CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS

presentadas el 20 de abril de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. La presente petición de decisión prejudicial presentada por el Verwaltungsgericht (tribunal administrativo) de Frankfurt surge de un litigio sobre si la demandante tiene derecho, para la campaña 1983/1984, a la ayuda a la producción prevista por la normativa comunitaria en relación con las cerezas en almíbar.

2. En la resolución de remisión no se exponen los hechos del presente caso, pero de los autos se deduce que la demandante, Stute Nahrungsmittelwerke GmbH & Co. KG (en lo sucesivo, «Stute»), adquirió en julio de 1983 cerezas a la sociedad Rudolf Bargstedt, Hamburg, Obsterzeugerorganisation GmbH (en lo sucesivo, «Bargstedt») con vistas a su transformación en cerezas en almíbar.

3. El Reglamento de base en el presente asunto es el Reglamento (CEE) nº 516/77 del Consejo, de 14 de marzo de 1977 (DO L 73 de 21.3.1977, p. 1), por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas. Dicho Reglamento fue modificado por el Reglamento (CEE) nº 1152/78 del Consejo, de 30 de mayo de 1978 (DO L 144 de 31.5.1978, p. 1), por el que se establece un régimen de ayudas a la producción a favor de determinados productos transformados a base de frutas y hortalizas. Las razones por las cuales se estableció este régimen se exponen en el preámbulo del Reglamento de la siguiente forma:

«Considerando que los precios de producción de determinados productos transformados a base de frutas y hortalizas, que tienen una importancia especial en las regiones mediterráneas de la Comunidad, son considerablemente superiores a los de los terceros países; que esta diferencia de precios amenaza con mantenerse en las próximas campañas; que procede, por consiguiente, hacer que los productos comunitarios sean más competitivos adoptando las medidas necesarias que permitan vender dichos productos a precios competitivos en relación con los practicados por los principales terceros países productores [...]

Considerando que procede establecer a tal fin un régimen de ayuda a la producción que permita la fabricación de los productos de que se trata a un precio inferior al que resultaría del pago de un precio remunerativo a los productores de productos frescos; que este régimen debe ir unido a un sistema de contratos que garantice a un tiempo el suministro regular de las industrias de transformación y que los transformadores paguen un precio mínimo a los productores» *(traducción no oficial).*

4. Los requisitos de fondo a los que estaba sometido el régimen de ayuda a la producción figuraban en el artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1152/78, el cual añadió

* Lengua original: inglés.

nuevos artículos 3 *bis*, 3 *ter* y 3 *quater* al Reglamento de base. El apartado 1 del artículo 3 *bis* disponía que, a partir del inicio de la campaña 1978/1979, se establecería un régimen de ayuda a la producción en favor de los productos reproducidos en el anexo I *bis*, obtenidos a partir de frutas y hortalizas cosechadas en la Comunidad. El apartado 2 del artículo 3 *bis* estaba redactado como sigue:

«El régimen previsto en el apartado 1 se basa en contratos que vinculan, dentro de la Comunidad, por una parte, a productores o a sus asociaciones o uniones reconocidas y, por otra, a transformadores o sus asociaciones o uniones legalmente constituidas. Estos contratos, suscritos por una duración mínima por fijar, deben precisar las cantidades de materia prima a que se refieren, el programa de suministros a los transformadores y el precio que se pagará a los productores. Una vez celebrados, los contratos serán transmitidos a los organismos designados por los Estados miembros interesados, los cuales tiene la responsabilidad de controlar el cumplimiento de los contratos.»

El apartado 3 del artículo 3 *bis* establecía el método de cálculo del precio mínimo fijado para los suministros efectuados en virtud de estos contratos.

5. El artículo 3 *ter* determinaba el método por el cual debía calcularse el importe de la ayuda. El artículo 3 *quarter* definía el procedimiento por el cual debían fijarse las modalidades de aplicación de los artículos 3 *bis* y 3 *ter*, incluidas las modalidades de fijación del importe de la ayuda y del precio mínimo.

6. El Reglamento (CEE) nº 1152/78 no se aplicaba a las cerezas en almíbar. Las cerezas en almíbar no figuraban entre los productos enumerados en el anexo I *bis*, incluido en el Reglamento de base por el artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 1152/78. El régimen de ayuda a la producción fue ampliado a este producto mediante el Reglamento (CEE) nº 1639/79 del Consejo, de 24 de julio de 1979 (DO L 192 de 31.7.1979, p. 3) que introdujo nuevas modificaciones en el Reglamento de base y modificó el anexo I *bis* incluyendo las cerezas en almíbar.

7. De los autos se deduce que la demandada en el procedimiento principal, representada por el Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (oficina federal para la alimentación y los bosques), denegó la solicitud de ayuda a la producción presentada por Stute basándose en el contrato celebrado con Bargstedt, debido a que, a pesar de reunir todos los demás requisitos previstos en el Reglamento (CEE) nº 516/77, tal como fue modificado, Bargstedt no podía ser considerada como una asociación de productores reconocida en el sentido de estas disposiciones. Según el Bundesamt, Bargstedt estaba controlada por el Sr. Rudolf Bargstedt, socio principal, que era mayorista y no productor de frutas y hortalizas. Durante el período considerado, el Sr. Bargstedt disponía de 68 votos de un total de 103 votos previstos por los estatutos de la sociedad.

8. Stute, por un lado, alegó que Bargstedt había sido reconocida por la Freie und Hansestadt Hamburg, autoridad competente a tal fin, como organización de productores con derecho a beneficiarse de las intervenciones en virtud del Reglamento (CEE) nº 1035/72 del Consejo, de 18 de mayo de 1972, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas (DO L 118 de 20.5.1972,

p. 1; EE 03/05, p. 258). Stute alegó igualmente que la situación de socio principal de Bargstedt no tenía incidencia alguna sobre su estatuto de organización de productores; los productores habían disfrutado de suficientes derechos de control para que la sociedad tuviera el carácter de organización de productores. Al no tener el socio principal la facultad de tomar decisiones por sí sólo, el control de la gestión recaía en un consejo (Beirat), compuesto exclusivamente por productores y con derecho de veto.

9. Basándose en estos argumentos, el Tribunal administrativo de Frankfurt solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciara sobre las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Cuáles son las exigencias mínimas que debe satisfacer una asociación de productores "reconocida", con arreglo a las disposiciones respectivas del apartado 2 del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 516/77 del Consejo, de 14 de marzo de 1977 (DO L 73 de 21.3.1977, p. 1), del apartado 1 del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 988/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 (DO L 103 de 16.4.1984, p. 11) y del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 426/86 del Consejo, de 24 de febrero de 1986 (DO L 49 de 27.2.1986, p. 1)?

En relación con estas exigencias mínimas, ¿deben definirse las asociaciones de productores previstas en el artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 516/77 con arreglo a las disposiciones del artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 1035/72 del Consejo o bien de conformidad con las disposiciones del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 1360/78 del Consejo?

2) ¿Implican estas mismas exigencias mínimas que los productores deben disponer de la mayoría de los votos para poder de esta forma influir en el sentido que deseen en las decisiones de las asociaciones reconocidas, estando excluido con ello que un miembro de una agrupación de productores de este tipo, que no sea él mismo productor, disponga de la mayoría de los votos o basta con que los productores dispongan, en su calidad de socios minoritarios, de medios de control y de derechos de veto?

3) ¿Constituye la observancia de estas exigencias mínimas un requisito para tener derecho a las ayudas cuando se reúnen los demás requisitos para ello y en especial cuando la autoridad competente ha reconocido a la agrupación de productores? ¿cabe, por tanto, invocar la protección de la confianza legítima en favor de la agrupación de productores y de sus compradores?»

10. Stute, el Gobierno de la República Federal de Alemania, el Gobierno griego y la Comisión presentaron observaciones no sólo sobre la interpretación que debe darse a los artículos 3 *bis*, 3 *ter* y 3 *quarter* del Reglamento de base, conforme fue modificado, sino también sobre un número considerable de otros Reglamentos que guardan relación con la definición de las organizaciones de productores y con conceptos afines en contextos diferentes. El Reglamento (CEE) nº 1035/72, cuyo título II se refiere a las organizaciones de productores, ha sido objeto de un interés especial. El artículo 13 de dicho Reglamento define dicha expresión de la siguiente forma:

«Con arreglo al presente Reglamento, se entenderá por "organización de productores" cualquier organización de productores de

frutas y hortalizas constituida a iniciativa de los propios productores con el fin, en particular:

— de promover la concentración de la oferta y la regulación de los precios en la fase de producción para uno o varios de los productos citados en el artículo 1;

— de poner a disposición de los productores asociados los medios técnicos adecuados para el acondicionamiento y la comercialización de los productos considerados,

y que implique para los productores asociados la obligación:

— de vender por mediación de la organización de productores el total de su producción del o de los productos a título del o de los cuales se hubieren asociado, pudiendo autorizar, no obstante, la organización a los productores a no someterse a tal obligación para determinadas cantidades;

— de aplicar, en materia de producción y de comercialización, las normas adoptadas por la organización de productores con objeto de mejorar la calidad de los productos y adaptar el volumen de la oferta a las exigencias del mercado.»

Sin embargo, es preciso señalar que esta definición encaja dentro del sentido de este Reglamento concreto. No está claro en absoluto que deba admitirse esta misma definición en otros contextos. El artículo 14 del Reglamento autoriza a los Estados miembros a conceder ayudas a las organizaciones de productores para estimular su constitución y facilitar su funcionamiento, y dichas organizaciones desempeñan, según resulta claramente del propio artículo 13, un papel importante en la gestión del mercado de las frutas y hortalizas. Es lógico pues esperar encontrar normas detalladas en cuanto a la naturaleza y las funciones de estas organizaciones.

11. El apartado 2 del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 516/77 no se refiere en absoluto a las organizaciones de productores entendidas en este sentido. No se refiere a organizaciones de productores, sino a «productores o sus asociaciones o uniones reconocidas». El establecimiento de un régimen de ayuda a la producción en el Reglamento de base a favor de los productos transformados a base de frutas y hortalizas tenía como único objetivo permitir a los productores de dichos productos adquirir las frutas y hortalizas a productores comunitarios cuyos precios, a falta de ayuda a la producción, serían superiores a los de las importaciones procedentes de terceros países. No se produjo cambio alguno a este respecto cuando el Reglamento de base fue de nuevo modificado por el Reglamento (CEE) nº 988/84 del Consejo (DO L 103 de 16.4.1984, p. 11), al que se hace referencia también en las cuestiones prejudiciales, ya que su artículo 3 *bis* reproduce en lo esencial la misma expresión de «productores o sus asociaciones o uniones reconocidas». El Reglamento (CEE) nº 426/86 del Consejo (DO L 49 de 27.2.1986, p. 1) derogó y vino a sustituir al Reglamento (CEE) nº 516/77 como Reglamento de base por el que se establece la organización común de mercados en el sector de productos transformados a base de frutas y hortalizas. El título I regula la ayuda a la producción y el apartado 1 del artículo 3 reproduce los mis-

mos términos. Estas disposiciones exigen esencialmente que los productos hayan sido transformados a partir de frutas y hortalizas cosechadas en la Comunidad y suministradas en virtud de contratos que vinculan a productores y transformadores. A mi juicio, un productor o una asociación o una unión reconocida de productores no está, pues, obligada a satisfacer ninguna exigencia especial para reunir los requisitos previstos por dichas disposiciones. Por consiguiente, considero que no es posible extraer, en el presente caso, ningún dato de las disposiciones de los otros Reglamentos que se refieren a las organizaciones de productores y a otros conceptos semejantes. El único requisito material es que el vendedor sea un productor o una asociación o una unión de productores, términos que, en mi opinión, deben ser entendidos en su sentido habitual.

12. Es cierto que en la legislación posterior aparece una relación entre los conceptos de organización de productores y de asociación o de unión de productores. Por lo que respecta a la ayuda a los productos transformados a base de tomates, el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 722/88 de la Comisión, de 18 de marzo de 1988 (DO L 74 de 19.3.1988, p. 49) define el término «organización de productores» de la siguiente forma:

«Para la aplicación del apartado 1 *bis* del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 426/86, se entenderá por "asociación de productores":

— las organizaciones de productores constituidas y reconocidas con arreglo al artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 1035/72,

— las asociaciones constituidas con miras a la celebración de los contratos contemplados en el artículo 3; dichas asociaciones serán reconocidas por el Estado miembro interesado siempre que sus miembros no formen parte de organizaciones de productores reconocidas con arreglo al artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 1035/72 y se comprometan a no hacer que otras asociaciones se hagan cargo de toda su producción o parte de ella.»

La legislación anterior no contenía, sin embargo, ninguna definición análoga de la expresión «productores o sus asociaciones o uniones reconocidas» y la introducción en una fecha posterior de una definición especial para otro producto, que tuvo sin duda en cuenta las características especiales del mercado de este producto en dicha época, sólo sirve, a mi juicio, para confirmar que los términos empleados en la legislación anterior debían ser entendidos en su sentido habitual.

13. La referencia a asociaciones o uniones «reconocidas» puede haber causado una cierta confusión ligada a la exigencia de reconocimiento impuesto a las organizaciones de productores. El artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 3284/83 del Consejo, de 14 de noviembre de 1983 (DO L 325 de 22.11.1983, p. 1; EE 03/29, p. 112), modificó el artículo 13 del Reglamento nº 1035/72 añadiendo a los requisitos arriba mencionados la exigencia de que toda organización de productores haya sido «reconocida por el Estado miembro de que se trate» previendo que este reconocimiento debe concederse siempre que las organizaciones de que se trata ofrezcan una garantía suficiente en cuanto a la duración y a la eficacia de su acción. Según la exposición de motivos de este Reglamento, la modificación tiende a garantizar mejor el cumplimiento, por parte de las organizaciones de productores, de las condiciones previstas y a

permitir una determinación más precisa y más adecuada del período de concesión de las ayudas. Esta definición se inscribe también en el marco de la concesión de ayudas a las propias organizaciones de productores.

14. Tampoco creo que se pueda extraer información directa del Reglamento (CEE) nº 1360/78 del Consejo, de 19 de junio de 1978, relativo a las agrupaciones de productores y sus asociaciones (DO L 166 de 23.6.1978, p. 1; EE 03/14, p. 125), al que hacen referencia las cuestiones prejudiciales, pero que sólo se aplica en determinadas regiones de la Comunidad, a saber, en Bélgica, en Italia y en determinadas regiones francesas, pero no en la República Federal de Alemania, y sólo afecta a ciertos productos, sin incluir de su ámbito de aplicación los productos transformados a base de frutas y hortalizas, salvo en Italia. El artículo 5 de dicho Reglamento prevé que las agrupaciones de productores están compuestas, fundamentalmente, por productores individuales. A tenor del apartado 2 del artículo 5, «los Estados miembros concernidos podrán, cuando sus disposiciones nacionales lo prevean, reconocer agrupaciones de productores que incluyan otras personas distintas de las mencionadas en el apartado 1. En tal caso, los estatutos de estas agrupaciones deberán asegurar que los miembros mencionados en el apartado 1 conserven el control de las agrupaciones y de sus decisiones». El apartado 3 del artículo 5 prevé que las uniones están compuestas de agrupaciones de productores reconocidos y perseguirán, a un nivel más amplio, los mismos objetivos que estas últimas. El fin de este Reglamento era de nuevo totalmente diferente, ya que pretendía remediar las graves deficiencias estructurales que afectan a la oferta de ciertos productos agrarios en determinadas regiones, cuyo mercado se caracteriza por un número muy elevado de explotaciones de reducida dimensión e insuficientemente organizadas.

15. En un contexto diferente como el del artículo 3 *bis* del Reglamento de base, lo que el concepto de asociación o de unión «reconocida» implica es, en mi opinión, que la asociación o la unión de que se trata debe tener un determinado carácter de permanencia y no debe haber sido constituida *ad hoc*, con el único fin de permitir a los operadores beneficiarse de la ayuda a la producción. Desde esta misma óptica, los Reglamentos citados por la Comisión, relativos a otros sectores y a otros productos, no suministran dato alguno al presente asunto.

16. Considero pues que la cuestión que verdaderamente se discute en este asunto es si una sociedad como Bargstedt debe ser considerada como productor o como asociación o unión de productores según los términos del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 516/77, y cualquier referencia a las disposiciones contenidas en otros Reglamento resulta impertinente. A mi juicio, las exigencias mínimas que debe satisfacer una asociación o una unión reconocida de productores con arreglo al artículo 3 *bis* no excluye la pertenencia o no de un no productor a una asociación o unión semejante, siempre que esta última esté compuesta fundamentalmente de productores y siempre que estos últimos controlen las actividades de la asociación o de la unión de que se trate. Cuando no se demuestre que se cumplen estas exigencias, un organismo en el que un mayorista tenga la mayoría de los votos no puede ser considerado como productor o asociación o unión de productores con arreglo a dichas disposiciones. Por las razones antes expuestas, el hecho de que dicho organismo sea reconocido como organización de productores al amparo de otras disposiciones comunitarias resulta irrelevante.

17. Respecto a la cuestión siguiente, que trata sobre si el reconocimiento de Bargstedt como organización de productores en virtud de otras disposiciones comunitarias puede suscitar la confianza legítima, creemos que ningún acto de reconocimiento efectuado por las autoridades de un Estado miembro puede convertir en productor o asociación o unión de productores a un organismo que carezca de tal carácter. Si fuera de otro modo, un Estado miembro podría entonces, por medio de un acto unilateral de reconocimiento, otorgar a sus operadores el derecho a beneficiarse de la ayuda a la producción financiada con fondos comunitarios, teniendo dicho acto como único fundamento. En cualquier caso, la cuestión planteada en el presente asunto reposa sobre la premisa de que Bargstedt fue objeto de reconocimiento en el marco de una normativa distinta, y lo que se trata de saber es si tal reconocimiento puede suscitar la confianza legítima. Sin afirmar que ése sea el caso aquí, me parece que si un transformador llegara a creer, debido al comportamiento de las autoridades de un Estado miembro, que reúne los requisitos que le dan derecho a la ayuda a la producción y actuara fiándose de dicho comportamiento, podría admitirse que reclamara a las autoridades nacionales, al amparo de las disposiciones del Derecho nacional, la reparación por las pérdidas sufridas por ello. Sin embargo, incluso en esta hipótesis, considero que una acción semejante sólo se basaría en el Derecho nacional y no se puede sostener que el propio Derecho comunitario le sirva de base.

18. Creo pues que debe darse a las cuestiones remitidas por el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main las siguientes respuestas:

«1) Las exigencias mínimas que debe satisfacer una asociación o unión de productores reconocida con arreglo al artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 516/77 implican que la misma esté compuesta fundamentalmente por productores y que éstos controlen las actividades de la asociación o de la unión que se discute; las disposiciones del artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 1035/72 y del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 1360/78 no resultan pertinentes.

2) Estas mismas exigencias mínimas no excluyen la pertenencia de un no productor a una asociación o unión semejante, a condición de que esté compuesta fundamentalmente por productores y que éstos controlen las actividades de la asociación o del grupo de que se trata. Cuando no se demuestre que se cumplen estas exigencias, un organismo en el que un mayorista tenga la mayoría de los votos no puede ser considerado como productor o asociación o unión de productores con arreglo a estas disposiciones.

3) Si un organismo no satisface las exigencias mínimas para constituir una asociación o una unión de productores con arreglo al artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 516/77, el hecho de que este organismo haya sido reconocido como organización de productores al amparo de otra normativa comunitaria no convierte a este organismo en una asociación o unión de productores en el sentido del artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 516/77. A este respecto, no cabe plantear una cuestión de confianza legítima en Derecho comunitario.»