CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. G. FEDERICO MANCINI

presentadas el 7 de octubre de 1986 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El Tribunal de grande instance de Saint-Brieuc (Francia) pregunta si determinadas normas nacionales, relativas a la organización de los mercados agrícolas, son compatibles con el Derecho agrícola comunitario y con las normas de competencia previstas en el Tratado de Roma.

En Francia, la Ley nº 933, de 8 de agosto de 1962, complementaria de la Ley de orientación agrícola (JORF de 10.8.1962, p. 7962), prevé la posibilidad de crear organizaciones de productores a fin de que «en los límites de su competencia y de las facultades que se les confieren, adopten normas encaminadas a organizar y a disciplinar la producción y la comercialización, a estabilizar las listas (de los precios) [...], y a orientar la actividad de sus miembros hacia las exigencias del mercado» (artículo 14). Dichas organizaciones están a su vez autorizadas para agruparse en «comités económicos» en orden a armonizar las normas de origen asociativo que se refieren a un mismo sector en el ámbito de una determinada región agrícola; y aquellos comités a los que les sea reconocida una cierta experiencia pueden conseguir, a través de una orden interministerial, que determinadas normas comunes se impongan obligatoriamente *erga omnes*, esto es, también a los productores que operan en la misma zona, pero que no están afiliados a la organización. El Decreto puede, además, autorizar al comité a «recaudar derechos de inscripción o contribuciones calculadas sobre la base del valor de los productos, sobre la base de las superficies cultivadas, o sobre ambos parámetros conjuntamente» (artículo 17).

Pues bien, apoyándose en la citada ley, se aplicaron extensivamente, por Decreto de 27 de julio de 1966, determinadas normas adoptadas por el Comité económico-agrícola regional de las frutas y hortalizas de Bretaña (en lo sucesivo: «Cerafel») al conjunto de los productores de coliflores y de alcachofas de la región y, mediante un segundo Decreto de la misma fecha, a los productores de patatas. A través de dichos Decretos se imponía la obligación: a) de declarar anualmente las superficies cultivadas de cada uno de los productos en cuestión; b) de respetar las normas (llamadas «de calidad») sobre selección, calibre, peso y presentación; c) de vender la totalidad de la producción en los mercados públicos autorizados por el comité; d) de observar la norma del «precio de retirada», y de ingresar la contribución correspondiente en el fondo de intervención del comité para el mantenimiento de dicho régimen; e) de contribuir a un fondo especial para iniciativas publicitarias y propagandísticas.

Al verificar el cumplimiento de tales obligaciones, el Cerafel comprobó que el señor Le Campion, productor de coliflores no afiliado, había omitido declarar la superficie de sus cultivos y no había pagado las cotizaciones correspondientes a las campañas

* Traducido del italiano.

1979-1982. Demandado ante los Tribunales, el Sr. Le Campion alegó que la aplicación extensiva de las normas adoptadas por el Cerafel a todos los productores de la zona era incompatible con los principios recogidos en el artículo 39 del Tratado CEE y con las normas sobre la organización común de mercados. Por otra parte, en ausencia de una autorización expresa por parte de la Comisión de las Comunidades Europeas, las normas de la Ley nº 933 debían considerarse contrarias al principio del «mercado abierto» recogido por los artículos 85 y siguientes del Tratado.

El Tribunal de Saint-Brieuc suspendió entonces su pronunciamiento y, mediante resolución de 2 de julio de 1985, sometió al Tribunal de Justicia la cuestión que resumo en estos términos: ¿puede un comité económico-agrícola prevalerse de una excepción a las normas de libre competencia establecidas por el apartado 1 del artículo 85 del Tratado CEE para extender al conjunto de los productores del país o de la región en cuestión las normas adoptadas por sus miembros?

2. En el transcurso del procedimiento presentaron observaciones las partes en el asunto principal, el Gobierno francés y la Comisión. Son particularmente interesantes las intervenciones de ésta última y del Cerafel; pues, en efecto, permiten identificar con mayor precisión los términos del problema sobre el que este Tribunal está llamado a pronunciarse.

El litigio —se dice— se refiere esencialmente al pago de las contribuciones que el Sr. Le Campion adeuda al comité agrícola en virtud de un Decreto interministerial de aplicación extensiva relativo a las coliflores y a las alcachofas. Ahora bien, a diferencia de lo que sucede con las patatas tempranas, tales hortalizas están comprendidas en una organización común de mercados, la de los hortofrutícolas, que actualmente viene regulada por el Reglamento de base nº 1035/72, de 18 de mayo de 1972 (DO L 118, p. 1; EE 03/05, p. 258); debemos pues partir de esta fuente para decidir, en primer lugar, si una medida nacional como aquella en la que se apoya el Cerafel es o no legítima. Podrá decirse que en el sector de las frutas y hortalizas existe también, desde 1983, un régimen *comunitario* de aplicación extensiva, por otra parte muy similar al modelo francés (Reglamentos nº 3284/83 y nº 3285/83 del Consejo, de 14 de noviembre de 1983, DO L 325, pp. 1 y 8; EE 03/29, pp. 112 y 119). La observación es correcta. Pero, por lo que se refiere a las coliflores y a las alcachofas, dicha normativa no entró en vigor hasta el 1 de octubre de 1985, por lo que no puede incidir en la esencia de la cuestión que ha sido planteada ante este Tribunal de Justicia, que debe ser resuelta a la luz de los principios vigentes en el momento en que tuvieron lugar los hechos del asunto principal.

Examinemos ahora dichos principios. El primero se deriva del considerando 10 del Reglamento nº 1035/72. Para el legislador de Bruselas, «la formación de organizaciones de productores, que prevean la obligación para sus asociados de someterse a determinadas normas, en particular en lo referente a la comercialización», no perjudica el funcionamiento de la organización común de mercado de las frutas y hortalizas, sino que puede contribuir eficazmente a la realización de sus objetivos.

En consecuencia, en el ámbito de la organización común, comités como Cerafel tienen un pleno derecho de ciudadanía; se da, sin embargo, la circunstancia de que los artículos 13 al 15 del Reglamento no contienen, al definir sus competencias y sus límites, previsión alguna sobre la posibilidad de apli-

car extensivamente, mediante un acto del poder público, la eficacia de las disposiciones que de ellos emanan a los productores no afiliados. Dicho de otra manera, estamos ante una laguna: que, sin embargo, ha sido colmada por una de las sentencias de este Tribunal. Al afrontar un problema análogo en muchos aspectos —el de la legitimidad comunitaria de una norma nacional que obligaba a determinados productores a inscribirse en un organismo creado para incentivar la producción y la venta de manzanas y de peras— este Tribunal declaró, en efecto, que dicha norma «no puede considerarse incompatible con las disposiciones [del Reglamento nº 1035/72] salvo que la actividad del organismo esté, a su vez, en contradicción con dichas disposiciones» (sentencia de 13 de diciembre de 1983, asunto 222/82, Apple and Pear Development Council contra Lewis, Rec. 1983, pp. 4083 a 4122) *(traducción provisional).*

Estas palabras, aplicadas al caso que nos ocupa, permiten llegar a una primera conclusión: en ausencia de normas comunitarias específicas, debe considerarse legítimo un régimen nacional que aplique extensivamente a los productores independientes de la región las obligaciones previstas por un organismo agrícola, siempre que dichas obligaciones o las consecuencias que se derivarían de su aplicación extensiva, no sean contrarias a las normas del Reglamento nº 1035/72.

3. Llegados a este punto, para resolver la duda del Juez bretón no queda sino revisar, a la luz del criterio así identificado, las normas asociativas a las que se refiere el Decreto de 27 de julio de 1966. Conforme a la primera —obligación de declarar las superficies cultivadas— el Cerafel observa que la recogida de los datos relativos a la producción le permite iniciar investigaciones dirigidas a mejorar la calidad y la venta de las hortalizas y que los resultados de estos estudios también son útiles para los productores no afiliados. Dicho en otros términos, la eficacia *erga omnes* de dicha disposición se traduce en un beneficio para todo el sector regional de las frutas y hortalizas; no puede, por ello, considerarse contraria a la organización común que, como es sabido, persigue idénticos objetivos (véase, en este sentido, la letra a) del apartado 1 del fallo de la citada sentencia en el asunto 222/82).

Pasemos a las disposiciones sobre la selección, el peso y el calibre de los productos. A este respecto, observo, por una parte, que una vez instaurada una organización común de mercados, «los Estados miembros deben abstenerse de cualquier medida» que sea adecuada para anular u obstaculizar su eficacia (sentencia de 29 de noviembre de 1978, asunto 83/78, Pigs Marketing Board contra Redmond, Rec. 1978, pp. 2347 a 2372); y, por otra parte, que en el caso de autos, el legislador comunitario ha establecido normas de calidad precisas para las coliflores y las alcachofas (Reglamentos nº 23 de 4 de abril de 1962, DO nº 30, pp. 965/62, Anexo II, y nº 58 de 15 de junio de 1962, DO nº 56, p. 1607, Anexo I), poniendo así en práctica un sistema al que se le ha reconocido «naturaleza exhaustiva» por parte del Tribunal de Justicia, [letra c) del apartado 1 del fallo de la citada sentencia en el asunto 222/82]. Ahora bien, las normas que en dicho sistema adopta el comité pueden ser divergentes; puede suceder, por lo tanto, que el acto de la autoridad nacional que les dota de eficacia *erga omnes* anule dicho sistema y, por ello mismo, infrinja el deber de abstención a que he aludido.

Seguidamente hay que considerar la obligación de vender la totalidad de la producción exclusivamente en los mercados públicos autorizados por el Cerafel, y la de contribuir

al régimen del «precio de retirada». La imposición de la primera de dichas obligaciones tiene como objetivo —se dice— la tutela de los productores asociados ante las perturbaciones del mercado bretón de las frutas y hortalizas sobre el que los comerciantes al por mayor y los transportistas ejercen un dominio casi hegemónico. La imposición de la segunda pretende, en cambio, impedir que los precios de mercado desciendan más allá de un límite (exactamente el precio de retirada), por debajo del cual resulta más útil, desde el punto de vista económico, renunciar a la venta y compensar a los productores con una indemnización por las cantidades no vendidas. Pues bien, la aplicación extensiva *erga omnes* de tales obligaciones —se añade— estabiliza el mercado en aún mayor medida al consentir al Cerafel el control eficaz no sólo de la totalidad de la producción regional, sino también de su comercialización.

Adelanto que no cabe duda de la legitimidad de los objetivos a que tienden ambas disposiciones. En efecto, el artículo 13 del Reglamento de base establece que la constitución de una organización de productores supone para sus afiliados la obligación «de aplicar, en materia de [...] comercialización, las normas (por ella) adoptadas» y «de vender por (su) mediación [...] el total de su producción». Por otra parte, el legislador comunitario ha considerado deseable que, para estabilizar las cotizaciones, dichas organizaciones puedan intervenir «en el mercado, en particular, aplicando un precio [...] por debajo del cual se retiren de la venta los productos de sus asociados» (considerando nº 12 del Reglamento de base). El párrafo 3 del apartado 1 del artículo 15 de este mismo texto precisa, por otra parte, que «para la financiación de tales medidas [...] los productores asociados constituirán un fondo de intervención que se nutrirá de cotizaciones obtenidas de las cantidades puestas en venta».

Es un hecho, sin embargo, que, como demuestra su tenor literal, estas disposiciones tienen un ámbito *limitado*: que, dicho de otra manera, se dirigen exclusivamente a los asociados y a los miembros de la organización. La normativa *general* promulgada por el legislador comunitario para el sector de las frutas y hortalizas se basa, en cambio, en el principio del «mercado abierto»: esto es, de tal índole que «todos los productores (tengan) libre acceso a èl» y que actúe exclusivamente sobre la base de los «instrumentos jurídicos contemplados (por la) organización (común)» (sentencia en el asunto 83/78), ya citada, apartado 57) *(traducción provisional).* De lo que se deriva, a mi juicio, que las normas del Cerafel son compatibles con dicha organización mientras su aplicación se reduzca únicamente a los sujetos que las han adoptado; en tanto que su aplicación extensiva *erga omnes* supondría en la práctica la sustitución del régimen común por un régimen especial que el Reglamento de base no desaprueba e incluso alienta, pero que quiere reservar a los afiliados.

Por lo que se refiere, en particular, a la obligación de vender la totalidad de la producción en los mercados autorizados por el comité, la aplicación extensiva es inaceptable ya que no permitiría a los productores independientes «efectuar libremente las compras y las ventas, [...] en las condiciones establecidas por la normativa comunitaria»; y, en cuanto al sistema del «precio de retirada», su aplicación extensiva a los no afiliados es ilegítima porque les impediría beneficiarse «*directamente* de las medidas de intervención y de cualquier otra medida estabilizadora del mercado (prevista) por la organización común» (sentencia en el asunto

83/78, ya citada, apartado 58, el subrayado es mío) *(traducción provisional).*

He de recordar, en efecto, que, además del mencionado sistema, el artículo 19 del Reglamento de base prevé un régimen de intervenciones aplicables a todos los productores cuando las autoridades comunitarias hagan constar la existencia de una situación de «grave crisis». Pues bien, una vez aplicadas extensivamente al conjunto de los productores bretones, las normas del Cerafel acabarían por desbaratar el *modus operandi* de este doble mecanismo: como acertadamente observa la Comisión, el régimen del artículo 19 perdería toda razón de ser y la estabilización del mercado se realizaría a un nivel más alto que el previsto por la organización común. Es obvio que, en ausencia de una normativa comunitaria relativa a la aplicación extensiva, consecuencias de este tipo deben considerarse incompatibles con el funcionamiento de dicha organización.

Queda por verificar la legitimidad de la última obligación impuesta por el Cerafel: pagar las cotizaciones para el desarrollo de las campañas publicitarias que el Comité promueve. Se desprende de las actuaciones que una parte importante de tales sumas se destina, efectivamente, a nutrir un fondo para la propaganda de los productores y la promoción de las ventas, mientras que la parte restante sirve para cubrir los gastos de gestión soportados por el Comité. Por otra parte, resulta que los productores no afiliados tienen que pagar la mitad de lo que pagan los afiliados.

Dicho esto, conviene volver a la sentencia en el asunto 222/82. En ella afirmó este Tribunal que «en el caso de que una cuota (se trataba, en concreto, de la cuota de inscripción al Apple and Pear Development Council) sirva para financiar a una entidad que desarrolla en parte una actividad incompatible con el Derecho comunitario [...]», las disposiciones del Reglamento nº 1035/72 «se oponen a la obligación (de pagarla) impuesta a los productores»; y añadió que «compete al Juez nacional decidir si, considerada la importancia de la actividad incompatible, dicha circunstancia anula la legitimidad de la cuota e implica la exención, total o parcial, de la misma» [letra c), del apartado 3 del fallo]. *(traducción provisional). Mutatis mutandis,* la misma solución se impone en el caso que nos ocupa.

4. El examen realizado hasta este momento conduce a la conclusión de que, excepto en lo que se refiere a la declaración de las superficies cultivadas, las obligaciones previstas en el Decreto interministerial sobre coliflores y alcachofas obstaculizan, de ser extensivamente aplicadas a todos los productores de la región, el correcto funcionamiento de la organización común de mercados y son, por lo tanto, incompatibles con las normas del Reglamento de base nº 1035/72.

En tales condiciones, resulta superfluo verificar si la disposición controvertida es también incompatible con las normas de competencia previstas en el Tratado de Roma. Semejante examen estaría justificado en relación con el Decreto de aplicación extensiva relativo a las patatas tempranas, esto es, a un producto para el que no existe actualmente una organización común. Pero, como he recordado en el apartado 2, el litigio entre el Cerafel y el Sr. Le Campion únicamente se refiere al incumplimiento de las obligaciones relativas a la producción y a la comercialización de las coliflores. Este aspecto del problema, planteado por el Juez *a quo,* es ajeno, por lo tanto, al asunto principal y puede dejarse de lado.

5. Sobre la base de las consideraciones precedentes, propongo contestar como sigue a la cuestión planteada por el Tribunal de grande instance de Saint-Brieuc, mediante resolución de 2 de julio de 1985, en el asunto promovido por el Cerafel contra el Sr. Le Campion:

En ausencia de una normativa comunitaria que autorice expresamente la aplicación extensiva de las normas adoptadas por un comité regional de productores en un sector agrícola determinado, las normas del Reglamento nº 1035/72, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas, impiden que un Estado miembro adopte disposiciones administrativas por las que se aplique extensivamente, a los productores no afiliados al citado comité, la obligación de vender la totalidad de la producción en los mercados públicos autorizados por éste último, de aplicar las normas relativas a la selección, peso, calibre y presentación y de respetar el sistema del precio de retirada.

Compete al Juez nacional declarar si, considerada la importancia de la actividad incompatible desarrollada por el comité, dicha circunstancia anula la legitimidad de las cotizaciones impuestas a los productores no afiliados y conlleva la exención total o parcial de las mismas.