

Asunto C-503/22

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

22 de julio de 2022

Órgano jurisdiccional remitente:

Conseil d'État (Consejo de Estado, Francia)

Fecha de la resolución de remisión:

22 de julio de 2022

Parte demandante:

Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel)

Parte demandada:

Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire
(Ministerio de Agricultura y de Soberanía Alimentaria)

CONSEIL D'ÉTAT (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo)

constituido en órgano judicial

[*omissis*]

ASSOCIATION
INTERPROFESSIONNELLE DES
FRUITS ET LEGUMES FRAIS

[*omissis*]

Visto el siguiente procedimiento:

Mediante demanda y escrito de réplica, registrados el 5 de marzo de 2021 y el 8 de julio de 2022 en la Secretaría de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Conseil d'État, la Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais

(Interfel) solicita al Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) que:

1º) anule, por desvío de poder, la decisión de 20 de noviembre de 2020 por la que el Ministro de Agricultura y Alimentación se negó a extender el Acuerdo interprofesional «Manzana – calibre al peso» relativo a las campañas 2021-2023 celebrado en el marco de Interfel y su decisión por la que se desestimó implícitamente el recurso de reposición interpuesto contra ella;

2º) ordene al Ministro de Agricultura y Alimentación, sobre la base del artículo L. 911-1 del code de justice administrative (Código de Justicia Administrativa), que publique un dictamen relativo a la decisión tácita de extender el acuerdo interprofesional en el plazo de un mes a partir de la notificación de la decisión del Conseil d'État.

[*omissis*]

Sostiene que:

- la decisión de 20 de noviembre de 2020 carece de motivación suficiente, en infracción del último párrafo del artículo L. 632-4 del code rural y de la pêche maritime (Código Rural y de Pesca Marítima);
- la decisión de 20 de noviembre de 2020 fue adoptada por una autoridad incompetente;
- la decisión denegatoria de 20 de noviembre de 2020 es ilegal por haber sido adoptada fuera del plazo de tramitación previsto en el artículo L. 632-4 del Código Rural y de Pesca Marítima;
- la denegación de la extensión vulnera los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima;
- la denegación de la extensión adolece de desviación de poder ya que la Administración ejerció un control de oportunidad y no de legalidad;
- la denegación de la extensión del acuerdo adolece de un error manifiesto de apreciación debido a que no se tuvieron en cuenta los elementos de justificación relativos al carácter cualitativo de las restricciones previstas en el acuerdo.

Mediante escrito de contestación, registrado el 22 de abril de 2022, el Ministro de Agricultura y Alimentación solicita que se desestime el recurso. Afirma que los motivos invocados por la demandante son infundados.

[*omissis*]

Visto:

- el Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013;
- el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 543/2011 de la Comisión, de 7 de junio de 2011;
- el Reglamento Delegado (UE) 2019/428 de la Comisión, de 12 de julio de 2018;
- [omissis]

Considerando lo siguiente:

- 1 De los documentos obrantes en autos se desprende que la Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel), organización interprofesional agrícola reconocida sobre la base del artículo L. 632-1 del code rural et de la pêche maritime (Código rural y de Pesca Marítima), celebró el 10 de junio de 2020 un Acuerdo interprofesional «Manzana – calibre al peso» relativo a las campañas 2021-2023. Mediante escrito de 2 de julio de 2020, recibido el 7 de julio de 2020, la asociación Interfel solicitó al Ministro de Agricultura y Alimentación la extensión de dicho Acuerdo. El 7 de septiembre de 2020, es decir, transcurrido el plazo de dos meses inicialmente fijado para tramitar la solicitud, la Administración solicitó a la asociación Interfel que le aportase precisiones sobre dos medidas previstas en el Acuerdo, prorrogando en dos meses el plazo de tramitación de la solicitud, como le autorizaba el artículo L. 632-4 del Código Rural y de Pesca Marítima. El Ministro de Agricultura y Alimentación se negó a extender este acuerdo mediante decisión de 20 de noviembre de 2020, que debe considerarse revocatoria de la decisión de aceptación de la solicitud de extensión que, en virtud del mismo artículo L. 632-4, se entiende tomada implícitamente al no haberse adoptado una resolución expresa en relación con dicha solicitud una vez transcurrido el plazo de tramitación ampliado hasta el 7 de noviembre de 2020. La asociación Interfel solicita la anulación de la decisión de 20 de noviembre de 2020 y de la decisión implícita por la que se desestima el recurso de reposición que interpuso contra dicha decisión.
- 2 Por una parte, el artículo 164 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007, dispone lo siguiente: «1. *En caso de que una organización de productores reconocida, una asociación reconocida de organizaciones de productores o una organización interprofesional reconocida que opere en una o varias circunscripciones económicas de un Estado miembro sea considerada representativa de la producción, el comercio o la transformación de un producto dado, el Estado miembro podrá disponer, previa solicitud de la organización, que algunos de los acuerdos, decisiones o prácticas concertadas pactadas en el marco de dicha organización sean obligatorios, por un período limitado, para otros*

operadores, tanto individuales como agrupados, que operen en esa o esas circunscripciones económicas y no pertenezcan a la organización u asociación. [...] 4. Las normas de las que podrá solicitarse una extensión a otros operadores conforme al apartado 1 deberán tener alguno de los objetivos siguientes [...] b) normas de producción más estrictas que las disposiciones establecidas por las normativas de la Unión o nacionales; [...] d) comercialización; [...] k) definición de calidades mínimas y de normas mínimas de envasado y presentación. [...] Esas normas no deberán perjudicar en modo alguno a otros operadores del Estado miembro o del resto de la Unión ni tener ninguna de las consecuencias indicadas en el artículo 210, apartado 4, o ser de otra forma incompatibles con el Derecho de la Unión o con normas nacionales en vigor. [...]».

- 3 Por otra parte, el 75 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013, de 17 de diciembre de 2013 establece que: *«1. Se podrán aplicar normas de comercialización a uno o varios de los sectores y/o productos siguientes: [...] b) frutas y hortalizas; [...] 3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 26 del Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, las normas de comercialización mencionadas en el apartado 1 podrán abarcar uno o más de los siguientes requisitos, que se establecerán por sectores o por productos y estarán basados en las características de cada sector, en la necesidad de regular la introducción en el mercado y en las condiciones que se definen en el apartado 5 del presente artículo: [...] b) los criterios de clasificación, como la división en clases, el peso, el tamaño, la edad o la categoría [...]».* La parte 1 «Norma de comercialización para las manzanas» de la Parte B del anexo I del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 543/2011 de la Comisión, de 7 de junio de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo en los sectores de las frutas y hortalizas y de las frutas y hortalizas transformadas, en su versión modificada por el Reglamento Delegado (UE) 2019/428 de la Comisión, de 12 de julio de 2018, que modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 543/2011 en lo que atañe a las normas de comercialización en el sector de las frutas y hortalizas indica, en particular, que *«el calibre se determinará por el diámetro máximo de la sección ecuatorial o por el peso»* y que *«para garantizar la homogeneidad de calibre, el intervalo de calibres de los productos de un mismo envase no [puede] sobrepasar [determinados] límites [...]»* estableciendo a tal efecto, cuando el calibre se determina con arreglo al peso, para *«Manzanas de categoría “Extra” y de las categorías I y II que se presenten en capas ordenadas»* los siguientes intervalos en gramos: *«70-90 / 91-135 / 136-200 / 201-300 / > 300»* y para *«Frutos de la categoría I que se presenten en envases de venta o a granel dentro de un envase»* los siguientes intervalos en gramos: *«70-135 / 136-300 / > 300»* precisando que *«los frutos de categoría II que se presenten en envases de venta o a granel dentro de un envase no estarán sujetos a ningún requisito de homogeneidad de calibre».*
- 4 De los documentos obrantes en autos se desprende que el acuerdo interprofesional relativo a las reglas de comercialización «Manzana – calibre al peso» relativo a las campañas 2021-2023 celebrado por la asociación Interfel, por una parte, prevé exclusivamente un calibrado según el peso, excluyendo así el calibrado según el

diámetro, posibilidad que prevén las disposiciones del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 543/2011, citadas en el apartado 3, y, por otra parte, dispone que las manzanas clasificadas en la categoría I y II presentadas en capas ordenadas o colocadas en un mismo envase deben respetar uno de los catorce intervalos de calibres que establece y que las manzanas presentadas a granel debe respetar los ocho intervalos de calibres que establece, intervalos que son más detallados que los previstos en las disposiciones antes citadas del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 543/2011.

- 5 En apoyo de su solicitud de extensión, la asociación Interfel justificaba estas exigencias adicionales por el afán de garantizar la calidad de las frutas vendidas a los consumidores. No obstante, las disposiciones del artículo 164, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1308/2013, de 17 de diciembre de 2013 citadas en el apartado 2, solo autorizan expresamente la extensión de acuerdos que establezcan normas más estrictas que las disposiciones adoptadas por la normativa de la Unión en materia de «normas de producción» mencionadas en la letra b), y solo prevén, en materia envasado y presentación, contempladas en la letra k), la definición de «normas mínimas».
- 6 La respuesta al motivo basado en que el Ministro no podía legalmente revocar, mediante la Decisión impugnada, la extensión del acuerdo celebrado por la asociación Interfel, que se considera inicialmente aceptado, al no adolecer de ilegalidad dicha extensión, depende de la respuesta a las cuestiones siguientes:

1º) ¿Debe interpretarse el artículo 164 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013, de 17 de diciembre de 2013, en el sentido de que no solo autoriza la extensión de acuerdos interprofesionales que establezcan normas más estrictas que las establecidas por la normativa de la Unión en el ámbito de las «normas de producción» mencionadas en la letra b) [del apartado 4] de dicho artículo, sino también en todos los ámbitos mencionados en la letra a) y en las letras c) a n), para los que prevé que puede solicitarse la extensión de un acuerdo interprofesional y, en particular, si, cuando la normativa de la Unión establece normas de comercialización y envasado para una categoría de frutas o de hortalizas determinada, permite que se adopten normas más restrictivas en virtud de un acuerdo interprofesional y que tales normas se extiendan a todos los operadores?

2º) En el supuesto de que la respuesta a la cuestión anterior sea diferente según se trate de las «normas de comercialización» mencionadas en la letra [d)] [del apartado 4] de dicho artículo o de las «normas mínimas en materia de envasado y presentación» mencionadas en la letra k) del mismo [apartado], la fijación de intervalos de calibrado destinados a garantizar la homogeneidad de los productos de un mismo envase ¿constituye una norma de comercialización o una norma en materia de envasado?

- 7 Las cuestiones mencionadas en el apartado 6 son determinantes para la solución del presente litigio y presentan serias dificultades de interpretación, a falta de

jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que aclare el objeto y el alcance de las disposiciones de que se trata. En consecuencia, procede someter el asunto a dicho Tribunal con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y suspender el procedimiento sobre la demanda de la Association interprofessionnelle des fruits et légumes hasta que el citado órgano jurisdiccional se pronuncie al respecto.

DECIDE:

Artículo 1: Suspender el procedimiento sobre la demanda presentada por la Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncie sobre las cuestiones siguientes:

1º) ¿Debe interpretarse el artículo 164 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007, en el sentido de que no solo autoriza la extensión de acuerdos interprofesionales que establezcan normas más estrictas que las establecidas por la normativa de la Unión en el ámbito de las «normas de producción» mencionadas en la letra b) de dicho artículo, sino también en todos los ámbitos mencionados en la letra a) y en las letras c) a n), para los que prevé que puede solicitarse la extensión de un acuerdo interprofesional y, en particular, si, cuando la normativa de la Unión establece normas de comercialización y envasado para una categoría de frutas o de hortalizas determinada, permite que se adopten normas más restrictivas en virtud de un acuerdo interprofesional y que tales normas se extiendan a todos los operadores?

2º) En el supuesto de que la respuesta a la cuestión anterior sea diferente según se trate de las «normas de comercialización» mencionadas en la letra [d)] [del apartado 4] de dicho artículo o de las «normas mínimas en materia de envasado y embalaje» mencionadas en la letra k) del mismo [apartado], la fijación de intervalos de calibrado destinados a garantizar la homogeneidad de los productos de un mismo envase ¿constituye una norma de comercialización o una norma en materia de envasado?

[omissis]