, no es posible afirmar que la cuota en el fondo no procede ni de los «bienes propios» del arrendatario ni de su «actividad profesional», con lo que, al otorgar la cuota al arrendador, se le priva de esta manera al arrendatario, como señalaba el Juez nacional en el asunto Wachauf, del «fruto de su trabajo»⁵³, ya que la cuota se ha asignado gracias al esfuerzo del mismo.

De este modo se debería distinguir entre dos situaciones:

1. Cuando se arrienda una explotación lechera con una cantidad de referencia ya asignada gracias al trabajo e inversiones del arrendador. En este caso es lógico pensar que el acabar el arrendamiento la cuota ganada por el arrendador y disfrutada por el arrendatario vuelva a manos del primero, estando más que justificada la aplicación rigurosa del principio de vinculación.

2. En cambio cuando el arrendatario antes o después de la concesión de una cantidad de referencia ha hecho inversiones, antes o después de que se estableciese la cantidad de referencia, entonces no puede decirse en este caso concreto que esa ventaja no procede de bienes propios o de su actividad profesional. En este caso, la aplicación del principio de vinculación vaciaría de contenido el derecho esencial del arrendatario en todo contrato de arrendamiento a obtener los frutos de su trabajo, incluyendo entre ellos la cuota, la cual se ha concedido a la explotación gracias a que en la misma se ha desarrollado una actividad de producción de leche que antes no existía. Y es que la cantidad de referencia no es más que una plasmación de la capacidad productiva de un bien objeto del derecho de propiedad: la explotación lechera con sus bienes muebles e inmuebles que, como hemos visto antes, se adhiere por mandato de la ley a dicho objeto, formando parte de él y revalorizándolo.

Es por ello que el Abogado general Jacobs, en el asunto Wachauf, destacaba que

«pueden existir situaciones en las que el hecho de que el arrendatario pierda definitivamente el uso y el valor de la cuota, a la conclusión del arrendamiento, puede considerarse una medida expropiatoria», afirmando, además, que «el hecho de que un estado miembro no prevea ninguna indemnización, puede pues constituir, en determinados casos, una violación del principio del respeto del derecho de propiedad», pudiéndose considerar «una forma de enriquecimiento injusto»⁵⁴.

El Abogado general Gullmann, en su informe presentado en el asunto Bostock, pese a no plantear ninguna objeción relativa al examen de la naturaleza de la cuota, sin embargo se había apresurado en destacar cómo el Abogado general Jacobs no había introducido una afirmación absoluta

⁵³ Vid. Sentencia Wachauf citada, considerando 16.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 2630 y ss.

sino que estaba matizada por el hecho de que sólo «en determinados casos», puede llegarse a tal situación expropiatoria. Podría defenderse que precisamente son casos como el del Sr. Wachauf y el del Sr. Bostock los que constituyen una violación del derecho de propiedad. Curiosamente, en este mismo asunto Bostock se invocó por el demandante este argumento relativo al posible enriquecimiento injusto que se produciría de no recibir algún tipo de indemnización, pero el TJCE lo rechazó al destacar que

«las relaciones jurídicas entre arrendatarios y arrendadores, en particular en el momento de la expiración del contrato de arrendamiento, continúan reguladas, en el estado actual del Derecho comunitario, por el Derecho del Estado miembro afectado. Así, las consecuencias que puede acarrear el posible enriquecimiento sin causa del arrendador al finalizar el contrato de arrendamiento no están comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario»⁵⁵.

Esta última afirmación del TJCE no hace más que recoger la idea fundamental que defendió el Abogado general Gullmann para rechazar cualquier posibilidad de invocar un derecho a una indemnización concreta basada en el Derecho comunitario a la que antes hemos hecho referencia. Esta idea es criticable, porque del hecho de que el Derecho comunitario en este punto concreto haya acordado a los Estados miembros un amplio margen de maniobra, no puede deducirse que la competencia de los Estados miembros les permita no regular esta situación. Es decir, debería entenderse que los Estados serían libres a la hora de decidir cómo solucionar este problema (estando aquí el margen de maniobra y de competencia que correspondería a los Estados y donde tanto el legislador como el Juez comunitarios no podrían entrar), pero no les asistiría el derecho de dejarlo sin resolver, ya que quedarían desprotegidos ciertos intereses jurídicos de los ciudadanos.

Antes hemos visto cómo los artículos 4.1 y 7.4 del R. 857/84 aportaban dos posibles soluciones a este problema. En el caso de que los Estados miembros no hiciesen uso de estas posibilidades, siguiendo de nuevo al Abogado general Jacobs, quizás la solución más adecuada con el principio de la vinculación de la cuota a la tierra pasase por instrumentar la obligación del «propietario de pagar una indemnización al arrendatario como contrapartida por la adquisición del valor de la cuota». Esta indemnización podría articularse de dos modos:

a) mediante la introducción de una normativa específica, dentro o fuera (como hizo el Reino Unido) del marco de la legislación sobre arrendamientos rústicos;

b) aprovechando el régimen ya existente de indemnización al arrendatario por las mejoras realizadas en la finca del arrendador. Esta posibilidad, vista con ojos críticos por el Abogado general Jacobs en el asunto

⁵⁵ *Vid.* Sentencia Bostock citada, considerandos 25 y ss.

Wachauf⁵⁶ por la falta de uniformidad que muestra el Derecho comparado de los Estados miembros de la Comunidad al respecto, quizás encontrarse un encaje perfecto dentro de nuestra LAR, siempre y cuando se acepte que la cuota atribuida a una explotación gracias al trabajo e inversiones del arrendatario puede ser vista como una mejora útil.

Como es bien sabido, la LAR dedica sus artículos 57 y siguientes a regular el tema de las mejoras útiles y sociales. Se entiende por mejoras útiles las «obras incorporadas a la finca arrendada que aumenten de modo duradero, su producción, rentabilidad o valor agrario». Destaca Agúndez⁵⁷ tres elementos en dicho tipo de mejoras: 1) obra incorporada a la finca, 2) aumento del valor y la productividad de la misma, y 3) carácter duradero de dicho aumento. Es posible defender que estos tres requisitos se cumplen en el caso de la cuota:

1. La cuota se incorpora a la finca en virtud del principio de vinculación, siempre que no se haya aplicado por el Estado miembro lo dispuesto en el artículo 7.4 antes citado. Es evidente que el arrendatario podrá siempre recuperar el ganado y la maquinaria que haya aportado a la explotación.

2. El hecho de que una finca que no tenía cantidad de referencia asignada pase a tenerla constituye para la misma una revalorización importante. Para la explicación de esto nos remitimos al extenso texto que hemos citado anteriormente del Abogado general Jacobs.

3. El carácter duradero de dicha revalorización queda bien demostrado por el hecho de que, en principio, el sistema de cuotas ha sido prorrogado hasta el año 2000 y es muy posible que, dada la eficacia del mismo, su vigencia continúe por mucho más tiempo. Dicho de otro modo, la producción lechera sin cuota no es viable económicamente, de ahí la importancia de su posesión y la necesidad imperiosa de que se indemnice de alguna manera al arrendatario saliente que, deseando continuar con su actividad lechera, por culpa de los principios reguladores de la normativa de cuotas, se ve en la imposibilidad de proseguir con la misma. De ahí que no sólo sea posible defender que la privación total de indemnización constituye una violación del derecho de propiedad, sino que también es posible afirmar que supone una limitación inadmisibles del derecho al libre ejercicio de las actividades profesionales.

Por todo, quizás sea posible afirmar que en nuestro Derecho la solución a este problema se puede encauzar perfectamente concediendo la posibilidad al arrendatario saliente de reclamar una indemnización al arrendador con base en lo dispuesto en el artículo 62 de la LAR, ya que de lo contrario se produciría un «desequilibrio en las aportaciones de los contratantes»⁵⁸. Obsérvese que el artículo 62.1 habla de que se

⁵⁶ Vid. Sentencia Wachauf citada, p. 2631.

⁵⁷ Véase AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio: *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Rústicos*. Ed. Comares, Granada, 1987, pp. 162 y ss.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 174.

abone al arrendatario «el mayor valor que por causa de las mejoras subsiguientes tenga entonces la finca», entendiendo ese mayor valor como «la mayor productividad de la finca, capitalizando su rentabilidad agraria actual»⁵⁹. Y obsérvese también cómo nuestra LAR concede una opción al arrendatario. Finalmente, destaquemos que esta solución es importante, dado que el artículo 63 del citado texto legal destaca como las partes no podrán pactar en el contrato que el arrendador recupere la finca arrendada con sus mejoras sin indemnización»⁶⁰, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2.3 (es decir, que la mejora se haya imputado a efectos del pago de la renta) y en el artículo 10 (que se haya transformado el destino de la finca, por ejemplo de agrícola a pecuario) de dicho texto legal⁶¹.

Finalmente hay que destacar que en el asunto Bostock se alegó por parte del demandante una posible violación del principio de igualdad ante la Ley (consagrado en lo que respecta la Política Agrícola Común en el artículo 40.3 del Tratado de Roma), ya que la normativa británica acabó por modificarse en el sentido de introducir una normativa específica reguladora de la concesión de indemnizaciones para los arrendatarios en caso de no continuación del contrato. El problema radicaba en que dicha normativa no tenía carácter retroactivo, de tal modo que los arrendatarios que habían visto finalizar su contrato antes de la fecha de entrada en vigor de esta normativa quedaban totalmente desprotegidos sin poder disfrutar de los beneficios de una legislación de la que sólo disfrutarían los arrendatarios cuyos contratos se rescindiesen con posterioridad a dicha fecha. El TJCE rechazó también este argumento destacando que:

«El principio de igualdad de trato no puede, sin embargo, modificar retroactivamente las relaciones de las partes en el contrato de arrendamiento, en perjuicio del arrendador, imponiendo a este último una obligación de indemnizar al arrendatario saliente, bien en el marco de las disposiciones nacionales que el Estado miembro de que se trata estaría obligado a adoptar, o por la vía del efecto directo»⁶².

Nada hay que objetar a la doctrina sentada en esta ocasión por el TJCE, pero, si efectivamente no se puede hacer responsable al arrendador de las insuficiencias que presentaba la normativa nacional existente, quizás una vía de solución en estos casos hubiera podido encontrarse mediante la introducción de una demanda de responsabilidad patrimonial del Estado, por parte de los particulares afectados, contra las auto-

⁵⁹ *Ibídem*, p. 175.

⁶⁰ Recuértese que el artículo 9 de la LAR establece que son nulas y se tendrán por no puestas las cláusulas que modifiquen en perjuicio del arrendatario las normas de la presente Ley...

⁶¹ *Vid.* AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio, *op. cit.*, pp. 23, 53 y 54.

⁶² *Vid.* Sentencia Bostock citada, considerando 24.

ridades nacionales, por violación del Derecho comunitario al no dictar la normativa nacional de desarrollo⁶³. Sobre este último particular, hay que decir que vista la interpretación aportada por el TJCE en la Sentencia Bostock, dicha vía va a ser difícil que prospere al limitarse las potencialidades que ofrecía la Sentencia Wachauf, sobre todo desde la perspectiva aportada por el Abogado general Jacobs en su informe presentado en este asunto. De este modo, las únicas soluciones posibles a este problema, a falta de una normativa específica o de una interpretación amplia de la existente sobre indemnización de mejoras en el marco de los arrendamientos rústicos como la propuesta, pasen por, o bien invocar ante los Tribunales civiles las normas generales sobre enriquecimiento injusto frente al arrendador que, sin esfuerzo e inversión alguna, se encuentra con esta importante revalorización de su tierra; o bien por considerar que el Estado miembro ha violado el principio de igualdad consagrado en la Constitución nacional respectiva en la medida en que se admita que existe una infracción del mismo en una situación como la examinada en el asunto Bostock.

En lo que respecta la situación actual, hay que destacar que el párrafo segundo del artículo 7 del R. 3950/92 añade lo siguiente: «a falta de acuerdo entre las partes, en el caso de los arrendamientos rústicos que vayan a expirar sin posibilidad de reconducción en condiciones análogas, o en situaciones que produzcan efectos jurídicos comparables, las cantidades de referencia disponibles de las explotaciones afectadas serán transferidas en todo o en parte a los productores que vayan a explotarlas, con arreglo a las disposiciones adoptadas o por adoptar por parte de los Estados miembros, teniendo en cuenta los intereses legítimos de las partes.»

En lo que respecta al tema de la transferencia de cuota en el supuesto de disolución del contrato de arrendamiento, hay que decir que el R. 3950/92 ha introducido ciertas modificaciones, cuyo alcance está por determinar al no existir todavía jurisprudencia interpretativa al respecto. Cabe destacar el hecho de que se haga mención expresa en esta norma al acuerdo entre las partes como modo primero y más apropiado de resolver esta cuestión. El único comentario a la misma existente hasta la fecha se puede encontrar en el asunto Bostock, en donde el Abogado general Gulmann resaltó que, aunque no era el momento de entrar a realizar una interpretación exhaustiva del mismo, sí era

«posible deducir del nuevo Reglamento una eventual obligación por parte de los Estados miembros, en cierto modo inespecífica, de adoptar disposiciones que tengan en cuenta los intereses legítimos de las partes, incluyendo los arrendatarios»⁶⁴.

⁶³ Sobre este particular puede consultarse la Sentencia del TJCE de 19 de noviembre de 1991, asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Francovich, R. 1991, pp. 5403 y ss.

⁶⁴ *Id.* sentencia Bostock citada, p. 964.

Si esta interpretación se confirma posteriormente en la jurisprudencia del TJCE, podemos concluir diciendo que la doctrina establecida en la Sentencia Bostock quedará definitivamente superada y la nueva regulación del artículo 7 vendrá a resolver el problema existente hasta la fecha, ya que en caso de falta de regulación por parte de un Estado miembro de esta cuestión será posible exigirle una responsabilidad patrimonial por el daño producido como consecuencia de su inactividad al no establecer las normas nacionales que den un cumplimiento efectivo, a su debido tiempo, de las exigencias establecidas en la legislación comunitaria.

En lo que respecta el Derecho español, hay que destacar que el artículo 7.2 del R. 3950/92 ha sido recogido en el artículo 14.2 del Real Decreto número 324/1994 y en el artículo 4.2 del Real Decreto número 2307/1994. En ambos preceptos se realiza casi una copia literal de lo dispuesto en el Reglamento, aclarándose que la solución de este problema deberá realizarse «de acuerdo con la legislación vigente», es decir, de acuerdo con la LAR.

