# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 11 de mayo de 2000 *

## I. Introducción

1. El presente procedimiento prejudicial versa sobre la cuestión de si las normas relativas a la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos en virtud de las cuales se fija, en particular, el precio indicativo de la leche se oponen a una disposición nacional que pretende promover la celebración de acuerdos interprofesionales sobre el precio mínimo de la leche entre, por un lado, los productores y, por otro, la industria de transformación o de distribución (en ocasiones, este precio podría ser superior al precio de la leche fijado por la Comunidad).

## II. Hechos y cuestión prejudicial

2. De la resolución de remisión se desprenden los siguientes hechos que dieron lugar al litigio principal: el Sr. Cristoforo Bertinetto (en lo sucesivo, «demandante») es ganadero y productor de leche. Celebró con Biraghi SpA (en lo sucesivo, «demandada»), empresa que produce derivados de la leche, un contrato de suministro de leche durante el período comprendido entre abril de 1991 y marzo de 1992. El precio no era un elemento del contrato que la demandada negociara con cada uno de los proveedores ni que, por tanto, se derivara de la aceptación de una propuesta efectuada por cada uno de ellos: a todos los proveedores se les aplicaba el mismo precio, que dependía de la evolución del mercado. Entre abril de 1991 y marzo de 1992, el demandante percibió, por cada litro de leche, cantidades variables que algunas veces se correspondían con el precio indicativo fijado a nivel comunitario. Sin embargo, otras veces los precios pagados se situaban por debajo de los fijados por Unalat (en representación de las asociaciones de productores de leche) y Assolatte (en representación de las empresas de transformación de leche, incluida la demandada) en el acuerdo interprofesional celebrado con arreglo a lo dispuesto en la Ley nº 88, de 16 de marzo de 1988 [1] (en lo sucesivo, «Ley nº 88/88»).

3. En el procedimiento principal, el demandante ha alegado que el precio fijado en el acuerdo interprofesional es vinculante para todas las empresas afiliadas a Assolatte. En su opinión, bajo ninguna circunstancia puede pagarse a los productores un precio inferior al establecido en dicho acuerdo. En consecuencia, sostiene que procede condenar a la demandada al pago de la diferencia.

* Lengua original: alemán.

1 — Para el texto de la Ley, véase la sección III, número 2, *infra*.

4. A estas alegaciones, la demandada respondió que los acuerdos interprofesionales celebrados de conformidad con la Ley nº 88/88 no son vinculantes. Según afirma, la Ley se limita a remitirse a las normas de Derecho privado sobre el contrato de mandato. El precio fijado en los acuerdos ni siquiera es vinculante para los miembros de la asociación. En consecuencia, la demandada sostiene que procede desestimar el recurso del demandante.

5. En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente estima que procedería estimar el recurso —siempre que sean aplicables las normas relativas a la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos— si el acuerdo interprofesional obligara a la industria de transformación a pagar el precio acordado por su asociación sectorial. En cambio, procedería estimar la pretensión de la demandada si el acuerdo interprofesional sólo contuviera indicaciones que los diferentes miembros de las asociaciones pudieran ignorar. Para poder decidir cuál de estas tesis es la correcta, el órgano jurisdiccional remitente examina la Ley nº 88/88, que introdujo y reguló los acuerdos interprofesionales. En su opinión, son varias las disposiciones que apuntan en el sentido del carácter vinculante de los acuerdos. Así, en el artículo 2, letra d), se dispone que «los acuerdos interprofesionales [...] tienen por objeto fijar de antemano los precios de los productos». En el artículo 8, apartado 3, se dispone que la otra parte se obliga a «pagar el precio fijado en los acuerdos». Por tanto, no es necesaria ninguna otra manifestación de voluntad de los miembros de la asociación para que el contenido del acuerdo interprofesional les obligue: su carácter vinculante se deriva de la Ley y es suficiente que el comprador pertenezca a la asociación que ha celebrado el acuerdo.

6. Por último, el órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión de que el presente caso podría estar comprendido, en particular, dentro del ámbito de aplicación del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 804/68,[2] que regula la fijación del precio indicativo para la totalidad de la leche vendida por los productores en el curso de una campaña lechera.

7. En efecto, según el órgano jurisdiccional remitente, la Ley nº 88/88 contiene disposiciones que, dependiendo de la interpretación que se haga de la norma comunitaria, podrían ser contrarias a ésta:

a) los acuerdos interprofesionales son vinculantes [artículo 2, letra d), y artículo 8, apartado 2];

b) los acuerdos deben fijar el precio mínimo o los criterios para su determinación [artículo 5, letra b)];

2 — Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146).

c) en el caso de que no se alcancen acuerdos por propia iniciativa de las partes, está previsto que el Ministro dell'agricoltura e delle foreste (Ministro de Agricultura y Bosques) las convoque oficialmente, a petición de una de ellas (artículo 4);

d) del mismo modo, el Assesore regionale all'agricoltura (Delegado regional de Agricultura) debe, a petición de una de las partes, convocar a ambas partes para propiciar la celebración de acuerdos como los previstos en el artículo 7 (artículo 7, apartado 2);

e) las partes de estos acuerdos deben promover la celebración de contratos de compraventa de los productos y comprobar que los contratos celebrados cumplen con lo estipulado en los propios acuerdos (artículo 8, apartado 1);

f) las empresas que hayan celebrado contratos con arreglo a lo dispuesto en los acuerdos interprofesionales tendrán preferencia frente a las demás empresas en la concesión de ayudas a la modernización y la reestructuración del sector agroalimentario (artículo 12).

8. En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente planteó a este Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, la siguiente cuestión de interpretación:

«¿Prohíbe el artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, al Estado italiano que regule mediante Ley la celebración de acuerdos interprofesionales que tengan por objeto fijar de antemano los precios de la leche con arreglo al procedimiento establecido en la Ley nº 88, de 16 de marzo de 1988, con todas las consecuencias previstas en ésta?»

## III. Marco jurídico

### 1) *Derecho comunitario*

Reglamento nº 804/68

9. Por lo que respecta a la fijación del precio indicativo de la leche, en el artículo 3 se dispone lo siguiente:

«1. Se fijara cada año, para la Comunidad, un precio indicativo para la leche, antes del

1 de agosto para la campaña lechera que empiece el año siguiente.

[...]

2. El precio indicativo será el precio de la leche que se procurará asegurar para la totalidad de la leche vendida por los productores en el curso de la campaña lechera, según las perspectivas del mercado de la Comunidad y de los mercados exteriores.

3. [...]

4. [...]»

2) *Derecho nacional*

Ley de 16 de marzo de 1988 por la que se regulan los acuerdos interprofesionales y los contratos de cultivo y compraventa de productos agrícolas [3]

«Artículo 1

1) La presente Ley regula los acuerdos interprofesionales con objeto de favorecer el desarrollo de la producción agrícola y la organización de los mercados agrícolas con arreglo a las grandes líneas y a los objetivos de la planificación agroalimentaria nacional.

[...]

Artículo 2

1) Los acuerdos interprofesionales tendrán por objeto:

a) regular el volumen de la producción agrícola con el fin de que se corresponda con la demanda en los mercados nacionales y exteriores y se alcance el equilibrio y la estabilidad del mercado;

[...]

d) fijar por anticipado los precios de los productos o los criterios para determinarlos, con el fin de permitir planificar los cultivos;

[...]

3 — GURI nº 69, de 23 de marzo de 1988.

Artículo 5

1) [...] para alcanzar los objetivos de la presente Ley, en los acuerdos interprofesionales se fijará, en particular:

[...]

b) el precio mínimo o, en el caso de acuerdos plurianuales, los criterios para su determinación, con especial referencia a la dinámica de los costes de producción, los plazos, las modalidades de pago y los eventuales anticipos del precio;

[...]

Artículo 8

[...]

3) La otra parte se compromete a:

[...]

b) pagar el precio fijado con arreglo a los acuerdos.

[...]

Artículo 12

1) En la concesión de las ayudas a la modernización y la reestructuración de la industria de transformación y distribución del sector agroalimentario, tendrán preferencia aquellas empresas que hayan celebrado contratos de cultivo y compraventa con arreglo a lo dispuesto en los acuerdos interprofesionales.

2) En la concesión de ayudas a la agricultura, tendrán preferencia —sin perjuicio de los criterios de prioridad establecidos en las disposiciones jurídicas vigentes— aquellos productores agrícolas que sean miembros de una asociación y celebren contratos de cultivo y compraventa con arreglo a lo dispuesto en los acuerdos interprofesionales.»

10. Para un resumen del contenido de las restantes disposiciones de la Ley nº 88/88 pertinentes en el presente caso, me remito a las consideraciones formuladas por el órgano jurisdiccional remitente (véanse los puntos 5 y 7 *supra*).

## IV. Alegaciones de las partes

11. La demandada sostiene la tesis según la cual el Reglamento nº 804/68 se opone a una disposición nacional que tiene por objeto fijar un precio uniforme para la leche, sea por el método que sea.[4] Pues bien, los artículos 4 y 7 de la Ley nº 88/88 persiguen precisamente este objetivo, ya que contemplan la convocatoria de oficio de las partes con el fin de que celebren el acuerdo interprofesional. En este contexto se inscribe también el artículo 12 de la Ley nº 88/88, que establece un trato preferencial para los signatarios del acuerdo interprofesional a efectos de la concesión de ayudas a la modernización y la reestructuración con el fin de inducir a las partes a celebrar uno de estos acuerdos y, por ende, a fijar un precio uniforme.

12. El Gobierno italiano señala que la Ley nº 88/88 no prevé ninguna intervención directa ni la fijación de precios por parte de las autoridades públicas. Además, no existe ninguna relación entre un acuerdo interprofesional a efectos de la Ley nº 88/88 y la fijación del precio indicativo con arreglo al artículo 3 del Reglamento nº 804/68. Siempre según el Gobierno italiano, el precio indicativo no puede interpretarse como un precio de comercialización idéntico en toda la Comunidad, sino como un umbral a partir del cual se aplican los mecanismos de intervención de la organización común de mercados del sector de que se trate. En cambio, el precio de comercialización se determina en función de la evolución del mercado. Así, recientes investigaciones ponen de manifiesto que dicho precio varía considerablemente entre los diferentes Estados miembros. Por ello, el Gobierno italiano considera que la Ley nº 88/88 no es incompatible con el Reglamento nº 804/68.

13. La Comisión señala, en primer lugar, que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Estados miembros no deben promover ni favorecer la formación de precios a la producción en el caso de los productos para los que existe una organización común de mercados. En consecuencia, los Estados miembros infringirían el Reglamento nº 804/68 si intervinieran en la formación de los precios de tal modo que se fijaran precios distintos del precio indicativo vigente en la Comunidad, ya que ello provocaría, en última instancia, una distorsión del mercado común. Además, la Comisión alega que cualquier intervención del Estado en la formación de los precios puede falsear la competencia en el mercado común. Aquellas disposiciones nacionales que faciliten los acuerdos entre empresas son, a juicio de la Comisión, contrarias a las normas sobre la competencia de la Comunidad y constituyen una infracción de los artículos 5 y 85 del Tratado CE (actualmente artículos 10 CE y 81 CE, respectivamente).

4 — En el caso de que los acuerdos interprofesionales fueran inaplicables por esta razón, procedería desestimar el recurso en el procedimiento principal.

## V. Apreciación

14. Este Tribunal de Justicia ya se ha ocupado en varias ocasiones de cuestiones relativas a la compatibilidad de las normas de la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos con disposiciones jurídicas de los Estados miembros relativas a la fijación de los precios de la leche. En particular, las disposiciones italianas correspondientes han sido objeto de examen en varias ocasiones. [5]

15. A este respecto, el Tribunal de Justicia examinó en primer lugar los elementos fundamentales de la normativa comunitaria. De conformidad con el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 804/68 cada año se fija para la Comunidad un precio indicativo para la leche. Con arreglo al artículo 3, apartado 2, este precio indicativo es el precio de la leche que se procurará asegurar para la totalidad de la leche vendida por los productores en el curso de la campaña lechera, concretamente según las perspectivas de comercialización en el mercado de la Comunidad y en los mercados exteriores.

16. En caso de que no existan medidas de intervención directa en relación con la leche, el apoyo al precio de la leche se instrumenta, en particular, mediante el sistema de precios de intervención establecido en el artículo 5 del Reglamento nº 804/68 para determinados productos transformados. El objetivo de estos precios de intervención consiste en garantizar que se alcanza el precio indicativo de la leche en las condiciones expuestas en el artículo 3 del Reglamento nº 804/68, es decir, en particular, en consonancia con las leyes de mercado dentro de la Comunidad.

17. Para alcanzar este objetivo, el Reglamento contiene además un sistema de protección en las fronteras comunitarias, constituido, en particular, por exacciones reguladoras que pretenden compensar la diferencia entre el precio umbral y el precio franco frontera de un determinado producto lácteo. Junto a esto, el Reglamento nº 804/68 contempla la posibilidad de conceder restituciones a la exportación cuya cuantía es la misma en toda la Comunidad, pero que puede fijarse en niveles diferentes para cada país tercero de destino.

18. Uno de los principales objetivos de la organización de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos consiste, por tanto, en garantizar a los productores de leche un precio de la leche que tienda al precio indicativo. Los mecanismos previstos en el Reglamento para alcanzar este objetivo están bajo el control exclusivo de la Comunidad. [6]

19. En su sentencia en el asunto Toffoli, [7] el Tribunal de Justicia debía pronunciarse

5 — Sentencias de 6 de noviembre de 1979, Toffoli (10/79, Rec. p. 3301); de 7 de febrero de 1984, Comisión/Italia (166/82, Rec. p. 459), y de 27 de abril de 1988, Comisión/Italia (225/86, Rec. p. 2271). En relación con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las medidas unilaterales de fijación de los precios de los productos agrícolas adoptadas por los Estados miembros, véanse también, por ejemplo, las sentencias de 23 de enero de 1975, Galli (31/74, Rec. p. 47); de 18 de octubre de 1979, Buys (5/79, Rec. p. 3203), y de 6 de noviembre de 1979, Joseph Danis (asuntos acumulados 16/79 a 20/79, Rec. p. 3327).

6 — Véase la sentencia Toffoli, citada en la nota 5 *supra*, apartado 11.

7 — Citada en la nota 5 *supra*.

sobre la compatibilidad de la Ley italiana nº 306/75 —posteriormente sustituida por la Ley nº 88/88, de la que se trata en el presente asunto— con el Reglamento nº 804/68. La situación jurídica entonces vigente se le presentaba al Tribunal del siguiente modo: con arreglo a la ley entonces vigente que, entre otras, contenía disposiciones relativas a la fijación del precio a la producción de la leche, los productores pertenecientes a una asociación debían respetar, en la producción y la venta de leche, las normas y programas adoptados por dicha asociación. Además, los productores pertenecientes a la asociación estaban obligados a vender la leche a través de su asociación. El precio a la producción de la leche se determinaba, independientemente del uso a que estuviera destinada, para cada campaña y para cada región, mediante negociaciones colectivas con la participación de los diferentes agentes económicos interesados. Los acuerdos alcanzados entre las partes eran publicados y pasaban a ser vinculantes para las partes. En el caso de que las partes no alcanzaran un acuerdo de este tipo en el plazo de treinta días tras el inicio de la campaña, el precio a la producción de la leche era fijado por una comisión designada mediante decreto del presidente de la región. La decisión adoptada por esta comisión también era publicada y era vinculante para las partes.

20. Al Tribunal de Justicia se le planteó la cuestión prejudicial de si el Reglamento nº 804/68 prohibía al Estado italiano atribuir por ley a sus autoridades administrativas la competencia para fijar los precios a la producción de la leche.

21. Partiendo de los objetivos de la organización común de mercados, el Tribunal de Justicia señaló, a este respecto, que «en los sectores regidos por una organización común de mercados, máxime cuando dicha organización se basa en un régimen común de precios, los Estados miembros ya no pueden intervenir, mediante disposiciones nacionales unilaterales, en el proceso de formación de los precios regulados, en la misma fase de producción o de comercialización, por la organización común. De ello se desprende que una legislación nacional que tenga por objeto promover y favorecer, sea por el método que sea, la fijación de un precio a la producción de la leche uniforme, ya sea por acuerdo entre las partes o por decisión de las autoridades, a nivel nacional o regional, se sitúa, por su propia naturaleza, fuera del ámbito de las competencias reservadas a los Estados miembros y viola el principio, establecido en el Reglamento nº 804/68 y, más concretamente, en su artículo 3, de la aplicación de un precio indicativo a la producción para la leche vendida por los productores comunitarios en el curso de la campaña lechera, según las perspectivas de comercialización en el mercado de la Comunidad y en los mercados exteriores». [8]

22. En consecuencia, el Tribunal de Justicia respondió a la respuesta planteada en aquel asunto que «la fijación directa o indirecta del precio a la producción de la leche por parte de un Estado miembro es incompatible con la organización común de mercados

8 — Sentencia Toffoli, citada en la nota *5 supra*, apartado 12.

en el sector de la leche y de los productos lácteos».

23. Esta afirmación fue confirmada por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 7 de febrero de 1984 en un procedimiento por incumplimiento seguido contra la República Italiana (una vez más en relación con la Ley nº 306/75). El Tribunal de Justicia declaró la existencia de una infracción del Derecho comunitario, ya que la Ley italiana preveía la fijación de un precio a la producción de la leche uniforme por una comisión designada mediante decreto del presidente de la respectiva región. [9] El Tribunal de Justicia señaló asimismo que el Derecho comunitario se opone a cualquier disposición legal que prevea cualquier intervención por parte de una autoridad pública nacional o regional para promover y favorecer la fijación mediante acuerdo de un precio a la producción de la leche uniforme. [10]

24. Así pues, cabe señalar que una legislación nacional que tiene por objeto promover o favorecer la fijación de un precio a la producción de la leche uniforme mediante acuerdo o en virtud de un acto de las autoridades a escala nacional o regional —*independientemente del método elegido*— es incompatible con el Reglamento nº 804/68.

9 — Sentencia Comisión/Italia (166/82), citada en la nota 5 *supra*, apartado 24.

10 — *Ibidem*, apartado 25.

25. En relación con el presente caso, esto significa que debe examinarse si la República Italiana fijó directa o indirectamente los precios a la producción de la leche y, de este modo, infringió el Reglamento nº 804/68.

26. En su resolución de remisión, el órgano jurisdiccional remitente mencionó una serie de criterios que, a su juicio, indican que las autoridades públicas promovieron o favorecieron al menos indirectamente la fijación de un precio a la producción uniforme. Así se señala, en particular, que los acuerdos interprofesionales controvertidos son vinculantes y que deben fijar el precio mínimo o los criterios para su determinación. En el caso de que no se alcance un acuerdo por propia iniciativa de las partes, se prevé que el Ministro de Agricultura y Bosques convoque oficialmente a ambas partes, a petición de una de ellas. También el Delegado de Agricultura del Gobierno regional debe, a petición de una de las partes, convocar a ambas para propiciar la celebración de acuerdos interprofesionales. Las partes que hayan alcanzado tales acuerdos deben promover la celebración de contratos de compraventa de los productos y comprobar que los contratos celebrados cumplen con lo estipulado en los acuerdos. Por último, las empresas que han celebrado contratos con arreglo a lo dispuesto en los acuerdos interprofesionales tienen preferencia frente a las demás empresas en la concesión de ayudas a la modernización y

la reestructuración del sector agroalimentario.

27. De la combinación de estos criterios se desprende que, si bien el Estado no fija directamente el precio a la producción de la leche, al menos promueve la celebración de acuerdos interprofesionales al efecto. Mediante la celebración de estos acuerdos interprofesionales, las partes obtienen ventajas en forma de ayudas a las que, de otro modo, no tendrían acceso. También el carácter vinculante del acuerdo interprofesional, conjuntamente con la convocatoria de las partes por las autoridades públicas, sustenta la tesis de la intervención indirecta del Estado en la fijación de los precios a la producción.

28. Pues bien, dado que cualquier mecanismo de fijación de estos precios —independientemente del método elegido— viola el principio establecido en el Reglamento nº 804/68, especialmente en su artículo 3, según el cual debe procurarse un precio indicativo a la producción para la leche vendida por los productores según las perspectivas de comercialización en el mercado de la Comunidad y en los mercados exteriores, procede considerar que una legislación nacional de este tipo es incompatible con la correspondiente organización común de mercados.

29. Para concluir, debe señalarse asimismo que corresponde al órgano jurisdiccional nacional analizar los hechos de que se trata y determinar y, en particular, interpretar las disposiciones jurídicas nacionales aplicables en el procedimiento principal.

30. En consecuencia, procede declarar que las disposiciones jurídicas nacionales en virtud de las cuales un Estado miembro promueve o favorece la celebración de acuerdos interprofesionales que implican la fijación de precios a la producción para la leche son incompatibles con la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos establecida mediante el Reglamento nº 804/68. Dado que, con arreglo a la Ley nº 88/88, estos acuerdos son vinculantes para las partes y además éstas tienen preferencia en la concesión de ayudas, carece de pertinencia determinar si el propio Estado miembro participa directamente en la fijación de los precios a la producción.

## VI. Costas

31. Los gastos efectuados por el Gobierno italiano y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

## VII. Conclusión

32. En virtud de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial:

«El artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, se opone a disposiciones como las contenidas en la Ley (italiana) nº 88/88 de 16 de marzo de 1988, que, al regular la celebración de acuerdos interprofesionales, asignan a las partes de dichos acuerdos la función de fijar de antemano los precios de la leche de acuerdo con los procedimientos establecidos en dicha Ley y con las consecuencias jurídicas que de ésta se derivan.»