

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
25 de noviembre de 1986*

En el asunto 218/85,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, en aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, por el Tribunal de grande instance de Saint-Brieuc, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Association comité économique agricole régional fruits et légumes de Bretagne,

y

A. Le Champion,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del apartado 1 del artículo 85 del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres. C. Kakouris, Presidente de Sala; T.F. O'Higgins, T. Koopmans, K. Bahlmann y G.C. Rodríguez Iglesias, Jueces,

Abogado General: Sr. G.F. Mancini

Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Association comité économique agricole régional fruits et légumes de Bretagne, parte demandante en el asunto principal, por el Sr. E. Copper-Royer, Abogado de París,
- en nombre del Sr. Le Champion, parte demandada en el asunto principal, por el Sr. D. Couteau, Abogado de Saint-Brieuc, en la fase escrita del procedimiento, y por el Sr. D. Morin-Lardoux, en la fase oral,

* Lengua de procedimiento: francés.

— en nombre del Gobierno de la República Francesa, por el Sr. Régis de Gouttes, en calidad de Agente, en la fase escrita del procedimiento, y por el Sr. B. Botte en la fase oral, y, en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por sus Consejeros Jurídicos los Sres. Jean-Claude Séché y Giuliano Marengo, en calidad de Agentes,

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 11 de junio de 1986,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de octubre de 1986,

dicta la siguiente

SENTENCIA

Mediante resolución de 2 de julio de 1985, recibida en el Tribunal de Justicia el día 17 de ese mismo mes, el Tribunal de grande instance de Saint-Brieuc planteó, en virtud del artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación de las normas sobre libre competencia que contiene el Tratado, especialmente en el apartado 1 de su artículo 85.

Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre la Association comité économique agricole régional fruits et légumes de Bretaña (en lo sucesivo «Cerafel») y el Sr. Albert Le Champion, agricultor de Pléhédél, en Bretaña, no afiliado a dicha asociación, y relativo a la negativa, por parte de éste último, a someterse a las obligaciones derivadas de la aplicación extensiva a agricultores no afiliados de las normas adoptadas por la asociación.

La Ley francesa nº 62-993, de 8 de agosto de 1962, denominada «Ley complementaria de la Ley de Orientación Agrícola» (JORD de 10 de agosto de 1962, p. 7962), prevé que grupos de productores reconocidos por el Ministerio de Agricultura puedan asociarse para constituir en una región determinada, y en relación con un mismo sector de productos, un «comité económico-agrícola». Los comités económico-agrícolas que justifiquen una experiencia satisfactoria en ciertas disciplinas

pueden solicitar al Ministro de Agricultura que las normas adoptadas por sus miembros en el ámbito de la organización de las producciones, la promoción de las ventas y la puesta a la venta de los productos, se hagan obligatorias para el conjunto de los productores de la región en cuestión. La aplicación extensiva de todas o parte de dichas normas se establece por Decreto ministerial para períodos trienales susceptibles de renovación. Un Decreto de este tipo puede autorizar a un comité económico-agrícola para que solicite a los productores no afiliados una aportación económica, recaudando cotizaciones basadas ya sea en el valor de los productos, ya en las superficies cultivadas, ya en la combinación de ambos elementos.

- 4 En virtud de dicha Ley, dos Decretos interministeriales de 27 de julio de 1966 (JORF del 29.7.1966, p. 6538) aplicaron extensivamente ciertas normas promulgadas por el Cerafel al conjunto de los productores de coliflores, alcachofas y patatas tempranas de la región de Bretaña. Estas normas se refieren sobre todo a la presentación anual de una declaración de las superficies cultivadas, por producto y por variedad; al respeto a las normas de selección, calibre, peso y presentación; a la obligación de pagar la cotización fijada por el comité para cada período en el que se producen retiradas, con vistas a la financiación del fondo de ayuda del mercado; y a la participación en un fondo especial destinado a promover, mediante acciones de publicidad y de propaganda, la venta de los productos de que se trata.
- 5 El Sr. Le Campion, productor de coliflores, se negó a satisfacer sucesivas solicitudes del Cerafel, por las que se le pedía que suministrase una declaración de las superficies cultivadas y que pagara una cotización que debía calcularse a prorrata de las superficies así declaradas. El litigio en el asunto principal se refiere al pago de las cotizaciones de los años 1981 y 1982. El Sr. Le Campion alegó que la aplicación extensiva al conjunto de los productores de la región de las normas establecidas por un comité económico-agrícola infringe los Reglamentos por los que se establece la organización común de mercados así como el principio del «mercado abierto» previsto en los artículos 85 y siguientes del Tratado CEE.
- 6 Al considerar que, de esta suerte, el litigio planteaba un problema de interpretación del Derecho comunitario, el órgano jurisdiccional nacional suspendió su pronunciamiento para solicitar al Tribunal de Justicia que declare:

«si un comité económico-agrícola, creado con el fin de armonizar las normas de producción, de comercialización y de precios, y de aplicar las normas comunes de puesta en venta, puede prevalerse de una excepción a las normas sobre libre competencia establecidas por el apartado 1 del artículo 85 del Tratado CEE para aplicar extensivamente al conjunto de los productores del país o de la región en cuestión las normas adoptadas por sus miembros».

Los términos en que se plantea la cuestión se refieren a la aplicación extensiva de las normas adoptadas por una organización de productores al conjunto de productores de ciertos productos, en una región determinada, cualesquiera que sean estos productos y estén o no sometidos a una organización común de mercados. Pero el litigio en el asunto principal se refiere a la aplicación extensiva de las normas relativas a la producción de coliflores, producto sometido a la organización común de mercados en el sector de las frutas y de las hortalizas, que está regulada por el Reglamento nº 1035/72 del Consejo, de 18 de mayo de 1972 (DO L 118, p. 1; EE 03/05, pp. 258 y ss.)

En tales condiciones, y a fin de ofrecer una respuesta que le sea útil al órgano jurisdiccional nacional, el Tribunal de Justicia considera que la cuestión planteada debe estimarse referida al problema de si, en el sector de las frutas y hortalizas, regulado por una organización común de mercados, el Derecho comunitario se opone a la aplicación extensiva al conjunto de los productores de una región determinada de las normas adoptadas por una organización de productores.

La Comisión ha recordado que la aplicación extensiva de dichas normas a agricultores no afiliados no resulta desconocida en el Derecho comunitario y que, en el ámbito de las frutas y de las hortalizas, el Reglamento nº 3284/83 del Consejo, de 14 de noviembre de 1983, que modifica el Reglamento nº 1035/72 (DO L 325, p. 1; EE 03/29, pp. 112 y ss.), ha admitido el principio de dicha aplicación extensiva; este último Reglamento es el Reglamento de base en el sector de las frutas y hortalizas. El régimen de aplicación extensiva que así se prevé no se aplicó, sin embargo, hasta el 1 de abril de 1985, en virtud del Reglamento nº 1489/84 del Consejo, de 15 de mayo de 1984 (DO L 143, p. 31; EE 03/30, p. 231). El Reglamento nº 1977/85 del Consejo, de 16 de julio de 1985 (DO L 186, p. 2; EE 03/36, p. 86), retrasó esta fecha en relación con ciertos productos, entre ellos las coliflores, al 1 de octubre de 1985.

- 10 Al ser los hechos en cuestión anteriores a dicha fecha, la cuestión planteada debe examinarse con arreglo al Reglamento n° 1035/72 tal y como estaba redactado antes de las modificaciones introducidas por el Reglamento n° 3284/83.
- 11 Debe observarse, en primer lugar, que, en su sentencia de 13 de diciembre de 1983 (Apple and Pear Development Council, 222/82, Rec. 1983, p. 4083), el Tribunal de Justicia hizo constar que una legislación nacional que impone a unos productores de frutas y hortalizas la obligación de afiliarse a una organización creada para el desarrollo de la producción y de la venta de los productos no puede considerarse incompatible con las disposiciones del Reglamento n° 1035/72 más que en la medida en que las actividades de dicha organización sean en sí mismas contrarias a esas disposiciones. Esta declaración se refería a la situación de un productor que estaba obligado a afiliarse a una organización de productores, pero vale también para una situación como la del caso presente, en la que las autoridades públicas han extendido a los productores no afiliados la obligación de respetar las normas establecidas por una organización de productores y de participar en la financiación de sus actividades.
- 12 Seguidamente hay que recordar que el Reglamento n° 1035/72 contiene un cierto número de disposiciones relativas a las organizaciones de productores y a las actividades que éstas pueden llevar a cabo en el ámbito de la intervención en el mercado. En la medida en que dichas disposiciones tienen por objeto la regulación exhaustiva de tales materias, los Estados miembros carecen de competencia para añadir otros elementos a dicha regulación, aplicando extensivamente, por ejemplo, a los productores no afiliados unas normas que, de acuerdo con el Reglamento n° 1035/72, no se refieren más que a los miembros de las organizaciones de productores.
- 13 Al efecto de dar respuesta a la cuestión planteada es necesario, por lo tanto, verificar si, y en qué medida, el Reglamento n° 1035/72 se opone a la aplicación extensiva a los agricultores no afiliados de las diferentes normas adoptadas por las organizaciones de productores, ya sea porque la aplicación extensiva de dichas reglas afecta a una materia que la organización común de mercados ha regulado de manera exhaustiva, ya sea porque las reglas aplicadas extensivamente son contrarias a las disposiciones del Derecho comunitario o se oponen al correcto funcionamiento de la organización común de mercados.

A este respecto, conviene señalar que el Reglamento n° 1035/72 ha establecido un régimen comunitario de normas de calidad a las que deben ajustarse los productos regulados por el Reglamento. Como se desprende de los considerandos del Reglamento, dicho régimen pretende eliminar del mercado, mediante el establecimiento de normas comunes de calidad, los productos de escasa calidad y orientar la producción de manera que se satisfagan las exigencias de los consumidores.

Como reconoció el Tribunal de Justicia en su mencionada sentencia de 13 de diciembre de 1983, dicho régimen de normas comunes de calidad tiene un carácter exhaustivo. En efecto, hay procedimientos comunitarios previstos para establecer las normas en cuestión, y una vez establecidas, los productos a los que les son aplicables no pueden ser expuestos de cara a la venta, puestos en venta, vendidos, entregados o comercializados de cualquier otra forma, más que si se adecúan a dichas normas, salvo excepciones previstas por el Reglamento n° 1035/72.

El hecho de que las normas de selección, calibre, peso y presentación, adoptadas por organizaciones de productores y relativas a productos regulados por el Reglamento n° 1035/72, se impongan de manera obligatoria a productores no afiliados se opone al carácter exhaustivo del sistema comunitario de las normas de calidad, dado que dicha aplicación extensiva no está prevista en las disposiciones de Derecho comunitario en la materia.

Los Decretos ministeriales a que se refiere la resolución remisoria han extendido igualmente a productores no afiliados la obligación de presentar la totalidad de la producción a la venta pública exclusivamente en los mercados autorizados por el Cerafel así como la de contribuir al régimen del precio de retirada.

La organización común de mercados se caracteriza, en este sector, por un doble nivel de intervención. Por una parte, las asociaciones de productores pueden establecer, en virtud del artículo 15 del Reglamento n° 1035/72, un precio de retirada para un producto determinado, por debajo del cual no pondrán en venta los productos entregados por sus asociados. Dicha retirada permite a las organizaciones de productores la estabilización de los precios; dadas ciertas condiciones, podrá

pagarse una indemnización que cubra los gastos de retirada. Por otra parte, el artículo 19 del Reglamento prevé medidas de intervención en relación con ciertos productos, entre ellos las coliflores, aplicables a todos los productores. Dicha intervención no puede, sin embargo, tener lugar más que después de que la Comisión haya hecho constar que el mercado del producto considerado se encuentra en situación de grave crisis; a partir de ese momento los Estados miembros garantizarán, por conducto de los organismos de intervención, la compra de los productos que se ajusten a las normas comunitarias de calidad y que no hayan sido retirados aún del mercado con arreglo al artículo 15, y a los precios de compra determinados por las disposiciones comunitarias.

- 19 Este análisis sucinto permite verificar que el Reglamento nº 1035/72 regula la cuestión de manera exhaustiva, al hacer una distinción muy clara entre los mecanismos de intervención que pueden desplegar las organizaciones de productores y los que son aplicables a todos los productores. En tales condiciones, un Estado miembro no es competente para aplicar extensivamente a todos los productores las normas relativas a la intervención establecidas por las organizaciones de productores.
- 20 Tras el examen del Reglamento nº 1035/72 parece claro, además, que la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas tiene como principal objeto la normalización de la producción por aplicación de las normas comunes de calidad, y que aquélla se basa, si bien ello sea a través de la aplicación de ciertos mecanismos de intervención de alcance limitado, en el principio del mercado abierto, esto es, de un mercado al que todo productor tiene libre acceso y cuyo funcionamiento viene únicamente regulado por los instrumentos previstos por la organización común. En consecuencia, la obligación de presentar la totalidad de la producción a la venta pública exclusivamente en los mercados autorizados por una organización de productores del tipo del Cerafel, no puede extenderse a productores no afiliados a dicha organización.
- 21 Conviene añadir que la aplicación extensiva de las normas relativas a la presentación anual de una declaración de las superficies cultivadas, examinada también por el órgano jurisdiccional nacional, se refiere, como con razón ha señalado el Cerafel, a la recogida de datos que posibiliten investigaciones dirigidas a promover la calidad y la venta de las frutas y hortalizas. Semejante norma no resulta contraria

a la organización común de mercados, que no contiene ninguna disposición sobre este punto; su aplicación a productores no afiliados puede conllevar ventajas para el conjunto de los productores de la región.

Por lo que se refiere, finalmente, a la obligación de los productores no afiliados de contribuir a la financiación de las cajas y fondos creados por una organización de productores, el Tribunal de Justicia ha declarado ya en su jurisprudencia que dicha obligación es ilegal en la medida en que sirva para financiar actividades que, por sí mismas, se estiman contrarias al Derecho comunitario. Compete, por lo tanto, al órgano jurisdiccional nacional apreciar cuál es la parte de la contribución financiera exigida a los productores no afiliados que sirve para financiar dichas actividades.

De lo anterior se desprende que, a la cuestión planteada por el Tribunal de grande instance de Saint-Brieuc, debe responderse que el Reglamento n° 1035/72 ha de interpretarse en el sentido de que no atribuye competencia a los Estados miembros para aplicar extensivamente al conjunto de los productores de una región determinada las normas establecidas por una organización de productores, cuando tales normas se refieran a la selección, calibre, peso y presentación de los productos o cuando impongan la obligación de poner la totalidad de la producción a la venta pública exclusivamente en los mercados autorizados por la organización de productores y de contribuir al funcionamiento del régimen de retirada establecido por dicha organización.

A la vista de esta respuesta, no resulta ya necesario examinar si la aplicación extensiva de ciertas normas a los productores no afiliados es o no compatible con el artículo 85 del Tratado.

Costas

Los gastos efectuados por el Gobierno de la República Francesa y la Comisión de las Comunidades Europeas, 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 planteado ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Tribunal de grande instance de Saint Briec, mediante resolución de 2 de julio de 1985, declara que:

El Reglamento nº 1035/72 debe interpretarse en el sentido de que no atribuye competencia a los Estados miembros para aplicar extensivamente las normas establecidas por una organización de productores al conjunto de los productores de una región determinada, cuando dichas normas se refieren a la selección, calibre, peso y presentación de los productos o cuando imponen la obligación de poner a la venta pública la totalidad de la producción exclusivamente en los mercados autorizados por la organización de productores y de contribuir al funcionamiento del régimen de retirada instituido por dicha organización.

Kakouris

O'Higgins

Koopmans

Bahlmann

Rodríguez Iglesias

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 25 de noviembre de 1986.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

P. Heim

C. Kakouris