

Aspectos jurídicos que regulan las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en la Unión Europea

CRUZ FERNÁNDEZ MARISCAL (*)

1. INTRODUCCION

La globalización mundial de la economía comienza a ser actualmente una realidad. Esta nueva situación a escala planetaria otorga una importancia capital a los agentes económicos agroalimentarios a la hora de actuar en la producción, transformación y comercialización de sus productos.

En concreto, dichas actuaciones deben tender a facilitar la adaptación de la oferta a las exigencias del mercado y perfeccionar la organización de la producción y, si cabe, de la transformación y de la comercialización.

Todo ello requiere su plasmación en un marco jurídico apropiado que respetando las normas jurídicas de la competencia, ya consagradas tanto en la Unión Europea como en los diferentes órdenes jurídicos internos de los Estados o asociaciones de Estados y en los organismos internacionales de carácter multilateral, pueda servir para el desarrollo económico de los sectores agroalimentarios y, por ende, de los sectores productivos.

La colaboración interprofesional de las diferentes categorías profesionales involucradas en la producción, transformación y comercialización de un determinado producto o grupo de productos agrarios

(*) *Administrador Principal de la Comisión Europea en excedencia. Consultor Jurídico en Derecho Agrario y Alimentario Europeo.*

- Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 190, 2001 (pp. 165-194).

debe servir de eje en torno al cual giren las relaciones de los sectores mencionados, y asentar las bases de la formación de auténticas organizaciones interprofesionales jurídicamente articuladas para la consecución de determinados objetivos económicos.

Esta característica de *verticalidad* de la colaboración interprofesional la distingue de la relación de tipo horizontal de las agrupaciones de productores, bastante más conocida y desarrollada en el ámbito de la agricultura.

A escala internacional, quizás sea en la Unión Europea (*en adelante UE*) y en los Estados miembros que la componen donde más se han desarrollado ambas figuras. Sin embargo, mientras que la normativa comunitaria ha favorecido desde muy temprano (1) la relación de tipo horizontal con objeto de fomentar la concentración de la oferta de productos agrarios y su adaptación a las exigencias del mercado, la regulación de la colaboración interprofesional a nivel comunitario ha sido escasa o prácticamente inexistente hasta muy tardíamente. No obstante, en diferentes Estados miembros de la UE la colaboración profesional sí ha tenido una importancia manifiesta, fundamentalmente en Francia y Holanda.

La Comunidad Europea percibió rápidamente que la regulación de las agrupaciones de productores podía ser una respuesta adecuada a las graves deficiencias estructurales registradas en la oferta de los productos agrarios, consistiendo la misión de las mismas en el fomento de la necesaria concentración de la oferta y la adaptación de la producción a las exigencias del mercado mediante adecuadas disciplinas de producción y salida al mercado, definidas y aplicadas por sus miembros. Incluso, en algunos sectores agrarios, fundamentalmente en frutas y hortalizas y tabaco (2), se les ha encomendado tareas relacionadas más directamente con la gestión de las organizaciones comunes de mercado.

Al contrario, la colaboración interprofesional en el sector agrario, si bien desde mediados de los ochenta empezó a reconocérsele en la Comunidad Europea determinadas virtudes en la adecuación de la oferta a la demanda y, por consiguiente, en el equilibrio de los mer-

(1) Con carácter general, el Reglamento (CEE) n.º 1360/78 del Consejo relativo a las agrupaciones de productores y sus uniones, derogado y sustituido por el Reglamento (CE) n.º 952/97 del Consejo, de 20 de mayo de 1997; con carácter específico, las distintas reglamentaciones sectoriales en los sectores, entre otros, del aceite de oliva, el lúpulo, las frutas y hortalizas, el algodón, el tabaco, etc.

(2) Reglamento (CE) 2200/96 del Consejo, de 21 de noviembre de 1996, instituyendo la organización común de mercados en el sector de frutas y hortalizas y Reglamento (CE) n.º 2075/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, instituyendo la organización común de mercado en el sector del tabaco bruto.

cados, permitiendo una mayor responsabilización de los agentes económicos de los sectores afectados (3), ha chocado siempre, por una parte, contra las normas del Tratado que regulan la competencia y la libre circulación de mercancías y, por otra, contra las diferentes concepciones y prácticas en el sector agroalimentario de los Estados miembros. Es por ello que la creación de una estructura jurídica institucionalizada a nivel comunitario sobre las organizaciones interprofesionales y sus acuerdos tardó más en llegar.

De esta manera, el presente trabajo va a concentrarse esencialmente en analizar la experiencia europea sobre la colaboración interprofesional en el sector agroalimentario desde un punto de vista jurídico, con particular atención a la posición del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (*en adelante TJCE*) y de la Comisión Europea en la materia, el modelo elegido por la Unión Europea y sus perspectivas de futuro.

2. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS SOBRE ACUERDOS INTERPROFESIONALES

Es necesario resaltar a título preliminar que, hasta el momento actual, esta jurisprudencia se ha producido sin un marco jurídico específico comunitario sobre las organizaciones interprofesionales. Este vacío normativo comunitario ha propiciado que la jurisprudencia del TJCE se haya circunscrito a casos que afectaban fundamentalmente a normas de carácter nacional, cuestionadas por la Comisión Europea o por particulares que llegaban ante el Tribunal mediante el recurso prejudicial (*ex* artículo 177 del Tratado).

La jurisprudencia del TJCE en esta materia está relacionada con tres grandes bloques de normas jurídicas del Tratado que afectan a los acuerdos interprofesionales: las que se refieren a la libre circulación de mercancías, en particular las exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana e imposiciones fiscales internas, esencialmente los *ex* artículos 9, 12 y 95 (actualmente 23, 25 y 90) (4), las normas que regulan la competencia de los *ex* artículos 85 y 86 (actualmente 81 y 82) y las que regulan las ayudas estatales *ex* 92, 93 y 94 (actualmente 87, 88 y 89).

Las sentencias más numerosas dictadas por el TJCE se refieren a la colisión entre los acuerdos interprofesionales con el primer bloque

(3) «El futuro de la agricultura europea» COM (final) de 18.12.85; Propuestas sobre la fijación de precios agrícolas para la campaña 87/88, etc.

(4) Numeración establecida por la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, firmado en esta ciudad en 1997.

de normas del Tratado referido a los *ex* artículos 9, 12 y 95, por cuanto uno de los acuerdos clásicos de las organizaciones interprofesionales consiste en fijar determinadas cotizaciones a sus miembros, extensibles y aplicables mediante un acto jurídico del Estado a los operadores no miembros de la organización, para la consecución de ciertos fines marcados por la propia organización.

Entre estas sentencias cabe mencionar la que se produjo en el caso «*P. J. Van der Hulst's Zonen contra Produktschap voor Siergewassen* (organismo holandés interprofesional)» (5). En ella, el TJCE trató la demanda prejudicial de un Tribunal holandés, sobre una serie de cuestiones relativas a la interpretación de las disposiciones relativas a las exacciones de efecto equivalente a un derecho de aduana, con respecto a una reglamentación nacional que establecía ciertas tasas en el sector del comercio de bulbos de flores sobre las ventas, tanto los que iban destinados al mercado nacional como a la exportación.

El Tribunal respondió que «*cuando puede ser constatado que la aplicación de una exacción de efecto equivalente grava las ventas a la exportación más pesadamente que las ventas al interior del país, esa exacción tiene un efecto equivalente a un derecho de aduana a la exportación*». En el caso de que la tasa gravara de forma uniforme las ventas en el interior y las exportaciones, debería tenerse en cuenta el destino de las cotizaciones pecuniarias recibidas, ya que si mediante ese destino la comercialización interior era más remuneradora que la exportación o favorece de otra manera el producto destinado a la comercialización interior en detrimento del destinado a la exportación, dicha tasa debía ser considerada «*por su naturaleza*» un obstáculo a la exportación y «*producir así un efecto equivalente a un derecho de aduana*».

En la sentencia «*Bauhuis contra Holanda*» (6) fue puesta en tela de juicio por un particular una reglamentación nacional que imponía la percepción de cargas pecuniarias con motivo de los controles sanitarios que sufrían las cabezas de ganado exportadas desde Holanda a otros Estados miembros.

El Tribunal además de definir las exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana como «*toda carga pecuniaria, unilateralmente impuesta, cualquiera que sea su denominación o su técnica, y gravando las mercancías en razón del hecho de que pasan la frontera, cuando la misma no es un derecho de aduana propiamente dicho, constituye una exacción de efecto equivalente en el sentido de los artículos 9, 12, 13 y 16 del Tratado*»

(5) Sentencia de 23.1.75, asunto 51/74, Repertorio 1975, pág. 79.

(6) Sentencia de 25.1.77, asunto 46/76, Repertorio 1977, pág. 5.

(actuales artículos 23 y 25; el 13 y 16 han sido derogados por el Tratado de Amsterdam), estableció en derecho que cuando los controles son impuestos por una disposición comunitaria, si el importe de la tasa percibida no rebasa el coste real del servicio no puede considerarse que dichas tasas sean exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana. Si, por el contrario, se trata de controles no impuestos por el Derecho comunitario, sino por iniciativa de un Estado miembro, el control en sí mismo deber ser considerado como una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación (*ex* artículo 34, actual 29) y el importe de la tasa percibida como una exacción de efecto equivalente a derechos de aduana, por lo que serían incompatibles con el Derecho comunitario.

Contrariamente a los dos casos anteriores en los que se trataba de una carga pecuniaria con motivo de la exportación, en la sentencia «*Denkavit Loire contra el Estado francés*» (7) el debate del litigio era una reglamentación francesa que imponía una tasa, de una parte, a las carnes de ciertos animales sacrificados en los mataderos franceses y, de otra, a las carnes y preparaciones de carne importada de animales de la misma especie que tenía por objeto compensar la tasa interior.

El Tribunal respondió a la cuestión planteada que «*constituye una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana, en el sentido de los artículos 9, 12 y 13 del Tratado, una tasa que grava, con ocasión de su importación, las carnes, preparadas o no, en tanto que los productos interiores similares no son gravados o lo son siguiendo criterios diferentes, particularmente cuando el hecho generador del impuesto sobre ambos productos es diferente*».

En la sentencia «*Lamairé contra Nationale Dienst voor Afzet van Land-en Tuibouwprodukten* (Servicio Nacional de Comercialización de los Productos Agrícolas y Hortícolas) (8). En el caso en cuestión, la empresa Lamairé ejercía en Bélgica una actividad comercial en el sector de las patatas, y el asunto prejudicial se produjo acerca de la legalidad de una exacción obligatoria percibida sobre las exportaciones de patatas en beneficio del referido Servicio Nacional, que tenía como misión la de fomentar en el mercado interior y exterior los productos de la agricultura, la horticultura y la pesca marítima.

El Tribunal indicó que, independientemente de si la tasa es percibida a favor del Estado o de otro organismo público, «*Los artículos 9 y 12 del Tratado CEE se oponen a que una legislación nacional someta a una*

(7) Sentencia de 31.5.79, asunto 132/78, Repertorio 1979, pág. 1923.

(8) Sentencia de 7.7.94, asunto 130-93, Repertorio 1994, pág. I-3215.

exacción obligatoria las exportaciones de productos agrícolas hacia los demás Estados, cuando la exacción de que se trata no se percibe en razón de controles efectuados para cumplir obligaciones impuestas por el Derecho comunitario; cuando grava exclusivamente la exportación de los productos de que se trata y no está comprendida dentro del marco de un sistema general de exacciones internas, sistemáticamente percibidas, según los mismos criterios, independientemente del origen, de la procedencia o del destino de las mercancía gravada; y, finalmente, cuando no constituye la contrapartida de una ventaja, específica o individualizada, proporcionada al operador económico, por un importe proporcional a dicho servicio».

En la sentencia «*Aprile S.R.L. contra Administratione delle Finanze dello Stato*» (9) el Tribunal fue más lejos, al extender la prohibición de las exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana que gravaran los intercambios «entre Estados miembros» a los «intercambios con países terceros» en el supuesto de que la prohibición figure en acuerdos bilaterales o multilaterales celebrados por la Comunidad con uno o varios países terceros que tengan por objeto la eliminación de los obstáculos al comercio.

Citar, por último, entre las sentencias que se refieren a los *ex* artículos 9, 12 y 95 del Tratado un caso relativamente reciente, «*Fazenda Pública contra Fricarnes, S. A.*» (10), en los que el Tribunal europeo realizó una neta separación en la aplicación de los mencionados artículos.

El Tribunal estableció en derecho que cuando las cargas pecuniarias nacionales se aplican sistemáticamente como consecuencia de un sistema general de imposiciones, según los mismos criterios, tanto a los productos nacionales como a los productos importados, es necesario aplicar en principio a dichas cargas el *ex* artículo 95 (actual 90) del Tratado.

Sin embargo, si el producto de la tasa en cuestión es destinado a financiar actividades de las cuales se benefician sólo los productos nacionales, y si las ventajas que se derivan compensan integralmente las cargas que pesan sobre ellos, estaríamos en presencia de una exacción de efecto equivalente a derechos de aduana prohibida por los artículos 9 y 12, aunque la misma se imponga indistintamente a los productos nacionales y a los importados.

Por el contrario, cuando dichas ventajas no compensan nada más que una parte de la carga que grava los productos nacionales, la tasa

(9) Sentencia de 5.10.95, asunto 125/94, Repertorio 1995, pág. I-2919.

(10) Sentencia de 17.9.1997, asunto 28/96.

constituye una imposición interior discriminatoria, prohibida por el *ex* artículo 95 precitado.

Por lo que se refiere a las sentencias en relación con las normas de la competencia previstas en los *ex* artículos 85 y 86 (actuales 81 y 82), señalar que los más afectados por esta jurisprudencia han sido los acuerdos interprofesionales franceses. Decir a título ilustrativo que el Derecho francés se ha preocupado históricamente por organizar el sector agroalimentario según los principios de la economía contractual llevada a cabo por las organizaciones interprofesionales, contrariamente a los países de la Europa del Norte (11).

Uno de los organismos interprofesionales franceses más afectados por esta jurisprudencia ha sido el del coñac. En la sentencia «*Bureau national interprofessionnelle du cognac contra Guy Clair*», en el marco de un litigio que oponía al BNIC y a un negociante sobre la anulación de los contratos de compra-venta de aguardiantes que este último había concluido a precios inferiores a los fijados por el mencionado Bureau, el TJCE concluyó que un acuerdo concluido por dos familias de operadores económicos, en este caso la de viticultores y negociantes, independientemente de que dicho acuerdo tenga lugar en el seno de un organismo de derecho público como el BNIC y de que haya sido extendido a todos los operadores económicos por un acto administrativo, debe ser considerado como un acuerdo entre empresas al cual es aplicable el *ex* artículo 85, apartado 1, del Tratado, en la medida de que tiene por objeto restringir, impedir y falsear la competencia, lo que se consigue por su propia naturaleza mediante la fijación obligatoria de un precio mínimo para un producto para un conjunto de operadores económicos que intervienen en el mercado en causa.

Este primer revés para uno de los acuerdos interprofesionales del BNIC se vio completado, dos años más tarde, mediante la sentencia dictada por el TJCE en el caso «*Bureau national interprofessionnelle du cognac contra Yves Aubert*» (12), donde se trataba de apreciar la compatibilidad con las normas de la competencia de la fijación de cuotas de producción de aguardientes de coñac, compuesta por una cuota de comercialización y una cuota de almacenamiento de alcohol puro, y de cotizaciones obligatorias para garantizar la observancia de dichas cuotas.

El Tribunal, afirmando la aplicación de las normas de la competencia a los acuerdos en cuestión, señaló que éstos, al sancionar el

(11) *Luois Lorvellec* en el artículo «¿Qué futuro tiene la interprofesión en Francia? publicado en «*Revue de Droit Rural*», febrero de 1991.

(12) Sentencia de 3.12.1987, asunto 136/86, *Repertorio 1987*, pág. 4789.

aumento de la producción, tienden a inmovilizar la situación existente dificultando la posición competitiva del productor en el mercado, por lo tanto, puede dar lugar a restricciones sobre la competencia entre los productores. En consecuencia, los acuerdos que imponen el pago de cotizaciones en caso de exceso sobre las cuotas comercializables pueden afectar a los intercambios entre los Estados miembros, y deben ser considerados contrarios al apartado 1 del *ex* artículo 85 del Tratado.

En el caso «*Union nationale interprofessionnelle des légumes de conserve (UNILEC) contra Établissements Larroche Frères*» (13), el TJCE tuvo que pronunciarse de nuevo sobre la compatibilidad del contenido de unos acuerdos interprofesionales celebrados en el seno de la mencionada organización interprofesional con el Derecho comunitario, y extendidos por un acto de la autoridad pública al conjunto de productores y transformadores del sector, aun no siendo miembros asociados a dicha organización.

Dichos acuerdos versaban, entre otras cosas, sobre los contratos de cultivo, precios mínimos de compra para determinadas hortalizas y el establecimiento de cánones o cotizaciones a cargo de productores y transformadores, incluso, en este último caso, cuando importaban productos provenientes de otros Estados miembros.

El TJCE concluyó que el Reglamento regulando la OCM lo hacía de forma exhaustiva, ya que el mismo prevé únicamente los precios de retirada que las organizaciones de productores pueden imponer a sus adherentes, por lo que en tales condiciones no deja ninguna competencia a los Estados miembros para extender a los productores y a los transformadores nacionales, no asociados a una organización interprofesional del sector, las normas establecidas por esta última en el marco de acuerdos por los que se fijan precios mínimos de compra para determinadas hortalizas.

De la misma manera, juzgaba que la obligación, impuesta por los productores no asociados, de participar en la financiación de las cajas y fondos establecidos por una organización de productores en el sector de frutas y hortalizas «*es ilegal en la medida en que sirve para financiar actividades que, a su vez, son consideradas contrarias al Derecho comunitario*» (14).

(13) Sentencia de 22.9.88, asunto 212/87, Repertorio 1988, pág. 5075.

(14) Véase también, en particular, la sentencia de 25.11.86 «*Le Champion*», asunto 218/85, Repertorio 1986, pág. 3512.

Hemos dejado en último lugar una sentencia que, aun dictada tempranamente por el TJCE, tuvo singular importancia en la jurisprudencia y que, de hecho, ha servido de doctrina a la Comisión para afrontar las disposiciones nacionales que imponían cotizaciones obligatorias a los productos nacionales e importados con el objetivo o la finalidad de la realización de una serie de acciones que, en teoría, beneficiaban al conjunto del sector.

Fue el caso que opuso al «*Gobierno de la República Francesa contra la Comisión de las Comunidades Europeas*» (15) en un recurso de anulación de dicho Gobierno contra una decisión de la Comisión. Los hechos en cuestión eran que los productos textiles vendidos en Francia, tanto los de procedencia nacional como los importados, eran sometidos, en virtud de un Decreto ministerial, a una tasa parafiscal que había sido fijada en un tipo del 0,20 por ciento sobre las ventas que se añadía al Impuesto sobre el valor añadido (IVA). Lo recaudado era destinado, por un parte, a la Unión de Industrias Textiles para la renovación de las estructuras industriales y comerciales de la empresas del sector textil y, de otra, al Instituto Textil de Francia para cubrir parcialmente los gastos en materia de investigación colectiva.

La Comisión consideraba que, aunque la naturaleza de la finalidad de las ayudas era para sostener el desarrollo de la industria textil, su modo de financiación les impedía beneficiarse de la derogación prevista por el [ex] artículo 92, apartado 3, letra c) del Tratado [actual artículo 87], debiendo considerarse que, en consecuencia, eran incompatibles con el mercado común de acuerdo a lo previsto en dicho artículo 92. De esta manera, el mencionado régimen de ayuda debía dejar de aplicarse, a menos que el mismo fuera modificado para que los productos importados de otros Estados miembros no fueran gravados por la tasa parafiscal, o por toda otra imposición especial, para los productos textiles.

El Gobierno francés alegó que dicha tasa tenía como objetivo el interés común, beneficiando tanto a las empresas francesas como a las empresas de los otros Estados miembros, como argumento para justificar la tasa en cuestión. La Comisión, sin embargo, adujo que la tasa tendía, en primer lugar, a reforzar la posición competitiva de la industria francesa, lo que excluía que su efecto fuese «*estrictamente el mismo para las industrias de los otros Estados miembros*». Además, añadía la Comisión que «*la puesta a disposición de todas las empresas, sin discri-*

(15) Sentencia de 25.6.70, asunto 47/69, Repertorio 1970, pág. 487.

minación, de los medios y de los trabajos del ITF, no entrañaba necesariamente una participación efectiva, igualmente aprovechable para todos de sus ventajas, ya que, incluso si la igualdad de tratamiento fuera asegurada en el plano normativo, en el plano práctico una situación más favorable se produciría, por la fuerza de las cosas, para las empresas francesas», y esto era así, en opinión de la misma, porque las acciones realizadas se inspiran en las especializaciones, necesidades y lagunas nacionales.

El TJCE dio la razón a la Comisión Europea y rechazó el recurso. El Tribunal mantuvo que la Comisión, apreciando en su conjunto la ayuda y su modo de financiación como una ayuda estatal, estaba en su derecho de estimarla como contraria al interés común y, por consiguiente, de solicitar su supresión o la modificación del modo de financiación, y ello básicamente por dos razones: a) porque el examen de una ayuda no puede ser separado de su forma de financiación; y b) porque aunque una medida nacional satisfaga las disposiciones del *ex* artículo 95 no implica que no pueda ser declarada incompatible con las disposiciones de los *ex* artículos 92 y 93, cuando la ayuda y la tasa afectada genera efectos nocivos para el mercado común, perjudicando las ventas de las empresas de los otros Estados miembros, ya que cuanto más vendan por un esfuerzo de comercialización y de competitividad en los precios, más deben contribuir a engrosar una ayuda esencialmente destinada a sus propios competidores en el mercado nacional.

Esta última sentencia sirvió para que la Comisión calificara a las tasas parafiscales gravando por igual los productos nacionales y los importados de otros Estados miembros bajo el concepto global de ayudas de Estado, por lo que siempre se les ha aplicado el criterio restrictivo de las mismas, calificándolas de incompatibles con el Derecho comunitario.

3. LA POSICIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA ANTE LAS ORGANIZACIONES Y ACUERDOS INTERPROFESIONALES

Hasta muy tarde después de su creación (16), la Comunidad Europea no ha legislado sobre las organizaciones interprofesionales y sus acuerdos en el marco de determinados productos agrarios regulados por una organización común de mercados (*en adelante* «OCM»).

Un factor muy importante a considerar en el hecho de no legislar de forma general en esta materia ha sido la heterogeneidad de las for-

(16) Recordemos que la Comunidad Económica Europea nace mediante el Tratado de Roma firmado el 25 de marzo de 1957.

mas adoptadas en los distintos Estados miembros y su diferente filosofía de las relaciones contractuales entre los agentes económicos.

Debido a ello, la posición de la Comisión Europea ante las organizaciones interprofesionales y sus acuerdos siempre ha estado marcada por la política llevada a cabo por los servicios de la misma encargados de velar por la política de la libre competencia. Esta política, respaldada hasta la fecha por la jurisprudencia del TJCE, ha estado caracterizada por la aplicación rigurosa de las normas de la competencia, poniendo trabas continuamente y declarando ilegales todo tipo de acuerdos que pudieran afectar a dichas normas.

La inhibición reglamentaria de la Comisión ante el tema, debido a las circunstancias indicadas anteriormente, caracterizó la situación hasta lo que puede denominarse la nueva etapa abierta por la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre Organizaciones y Acuerdos Interprofesionales en agricultura en 1990 (17).

Hasta ese momento, y desde el inicio de la puesta en marcha de las OCM, sólo en casos muy puntuales y de forma limitada se reconocieron los acuerdos interprofesionales.

Entre ellos podemos citar las disposiciones introducidas en el sector del lino y cáñamo (18) mediante el establecimiento de los contratos tipo. En el sector del Azúcar (19) se regularon las relaciones contractuales entre los fabricantes de azúcar y remolacha. En el sector de productos transformados a base de tomate (20), la normativa comunitaria introdujo los acuerdos interprofesionales como mecanismo para limitar la producción, antes de implantar el sistema de umbrales de cuotas.

En mi opinión, sin embargo, se podría calificar a estos ejemplos más de acuerdos de gestión de un determinado régimen comunitario de ayuda que de verdaderas muestras representativas de acuerdos interprofesionales que desarrollen la regulación de los mercados y participación activa de las partes en la configuración de los mismos.

Por otra parte, en otras OCM (plantas vivas y floricultura, vacuno, porcino, huevos...) se otorgó al Consejo la posibilidad de adoptar medidas que estimularan las iniciativas interprofesionales, sin embargo, las mismas nunca fueron promulgadas.

(17) Comunicación de la Comisión al Consejo sobre «Organizaciones y Acuerdos Interprofesionales en el sector agrario», SEC (90) 562 final, de 26 de octubre de 1990.

(18) Este hecho ya fue reconocido por el Reglamento (CEE) n.º 1308/70 del Consejo relativo a la organización común de mercados en el sector del lino y cáñamo, posteriormente modificado.

(19) Reglamento (CEE) 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, también modificado.

(20) Reglamento (CEE) 426/86 del Consejo, asimismo modificado.

Un verdadero punto de inflexión en esta política de la Comisión se produce en 1985, cuando el Gobierno francés presentó un Memorandum a la Comisión sobre el tema ante los crecientes problemas suscitados por la incompatibilidad de las actuaciones interprofesionales en Francia con las reglas de la competencia, puesta en evidencia en las sucesivas decisiones de la Comisión y sentencias del TJCE.

En este Memorandum, Francia solicitaba fundamentalmente la adopción de un reglamento que regulara de forma general la acción interprofesional para el conjunto de productos agrícolas, estableciendo una lista exhaustiva de las medidas que pudieran ser objeto de los acuerdos, las condiciones de la extensión de los mismos, el procedimiento de notificación a la Comisión y los dispositivos de control y sanción de las infracciones.

Después de un difícil debate a nivel interno, extendido al conjunto de las organizaciones agrarias, la Comisión, ante la imposibilidad de sacar adelante un reglamento marco que integrara las organizaciones interprofesionales en la distintas OCM por oposición del Consejo, presentó en 1990 (21) ante el mismo un informe sobre sus conclusiones en materia interprofesional.

En dicha Comunicación, la Comisión definía la colaboración interprofesional como las *«relaciones existentes entre las diferentes categorías profesionales involucradas en la producción, comercialización y, llegado el caso, transformación de un determinado producto o grupo de productos agrarios»*. Es precisamente, *«este aspecto vertical de eje en torno al cual se articulan las relaciones el que confiere a la colaboración interprofesional su característica principal»*.

La Comisión reconocía que la colaboración interprofesional suponía una alianza más estrecha entre la cadena productiva. Por el contrario, siempre quedaba pendiente el agudo problema de las normas de la competencia.

La Comisión concluía reconociendo el papel positivo de las acciones interprofesionales para, entre otras cosas, conseguir: a) una mayor valorización de la producción agraria obtenida mediante el esfuerzo de coordinación de su funcionamiento y de sus características específicas o regionales o de ambas; b) una utilización óptima del potencial comercial gracias al mejor conocimiento de los mercados y sus perspectivas tanto en lo que se refiere al volumen de la demanda como a las calidades y variedades deseadas; y c) lo anterior debía producir, por consiguiente, una limitación de las intervenciones públicas.

(21) Véase *supra* nota 5.

Sin embargo, la Comisión reconocía que no podía pretenderse, por el momento, la extensión del reconocimiento comunitario de las organizaciones interprofesionales al conjunto de los sectores agrarios. Por lo que era necesario, hacerlo de una forma sectorial y pragmática, dando prioridad a los sectores en los que la economía contractual reviste una especial importancia y aquellos donde las OCM no cuentan con instrumentos directos de intervención.

La acción interprofesional debía respetar varios principios en su integración en la política agraria comunitaria, tales como los siguientes: a) la participación voluntaria de los miembros de las distintas categorías profesionales; b) transparencia del mercado; c) modelos de contratos o la homologación de productos y sus normas de calidad; d) promoción de los productos y programas de investigación y desarrollo; e) evitar el aislamiento de los mercados, la distorsión de la competencia que no es indispensable para conseguir los objetivos de la PAC, la fijación de precios y cuotas, la discriminación y respetar el buen funcionamiento de las OCM; y f) la posibilidad de valorizar y apoyar las iniciativas interprofesionales mediante la extensión de ciertas disciplinas interprofesionales a los operadores que no sean miembros de la organización, respetando las disposiciones del Tratado.

4. EL MODELO ELEGIDO POR LA UNIÓN EUROPEA DE ORGANIZACIÓN INTERPROFESIONAL (22)

El modelo elegido por la Unión Europea para el desarrollo y reconocimiento de las organizaciones interprofesionales se inspiró, en líneas generales, en la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre las «*Organizaciones y acuerdos interprofesionales en el sector agrario*» de 1990, más arriba indicada.

De esta manera, coincidiendo con la reforma de la política agraria comunitaria llevada a cabo en 1992, se introduce por vez primera en un reglamento comunitario el reconocimiento de las organizaciones interprofesionales en el ámbito de una organización común de mercados mediante el Reglamento n.º 2077/92 del Consejo, de 30 de

(22) Después de entregar el artículo a la imprenta, la Unión Europea ha adoptado en los sectores del aceite de oliva y de la pesca disposiciones normativas regulando las organizaciones interprofesionales a nivel comunitario (Reglamento (CE) n.º 1513/2001 del Consejo, de 23 de julio de 2001, que modifica el reglamento n.º 136/66/CEE y el Reglamento (CE) n.º 1638/98, en lo que respecta a la prolongación del régimen de ayuda y la estrategia de la calidad para el aceite de oliva -D.O. L 201 de 26.7.01-; y el Reglamento (CE) n.º 1813/2001 de la Comisión, de 14 de septiembre de 2001, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 104/2000 del Consejo en lo que atañe a las condiciones de concesión y retirada del reconocimiento de las organizaciones interprofesionales -D.O. L 246 de 15.9.01-), las cuales no son examinadas en el presente trabajo.

junio de 1992, relativo a las organizaciones y acuerdos interprofesionales en el sector del tabaco bruto (23).

El segundo sector comunitario, donde quizás estaban las mayores expectativas para los sectores implicados y donde mayor oposición existió para su adopción por parte de algunos Estados miembros, fundamentalmente del norte de Europa, fue el sector de las frutas y hortalizas tanto frescas como transformadas.

Fue en la reforma del sector, llevada a cabo por el Reglamento (CE) n.º 2200/96 del Consejo, de 28 de octubre de 1996, relativo a la organización común de mercados en el sector de frutas y hortalizas (24), donde el legislador comunitario reguló el reconocimiento de las organizaciones interprofesionales y sus acuerdos en este sector.

El tercer caso de reconocimiento específico de dichas estructuras interprofesionales en el marco de la reglamentación comunitaria ha tenido lugar con la reforma de la OCM del vino efectuada mediante el Reglamento (CE) n.º 1493/99 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (25). Sin embargo, en este caso, el Consejo modificó sustancialmente en el transcurso de la negociación la propuesta de la Comisión (26) –la cual reproducía prácticamente el contenido del reglamento de frutas y hortalizas sobre estas organizaciones–, redujo fuertemente su articulado (de cuatro artículos se pasó a uno solo) y limitó a todas luces su alcance en relación con las OCM existentes del tabaco y de las frutas y hortalizas en cuanto al reconocimiento comunitario de la acción interprofesional.

Las reglamentaciones sectoriales sobre las organizaciones interprofesionales y sus acuerdos adoptados en el marco comunitario parten de una situación de los mercados agrarios caracterizada por una flexibilización o desregulación constante de los instrumentos institucionales de apoyo a dichos mercados, producida entre otras razones por las negociaciones comerciales en la Ronda Uruguay de la OMC, los distintos acuerdos bilaterales firmados por la Unión Europea con distintos Estados o asociaciones regionales de Estados, las continuas reformas de las OCM, etc.

(23) DO L 215/92 de 30 de julio de 1992. Es necesario resaltar que la regulación en el sector del tabaco bruto de las organizaciones interprofesionales fue más bien una piedra de toque para su reconocimiento en el gran sector de las frutas y hortalizas, donde la existencia de estas organizaciones a escala nacional era mucho más importante. De hecho, en aplicación de la reglamentación del tabaco no ha sido reconocida ninguna organización interprofesional a nivel comunitario.

(24) DO L 297/96 de 21 de noviembre de 1996.

(25) DO L 179/99 de 14 de julio de 1999.

(26) DO C 271/98 de 31 de agosto de 1998.

Partiendo de esta situación, la Comunidad Europea ha comenzado a ser consciente de que la misma requiere una adecuación del comportamiento económico de los agentes implicados en aras de una mejor apreciación de la situación real de los mercados y, por ende, de la necesidad de definir la contribución y regulación de las organizaciones interprofesionales representativas de un amplio sector de las ramas de la producción, de la transformación y de la comercialización de ciertos productos agrarios y de los acuerdos que se produzcan en el seno de las mismas.

De esta manera, las reglamentaciones de los sectores del tabaco y de las frutas y hortalizas motivan en sus considerandos el reconocimiento a nivel comunitario de la organizaciones interprofesionales en estos sectores por el hecho de que las mismas *«pueden contribuir a tomar mejor en cuenta las realidades del mercado y facilitar la evolución de los comportamientos económicos con objeto de mejorar el conocimiento e incluso la organización de la producción, la presentación y la comercialización»* (27), reconociendo asimismo que sus acciones pueden coadyuvar a un mayor equilibrio del mercado y a la realización de los objetivos de la política agraria común previstos en el *ex artículo 39* del Tratado (actual 33).

De otra parte, la reglamentación vitivinícola motiva la adopción de las disposiciones relativas a las organizaciones verticales con la finalidad de mejorar el funcionamiento del mercado de vinos de calidad con denominación de origen y los de mesa con indicación geográfica (28).

Antes de entrar a examinar las características de las organizaciones interprofesionales en el marco jurídico comunitario es necesario señalar que para la regulación de las mismas, el legislador ha tenido que utilizar, además de la base jurídica clásica del *ex artículo 43* (actual 37) del Tratado en materia agrícola, la establecida en el *ex artículo 42* del mismo (actual 36) (29).

4.1. El concepto de organización interprofesional y los participantes

La definición que la reglamentación comunitaria proporciona de organización interprofesional es la de *«toda persona jurídica que agru-*

(27) Considerandos segundo del R. 2077/92 y décimo quinto del R. 2200/96.

(28) Considerando cuadragésimo quinto del R. 1493/99.

(29) Este artículo señala que *«las disposiciones del capítulo relativo a las normas sobre la competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas sólo en la medida determinada por el Consejo, en el marco de las disposiciones y de acuerdo con el procedimiento previsto en los apartados 2 y 3 del artículo 37, teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 33»*(objetivos de la PAC).

pa a representantes de las actividades económicas relacionadas con la producción y/o el comercio y/o la transformación de los productos...[del ámbito de aplicación del reglamento] y constituida a la iniciativa de todas o parte de las organizaciones o a asociaciones que la componen» (30).

Por el contrario, en el sector del vino, el legislador comunitario, modificando la propuesta de la Comisión, ha cambiado, por una parte, el nombre de organizaciones interprofesionales por el de organizaciones sectoriales y, por otra, no ha definido el concepto de éstas ni el de sus participantes, ni su reconocimiento en el ámbito comunitario (31).

Es importante resaltar que en el sector de frutas y hortalizas, mientras que la participación de la parte de la producción es siempre necesaria en la creación de la organización interprofesional, la participación de la transformación o del comercio puede ser alternativa. En el sector del tabaco, sin embargo, es indistinta la participación de algunas de las actividades económicas relacionadas con la producción, la transformación y el comercio (32).

La participación es voluntaria y la creación de la organización interprofesional está sujeta siempre a la iniciativa privada de los agentes económicos, aunque los poderes públicos puedan impulsar la creación de la misma.

La definición anterior de organización interprofesional es necesario completarla con las características y requisitos que la reglamentación comunitaria exige para su reconocimiento en el ámbito comunitario (33), y que a continuación se detallan:

- a) Estar establecida en el territorio de un Estado miembro y ejercer su actividad a escala regional dentro de dicho territorio.
- b) Representar a una parte importante de las diferentes categorías profesionales del producto concernido (requisito importante de representatividad, aunque no expresamente determinada).
- c) Desarrollar varias de las acciones exigidas por la reglamentación.
- d) No desempeñar por sí misma tareas de producción, transformación ni de comercialización.

Destacar el criterio mencionado de representatividad de las distintas ramas agrupadas por ser enormemente importante de cara al reconocimiento jurídico de la organización interprofesional.

(30) Artículo 19 del R. 2200/96.

(31) Véase el artículo 41 del R. 1493/99.

(32) Artículo 2 del R. 2077/92.

(33) Artículos 3, apartado 1, del R. 2077/92 y 19, apartado 2, del R. 2200/96.

4.2. Objetivos y acciones

En los objetivos y las acciones a realizar por la organización interprofesional para alcanzarlos se concreta la importancia que puede tener la misma en el desarrollo de los mercados agroalimentarios.

Los objetivos y acciones vienen determinados por la reglamentación comunitaria y son comunes en líneas generales para las distintas normas sectoriales (34). Los establecidos son los siguientes:

- mejora del conocimiento y la transparencia de la producción y del mercado;
- contribución a una mejor coordinación de la distribución comercial de los productos, particularmente mediante estudios de investigación y estudios de mercado;
- elaboración de contratos tipo compatibles con la reglamentación comunitaria;
- orientación de la producción hacia unos productos más adaptados a las necesidades del mercado y a la demanda de los consumidores, particularmente en materia de calidad y protección del medio ambiente;
- búsqueda de métodos que permitan restringir el uso de productos fitosanitarios y garanticen la calidad del producto y la protección del suelo y de las aguas, así como la promoción de la producción integrada u otros métodos de producción respetuosos con el medio ambiente;
- puesta al día de métodos y medios para aumentar la calidad de los productos;
- la valorización y la protección de las denominaciones de origen, indicaciones geográficas y labels de calidad.

La organización interprofesional debe tener en cuenta siempre, por imperativo de la reglamentación comunitaria, los intereses de los consumidores en el desarrollo de sus acciones.

Por último, indicar que las acciones de la organización interprofesional pueden ser llevadas a cabo en una o varias regiones de la Comunidad, por lo que su ámbito de actuación o actividad puede sobrepasar los límites territoriales de un Estado miembro.

(34) Artículo 19, apartado 1, letra c) del R. 2200/96; artículo 2, apartado 3, del R. 2077/92; y artículo 41, apartado 4, del R. 1493/99.

4.3. El reconocimiento comunitario

En la primera de las reglamentaciones sectoriales, la del tabaco, en que se adoptó el marco jurídico comunitario para el reconocimiento de las organizaciones interprofesionales, se eligió un sistema de reconocimiento obligatorio para los Estados miembros de las organizaciones que, establecidas en el territorio del mismo y reuniendo las condiciones exigidas a nivel comunitario, así lo demandasen (35).

Sin embargo, en el sector de las frutas y hortalizas, el reconocimiento para los Estados miembros se tornó de obligatorio en facultativo para dar satisfacción a algunos de ellos que querían mantener en su territorio un poder discrecional de reconocimiento de las organizaciones interprofesionales (36).

En el sector del vino se ha optado por suprimir todo lo concerniente al reconocimiento comunitario modificando ostensiblemente el enfoque contenido en la propuesta de la Comisión.

El procedimiento de reconocimiento es prácticamente el mismo en los sectores del tabaco y de las frutas y hortalizas. Con anterioridad al reconocimiento, los Estados miembros notifican a la Comisión las organizaciones interprofesionales que hayan presentado una solicitud de reconocimiento, junto con todas las informaciones que puedan ser útiles acerca de las ramas de actividad económica que abarquen, de su representatividad, de las acciones que pretendan realizar y, en general, todos los elementos de juicio necesarios. La Comisión puede oponerse al reconocimiento en el plazo de dos meses a partir de la notificación anterior, y, si no se opone o no contesta, la organización puede ser reconocida por el Estado miembro. Una vez que la organización ha sido reconocida, la Comisión lo publica en la serie C del Diario Oficial de las Comunidades Europeas (D.O.), indicando el sector económico o la zona en la que ejerza su actividad, así como las acciones perseguidas.

Específico del sector del tabaco es el hecho que la Comisión Europea reconoce directamente a las organizaciones interprofesionales que así lo soliciten cuando su ámbito de acción se produzca, total o parcialmente, en el territorio de varios Estados miembros.

Es necesario subrayar una cuestión importante al respecto del reconocimiento. Sin la notificación mencionada a la Comisión, no existe reconocimiento a escala comunitaria, es decir, que no es suficiente el

(35) Artículo 3, apartado 1, del R. 2077/92.

(36) Artículo 19, apartado 2, del R. 2200/96.

mero reconocimiento nacional unilateral para desplegar los efectos previstos por las disposiciones comunitarias para las organizaciones interprofesionales. La importancia del reconocimiento comunitario es fundamental para gozar de la seguridad jurídica de poder llevar a cabo las acciones previstas y la realización de los acuerdos interprofesionales con el beneficio de la aplicación de las disposiciones específicas comunitarias previstas en los reglamentos sectoriales.

Para terminar, señalar que el reconocimiento puede ser retirado por el Estado miembro, por su propia iniciativa o de la Comisión, cuando se producen determinadas circunstancias previstas por la reglamentación comunitaria (37).

4.4. Los acuerdos interprofesionales

Los acuerdos interprofesionales llevados a cabo en el seno de la organización interprofesional mediante la voluntad de todos sus participantes van a significar la materialización en la práctica de los fines y las acciones perseguidas por la propia entidad.

Esto es, los acuerdos interprofesionales van a consistir, precisamente, en el desarrollo concreto de los objetivos y de las acciones para los que ha sido constituida la organización interprofesional.

Las disposiciones comunitarias reguladoras de esta materia en las OCM del tabaco, las frutas y hortalizas y el vino establecen una serie de normas específicas sobre estos acuerdos interprofesionales.

a) En las reglamentaciones sectoriales de frutas y hortalizas y tabaco, el legislador comunitario ha debido necesariamente utilizar la base jurídica del *ex* artículo 42 del Tratado para la regulación de las organizaciones interprofesionales en el marco de estas OCM, en la medida de que sus acuerdos pueden afectar a las normas sobre la competencia previstas en el Tratado.

Como punto de partida decir que, una vez utilizada esta base jurídica por el Consejo, hay que estimar, como así lo establece la jurisprudencia del TJCE en el asunto «*Maizena*» (38) que «*en el ejercicio del poder que le es reconocido por el artículo 42 (actual 36), párrafo pri-*

(37) Entre ellas, los siguientes incumplimientos:

- de las condiciones de su reconocimiento;
- de la obligación de notificación a la Comisión de los acuerdos interprofesionales;
- de la obligación de no realizar determinados acuerdos, decisiones o prácticas concertadas prohibidas por la reglamentación comunitaria.

(38) Sentencia *Maizena*, asunto 139/79, Repertorio 1980, pág. 3393.

mero, del Tratado de decidir en qué medida las reglas de la competencia se aplican en el sector agrario... el Consejo detenta un amplio poder de apreciación». En la misma sentencia, el Tribunal señaló también que el *ex artículo 42* comporta el reconocimiento de la «*primacía de la política agraria sobre los objetivos del tratado en el terreno de la competencia*». De esta manera, es necesario establecer, de forma general, que las referidas normas de la competencia no deben ser aplicadas a los acuerdos interprofesionales que en función de lo determinado por los distintos reglamentos en sus disposiciones específicas regulando la materia y no por la aplicación directa de los artículos del Tratado sobre las normas de la competencia.

Añadir a lo anterior algo controvertido, pero completamente necesario y coherente desde el punto de vista jurídico, como es el hecho de que en un marco jurídico comunitario de reconocimiento de las organizaciones interprofesionales y regulador de sus acuerdos, las normas de la competencia previstas en el Tratado deberían sólo aplicarse en la medida en que su aplicación sea compatible con los objetivos de la OCM correspondiente, la cual está reconociendo como parte integrante de la misma a las entidades interprofesionales.

Este tema es de una importancia capital para el desarrollo armonioso de las organizaciones interprofesionales y fuente de su propia seguridad jurídica en el ejercicio de sus fines y acciones.

Y esto es así, porque la reglamentación comunitaria específica reguladora de los acuerdos interprofesionales (39), en el marco de las OCM reseñadas, señala que lo que ha sido verdadera «*espada de Damocles*» para las organizaciones interprofesionales, es decir, el *ex artículo 85*, apartado 1 del Tratado, no se aplica a sus acuerdos, decisiones y prácticas concertadas que son puestos en marcha para la realización de las ya citadas acciones previstas por la reglamentación comunitaria sectorial.

Decir, sin embargo, que para la aplicación de esta excepción es necesario que los acuerdos hayan sido notificados a la Comisión y que ésta no declare su incompatibilidad con la reglamentación comunitaria.

Serán declarados, en todo caso, contrarios a la reglamentación comunitaria los que comportan alguna de las disposiciones previstas en los artículos 7 y 20, en sus respectivos apartados 3, de los

(39) *Artículos 7, apartado 1, del R. 2077/92; y 20, apartado 1, del R. 2200/96.*

Reglamentos n.º 2077/92 y n.º 2200/96. Estos preceptos legales establecen que serán prohibidos los que:

- *«puedan entrañar cualquier forma de compartimentación de los mercados dentro de la Comunidad;*
- *puedan perjudicar el buen funcionamiento de la organización común de mercado;*
- *puedan originar distorsiones de la competencia que no sean indispensables para alcanzar los objetivos de la política agraria común a través de la acción interprofesional;*
- *supongan fijación de precios o cuotas sin perjuicio de las medidas adoptadas por las organizaciones interprofesionales en el marco de la aplicación de las disposiciones específicas de la normativa comunitaria;*
- *puedan dar lugar a discriminaciones o eliminar la competencia respecto a alguna parte sustancial de los productos en cuestión».*

Es importante señalar que la Comisión se reserva siempre el derecho de declarar la incompatibilidad de acuerdos interprofesionales con el *ex* artículo 85 del Tratado, aunque el plazo para su oposición a los mismos en la fase de notificación haya expirado, cuando las condiciones establecidas en el reglamento no sean cumplidas por la organización interprofesional.

- b) En el sector del vino, la versión final aprobada del reglamento (CE) n.º 1493/99 del Consejo hizo tabla rasa, como ya ha sido indicado, del contenido de la propuesta de la Comisión y dio un giro sustancial con respecto a la configuración reseñada anteriormente en el tabaco y frutas y hortalizas.

El artículo 41, apartado 1, del Reglamento precitado otorga a los Estados miembros, en aplicación de las decisiones tomadas por las organizaciones sectoriales, la competencia para poder definir normas de comercialización sobre la regulación de la oferta en el momento de la primera comercialización, con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas (con denominación de origen) y de los vinos de mesa denominados mediante una indicación geográfica *«siempre que dichas normas se refieran a la puesta en reserva y/o a la salida escalonada de los productos».*

Quedan excluidas las decisiones y normas que puedan versar sobre otras prácticas concertadas que las expresamente mencionadas y, en particular, las consistentes en:

- la fijación de precios, incluso con carácter indicativo o de recomendación;

- el bloqueo de un porcentaje excesivo de la cosecha anual normalmente disponible y, de forma general, toda operación anormal de rarefacción de la oferta;
- la negativa a expedir el certificado o certificados nacionales o comunitarios necesarios para la circulación y comercialización de los productos vitivinícolas, cuando dicha comercialización se ajuste a las normas mencionadas.

Al cambiar las disposiciones de fondo sobre la regulación de los acuerdos interprofesionales en el marco de la OCM del vino con respecto a las del tabaco y de las frutas y hortalizas, el procedimiento cambia también en consecuencia. De esta manera, según el apartado 3 del artículo 43 mencionado, se establece la obligación para los Estados miembros, que han hecho utilización de las posibilidades ofrecidas por el apartado 1 del mismo artículo, de comunicar a la Comisión anualmente un informe sobre las decisiones adoptadas. La Comisión debe comprobar que las mismas se ajustan al Derecho comunitario y, en particular, a las normas sobre la libre circulación de mercancías y la libre competencia.

4.5. La extensión de normas

Los acuerdos interprofesionales pueden establecerse de dos formas: los que obligan sólo y exclusivamente a los miembros de la organización y los que se aplican y obligan también a otros operadores no miembros. Este último caso se aplica mediante el mecanismo conocido como extensión de normas, el cual es enormemente controvertido en la acción de las organizaciones interprofesionales especialmente si va acompañado de la imposición de cotizaciones financieras obligatorias para los no miembros.

Pasemos a continuación a examinar lo previsto por la reglamentación comunitaria en los sectores del tabaco y frutas y hortalizas (40) (como veremos más tarde el sector vitivinícola hace una formulación completamente diferente) cuando una organización interprofesional solicita al Estado miembro que la ha reconocido que extienda un acuerdo producido en su seno a otros operadores no miembros y, por lo tanto, no obligados en principio por sus disposiciones.

En primer lugar, señalar que la extensión de normas es acordada por los Estados miembros a iniciativa de la organización interprofesional

(40) Las disposiciones sobre la extensión de normas son recogidas por los Reglamentos nº 2077/92 y nº 2200/96 en sus artículos 8, 9 y 10, el primero, y 21 y 22, el segundo.

por un período limitado de tiempo, que no puede exceder de tres campañas de comercialización, y para los operadores no miembros de la organización operando en la o las regiones donde tiene su campo de acción la organización, cuando ésta es considerada representativa de la producción y/o del comercio y/o de la transformación de un producto determinado.

Se considera representativa para la extensión de normas a la organización interprofesional, cuando reagrupa al menos los dos tercios de cada una de las ramas reagrupadas del producto o de los productos concernidos en la o las regiones de un Estado miembro.

En el caso de que mediante la extensión del acuerdo se pretenda cubrir varias regiones, la representatividad exigida a la organización es de que cada una de sus ramas reagrupadas posea en cada una de las regiones consideradas una representatividad mínima, sin que la misma sea concretada por la reglamentación comunitaria. Esta representatividad mínima, la Comisión debería determinarla en el futuro para cubrir los casos de posibles organizaciones supraestatales.

El contenido de las normas para las que una organización interprofesional puede solicitar su extensión viene determinado por la reglamentación comunitaria, siendo necesario que se apliquen internamente en la propia organización durante al menos una campaña de comercialización y que no perjudique su extensión ni al resto de los operadores del Estado ni a los otros de la Comunidad.

La extensión de normas en el caso del sector de frutas y hortalizas se limita a las siguientes acciones (41), las cuales son *mutatis mutandi* para el sector del tabaco:

- conocimiento de la producción y del mercado;
- normas de producción más estrictas que las exigidas, bien por las disposiciones comunitarias, bien por las nacionales;
- elaboración de contratos tipos compatibles con la reglamentación comunitaria;
- normas de comercialización;
- normas de protección del medio ambiente;
- acciones de promoción y de valorización de la producción; y
- acción de protección de la agricultura biológica y de las denominaciones de origen, labels de calidad e indicaciones geográficas.

(41) Artículo 21, apartado 3, letra a) del R. 2200/96.

El procedimiento para la extensión de normas difiere en el sector del tabaco y en el de las frutas y hortalizas. En el primer caso, la aprobación de los Estados miembros de la extensión de normas está sujeta a la aprobación de la Comisión, siendo más complejo y prolijo. En el segundo, basta la simple notificación de los Estados miembros a la Comisión de las normas que han extendido al resto de los operadores para que la misma pueda tener lugar. En ambos casos, la extensión debe ser publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas para conocimiento público general.

Sumamente importante es resaltar que la Comisión Europea puede decidir, en cualquier momento, que el Estado miembro debe retirar la extensión de normas cuando se constate que dicha extensión impide la competencia en una parte importante del mercado común, atenta contra la libertad de comercio o compromete los objetivos de la política agraria comunitaria.

De nuevo el Reglamento vitivinícola da una regulación diferente de la extensión de normas, al señalar únicamente, en el apartado 2 del artículo 41, que las normas de comercialización definidas por el Estado miembro en aplicación de decisiones de las organizaciones sectoriales deben ponerse *in extenso* en conocimiento de los operadores mediante su aparición en una publicación oficial del Estado miembro de que se trate.

Con esta redacción parece que se está consintiendo la posibilidad de aplicar la extensión de normas a otros operadores no miembros de la organización, pero sin más explicitación.

4.6. Las cotizaciones financieras obligatorias

La imposición de cotizaciones financieras obligatorias a los operadores no miembros de las organizaciones interprofesionales en el marco de la extensión de normas de sus acuerdos es, sin lugar a dudas, el punto más conflictivo de la acción interprofesional y el que más ha chocado, como vimos en partes anteriores del presente trabajo, con las normas del Tratado sobre la libre circulación de mercancías y las normas de la competencia, con su reflejo en la jurisprudencia del TJCE cuando no existía un marco jurídico comunitario específico de regulación sectorial de las organizaciones interprofesionales.

La reglamentación comunitaria específica en vigor en materia de las mencionadas cotizaciones financieras obligatorias la encontramos en los artículos 9, apartados 7 y 10, del Reglamento (CEE) n.º 2077/92 y el artículo 22, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 220096.

Es necesario resaltar que el Reglamento (CE) n.º 1493/99 relativo al vino no hace ninguna mención a dicho asunto, por lo que el legislador comunitario se ha inhibido del tema.

Dejando a un lado, en este caso, el sector del tabaco por cuanto en el momento actual no se ha reconocido a nivel comunitario, como se ha indicado más arriba, ninguna organización interprofesional y también porque sus reglas son en líneas generales, salvo por lo que respecta al procedimiento, bastante parecidas a las del sector de frutas y hortalizas, y el sector del vino por la razón apuntada en el párrafo anterior, vamos a centrarnos de forma especial en las disposiciones de la OCM de frutas y hortalizas por las repercusiones que pueden tener para el futuro de la acción interprofesional en este sector, dónde ya sí han sido reconocidas a nivel comunitario algunas organizaciones interprofesionales.

Los elementos sustanciales de las cotizaciones financieras obligatorias establecidos en el precitado artículo 22, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 2200/96 son los siguientes:

- las acciones deben perseguir un interés económico general para todos los operadores cuyas actividades estén relacionadas con el producto en causa;
- los operadores no miembros deben beneficiarse de las acciones llevadas a cabo;
- las cotizaciones deben ser destinadas a cubrir los gastos que resulten directamente de las acciones.

Es preciso reseñar que solamente en el caso de las acciones previstas para las que una organización interprofesional puede solicitar la extensión de normas es cuando se puede decidir por el Estado miembro la imposición de cotizaciones financieras obligatorias a los operadores individuales o a los grupos no miembros, debiendo darse al mismo tiempo los elementos sustanciales descritos en el párrafo anterior.

El procedimiento comunitario de extensión de normas es de aplicación, asimismo, al caso de la extensión de los acuerdos que impliquen la imposición de cotizaciones financieras obligatorias, esto es, autorización por el Estado miembro, comunicación a la Comisión, información al Comité de Gestión de la OCM correspondiente y publicación en el D. O., serie C.

5. LA RELACIÓN ENTRE LAS COTIZACIONES FINANCIERAS OBLIGATORIAS Y LAS TASAS PARAFISCALES

Debido a su complejidad, este tema merece un epígrafe aparte donde tratemos de exponer y esclarecer sus puntos más conflictivos.

Como ya veíamos al hablar de la jurisprudencia del TJCE sobre las disposiciones del Tratado afectando los acuerdos interprofesionales, la imposición bajo una u otra forma de cotizaciones financieras obligatorias interprofesionales a otros operadores no miembros de la organización para la consecución de ciertos fines marcados por la misma, chocó frontalmente contra dicha jurisprudencia y la posición restrictiva de la Comisión al no existir un marco jurídico comunitario específico sectorial sobre la regulación de dicha materia.

En primer lugar, señalemos que la Comisión Europea ha definido conceptualmente de forma amplia la noción de tasa parafiscal. En un informe de 1986 (42) sobre las tasas parafiscales aplicadas a los productos agrarios, la define como «*una imposición recibida por un organismo privado o público aplicada a la producción o comercialización de un producto agrícola con el fin de financiar actividades que benefician al conjunto del sector considerado*».

En la jurisprudencia examinada del TJCE hemos visto que éste declaraba incompatible con el derecho comunitario, y en particular con los *ex* artículos 9, 12 y 95 del Tratado, las tasas parafiscales o cargas pecuniarias que gravan los productos importados y nacionales para financiar actividades beneficiando exclusiva o principalmente a los productos nacionales.

A juicio de la Comisión, en el mencionado informe, la compatibilidad de las tasas parafiscales con el Tratado en el sector agrario debe ser apreciada, sin embargo, no sólo con los reseñados artículos, sino también en relación con las disposiciones de las OCM y con las disposiciones de los *ex* artículos 30 a 36 (libre circulación de mercancías) y los *ex* artículos 92 a 94 (ayudas de Estado).

La Comisión en numerosas ocasiones siguió este criterio declarando ilegal el cobro de tasas parafiscales destinadas a financiar acciones interprofesionales. Estas decisiones han afectado a diferentes organismos interprofesionales, entre ellos, uno belga, los «*produckschappen*» holandeses y varios franceses.

Uno de los últimos casos tratados por la Comisión Europea en esta materia, antes de la adopción por el Consejo del Reglamento (CE) n° 2200/96 en el sector de las frutas y hortalizas, ha sido el caso de las ayudas francesas financiadas por cotizaciones obligatorias interprofesionales existentes en este país a favor de la Asociación interprofesional de frutas y hortalizas (INTERFEL), las cuales gravaban

(42) COM (86) PV 852 (sesión del 3 de diciembre de 1986).

igualmente los productos importados de otros Estados miembros. La Comisión consideraba dichas cotizaciones ilegales en aplicación del *ex* artículo 92 (actual 87) del Tratado y que, asimismo, habían sido adoptadas violando las normas de procedimiento a aplicar a las ayudas estatales previstas en el *ex* artículo 93, apartado 2, del mismo texto legal (actual 88).

La Comisión decidió suspender el procedimiento de infracción contra Francia en octubre de 1997, porque este país se comprometió a modificar su legislación interna y no aplicarla a los productos importados.

Aunque fue suspendido el procedimiento por la actitud del Gobierno francés, contestada fuertemente por la organización interprofesional en cuestión, la solución jurídica del fondo del asunto permanece abierta por cuanto el caso INTERFEL no va a ser más que un ejemplo entre una pluralidad de casos que van a producirse después del reconocimiento comunitario en el sector de frutas y hortalizas de las organizaciones interprofesionales.

El fondo del asunto en esta materia no es otro que el de determinar si una vez que la reglamentación comunitaria permite, en el marco de una OCM, la extensión de normas con la imposición de cotizaciones financieras obligatorias a los operadores no miembros de la organización interprofesional, incluso cuando se trata de operadores de productos importados, es necesario aplicar de forma prioritaria los *ex* artículos 9, 12 y 95, 30 a 36 y 92 del Tratado (actuales 23, 25 y 90, 28 a 30 y 87) o, por el contrario, si se debe examinar la cuestión a la luz de las disposiciones específicas reglamentarias sectoriales (*Jus specialis*) y aplicar subsidiariamente dichas disposiciones del Tratado para lo que no esté expresamente previsto en el reglamento del sector considerado.

A mi juicio, cuando el Consejo ha hecho utilización de la base jurídica prevista en el *ex* artículo 42 del Tratado y ha decidido, en consecuencia, cómo hay que aplicar las normas de la competencia en la OCM en cuestión, de la cual forman parte las organizaciones interprofesionales reconocidas a nivel comunitario por la misma OCM, sería difícil admitir que la Comisión pudiera continuar examinando este problema como antaño cuando no existían disposiciones comunitaria específicas en la materia.

Y, esto es así, sobre todo teniendo en cuenta que la reglamentación comunitaria sectorial, como hemos visto anteriormente, en particular en los sectores del tabaco y las frutas y hortalizas es de naturaleza bastante exhaustiva, detallada, transparente y, quizá, restrictiva con

respecto a las acciones para las cuales se puede solicitar la extensión de normas, y más aún cuando ésta va acompañada de la imposición de cotizaciones financieras obligatorias, las cuales están sometidas a tres condiciones suplementarias francamente limitativas y homogéneas para todos los operadores concernidos, como son, recordemos, la de presentar la acción un interés económico general, la de que todos deben beneficiarse de la misma, y la de la relación directa entre la cotización y los gastos de la acción llevada a cabo.

Además, existe un elemento muy importante a tomar en consideración a la hora de dar una respuesta jurídica equilibrada al problema, como es, en el caso particular de las acciones interprofesionales destinadas a la promoción genérica o valorización de productos agroalimentarios, el riesgo de discriminación entre los operadores cuando los productos procedentes de otros Estados miembros no fueran sometidos a las cotizaciones mencionadas y, sin embargo, se beneficiaran en la misma medida que los nacionales de dichas acciones (43). Esto no sólo sería contrario al Tratado (44), sino también al artículo 21, apartado 3, letra d) del Reglamento (CE) n.º 2200/96 (discriminación *a rebours* o a contrario).

En consecuencia, estimamos que las disposiciones de la reglamentación comunitaria sectorial reguladora de las organizaciones interprofesionales deben ser consideradas como *lex specialis* y ser aplicadas sus disposiciones específicas en la materia para la resolución de esta importante cuestión, aplicando las normas del Tratado sólo en los casos y circunstancias no previstas en dicha reglamentación (45).

Es evidente que esta última afirmación vale para el caso de las OCM del tabaco y de las frutas y hortalizas, las cuales han adoptado en el marco de sus disposiciones normas específicas en la materia, pero no así en el sector del vino, en el cual el legislador comunitario ha optado por no legislar nada sobre las cotizaciones financieras obligatorias, por lo que debe interpretarse, en este caso, que las normas del Tratado sobre las exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana e imposiciones fiscales internas, las referidas a la libre circu-

(43) Evidentemente hablamos del caso en que los productos importados no hubiesen sido gravados con imposiciones de la misma naturaleza en el país de origen, ya que, si no, nos encontraríamos ante una doble imposición.

(44) Actuales artículos 12 y 34.

(45) Otro ejemplo de disposición específica (*lex specialis*) en el R. 2200/96 relativo al sector de frutas y hortalizas es su artículo 15, apartado 6, el cual permite a los Estados miembros abonar a las organizaciones de productores una ayuda financiera nacional en el caso de las regiones de la Comunidad donde el grado de desarrollo de dichas organizaciones es particularmente débil. Parece claro que, en este caso como en otros de ayudas estatales en el sector agrario enmarcadas en las OCM, esas disposiciones específicas deben ser de aplicación y exoneradas dichas ayudas, por tanto, de la aplicación directa de las disposiciones sobre ayudas estatales previstas en los artículos 87 a 89.

lación de mercancías y las normas de la competencia son de aplicación directa; como así, por otra parte, cabe inferir de la redacción dada al apartado 3 del artículo 41 del Reglamento (CE) n.º 1493.

6. CONCLUSIONES FINALES

La Unión Europea se encuentra, en mi opinión, en una nueva fase para afrontar la complejidad jurídica de los acuerdos interprofesionales que comienza cuando se aprobaron los reglamentos sectoriales que hemos examinado reguladores de las organizaciones interprofesionales.

Es cierto que el punto de partida cuando no existía la mencionada regulación fue francamente restrictivo con los mismos, tanto por parte de la Comisión como del TJCE. Ello fue debido, fundamentalmente, al hecho de que ambas instituciones tuvieron que adoptar sus decisiones y sentencias en una fase de inhibición reglamentaria comunitaria en la cual no existía un marco jurídico específico en la materia.

En esta fase predominó la aplicación de las normas del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías y a la libre competencia sobre los acuerdos y acciones interprofesionales de organizaciones que estaban reguladas en el orden jurídico interno de algunos Estados miembros.

Es por ello que esta primera fase restrictiva debería terminar, especialmente por lo que se refiere a los sectores agrarios comunitarios para los cuales se han adoptado disposiciones reguladoras sobre las organizaciones y acuerdos interprofesionales en el marco de sus respectivas OCM, lo que podría animar al progresivo desarrollo de estas organizaciones tanto en los sectores reconocidos como en el resto de los sectores que podrían optar en el futuro al reconocimiento comunitario.

Lo evidente es que la desregulación de la economía y de los mercados agroalimentarios va a continuar siendo un hecho cada día más importante y, sumado a la progresiva reducción comunitaria de los niveles de ayuda a los productos agrarios, debe propiciar una mayor colaboración y coordinación de los sujetos de la cadena alimentaria para el ejercicio de acciones tendentes a mejorar los sistemas productivos, industriales y comerciales. Acciones como la promoción, la investigación, la distribución comercial, el conocimiento y transparencia de los mercados, la búsqueda de métodos respetuosos con el medio ambiente, la adaptación de la oferta a la demanda de los consumidores, las políticas de calidad, etc., pueden beneficiar al con-

junto de los operadores. Y si esto es así, por qué no participar todos en acciones bien definidas mediante las cotizaciones financieras obligatorias de naturaleza privada.

A menor presencia proteccionista de los poderes públicos, se hace más necesaria la presencia y protagonismo de los sujetos privados, mediante la estructuración y regulación de sus relaciones contractuales. Las acciones interprofesionales, en el caso de la Unión Europea, deben insertarse, en consecuencia, en los objetivos de las diferentes OCM y de los objetivos del artículo 33 del Tratado.

De esta manera, consideramos que la Unión Europea debe continuar en su política de reconocimiento sectorial de las organizaciones interprofesionales, siguiendo más los ejemplos de los sectores del tabaco bruto y de las frutas y hortalizas que el del vino. Los sectores de las plantas ornamentales, de materias grasas, del azúcar, de la carne, de la leche, etc., podían aprovechar las distintas reformas de sus OCM previstas para la regulación comunitaria de dichas organizaciones y sus acciones y acuerdos.

Sin embargo, a nivel jurídico el futuro de la interprofesión en Europa va a depender, muy mucho, de la respuesta que la Comisión Europea y, en su caso, el TJCE den a los acuerdos interprofesionales, la extensión de sus normas y la imposición de cotizaciones financieras obligatorias a los operadores no miembros para el cumplimiento de los fines de las organizaciones interprofesionales en el marco de las OCM que las reconocen y regulan en el ámbito comunitario.