CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO
presentadas el 15 de abril de 1986 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

En el asunto presente este Tribunal ha sido requerido para apreciar la legalidad con respecto al Derecho comunitario del sistema de precios diferenciados para la leche tal como fue practicado en el Reino Unido hasta la primavera de 1984. En efecto, dicho sistema fue abandonado a partir de ese momento, según la demandada, por razones exclusivamente comerciales y sin perjuicio de la cuestión de derecho.

I. Antecedentes de hecho del litigio

El sector de la leche y de los productos lácteos está regido por una organización común de mercados con arreglo al artículo 40 (CEE), instaurada por el *Reglamento nº 804/68* del Consejo, de 27 de junio de 1968. [1]

Con la adhesión del Reino Unido a la Comunidad en 1973, se planteó el problema de la inserción del sistema británico de producción y comercialización de la leche y de los productos lácteos, muy diferente en varios aspectos al sistema continental en dicha organización común.

Dicho sistema está caracterizado por los «Milk Marketing Boards» (en lo sucesivo, «MMB»), instaurados en 1933 en Inglaterra y en el País de Gales, así como en tres regiones productoras de Escocia, y en 1955, en Irlanda del Norte. Los MMB disfrutan de toda una serie de prerrogativas, las principales de las cuales se evocarán más adelante.

La permanencia de los MMB, respetando las disposiciones del Tratado CEE y del Derecho derivado, fue admitida en la Declaración sobre la leche líquida, la carne de cerdo y los huevos, de 27 de octubre de 1970, anexa al Acta final de adhesión.

Parecía existir el convencimiento, en aquella época, de que los Reglamentos comunitarios existentes relativos a los tres sectores mencionados no habrían de ser modificados para tener en cuenta las preocupaciones expresadas por la delegación del Reino Unido en el curso de las negociaciones. [2]

Más tarde se revelaría, sin embargo, que la situación de los Marketing Boards británicos con relación al Derecho comunitario no iba a dejar de plantear graves problemas.

El Tribunal de Justicia ha tenido la ocasión de pronunciarse varias veces acerca de los Marketing Boards o de organismos nacionales o regionales encaminados al desarrollo o a la comercialización de determinados tipos de productos agrícolas. [3]

En el asunto 83/78 (Pigs Marketing Board), el Tribunal de Justicia declaró que los regímenes de mercado del tipo de Pigs Marketing Board eran incompatibles con las exigencias derivadas tanto de los artículos 30 y 34 del Tratado CEE como del Reglamento relativo a la organización común de mercados en el sector en cuestión (apartado 65).

* Traducido del francés.

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

2 — *Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*, edición de 1978, pp. 1304-1307.

3 — Véanse, en especial, los asuntos: 83/78, Pigs Marketing Board/Redmond, Rec. 1978, p. 2347; 222/82, Apple and Pear Development Council/Lewis, Rec. 1983, p. 4083; 123/83, Bureau national

El Tribunal de Justicia precisó, en particular, que:

«son por tanto incompatibles con los principios de dicha organización de mercado todas las disposiciones o prácticas nacionales que puedan alterar los flujos de importación o exportación o influir en la formación de los precios en el mercado, por el hecho de impedir a los productores efectuar libremente compras y ventas en el Estado en el que estén establecidos o en cualquier otro Estado miembro, en las condiciones establecidas por la normativa comunitaria, así como beneficiarse directamente de las medidas de intervención y de todas las demás medidas de regulación del mercado previstas por la organización común» (apartado 58) *(traducción provisional).*

El Tribunal de Justicia añadió que:

«toda intervención de un Estado miembro, o de sus entidades regionales o descentralizadas, en los mecanismos del mercado, excepto las específicamente previstas por la normativa comunitaria, corre el riesgo de obstaculizar el funcionamiento de la organización común de mercados y de crear ventajas injustificadas para determinados grupos de productores o de consumidores, en detrimento de la economía de otros Estados miembros y de otros grupos económicos de la Comunidad; que no se puede admitir, a este respecto, el argumento del Board según el cual su política de precios depende de la evolución del mercado, y no produce, por tanto, ninguna perturbación en la formación de los precios según la normativa» (apartados 60 y 61) *(traducción provisional).*

En el asunto presente, sin embargo, no se pide que el Tribunal de Justicia examine la compatibilidad de los Milk Marketing Boards con el Tratado. El Consejo, en efecto, ha introducido una modificación en la organización común de mercados del sector de la leche y de los productos lácteos para hacer posible la autorización de organismos de este tipo.

Esto se llevó a cabo mediante el *Reglamento nº 1421/78* del Consejo, de 20 de junio de 1978, que modificó el artículo 25 del Reglamento nº 804/68.[4]

Debido a los elevados costes que entraña para la Comunidad el sistema de intervención previsto por el Reglamento nº 804/68, el Consejo consideró oportuno admitir otros mecanismos que permitiesen alcanzar los objetivos fijados en el artículo 39 del Tratado, disminuyendo al mismo tiempo el recurso a las medidas de intervención.

En consideración al hecho de que ciertas actividades de los MMB existentes en el Reino Unido han contribuido a orientar hacia el consumo humano directo una cantidad predominante de la leche producida en dicho Estado miembro, le pareció conveniente al Consejo prever la posibilidad de reconocer dichos Boards y, en situaciones comparables, organizaciones similares de otros Estados miembros, garantizando la compatibilidad de las prerrogativas de que disfrutan con el Derecho comunitario, sin dejar de respetar los principios generales del Tratado (véanse los considerandos del Reglamento nº 1421/78).

Estas prerrogativas consisten esencialmente en el derecho exclusivo de compra de la leche producida a los productores establecidos en una determinada región. A este derecho corresponde, por parte del organismo respectivo, la obligación de comprar la leche que reúna ciertos requisitos mínimos.

Los MMB tienen también el derecho de proceder a un reajuste de los precios pagados a los productores sin tener en cuenta el destino de la leche comprada a cada uno de ellos.

Según el nuevo artículo 25, una organización del tipo MMB sólo puede ser autori-

4 — DO L 171, p. 12; EE 03/14, p. 156.

zada si reúne determinados requisitos de representatividad y si la cantidad de leche utilizada en el Estado miembro de que se trate para el consumo humano directo en forma de leche entera o de otros productos frescos alcanza los porcentajes definidos en el apartado 2 de dicho artículo.

Por último, la concesión de una autorización a organismos de este tipo está supeditada a la observancia de las normas generales que el Consejo debe dictar con el fin, entre otros, de garantizar que el ejercicio de sus privilegios:

— sea compatible con los principios generales del Tratado y, en particular, con la libre circulación de mercancías y con la no discriminación de los productores que vendan su leche a la organización ni de los interesados que deseen comprársela;

— no afecte sino en la medida estrictamente necesaria a la competencia en el sector agrario;

— no comprometa el normal funcionamiento de la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, especialmente en lo referente al régimen de precios y de intervención.

De acuerdo con dicho Reglamento, el Consejo estableció, en el *Reglamento nº 1422/78 del mismo día*,[5] las condiciones precisas para que pudiese autorizarse al Reino Unido a conceder derechos especiales a los cinco MMB mencionados. En particular, el apartado 1 del *artículo 9* dispone que *los precios de venta de la leche aplicados por los MMB serán los mismos para todos los compradores y únicamente podrán diferenciarse*:

a) según el destino para el que la utilice en el futuro el comprador;

b) según otros criterios que se establezcan con arreglo a un procedimiento basado en negociaciones en las que estén representados, en igualdad de condiciones, el MMB correspondiente y los compradores de su leche.

El apartado 2 añade que ninguna diferenciación según el destino podrá tener por efecto una distorsión de la libre competencia en el mercado del Reino Unido entre los productos lácteos procedentes de otros Estados miembros y los productos autóctonos. El *artículo 10* obliga al Reino Unido a adoptar las medidas necesarias para controlar permanentemente la observancia por parte de los MMB de los principios y normas comunitarias, así como de las condiciones especiales que contenga la autorización.

Mediante el *Reglamento nº 1565/79* de 25 de julio de 1979,[6] la Comisión, al tiempo que autoriza al Reino Unido a conceder a los MMB los derechos especiales mencionados, le obliga, en los términos del apartado 1 de su *artículo 6*, a adoptar las disposiciones detalladas necesarias para controlar permanentemente el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento nº 1422/78. El apartado 2 añade que tales disposiciones establecerán, en particular, la definición de los «destinos» posibles con arreglo a la letra a) del apartado 1 de dicho artículo, así como los «demás criterios» objetivos que se puedan tomar en consideración con arreglo a la letra b) del apartado 1 del mismo artículo. El párrafo 2 precisa que «la diferenciación del precio de venta en función de su destino o de otros criterios objetivos únicamente se excluirá en la medida en que pudiere llevar a una discriminación entre compradores de

5 — Reglamento nº 1422/78 del Consejo, de 20 de junio de 1978, relativo a la concesión de determinados derechos especiales a las organizaciones de productores de leche en el Reino Unido (DO L 171,

6 — Reglamento nº 1565/79 de la Comisión, de 25 de julio de 1979, por el que se establecen las modalidades de aplicación del mencionado Reglamento nº 1422/78 (DO L 188, p. 29; EE 03/16, p. 169).

leche u obstaculizar el normal funcionamiento de la organización común de mercados y, en particular, de su régimen de intervención y de ayudas comunitarias».

Con el fin de asegurar su conformidad con la normativa comunitaria, la *legislación británica* quedó modificada en particular por las MMB (Special Conditions) Regulations de 1981, aplicables a la totalidad del Reino Unido, y por las Milk Marketing Scheme (Amendement) Regulations de 1981, aplicables a los cinco MMB mencionados, incluyendo el de Inglaterra y el País de Gales.[7] En consideración a su papel predominante, las partes acordaron basar el presente asunto en la práctica de este último, al ser la de los demás MMB sustancialmente la misma.

En virtud de dicha legislación y, en particular, del *artículo 66* del Milk Marketing Scheme de 1933 así modificado, los precios de la leche se establecen en lo sucesivo por un Comité paritario compuesto por representantes del MMB y de la Federación de Industrias Lácteas (Dairy Trade Federation), con arreglo a lo que prescribe el apartado 4 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78.[8] El apartado 8 del artículo 66 prevé que el precio de la leche vendida por el Board se fije al mismo nivel para todos los compradores que pretendan destinar la leche al mismo uso, pero autoriza al Comité paritario a aplicar precios distintos para tener en cuenta determinadas condiciones especiales. Sin perjuicio de dicha disposición, el apartado 7 autoriza al Comité paritario a practicar precios diferentes del precio estándar aplicable a la leche vendida para el consumo humano, según que la leche se destine a la elaboración de una serie de productos que se enumeran, y entre los que figuran la mantequilla y la nata.

Haciendo uso de esta posibilidad, el MMB para Inglaterra y el País de Gales aplicó a la leche un abanico muy amplio de precios. De este modo, de la lista de precios de venta mínimos de la leche suministrada en septiembre de 1983, que fue comunicada a la Comisión en aplicación del apartado 5 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78, resulta que el precio de la leche destinada a la producción de mantequilla difería según que la mantequilla se destinase, bien a la intervención o al mercado de mantequilla a granel, bien al mercado de venta al detalle de mantequilla envasada. Dentro de cada una de estas dos categorías se efectuó una nueva diferenciación del precio de la leche según que la leche desnatada obtenida con motivo de la elaboración de mantequilla se destinase a la venta para la alimentación animal, a la elaboración de leche desnatada en polvo o a otros usos. Esta segunda diferenciación se practicaba también con la leche destinada a la producción de nata.

Considerando que dichas prácticas iban más allá de lo que permitía la regulación comunitaria correspondiente, la Comisión entabló contra el Reino Unido el 10 de junio de 1982 el procedimiento del artículo 169 (CEE), lo que condujo, después de que se emitiese el dictamen motivado el 10 de junio de 1983, a someter el asunto al Tribunal de Justicia mediante demanda inscrita en el registro el 25 de enero de 1984. El 5 de noviembre de 1984, el Gobierno francés presentó una demanda de intervención en apoyo de las pretensiones de la Comisión, solicitando al Tribunal de Justicia que declarase que, al autorizar a los MMB a practicar las diferenciaciones descritas sobre los precios de la leche entera, el Reino Unido

7 — *Statutory Instruments 1981*, nºs 322 y 323, que entraron en vigor el 1 de abril de 1981.

8 — Esto era ya así desde 1979, en virtud del *Statutory Instrument* 1979, nº 249, que había entrado en vigor el 4 de abril de 1979, reproducido en términos prácticamente idénticos por el *Statutory Instrument* 1981, nº 323.

había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 10 del Reglamento nº 1422/78 y 6 del Reglamento nº 1565/79.

II. Fundamentos de Derecho

A. *Argumentos jurídicos preliminares y excepciones de inadmisibilidad planteadas por el Reino Unido*

1. Según la demandada, la Comisión, que conocía desde finales de 1978 el sistema de doble precio de la leche practicado por los MMB y que no obstante autorizó dichos organismos mediante el Reglamento nº 1565/79, no habría debido interponer una demanda con arreglo al artículo 169, sino utilizar las facultades que le confiere el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 1565/79, el cual prevé que «si resultare necesario, la Comisión establecerá modalidades generales de aplicación suplementarias o adoptará decisiones especiales». Por otra parte, de acuerdo con el apartado 5 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78, la Comisión habría podido y debido someter los precios en cuestión al examen del Comité de gestión de la leche y de los productos lácteos.

Estos argumentos no me parecen pertinentes. Las críticas de la Comisión se refieren a la aplicación de disposiciones existentes. Los problemas planteados no podían por tanto resolverse por medio de modalidades de aplicación suplementarias o de decisiones especiales.

Por el contrario, la Comisión, en lugar de recurrir al procedimiento del artículo 169, habría podido retirar la autorización concedida al Reino Unido, tal como prevé la letra b) del apartado 3 del artículo 1 del Reglamento nº 1422/78 para el caso de que las condiciones exigidas dejen de cumplirse. Si no lo hizo fue sin duda porque no quiso poner en tela de juicio todo el sistema de MMB. Por lo tanto, no volveré sobre este tema.

La Comisión no presentó al Tribunal de Justicia más que un acta de una reunión del Comité de gestión de la leche y de los productos lácteos en la que se examinaron los precios practicados por los MMB. Debemos suponer, pues, que semejante examen tuvo lugar una sola vez. Esto no me parece conforme al apartado 5 del mencionado artículo 9, pues no se puede suponer que en el transcurso de todos estos años el Reino Unido haya sometido los precios a la Comisión una sola vez.

Esta omisión no me parece, sin embargo, suficiente para viciar el procedimiento emprendido con arreglo al artículo 169 del Tratado.

2. Alegando que la mayor parte de los hechos imputados no fueron suficientemente probados con arreglo a derecho, la demandada pretende que el recurso de la Comisión sea desestimado sin entrar en el fondo.

Al hallarse dicha excepción evidentemente vinculada al fondo, no procede su examen en esta fase. Si al entrar en el examen del fondo del asunto el Tribunal de Justicia comprobase que, efectivamente, la Comisión no había aportado la prueba de dichas alegaciones, tendría entonces que desestimar el recurso por improcedente.

3. Para evitar tener que volver sobre ello en repetidas ocasiones durante el examen del fondo, me gustaría definir inmediatamente mi postura sobre las excepciones de inadmisibilidad planteadas por el Reino Unido contra diversos motivos de la Comisión, basadas en que no se hizo suficiente referencia a ellos durante la fase previa a la vía judicial o en que se trata decididamente de motivos nuevos. El Reino Unido contempla en especial los motivos deducidos de la interpretación restrictiva del apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78, del destino de las exportaciones de mantequilla procedente del Reino Unido y de la perturbación del régimen de ayuda comunitaria a la mantequilla destinada a la elaboración de productos de pastelería y helados, así como a la leche destinada a la obtención de caseína.

La demandada invoca en apoyo de su argumentación la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto 211/81 (Comisión contra Dinamarca).[9] En dicha sentencia, en efecto, el Tribunal de Justicia declaró que «de la finalidad asignada a la fase previa a la vía judicial en el procedimiento por incumplimiento, se deduce que el fin del escrito de requerimiento es facilitar al Estado miembro invitado a presentar sus observaciones los elementos necesarios para la preparación de su defensa» **. Y añadió que, al ser la función del dictamen motivado que cierra esta fase previa a la judicial la de fijar el objeto del recurso que se interponga al amparo del artículo 169, «los dos escritos deben basarse en los mismos fundamentos y motivos» *(traducción provisional).*

¿Qué debe pensarse de estas excepciones de inadmisibilidad?

a) Es verdad que en el escrito de requerimiento y en el dictamen motivado la Comisión no afirmó expresamente, como hizo en cambio en la demanda, que la diferenciación del precio de la leche según se destine a la elaboración de mantequilla a granel o de mantequilla en pastillas constituya en sí misma una infracción del apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78, con independencia de las consecuencias que dicha práctica pueda suponer para el funcionamiento de la organización común de mercados.

Resultan justificadas, pues, algunas dudas acerca de la admisibilidad de dicho argumento.

No obstante, me parece que en este caso tampoco nos encontramos ante una ampliación del objeto del recurso, y que la Comisión se limitó a precisar las imputaciones que había formulado ya, de un modo más global, en la fase previa a la judicial.[10]

En su escrito de requerimiento de 10 de junio de 1982, en efecto, la Comisión citó expresamente el apartado 1 del artículo 9 y declaró que «el sistema de diversificación de los precios de la leche destinada a la elaboración de mantequilla y nata y de la leche desnatada obtenida con motivo de dicha elaboración pone en peligro no sólo los principios de libre circulación y libre competencia recogidos en el Tratado CEE, sino también el normal funcionamiento de la organización común de mercados de la leche y de los productos lácteos, y, en particular, su régimen de precios, de ayudas y de intervención, y que, por consiguiente, constituye una infracción de los *apartados 1 y 2 del artículo 9* del Reglamento nº 1422/78 del Consejo y de los apartados 1 y 2 del artículo 6 del Reglamento nº 1565/79 de la Comisión».[11] En su dictamen motivado de 10 de junio de 1983 confirmó dichas imputaciones.

b) Las observaciones de la Comisión en lo referente a las perturbaciones causadas a las exportaciones (interference with the pattern of exports) procedentes del Reino Unido con destino a otros países de la Comunidad o a terceros países se hicieron en el contexto del motivo referente al obstáculo al normal funcionamiento de la organización común de mercados.

Por esta razón, no constituyen un motivo nuevo sino un argumento adicional invocado por la Comisión en apoyo de ese motivo más general, ya desarrollado en la fase previa a la judicial.

c) El Reino Unido sostiene, por último, que son inadmisibles los motivos expuestos por la Comisión en lo referente a la perturbación del buen funcionamiento del régimen de ayuda a la mantequilla destinada a la confección de productos de pastelería y helados y de ayuda a la leche desnatada destinada a la elaboración de caseínas y caseinatos, porque en el escrito de requerimiento de 10 de junio de 1982 y en el dictamen

9 — Rec. 1982, p. 4547.

10 — Véase por analogía la sentencia en el asunto 74/82, Rec. 1984, p. 317.

11 — Véase p. 6 del escrito de requerimiento.

motivado la Comisión se había referido únicamente al régimen de ayuda en favor de la leche desnatada utilizada para la alimentación del ganado.

Del pasaje del escrito de requerimiento anteriormente citado, reproducido en el dictamen motivado, se deduce, sin embargo, que se pensaba en el conjunto de los regímenes de ayuda instituidos con arreglo al Reglamento nº 804/68. Se puede, por tanto, considerar que el régimen de ayuda a la leche desnatada utilizada para la alimentación del ganado sólo se citó a título de ejemplo y que las imputaciones formuladas por la Comisión sobre los demás tipos de ayuda son, por ende, igualmente admisibles.

Aunque la Comisión no haya desarrollado detalladamente todos los motivos en la fase previa a la vía judicial, y aunque haya precisado en la demanda uno u otro motivo, no se privó al Reino Unido, sin embargo, de la posibilidad de formular sus observaciones útilmente y con conocimiento de causa, y esto es así con mayor razón al desprenderse claramente del expediente que había tenido lugar anteriormente un intercambio de correspondencia entre las partes sobre varios de los puntos controvertidos.

B. *Argumentos basados en el sistema de doble precio de la leche utilizada para la elaboración de mantequilla*

En aras de la argumentación, los motivos de la Comisión contra la práctica del doble precio de la leche utilizada en la elaboración de mantequilla pueden clasificarse en dos categorías según se deriven, por un lado, del apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78, precisado por el párrafo 1 del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 1565/79 (diferenciación según el destino o según otros criterios objetivos), y, por otro lado, de una combinación del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78 y del párrafo 2 del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 1565/79 (observancia de los principios y normas comunitarios).

Me propongo examinar sucesivamente ambas categorías de argumentos.

1. *Diferenciación según el destino u otros criterios objetivos*

El motivo invocado por la Comisión consiste en decir que la diferenciación del precio de la leche tal como la practican los MMB:

i) no depende del destino para el que el comprador la utilice,

ii) ni está basada en otros criterios objetivos establecidos por el Comité paritario.

i) La Comisión opina que la expresión «según el destino para el que la utilice en el futuro el comprador» [letra a) del apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78 del Consejo] no puede referirse a cosa distinta de la elaboración de mantequilla, en la forma que sea, como opuesta a cualquier otro producto lácteo, mientras que el sistema británico, al distinguir según que el comprador de la leche pretenda vender la mantequilla a granel al organismo de intervención, o en pastillas en el mercado libre, se basa en las características del comprador. O bien, recogiendo los términos utilizados por el Gobierno francés en su demanda de intervención, «los MMB no diferencian sus productos según el destino de la leche, sino según el destino de un producto diferente de la leche, la mantequilla».

La demandada, por el contrario, estima que la expresión «destino para el que la utilice en el futuro el comprador» se refiere al mercado en el que debe venderse el producto final. Ahora bien, según ella, los mercados de la mantequilla a granel y de la mantequilla en pastillas son mercados separados, por lo que resulta legítimo diferenciar el precio de la leche según se destine a la elaboración de mantequilla para la venta a granel o en pastillas.

La dos tesis se distinguen principalmente por el hecho de que el destino-mercado (Reino Unido) se sitúa, por decirlo así, más allá del destino-producción (Comisión) y de que la diferenciación de este modo practicada según el mercado en el que se vende el producto final es, por decirlo así, de segundo grado en relación con la basada en el producto elaborado a partir de la leche. ¿Resulta tal diferenciación conforme con la letra a) del apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78?

Afrontamos aquí una cuestión de interpretación que únicamente podremos dilucidar mediante una exégesis del texto y de su contexto.

En mi opinión, el tenor mismo del apartado 1 del artículo 9 aboga en favor de una interpretación acorde con la de la Comisión y el Gobierno francés. La regla general es que «los precios serán los mismos para todos los compradores interesados». Lo que, por otra parte, resulta conforme con la idea básica de precios únicos, inherente a la organización común de mercados.

La excepción, es decir, la diferenciación, sólo puede recibir una interpretación estricta: los precios, en principio los mismos, «*únicamente* podrán diferenciarse: [...]» (esta cuestión no debe confundirse con el problema de saber si la inobservancia de dicha disposición constituye *per se* una infracción; volveremos sobre ello más adelante).

Se confirma esta interpretación mediante la apreciación sistemática del conjunto de textos promulgados para autorizar los MMB, cuyos derechos y prerrogativas fueron todos insertados, de manera deliberada, en marcos muy estrictos, «con objeto de garantizar que no los lleven a una aplicación práctica incompatible con los principios generales del Tratado y del Derecho comunitario» (cuarto considerando del Reglamento nº 1422/78).

Considero que puede legítimamente concluirse que la diferenciación según el destino de segundo grado no resulta conforme con la letra a) del apartado 1 del artículo 9.

Me parece que dicha conclusión se ve corroborada por el hecho de que tal diferenciación no se caracteriza por contribuir «a orientar la cantidad predominante de leche producida en dicho Estado miembro al consumo humano directo» (segundo considerando del Reglamento nº 1421/78). Ahora bien, dicho objetivo constituye, si no la única, la principal razón por la que fueron legitimados los MMB en Derecho comunitario.

Sólo fueron autorizados, además, después de que el Consejo hubiese efectivamente declarado, en el Reglamento nº 1422/78, que las condiciones relativas a la cantidad de leche utilizada para el consumo humano directo, [12] tal como vienen establecidas en el apartado 2 del modificado artículo 25 del Reglamento nº 804/68, se habían cumplido en lo referente al Reino Unido.

Podemos deducir, pues, de todo lo que antecede, que una diferenciación según el destino de la mantequilla no puede ser conforme al Derecho comunitario, a menos, naturalmente, que se base en «otros criterios» objetivos, tal como lo permite la letra b) del apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78. ¿Qué sucede en este caso concreto?

ii) Según la Comisión, la distinción entre la mantequilla destinada a la intervención (a granel) y la mantequilla destinada a la venta en pastillas no constituye «otro criterio» objetivo que se haya establecido según el procedimiento del Comité paritario previsto en

12 — En forma de leche entera, de leche semidesnatada, de leche desnatada, de mazada [suero de la leche batida y desgrasada (N. del traductor)], de nata o de yogur, véase el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 1422/78.

el apartado 4 del mismo artículo. Para el Gobierno francés lo es tanto menos cuanto que los precios establecidos según este procedimiento deben serlo con sujeción a los principios sentados en los apartados del 1 al 3 del artículo 9, lo que no se da, según él, en este caso.

La demandada, por el contrario, estima que una diferenciación según el mercado en el que se utiliza el producto final estaría correctamente basada en «otros criterios» objetivos, a saber, los costes respectivos de la elaboración de mantequilla a granel y los de la mantequilla en pastillas, y los diferentes precios que dichas mantequillas alcanzan en sus mercados respectivos.

Esta última postura presupone que haya efectivamente en este caso dos mercados bien diferenciados, lo que niegan la Comisión y el Gobierno francés. Para ellos no pueden separarse los mercados de la mantequilla a granel y de la mantequilla en pastillas y sólo hay un único mercado de la mantequilla: en ambos casos se trata fundamentalmente del mismo producto, destinado a la satisfacción de las mismas necesidades, pero contemplado en una fase diferente de comercialización. La estructura de los costes no es diferente sino que, simplemente, habría costes adicionales para el acondicionamiento y la comercialización de la mantequilla en pastillas.

El Reino Unido señala, en segundo lugar, que un mercado no se concibe solamente en términos de costes de producción y de venta, sino que traduce asimismo la interacción de todos los elementos que influyen en la oferta y la demanda. En realidad, la separación entre los precios a los que se venden en el mercado la mantequilla a granel y la mantequilla en pastillas no obedecen únicamente a las diferencias de los precios de coste, sino que son sobre todo función de las muy sensibles diferencias entre las condiciones de competencia a las que una y otra se hallan sometidas. Así, factores tales como la competencia de la mantequilla neozelandesa, que no puede venderse en régimen de intervención, o de la margarina, y la disminución constante del consumo de mantequilla sólo afectan a los precios de la mantequilla en pastillas.

Desde luego, nos vemos obligados a considerar que en condiciones normales el precio de la mantequilla a granel y el de la mantequilla en pastillas no son los mismos, y que es probable que dicha diferencia no se deba exclusivamente al coste adicional derivado del acondicionamiento y de la comercialización de la mantequilla en pastillas.

Pero, por otro lado, uno puede preguntarse justificadamente por qué, si hay efectivamente dos mercados separados que responden a condiciones muy distintas, los MMB han intervenido artificialmente, intentando crear condiciones idénticas, en particular haciendo que el comprador-productor, que debe afrontar unos costes más elevados ligados a la elaboración de mantequilla en pastillas, obtenga leche a un precio inferior a la utilizada para la producción de mantequilla destinada a la venta a granel. Además, cuando el Reino Unido señala que una disminución de la compra de mantequilla a granel por los organismos de intervención puede hacer bajar el precio de mercado de la mantequilla en pastillas, ¿no está reconociendo él mismo cierto carácter intercambiable y cierta competencia entre ambos tipos de mantequilla, signos infalibles de que nos encontramos ante un único y mismo mercado?

Sea como fuere, los MMB no pueden diferenciar el precio de la leche según este criterio —sin perjuicio de que constituya o no un criterio objetivo— sino en tanto en cuanto el Comité paritario así lo haya decidido. Ahora bien, ése no parece ser el caso. Aunque la demandada haya declarado en el punto 14.23 (p. 88) de su escrito de contestación a la demanda que, contrariamente a la opinión de la Comisión, dicho criterio ha sido correctamente aplicado con arreglo al procedimiento contemplado en el apartado 4 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78, como requiere la letra b) del

apartado 1, no ha podido aportar una prueba rigurosa de ello.

Por una parte, no se refiere a ello el apartado 8 del modificado artículo 66 del Milk Marketing Scheme de 1983, que define, en aplicación del segundo guión del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 1565/79, los «demás criterios» objetivos que pueden tomarse en consideración por el Comité paritario. Además, de la lectura de los criterios allí enumerados salta a la vista que todos están en relación directa con la leche (cantidad, denominación, calidad, estado de la leche, lugar de producción y de transformación de la leche, lugar, fechas y modalidades de entrega de la leche) y que ninguno de ellos se refiere al mercado en el que está destinado a venderse el producto elaborado a partir de la leche.

Por otra parte, aunque sea exacto que la letra g) de dicha disposición prevé que, con la aprobación del Ministro, el Comité paritario puede tomar en consideración cualquier otro criterio objetivo, la demandada, en su respuesta a la pregunta expresa del Tribunal de Justicia de que especificase «si se utilizó el procedimiento del Comité paritario para definir nuevos criterios objetivos y, en caso afirmativo, en qué ocasiones», hubo de limitarse a confesar que «la adopción de un precio único para la materia grasa butírica contenida en la leche, necesaria para la elaboración de mantequilla, hizo inútil el establecimiento de nuevos criterios objetivos por el Comité paritario». De ello puede deducirse que con anterioridad a que cesasen las prácticas en litigio, únicamente pudieron ser tenidos legítimamente en cuenta por el Comité paritario los criterios enumerados en el apartado 8 del artículo 66.

Procede concluir, pues, que el sistema de doble precio de la leche utilizada en la elaboración de mantequilla, tal como se practica por los MMB, tampoco se basa en «otros criterios» objetivos, con arreglo a la letra b) del apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78 y al segundo guión del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 1565/79.

iii) Si el Tribunal de Justicia hace suyas estas conclusiones, se plantea la cuestión de saber si puede contentarse con eso y declarar el incumplimiento del Reino Unido sin examinar la segunda serie de motivos invocados por la Comisión, derivados de la violación de lo que he denominado los principios y las normas comunitarias. En otros términos, la inobservancia del apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78 ¿constituye en sí una infracción del Derecho comunitario o tal infracción sólo existe si se dan simultáneamente uno y otro de los supuestos que figuran en los apartados 2 y 3 de dicho artículo o en el artículo 6 del Reglamento nº 1565/79 de la Comisión?

Responder afirmativamente a la primera parte de la cuestión equivale a decir que el sistema controvertido de diferenciación del precio de la leche fue ilegal *per se*, incluso aunque no haya conducido de hecho a una distorsión de la competencia, a una discriminación o a un obstáculo al normal funcionamiento de la organización común de mercados. Responder negativamente significa que dicha ilegalidad sólo existiría si pudiese probarse simultáneamente una distorsión de la competencia, una discriminación o un obstáculo al normal funcionamiento de la organización común de mercados.

La controversia fue suscitada por la demandada que, como hemos visto, se opuso a una interpretación estricta del artículo en cuestión, en la que se basa este argumento *per se*.

En su argumentación, se apoya en cartas y documentos de los servicios de la Comisión anteriores a la adopción del Reglamento nº 1565/79 y a la incoación del procedimiento del artículo 169 (CEE), así como en el texto del párrafo 2 del apartado 2 del ar-

tículo 6 del Reglamento nº 1565/79. La demandada estima asimismo que tal interpretación no resulta necesaria porque están previstas suficientes garantías, en particular en los apartados 2 y 3 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78. Además, resulta contraria, dice, al principio de la proporcionalidad por cuanto conduciría a declarar una infracción del Derecho comunitario sin que fuese necesario probar la existencia de consecuencias perjudiciales.

De manera general, incluso si ciertas posiciones adoptadas por los servicios de la Comisión llevan efectivamente a pensar que la actitud de dichos servicios ha experimentado cierta evolución, no pueden prevalecer sobre el texto mismo del apartado 1 del artículo 9 que, recordémoslo, es un Reglamento del Consejo, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. No procede dar por buena aquí la interpretación que dan los servicios de la Comisión en sus contactos particulares con un Estado miembro, interpretación que, por lo demás, es discutida por otros Estados miembros, sino la que resulta de los términos de la disposición controvertida así como de la consideración sistemática del Reglamento.

Por otra parte, lo dicho vale también para el argumento deducido del texto del párrafo 2 del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 1565/79. Mediante esta disposición de desarrollo del Reglamento nº 1422/78 del Consejo, la Comisión no puede alterar el sentido, ni mucho menos hacer inoperante, una norma dictada por el Consejo en el Reglamento de base.

Por consiguiente, sólo puede entenderse como precisión de lo dispuesto en el artículo 9 de dicho Reglamento, que conserva su propio valor.

Además, por ambigua que resulte, no creo que necesariamente se pueda deducir de la redacción del párrafo 2 del apartado 2 del artículo 6 la conclusión de que la controvertida diferenciación del precio de la leche no esté prohibida *per se*.

Después de prescribir al Reino Unido que adopte las disposiciones detalladas necesarias para controlar permanentemente el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento nº 1422/78 y, en particular, la definición de los «destinos» posibles y los «demás criterios objetivos», el artículo 6 continúa:

«La diferenciación del precio de venta en función de su (sic) destino o de otros criterios objetivos únicamente se excluirá en la medida en que pudiere llevar a una discriminación [...], etc.»

Desde luego, este texto puede también interpretarse en el sentido de que excluye *cualquier* diferenciación basada en algo distinto al destino de la leche o a los demás criterios objetivos según se acaban de describir, y de que excluye toda diferenciación, *incluso aunque esté basada en lo anterior, «en la medida en que* pudiere llevar a una discriminación entre compradores de leche u obstaculizar el normal funcionamiento de la organización común de mercados y, en particular, de su régimen de intervención y de ayudas comunitarias».

Como una interpretación estricta se impone en la materia, la anterior interpretación me parece la única válida. De ello se desprende que, en el caso de autos, la diferenciación es ilegal *per se*, al no haberse realizado en función del destino de la leche o de otros criterios objetivos.

Dicha conclusión tampoco puede ponerse en tela de juicio mediante una referencia a los apartados 2 y 3 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78.

Por lo que respecta al apartado 2 del artículo 9, vale *mutatis mutandis* lo que acaba de decirse respecto al párrafo 2 del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 1565/79: incluso una diferenciación según el destino tal como se define en el apartado 1, en principio permitida, está prohi-

bida si tiene por efecto una distorsión de la libre competencia en el mercado del Reino Unido entre los productos lácteos procedentes de otros Estados miembros y los productos autóctonos. *Ahora bien, sólo es preciso demostrar semejante distorsión cuando la diferenciación practicada lo sea efectivamente en función del destino tal como lo hemos entendido más arriba. Lo que no ocurre en el caso de autos.*

El mismo razonamiento debe aplicarse al apartado 3 del artículo 9, ya que contiene fundamentalmente una medida de apoyo al apartado 2, en el sentido de que establece un tope por debajo del cual no puede bajar ningún precio de venta practicado por los MMB, para evitar precisamente todo riesgo de tales distorsiones.

De una manera general, el argumento extraído por la parte demandada de lo que llama las «garantías suplementarias» puede también utilizarse en sentido contrario para sostener que el hecho mismo de que se hayan previsto tales criterios adicionales subraya el carácter excepcional de la diferenciación del precio de la leche y, por consiguiente, la necesidad de una interpretación estricta de la posibilidad de llevar a cabo tales diferenciaciones.

En cuanto al principio de proporcionalidad, puedo limitarme a citar lo que expuse más arriba respecto al sentido de la expresión «destino para el que la utilice en el futuro el comprador»: debido a las prerrogativas y derechos especiales de que están dotados los MMB en relación con el «Derecho común» comunitario en materia de organización de mercados agrícolas, se les impusieron condiciones y obligaciones muy estrictas. Habida cuenta del carácter excepcional de dicho régimen, no me atrevería a afirmar que dichas condiciones y obligaciones sean desproporcionadas respecto al objetivo buscado, es decir, el de garantizar la compatibilidad de dichas prerrogativas y derechos especiales con los principios generales del Derecho comunitario.

A la vista de todas la consideraciones anteriores, concluyo pues que, incluso haciendo abstracción de las consecuencias prácticas que ha ocasionado, el sistema de doble precio para la leche entera utilizada en la elaboración de mantequilla según se destine esta última a la venta como mantequilla de intervención o mantequilla a granel, en un caso, o a la venta al detalle como mantequilla en pastillas, en el otro, tal como ha sido practicado por los MMB, resulta contrario al apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78 del Consejo, y que al autorizar a los MMB a practicar tal sistema, el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 de dicho Reglamento y del artículo 6 del Reglamento nº 1565/79 de la Comisión.

Sin embargo, habida cuenta de que la demandante, de todas maneras, ha invocado y desarrollado en apoyo de su demanda otros motivos deducidos de disposiciones pertinentes de los Reglamentos en cuestión, me gustaría examinar a continuación su procedencia, con carácter subsidiario.

2. *Observancia de los principios y normas comunitarias*

Las normas que los MMB y los Comités paritarios no deben en ningún caso transgredir, incluso cuando practican una diferenciación de los precios conforme al apartado 1 del artículo 9, se hallan definidas en dos Reglamentos del Consejo y en un Reglamento de la Comisión (véase más arriba, punto I).

La situación que resulta de la repetición, en forma ligeramente diferente, de dichos criterios en tres Reglamentos no deja de crear cierta confusión.

Me propongo seguir la articulación de las imputaciones formuladas por la Comisión en su demanda, que está basada en la combinación del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78 y del párrafo 2 del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 1565/79. En virtud de dichas disposiciones, la diferenciación de los precios de venta de la leche no podrá en ningún caso:

i) tener por efecto una distorsión de la competencia entre los productos lácteos procedentes de otros Estados miembros y los productos autóctonos;

ii) llevar a una discriminación entre compradores de leche;

iii) obstaculizar el normal funcionamiento de la organización común de mercados y, en particular, de su régimen de intervención, y

iv) de su régimen de ayudas comunitarias.

Antes de examinar si el sistema británico de precios de la leche era o no compatible con alguna de estas condiciones, me parece útil recordar el método de cálculo aplicado en el Reino Unido. Durante el período contemplado, a saber, del 1 de mayo de 1978 hasta la primavera de 1984, el Comité paritario determinaba el precio de la leche en función de una estimación de los precios de venta en el mercado de los productos elaborados y deduciendo los costes de elaboración y un margen de beneficio para el transformador. Dicho método de cálculo fue aplicado lo mismo para fijar el precio de la leche destinada a la producción de mantequilla a granel que para determinar el de la leche destinada a la elaboración de mantequilla en pastillas: únicamente los costes de fabricación diferían, siendo el margen de beneficio sustancialmente el mismo en ambos casos.

Reduciendo dicho método a su expresión más sencilla, se puede decir que, por una parte, garantizaba a los industriales que transformaban la leche un margen de beneficio dado, con independencia de la coyuntura, y que, por otra parte, compensaba los costes adicionales, especialmente de embalaje y de distribución, que habían de soportar los productores de mantequilla en relación con los productores de mantequilla a granel. En efecto, hizo que los primeros se beneficiasen de un precio inferior de compra de la leche.

¿Era compatible dicho método de cálculo con los principios y normas comunitarias mencionados más arriba?

Estimo poder examinar esta cuestión haciendo abstracción de la mayor parte de los datos numéricos, cuadros y estadísticas aportados a lo largo del proceso.

Por una parte, en efecto, la interpretación que las gentes dan a dichas cifras es, por regla general, divergente.

Por otra parte, una comparación numérica con lo que habría pasado si se hubiese aplicado otro sistema de precios es necesariamente imposible.

Por último, según el tenor mismo del párrafo 2 del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 1565/79, basta de todas formas con que la práctica controvertida pueda llevar a una discriminación entre compradores de leche u obstaculizar el normal funcionamiento de la organización común de mercados y, en particular, de su régimen de intervención y de ayudas comunitarias.

Por analogía, me parece que puede aplicarse el mismo principio de potencialidad a las condiciones de la competencia, más aún cuando, en general, el mismo Tratado y el Tribunal de Justicia no exigen, para que exista infracción en materia de competencia, que se haya producido efectivamente una distorsión, considerando suficiente el riesgo o la amenaza de distorsión.

Examinemos, pues, sucesivamente las diferentes imputaciones invocadas por la Comisión.

i) *Sobre la distorsión de la competencia*

Toda una serie de elementos tiende a probar que, durante el período en el que funcionó el sistema de doble precio, existió una distorsión de la competencia en favor de los productores británicos de mantequilla en pastillas y en perjuicio de los exportadores de mantequilla de los demás Estados miembros.

Debido a que el precio de la leche era calculado por el Comité paritario tomando como punto de referencia el precio de venta descontado de la mantequilla en pastillas, del cual se deducían los costes de fabrica-

ción y el margen de beneficio del transformador, el productor británico de mantequilla en pastillas se beneficiaba de una ventaja competitiva equivalente a una parte más o menos grande de estos costes de transformación y de este margen de beneficio.

La importancia de esta ventaja competitiva podía, en efecto, variar según las circunstancias.

Si el precio de mercado de la mantequilla sobre el que se basaba el cálculo era bajo, el precio de la leche experimentaba una disminución importante y la ventaja competitiva era considerable.

Por el contrario, si el precio de mercado considerado se situaba a un nivel más elevado, la ventaja era menor.

El sistema comportaba, pues, un elemento flexible caracterizado por dar ventajas automáticamente al productor británico: el precio que éste pagaba por la leche ya se había calculado de manera que se tuviese en cuenta la situación del mercado británico de mantequilla en pastillas.

Para poder continuar vendiendo en el Reino Unido cuando el precio del mercado era allí bajo, los exportadores de los demás Estados miembros debían reducir su margen de beneficio (mientras que el del productor británico permanecía más o menos igual), lo que podía hacer que la exportación no fuera remuneradora y se convirtiera, por tanto, en imposible.

Si el precio de la leche en el Reino Unido no hubiese estado diferenciado, el productor británico de mantequilla en pastillas habría debido reducir a su vez el margen de beneficio si la situación del mercado lo exigiera, y se hubiesen restablecido unas condiciones de competencia más normales.

No resulta convincente el argumento que consiste en decir que las cooperativas de producción que existen en los demás Estados miembros practican asimismo precios diferentes para la leche contenida en los diferentes productos lácteos.

Estas cooperativas, en efecto, compiten con otras del mismo país o de países limítrofes, o con las industrias lácteas. Si una cooperativa dada no vende la mayor cantidad posible de leche en forma de leche líquida destinada al consumo humano directo, o en forma de productos transformados por los que obtenga una remuneración relativamente elevada, tales como el yogur, la nata o el queso de marca, y el resto en forma de mantequilla o de leche en polvo a precios equivalentes a los precios de intervención, sus miembros pueden abandonarla para incorporarse a otras cooperativas o para entregar su leche a empresas privadas.

La inmensa mayoría de los productores de leche del Reino Unido, por el contrario, carece de la posibilidad efectiva de abandonar el MMB. Éste puede, en consecuencia, permitirse vender una parte de la leche a un precio inferior al equivalente del precio de intervención de la mantequilla, creando por ello distorsiones de la competencia en relación con el producto derivado que se beneficie de dicho precio reducido.

Tampoco puede admitirse el argumento de la demandada según el cual las relaciones de competencia que deben considerarse son las existentes entre productores de leche, y no entre los de mantequilla. Choca con el texto del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78, que se refiere, de manera general, a la competencia entre productos lácteos. Además, la misma demandada se ha referido en su argumentación fáctica al mercado británico de *productos lácteos* y, en particular, a la competencia animada y efectiva que caracteriza al mercado de la mantequilla, debido a las importaciones, a la competencia de la margarina y a la disminución del consumo de mantequilla.

En esta línea argumental, el Reino Unido alegó que el beneficio neto de los productores británicos de mantequilla en pastillas había descendido a un nivel muy bajo en 1977 y a comienzos de 1978, y que éstos se ha-

brían visto obligados, tarde o temprano, a retirarse del mercado si no se hubiese introducido el sistema de doble precio.

Este argumento no resulta convincente. En semejante situación, el beneficio neto de los exportadores de los demás Estados miembros que venden en el mercado británico ha tenido que descender a su vez en la misma proporción, y nada permite pensar que el mercado británico hubiese quedado acaparado por dichos exportadores, que debían soportar además unos gastos de transporte más elevados.

Los datos facilitados por la Comisión a instancias del Tribunal de Justicia, que emanan de un servicio de estudios británico independiente (AGB), revelan además, entre 1977 y 1983, un aumento considerable de la parte del mercado ocupada por la mantequilla producida en el Reino Unido: + 125 % por lo que respecta al conjunto del país, y + 145 % por lo que respecta a Inglaterra.

Durante el mismo período, Nueva Zelanda conservó su parte del mercado, pero la mantequilla importada procedente de los demás Estados miembros experimentó una regresión de cerca del 40 %.

Dichas cifras muestran claramente que aunque no se hubiese establecido el nuevo sistema de precios, probablemente los productores británicos tampoco se habrían encontrado en la situación de tener que retirarse del mercado.

Cuando se emite un juicio sobre la situación competitiva de la mantequilla en el mercado británico, tampoco hay que olvidar que las importaciones procedentes de Nueva Zelanda están sometidas a contingentes cuantitativamente decrecientes, y que, con objeto de frenar el aumento del precio de la mantequilla en el Reino Unido y de mejorar su posición competitiva respecto de la margarina, se autorizó a dicho Estado miembro a conceder una subvención al consumo de mantequilla. Esta subvención, de la que se beneficiaba también la mantequilla importada, se elevó en un momento dado a 315,15 UKL por tonelada. No fue suprimida hasta el 27 de mayo de 1985.

Por último, no se discute que, en los períodos de marzo a junio de 1983 y de enero a mayo de 1984, los precios más bajos aplicados a la mantequilla de producción nacional eran inferiores a los precios más bajos comparables de la mantequilla importada procedente de otros Estados miembros, lo que está prohibido por el apartado 3 del artículo 9 del Reglamento nº 1422/78, siempre que dichos precios más bajos resulten del precio de venta de la leche practicado por los MMB (apartado 5 del artículo 6 del Reglamento nº 1565/79).

En mi opinión, las explicaciones del Reino Unido que constan en autos no son adecuadas para probar que el precio de venta de la leche no sea la causa de estos precios particularmente bajos de la mantequilla.

ii) *Sobre la discriminación entre compradores de leche*

No parece que quepa duda ninguna en cuanto a la existencia de una discriminación entre compradores de leche, puesto que se les facturaron precios diferentes por un mismo producto, la leche, que ellos destinaban a la elaboración de un mismo producto derivado, la mantequilla. Conviene recordar que, incluso si el mercado de la mantequilla a granel fuese distinto del de la mantequilla en pastillas, como pretende el Reino Unido, nada debería impedir que dicha diferencia se reflejase en el precio de venta de la mantequilla. Incluso en esas circunstancias, actuar sobre el precio de la leche para crear situaciones idénticas allí donde no se dan naturalmente constituye una discriminación que no puede justificarse objetivamente.

El argumento según el cual no existe discriminación entre compradores si ellos mismos deciden comprar la leche a precios diferentes dentro de un procedimiento legal desarrollado en un plano de igualdad y mediante acuerdo amigable en el seno del Comité paritario, choca con el texto mismo del apartado 4 del artículo 9 del Reglamento

nº 1422/78, que prevé que los precios establecidos según dicho procedimiento deben serlo respetando lo dispuesto en los restantes apartados del mismo artículo. Aunque el principio de no discriminación entre compradores de leche no se reafirme en estos otros apartados, constituye un principio básico de toda la regularización, según resulta del nuevo artículo 25 del Reglamento nº 804/68 y del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 1565/79.

En el asunto 222/82 (Apple and Pear Development Council contra Lewis),[13] además, el Tribunal de Justicia declaró, a mi parecer, que la aprobación expresa por gran número de productores y de personas que ejerzan actividades o estén empleadas en un sector determinado de la agricultura no puede legalizar un comportamiento que viole el Tratado.

iii) *Sobre el obstáculo al normal funcionamiento de la organización común de mercados*

El cuarto considerando del Reglamento nº 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos dispone que «en especial en el sector de la leche, será necesario, con el fin de estabilizar los mercados y asegurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola afectada, que las medidas de intervención en el mercado sigan siendo tomadas por los organismos de intervención, *mientras se proceda a su unificación, para no obstaculizar la libre circulación de los productos considerados, dentro de la Comunidad*».

Está claro que no se incitaba al productor británico de mantequilla, cuyo margen de beneficio estaba garantizado y era casi idéntico, tanto si vendía en el mercado libre (en pastillas) como en régimen de intervención (a granel), a vender al organismo de intervención ni a buscar mercados más remuneradores en la exportación, aunque los precios en el mercado británico fuesen inferiores al precio de intervención o al precio de venta que se pudiese percibir en otros países de la Comunidad o en terceros países.

Muy al contrario, podía tener interés en continuar vendiendo en su propio mercado para mantener y mejorar su presencia en él a expensas de los exportadores de los demás Estados miembros, incapaces de seguir compitiendo ante unos precios tan bajos.

(Conviene señalar que un exportador de otro Estado miembro, al comprobar que no logra vender su mercancía en el Reino Unido a un precio remunerador, no podrá ni siquiera venderla a los organismos de intervención de dicho país, ya que en virtud del apartado 3 del artículo 1 del Reglamento nº 985/68 del Consejo,[14] hasta que no se establezcan normas comunes de calidad para la mantequilla, los poseedores de mantequilla únicamente podrán hacer ofertas al organismo de intervención del Estado miembro en cuyo territorio se haya producido la mantequilla.)

Ahora bien, cuanto menos vendía el productor británico en régimen de intervención, mayores eran las cantidades ofrecidas en el mercado, más se deprimían los precios y más había que reducir el precio al que los MMB entregaban la leche.

Me parece, pues, que se trataba de una especie de círculo vicioso. La posición competitiva de los exportadores de los demás países (que, recordémoslo, compran la leche a

13 — Rec. 1983, pp. 4083 y 4124.

14 — Reglamento nº 985/68 del Consejo, de 15 de julio de 1968, por el que se establecen las normas generales reguladoras de las medidas de intervención en el mercado de la mantequilla y de la nata (DO L 169, p. 1; EE 03/02, p. 190).

un precio que no es flexible) se hacía todavía más difícil, poniéndose en tela de juicio el libre intercambio de los productos lácteos, que una aplicación uniforme de las medidas de intervención debería contribuir a garantizar.

Por último, debido a este sistema, el precio percibido por el productor de leche británico se veía también sometido a una presión a la baja.

Lo que aquí estaba en entredicho, pues, no era tanto la cuestión de saber si las compras de intervención se hacían en otros Estados miembros en lugar de hacerse en el Reino Unido,[15] sino en realidad el normal funcionamiento de la organización común de mercados.

Podrá parecer paradójico, desde luego, que nos veamos arrastrados, por decirlo así, a abogar por un incremento aún mayor de las compras de intervención, las cuales, por efecto del aumento considerable de la producción de leche en el Reino Unido, han aumentado asimismo en este país.

Pero mientras la organización de mercado siga siendo lo que es, los mecanismos de intervención deberán poder seguir desempeñando su papel.

iv) *Sobre el obstáculo a la realización de los programas de ayudas*

En definitiva, la Comisión reprocha al Reino Unido que el sistema de doble precio haya conducido a una reducción del nivel real de la ayuda comunitaria en favor de los fabricantes británicos de productos de pastelería y helados.

A este respecto, procede hacer una observación general que vale también para la ayuda a la leche desnatada, de la que se tratará más adelante.

15 — Aunque se pueda considerar que existe obstáculo al buen funcionamiento del régimen de intervención en otro Estado miembro si las ventas a la intervención aumentan indebidamente en él a causa de la dificultad de exportar hacia el Reino Unido.

Parece deducirse del texto de los Reglamentos que, cuando el Consejo decide instituir un régimen de ayuda para favorecer la salida de un producto agrícola hacia destinos distintos de la intervención (p. ej., la elaboración de pastelería o, en el caso de la leche desnatada, la alimentación animal), adopta normalmente como punto de referencia para sus cálculos el precio común de dicho producto (p. ej., el precio de intervención), calculando a partir de dicho precio la subvención necesaria para que la utilización de dicho producto resulte suficientemente atractiva:

a) para el usuario final, a fin de que éste lo utilice en lugar de otros productos (p. ej., margarina o alimentos compuestos);

b) para el poseedor del producto agrícola en cuestión, a fin de que éste no encuentre más ventajoso entregar el producto en régimen de intervención.

En efecto, no hay que olvidar que una industria láctea, por ejemplo, puede tener interés en producir una determinada cantidad de leche en polvo al año, para amortizar el coste de sus instalaciones de deshidratación (véase el punto 20.44 del escrito de contestación).

Según este razonamiento, la existencia de un precio originario único para el producto agrícola en cuestión constituye, pues, un elemento esencial, y estamos tentados de concluir que, por regla general, se perturban los regímenes de ayudas cuando se practican en un Estado miembro precios diferenciados del citado producto agrícola de base.

La realidad es, sin embargo, más compleja y no se puede prescindir de un examen detallado de cada régimen de ayuda.

El Reglamento nº 1932/81 de la Comisión, de 13 de julio de 1981, relativo a la concesión de una ayuda a la mantequilla y a la mantequilla concentrada destinadas a la fabricación de productos de pastelería, helados y otros productos alimenticios (DO L 191, p. 6) prevé que los importes de las

ayudas especiales se fijaran según el procedimiento de adjudicación permanente (artículo 1).

Los interesados participarán en una licitación particular mediante depósito de una oferta por escrito que indique el nivel de la ayuda propuesto (artículo 5).

Habida cuenta de las ofertas para cada licitación particular, se fijará, para la mantequilla y para la mantequilla concentrada, un importe máximo de la ayuda (artículo 7).

La oferta será rechazada si la ayuda propuesta fuese superior al importe máximo de la ayuda vigente para la licitación particular (artículo 8).

Además, resulta del Reglamento nº 1723/81 del Consejo, de 24 de junio de 1981 (DO L 172, p. 14; EE 03/22, p. 73), que ha establecido las normas generales de dicho régimen, que el objetivo de éste es establecer ayudas que eleven el precio de la mantequilla a un nivel comparable al practicado para la mantequilla de intervención (segundo considerando).

Puede concluirse, pues, que el objeto de dicho régimen de ayuda se realiza cuando los particulares interesados logran procurarse a dicho precio la mantequilla.

Ahora bien, en mi opinión, la Comisión no ha demostrado que ése no haya sido el caso en el Reino Unido.

La Comisión ha invocado la existencia del precio más bajo de la leche cuando ésta se destinaba a la elaboración de mantequilla en pastillas. Pero dicho precio se aplicaba únicamente en este preciso supuesto, y su existencia no me parece que se haya caracterizado por impedir a los productores de pastelería o de helados alimenticios procurarse mantequilla a granel a un precio similar al de intervención. Debe desestimarse, pues, dicha pretensión.

C. *Argumentos basados en la diferenciación del precio de la leche según el destino de la leche desnatada*

La Comisión sostiene que la diferenciación de los precios de la leche entera utilizada en la elaboración de mantequilla o nata, según el destino de la leche desnatada obtenido con motivo de dicha elaboración, supuso un obstáculo al normal funcionamiento de los regímenes de ayuda comunitaria para la leche desnatada líquida destinada a la alimentación del ganado, por un lado, y a la obtención de caseína, por otro.

La Comisión se basa en el hecho de que el precio de la leche entera era más elevado cuando la leche desnatada resultante se destinaba a una de estas dos utilizaciones que cuando la leche desnatada se destinaba a la obtención de leche en polvo.

Según ella, se reduce el nivel real de la ayuda si se obliga al usuario de la leche desnatada líquida a pagar la leche a un precio más elevado en origen. Si se hubiese practicado un precio único para la leche, el precio efectivo de venta de la leche desnatada habría sido más bajo y las ayudas habrían alcanzado mejor sus objetivos.

Aquí también procede examinar concreta y separadamente estos dos tipos de ayudas.

1. La leche desnatada destinada a la alimentación del ganado

El Reglamento nº 986/68 del Consejo, de 15 de julio de 1968, por el que se establecen las normas generales relativas a la concesión de ayudas para la leche desnatada y la leche desnatada en polvo destinadas a la alimentación animal (DO L 169, p. 4; EE 03/02, p. 194), prevé que estará supeditado el pago de la ayuda para la leche desnatada a la industria láctea a la condición de que ésta no haya cobrado la leche desnatada tratada a un precio superior a un posible precio máximo; que dicho precio máximo tendría como meta garantizar la realización del objetivo pretendido por dicha ayuda, a saber, que la mayor cantidad posible de leche des-

natada se utilice en su estado líquido para la alimentación animal; que dicho precio debe establecerse de manera que se proteja el interés que representa la utilización de leche desnatada para la alimentación animal; que, por esta razón, es conveniente fijarlo teniendo en cuenta las medidas de intervención en favor de la leche desnatada y la leche desnatada en polvo, así como de los precios de alimentos comparables para animales (segundo considerando).

Ahora bien, el Reino Unido sostuvo, y esto no fue nunca negado por la Comisión, que la leche desnatada destinada a dicha utilización no fue vendida nunca a un precio superior a dicho precio máximo de salida de la industria láctea.

Una perturbación del régimen de ayuda podría, no obstante, derivarse del hecho de que se fijase el precio de la leche desnatada destinada a la obtención de leche en polvo a un nivel tan bajo que las industrias lácteas no tuviesen interés en revender la leche a los agricultores, sino que resultase más ventajoso para ellas transformarla en leche en polvo.

El Reglamento nº 1105/68 de la Comisión, de 27 de julio de 1968, relativo a las modalidades de concesión de las ayudas para la leche desnatada destinada a la alimentación animal (DO L 184, p. 24, EE 03/02, p. 218) fija el precio máximo de dicha leche en función, entre otras cosas, del valor de la leche desnatada resultante del precio de intervención de la leche desnatada en polvo (sexto considerando).

Se puede suponer, pues, que no se perturba dicho mecanismo de ayuda cuando se entrega la leche desnatada a los fabricantes de leche en polvo a un precio que no es inferior al valor de la leche desnatada resultante del precio de intervención de la leche desnatada en polvo.

Ahora bien, en el punto 20.14 de su escrito de contestación, el Reino Unido declara que «en el caso de la leche desnatada en polvo, el precio del mercado en el Reino Unido es cercano al precio de intervención» (supongo que «cercano» quiere decir ligeramente superior).

El Reino Unido añade que «para determinar el «valor de la leche desnatada» cuando ésta se utiliza para su transformación en leche en polvo, es necesario hacer una estimación del precio de venta en el mercado de la leche desnatada en polvo y deducir los costes, principalmente los costes de deshidratación».

La Comisión no ha demostrado que la aplicación de este modo de cálculo haya dado lugar a un precio de entrega de la leche desnatada a los fabricantes de leche en polvo inferior al equivalente del precio de intervención.

He llegado, por consiguiente, a la conclusión de que el régimen de precios diferenciados aplicado en el Reino Unido no ha perturbado el régimen de ayudas comunitarias relativo a la leche desnatada destinada a la alimentación animal.

2. La leche desnatada destinada a la obtención de caseína

El Reglamento nº 987/68 del Consejo, de 15 de julio de 1968 (DO L 169, p. 6; EE 03/02, p. 196), por el que se establecen las normas generales relativas a la concesión de una ayuda para la leche desnatada transformada en caseína y en caseinatos, prevé, en su artículo 3, el principio siguiente.

La ayuda proporcionada al fabricante de caseína o de caseinatos «se fijará de tal manera que los ingresos por la venta de leche desnatada transformada en caseína o en caseinatos correspondan a los obtenidos por la venta de leche desnatada transformada en leche desnatada en polvo, calculados:

— en función del precio de intervención, o

— en función del precio del mercado de la leche desnatada en polvo spray de primera calidad, si dicho precio fuere superior al precio de intervención.

Si algunas medidas comunitarias tuvieren como efecto el aumento, en un Estado miembro, del precio al que el organismo de intervención compra la leche desnatada en polvo, podrá aumentarse la ayuda en una cantidad correspondiente en dicho Estado miembro».

Dicho artículo vincula, pues, de manera indisoluble, la ayuda y el precio de la leche desnatada destinada a la obtención de caseína y de caseinatos, por un lado, y el precio de la misma clase de leche destinada a la obtención de leche en polvo, por otro.

El hecho de que los MMB vendiesen la leche desnatada a precios diferentes según que se aplicase a uno u otro destino, resultaba contrario, pues, a los principios básicos de dicho régimen de ayudas, y ha debido perturbar su funcionamiento.

Conclusiones

Comparto el juicio que hace la Comisión en las páginas 19 y 20 de su demanda, según el cual el Reino Unido es responsable del sistema de precios aplicado por los MMB.

En la medida indicada a lo largo de las presentes conclusiones, tengo el honor de proponer a este Tribunal que declare que, al autorizar a los MMB:

— a aplicar un sistema de doble precio a la leche entera utilizada en la elaboración de mantequilla, según se destine a la venta a granel, en un caso, o a la venta en pastillas, en el otro,

y

— a practicar precios diferentes para la leche entera utilizada en la elaboración de mantequilla y nata, según que la leche desnatada obtenida con motivo de dicha elaboración se destine a la fabricación de leche en polvo o de caseínas y caseinatos,

el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 1422/78 del Consejo y del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 1565/79 de la Comisión.

Al haber dado la razón en lo esencial a la Comisión, considero que el Reino Unido deberá abonar las costas, incluidas las de la parte coadyuvante.