# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO

presentadas el 17 de noviembre de 1988 *

*Señor Presidente,*
*Señores Jueces,*

1. El Reglamento nº 136/66 del Consejo, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las materias grasas, estableció una ayuda para la producción de aceite de oliva. El apartado 2 del artículo 5 de dicho Reglamento, en su versión de 18 de mayo de 1982 (Reglamento nº 1413/82 del Consejo [DO L 162 de 12.6.1982, p. 6; EE 03/25, p. 163]), dispone lo siguiente:

«La ayuda será concedida:

— a los oleicultores miembros de una organización de productores reconocida en aplicación del presente Reglamento, en función de la cantidad de aceite efectivamente producida;

— a los demás oleicultores, en función del número y de la capacidad productiva de los olivos que cultiven, etc. [...].»

2. El apartado 1 del artículo 20 *quater* establece una serie de siete criterios que deben reunir las organizaciones de productores para que puedan ser reconocidas. El primero de ellos prevé que:

«las organizaciones de productores [...] deberán estar compuestas por oleicultores individuales u organizaciones de producción y de valorización de aceitunas y de aceite de oliva que agrupen únicamente a oleicultores».

3. Si las organizaciones de productores pueden, pues, estar integradas por «organizaciones de producción», pueden, asimismo, federarse en el marco de «uniones», las cuales también pueden ser objeto de un reconocimiento oficial (véase, en particular, el apartado 3 del artículo 5 y el apartado 2 del artículo 20 *quater*).

4. El Reglamento nº 2261/84 del Consejo, de 17 de julio de 1984, adoptado en virtud del Reglamento nº 136/66, aprobó las normas generales relativas a la concesión de la ayuda a la producción de aceite de oliva (DO L 208 de 3.8.1984, p. 3; EE 03/31, p. 232). El referido Reglamento prevé condiciones suplementarias en lo relativo al reconocimiento de las organizaciones de productores y de sus uniones, y, en el apartado 2 de su artículo 20, recoge la disposición transitoria siguiente:

«Para garantizar el respeto de los objetivos contemplados en el presente Reglamento, y teniendo en cuenta los *problemas específicos* que pueden producirse en determinados Estados miembros al aplicarse tales disposiciones, los Estados miembros de que se trate, previa consulta a la Comisión y tomando en consideración *criterios suplementarios*, podrán conceder, por un período transitorio de tres campañas a partir de la campaña 1984/1985, un reconocimiento provisional a las organizaciones de productores y a sus uniones que lo soliciten.»

5. Que únicamente las cooperativas puedan ser reconocidas como organizaciones de productores no lo disponen ni ese Reglamento ni el Reglamento nº 2711/84 de la

* Lengua original: francés.

Comisión, de 26 de septiembre de 1984, por el que se establecen determinadas modalidades de aplicación del Reglamento nº 2261/84 para la campaña 1984/1985 en lo relativo a las organizaciones de productores de aceite de oliva y a sus uniones (DO L 258 de 27.9.1984, p. 12).

6. En aplicación del apartado 2 del artículo 20 del Reglamento nº 2261/84, la República Helénica notificó a la Comisión los «criterios suplementarios», mediante télex fechado el 19 de septiembre de 1984. Posteriormente, el 25 de octubre de 1984, el Ministro de Agricultura griego firmó la Orden Ministerial nº 330358, que supeditaba a dichos criterios el reconocimiento de las organizaciones de productores. El plazo de este modo transcurrido entre la notificación de los criterios y la promulgación de la Orden Ministerial probablemente no era suficiente para permitir que la Comisión estudiase a fondo dichos criterios y comunicase sus observaciones a las autoridades griegas. Pero la Comisión, en cualquier caso, no tomó posición hasta el final del mes de enero de 1985.

7. La República Helénica tiene razón cuando alega que la Comisión, al comportarse de esa manera, no actuó con la diligencia necesaria (en lo relativo a este concepto, véase, principalmente, la sentencia de 11 de diciembre de 1973, Lorenz/Alemania, 120/73, Rec. 1973, p. 1471).

8. Por el contrario, no compartimos la opinión de la República Helénica según la cual el recurso se ha quedado sin objeto habida cuenta de que los criterios suplementarios habrán dejado de tener fuerza legal con anterioridad a la fecha en la que recaiga la sentencia del Tribunal de Justicia. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende, en efecto, que el ejercicio de la acción sigue conservando interés incluso cuando se cese en el incumplimiento con posterioridad al plazo determinado con arreglo al párrafo 2 del artículo 169 (el plazo fijado por la Comisión en el dictamen motivado). En particular, el referido interés puede consistir en sentar las bases de la responsabilidad en la que puede incurrir un Estado miembro en relación con quienes obtienen derechos de dicho incumplimiento (véase, principalmente, la sentencia de 7 de febrero de 1973, Comisión/Italia, 39/72, Rec. 1973, p. 111).

9. Con mayor razón deberá ser así cuando, como en el caso de autos, el recurso haya sido interpuesto en un momento en que la disposición objeto de litigio se estuviese aplicando todavía (15 de abril de 1987).

10. Veamos ahora el fondo del litigio, cuyo origen radica en el apartado 3 de la mencionada Orden Ministerial de 25 de octubre de 1984, redactada de la siguiente manera:

«Las organizaciones de productores contempladas en los apartados 1 y 2 deberán estar autorizadas para llevar a cabo, por cuenta de sus miembros y bajo su responsabilidad, cualesquiera operaciones comerciales de recolección, distribución o venta de productos oleícolas. Los miembros —personas físicas— participarán en la organización o estarán representados en la misma mediante organizaciones locales constituidas en el ámbito de un municipio o conjunto de municipios limítrofes, que estén dotadas de personalidad jurídica y persigan objetivos económicos y sociales. (Los miembros) se comprometerán a facilitar a la organización información relativa a la totalidad de sus actividades agrarias. Este apartado tendrá validez para tres (3) campañas de comercialización, a partir de la campaña 1984/1985» *(traducción no oficial).*

11. La Comisión estima que los referidos criterios adicionales rebasan los límites de las facultades atribuidas a los Estados miembros en virtud del párrafo 2 del artículo 20 del Reglamento nº 2261/84. Según la Comisión, además, la combinación de esos cri-

terios tiene como efecto dar lugar a discriminaciones arbitrarias entre productores, con infracción del apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE. Para la Comisión, los criterios en cuestión no se relacionan en realidad con problemas específicos, sino que tienen por efecto limitar el reconocimiento exclusivamente a las asociaciones de cooperativas agrarias (denominadas cooperativas de segundo grado). La Comisión añade que dichos criterios excluyen, *a priori* y con carácter general, todas las demás formas de organizaciones de productores que pueden ofrecer las garantías necesarias.

12. La República Heléncia afirma, por su parte, que «la única finalidad de establecer criterios suplementarios era la transparencia y la objetividad de las actividades de las empresas aceiteras, así como de las actividades de las organizaciones de productores» (escrito de dúplica, apartado 3, párrafo 3). Así pues, el Estado miembro demandado no sostiene que existieran en Grecia «problemas específicos» (en el sentido del párrafo 2 del artículo 20 del Reglamento nº 2261/84) que hicieran necesario tomar «en consideración criterios suplementarios» que tuvieran por objeto o efecto excluir ciertas formas de organizaciones de productores. Por lo demás, niega que hubiese tenido la intención de reconocer exclusivamente a las cooperativas y de excluir a las sociedades mercantiles. El Estado miembro demandado admite, por consiguiente, la tesis de la Comisión según la cual, al adoptar las disposiciones de que se trata, el Consejo no se preocupó de la forma jurídica de las organizaciones de productores, sino únicamente de la eficacia de las mismas en la perspectiva de un funcionamiento riguroso del régimen de las ayudas a la producción.

13. Por consiguiente, el litigio se reduce al extremo de determinar si, a pesar de la actitud de principio del Gobierno griego, los textos que cita la Comisión tienen como *efecto* impedir el reconocimiento de las organizaciones de productores de aceite de oliva que revistan una forma jurídica distinta de la cooperativa.

14. Señalemos, en primer lugar, que no se puede imputar a la República Helénica el haber limitado el reconocimiento a las organizaciones de productores «de segundo grado», es decir, a las organizaciones integradas por otras organizaciones. La segunda frase del apartado 3 de la Orden Ministerial está redactada, en efecto, de la siguiente manera: «Los miembros —personas físicas— *participarán* en la organización *o* estarán *representados* en la misma mediante organizaciones locales [...]» *(traducción no oficial).* La yuxtaposición de las nociones de participación y de representación deja abierta la posibilidad del reconocimiento de organizaciones a las que las personas físicas se adhieran directamente.

15. Así pues, el único problema es, en efecto, el de determinar si las únicas organizaciones de productores que pueden ser reconocidas en Grecia son las cooperativas o las asociaciones de cooperativas.

16. La definición que de las organizaciones recoge el Ministerio griego es la siguiente:

«Las organizaciones de productores [...] deberán estar autorizadas para llevar a cabo, por cuenta de sus miembros y bajo su responsabilidad, cualesquiera operaciones comerciales de recolección, distribución o venta de productos oleícolas» *(traducción no oficial).*

17. Ciertamente los términos «cualesquiera operaciones comerciales de recolección, distribución o venta de productos oleícolas» recuerdan mucho a los del apartado 3 del artículo 18 de la Ley griega nº 1541 de cooperativas, en donde puede leerse lo siguiente:

«La cooperativa se hará cargo de la producción de sus socios, que le será entregada de conformidad con el apartado 3 del artículo 11, producción ésta que distribuirá y comer-

cializará con arreglo a las decisiones de la asociación de cooperativas agrarias a la que pertenezca, y dentro del marco general establecido, para la comercialización del producto de que se trate, por la asociación cooperativa central del sector correspondiente» *(traducción no oficial).*

18. Por otra parte, la letra b) del apartado 2 del artículo 49 de la Ley prevé que *la asociación* de cooperativas:

«cuidará de la distribución, comercialización y publicidad de los productos de sus miembros. Resultará aplicable, por consiguiente, lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 18» *(traducción no oficial).*

19. Sin embargo, este parecido entre el texto de la Orden Ministerial y el de la Ley no puede constituir, por sí mismo, un argumento decisivo, pues resulta difícil imaginar para qué puede servir una organización de productores, sea cual sea su forma jurídica, si no es para llevar a cabo la recolección, distribución o venta de los productos agrarias cultivados o recolectados por sus miembros.

20. Lo que sí nos llama la atención en el citado pasaje de la Orden Ministerial es el que la organización sólo pueda actuar bajo la responsabilidad de sus *miembros.* Aun cuando el texto no está desprovisto de cierta ambigüedad, creemos que la expresión «bajo su responsabilidad» se refiere a los «miembros» y no a las «organizaciones de productores», como parece creer la Comisión (véase p. 7 del texto francés del recurso). Esta fórmula excluye, pues, el reconocimiento de toda organización que revista la forma de una sociedad en la que los accionistas sólo respondan de las pérdidas hasta la cuantía de su aportación a la sociedad (sociedad anónima según el Derecho griego; artículo 33 de la Ley de comercio de 19 de abril de 1835) o de una sociedad en la que de las deudas sociales únicamente responda la sociedad con su patrimonio (sociedad de responsabilidad limitada: apartado 1 del artículo 1 de la Ley nº 3190/1955).

21. Por su parte, el artículo 17 de la Ley nº 1541/85 de cooperativas agrarias prevé lo siguiente:

«1) Los socios responderán de las obligaciones de la cooperativa para con los terceros hasta el límite del triple del valor de su participación social y por una parte igual a la deuda de cada uno de ellos. Los Estatutos podrán prever la posibilidad de aumentar el grado de responsabilidad de los socios mediante decisión de la Asamblea General de miembros, adoptada con observancia del quórum especial y de la mayoría que prevé el apartado 2 del artículo 25.[1]

»2) La responsabilidad personal de los socios por las deudas de la cooperativa únicamente se hará efectiva cuando los acreedores no hayan podido satisfacer sus créditos con los activos de la cooperativa o las obligaciones de garantía, extendiéndose la referida responsabilidad incluso a las deudas contraídas con anterioridad a su ingreso en la cooperativa.

»3) Del mismo modo, el socio será responsable, incluso después de haber abandonado la cooperativa, de las deudas contraídas en el período en el que fue miembro de la misma. Las acciones de los terceros contra los socios prescribirán al año de la baja de estos últimos.

1 — Un quórum de los dos tercios de la totalidad de los socios, una mayoría reforzada de dos tercios de los socios presentes.

»4) La responsabilidad del socio cesará transcurrido un año desde la fecha en que la sociedad se declare en liquidación, salvo si en el transcurso del año se ejercitase una acción contra la sociedad.

»5) No podrá decretarse la prisión subsidiaria del socio por las deudas de la cooperativa para con los terceros o el Estado» *(traducción no oficial).*

22. Es verdad que el referido texto no prevé tampoco la responsabilidad ilimitada de los socios de las cooperativas. No obstante, la responsabilidad de los socios no se circunscribe a la cuantía de su aportación. Por consiguiente, puede considerarse que la fórmula que figura en la Orden Ministerial constituye un argumento que viene en apoyo de la tesis de la Comisión.

23. Por último, debemos hacer constar que la Orden Ministerial de 10 de enero de 1985, por la que se establece la lista de las organizaciones y uniones de organizaciones reconocidas para la campaña oleícola 1984/1985, sólo cita en su exposición de motivos la Ley de cooperativas agrarias, pero no la legislación relativa a los restantes tipos de sociedades. No nos parece convincente la objeción de la República Helénica consistente en afirmar que no resultaba necesario citar esa última legislación habida cuenta de que, de hecho, en aquella lista figuraban únicamente cooperativas. Semejante texto, destinado a ser reproducido varias veces seguidas, en nuestra opinión, debería revestir una forma intemporal y hacer referencia a toda la legislación pertinente, aunque una parte de la misma no resultase aplicable durante un determinado año.

24. En apoyo de su tesis, la Comisión invoca, además, el hecho de que únicamente las cooperativas fueron efectivamente reconocidas y de que fueron denegadas las solicitudes de todas las sociedades anónimas. El Gobierno griego replica que las sociedades anónimas en cuestión no reunían los requisitos de los Reglamentos comunitarios. Por nuestra parte, creemos que la lista de las organizaciones reconocidas, en la que figuran los nombres de 77 asociaciones o uniones de cooperativas y ningún nombre de sociedad mercantil, constituye otro elemento que prueba que la definición de las organizaciones de productores contenida en la primera frase del apartado 3 de la Orden Ministerial nº 330358, de 25 de octubre de 1984, excluye efectivamente determinados tipos de organizaciones de productores por el único motivo de su forma jurídica,[2] lo que constituye una restricción indebida del ámbito de aplicación del Reglamento nº 2261/84 del Consejo. Semejante restricción resulta asimismo contraria al principio de no discriminación entre productores agrarios que figura en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE, principio al que han de atenerse los Estados miembros cuando adoptan medidas relativas a la organización común de mercados agrarios en aplicación de un Reglamento comunitario.[3]

25. En vista de todo lo expuesto, ¿resulta necesario examinar también la manera en que esa misma Orden Ministerial define las organizaciones locales mediante las que los oleicultores individuales pueden hacerse representar en el seno de las organizaciones de productores? No lo creemos indispensable, habida cuenta de que el problema del reconocimiento sólo afecta a las organizaciones de productores propiamente dichas, pero no a las «organizaciones de producción y de valorización de aceitunas y de aceite de oliva que agrupen únicamente a oleicultores», organizaciones de las que pueden estar compuestas las primeras, según la letra a)

2 — Véase sentencia de 18 de diciembre de 1986 (Villa Banfi, 312/85, Rec. 1986, p. 4039, y sentencia de 24 de febrero de 1988 (Groupement de producteurs de coton, 8/87, Rec. 1988, p. 1001).

3 — Véase sentencia de 26 de abril de 1988 (Apesco, 207/86, Rec. 1988, p. 2151).

del apartado 1 del artículo 20 *quater* del Reglamento nº 136/66.

26. Únicamente por si el Tribunal de Justicia no comparte esta opinión, diremos unas palabras más acerca de este segundo aspecto.

27. La Comisión insiste en el hecho de que los términos «organizaciones locales constituidas en el ámbito de un municipio o conjunto de municipios limítrofes, que estén dotadas de personalidad jurídica y persigan objetivos económicos y sociales» han sido tomados también de diferentes disposiciones de la Ley griega de cooperativas agrarias. El artículo 1 de dicha Ley define, en efecto, la cooperativa agraria como «una cooperativa voluntaria de agricultores que tiene por objeto el *desarrollo económico, social y cultural* de sus miembros, en régimen de empresa común, mediante su cooperación en condiciones de igualdad y su asistencia mutua». El artículo 4 prevé que la cooperativa se constituirá a nivel local (en el ámbito de un municipio o conjunto de municipios limítrofes).

28. Por consiguiente, y aunque subsista cierta duda, nosotros creemos que se puede admitir que las cooperativas son las únicas organizaciones locales que se ajustan a los criterios que figuran en la Orden Ministerial.

29. En *conclusión*, proponemos al Tribunal de Justicia que estime el recurso interpuesto por la Comisión y que declare que, al reservar el reconocimiento a las organizaciones de productores de aceite de oliva que «deberán estar autorizadas para llevar a cabo, por cuenta de sus miembros y bajo su responsabilidad, cualesquiera operaciones comerciales de recolección, distribución o venta de productos oleícolas, y cuyos miembros —personas físicas— participarán en la organización o estarán representados en la misma mediante organizaciones locales constituidas en el ámbito de un municipio o conjunto de municipios limítrofes, que estén dotadas de personalidad jurídica y persigan objetivos económicos y sociales», la República Helénica ha excluido determinados tipos de organizaciones de productores por el único motivo de su forma jurídica y, por lo tanto, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento (CEE) nº 2261/84 del Consejo, de 17 de julio de 1984, por el que se adoptan las normas generales relativas a la concesión de la ayuda a la producción de aceite de oliva y a las organizaciones de productores, así como las que le incumben en virtud del apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE.

30. En consecuencia, deberá condenarse en costas a la República Helénica.