



## PONENCIA

# LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA

Cruz Fernández Mariscal.  
Letrado especializado en Derecho Europeo.  
Administrador Principal de la Comisión Europea, en excedencia.  
Octubre 2002.

## ÍNDICE

1. Los acuerdos interprofesionales en la Comunidad Europea:
  - 1.1. Las disposiciones del Tratado Constitutivo de la CE que afectan a los acuerdos interprofesionales.
  - 1.2. La posición de la Comisión Europea.
  - 1.3. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en relación con los acuerdos interprofesionales y las normas de la competencia.
  
2. El modelo de organización interprofesional elegido por la Comunidad Europea:
  - 2.1. Concepto y participantes.
  - 2.2. Objetivos y acciones.
  - 2.3. Reconocimiento comunitario.
  - 2.4. La extensión de normas.
  - 2.5. Las cotizaciones financieras obligatorias.
  - 2.6. La aplicación de las normas de la competencia a los acuerdos interprofesionales de las organizaciones reconocidas en el ámbito comunitario.
  
3. La relación entre las cotizaciones financieras obligatorias y las tasas parafiscales.
  
4. Conclusiones.

## **1. Los acuerdos interprofesionales en la Comunidad Europea.**

A escala internacional, es en la Unión Europea y en los Estados miembros que la componen dónde más se han desarrollado las figuras de coordinación y cooperación, tanto a nivel horizontal como vertical, en el sector agroalimentario. Sin embargo, mientras que la normativa comunitaria ha favorecido, desde muy temprano, la relación de tipo horizontal, la regulación de la colaboración interprofesional en el ámbito comunitario ha sido escasa o prácticamente inexistente hasta muy tardíamente.

Desde muy temprano, la CE percibió 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, por lo que legisló sobre la materia. En consecuencia, el Consejo adoptó, con carácter general, el Reglamento (CEE) nº 1360/78, relativo a las agrupaciones de productores y sus uniones, el cual fue derogado y sustituido por el Reglamento (CE) nº 952/97 del Consejo, de 20 de mayo de 1997, y, con carácter específico, ha ido adoptando distintas disposiciones dentro de las organizaciones comunes de mercado relativas a los sectores de las frutas y hortalizas, el tabaco, el aceite de oliva, el algodón, el lúpulo, el azúcar, el lino y el cáñamo, y, últimamente en el sector del vino y de la pesca.

En dichas disposiciones se impulsa la conclusión de acuerdos profesionales y la creación de agrupaciones profesionales y sus uniones para el establecimiento de normas comunes de producción y de puesta en el mercado en vista de la adaptación cuantitativa y cualitativa de la oferta a la demanda y de la concentración de la misma. Incluso en las OCM de frutas y hortalizas, tabaco y pesca se les encomienda tareas relacionadas directamente con la gestión del mercado, percibiendo las ayudas comunitarias y gestionando los programas operativos sobre medidas estructurales.

Los acuerdos profesionales para constituir y gestionar las agrupaciones de productores se rigen por las disposiciones específicas establecidas por el Consejo en los distintos reglamentos sectoriales y no suelen por regla general amenazar la competencia, por lo que no plantean problemas mayores en relación con las normas de ésta.

Más conflictivos han sido y son los acuerdos interprofesionales con respecto a las normas de la competencia. La Comunidad en este ámbito ha legislado muy tardíamente, aun reconociendo

ya a mediados de los ochenta que la colaboración interprofesional podía tener determinadas virtudes en la adecuación de la oferta a la demanda y, por consiguiente, en el equilibrio de los mercados, permitiendo una mayor responsabilidad de los agentes económicos de los sectores afectados.

Estos acuerdos, desarrollados habitualmente en el ámbito nacional, han tropezado siempre contra las normas del Tratado que regulan la competencia y la libre circulación de mercancías, asumiendo tanto la Comisión como el TJCE posiciones muy restrictivas con respecto a los mismos.

En el ámbito comunitario, como veremos más tarde con más detalle, solo han sido reconocidas las organizaciones interprofesionales en los sectores del tabaco, frutas y hortalizas y pesca, adoptándose también disposiciones específicas, pero de menor dimensión, en los sectores del vino y del aceite de oliva.

### **1.1 Las disposiciones del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea que afectan a los Acuerdos interprofesionales.**

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea consagra un mercado interior basado fundamentalmente en la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros y en la eliminación de toda distorsión de competencia entre los agentes económicos de esos Estados. Los artículos 23 y 25 prohíben el establecimiento de derechos de aduana entre los Estados miembros y de las exacciones de efecto equivalente. El artículo 90 prohíbe las imposiciones fiscales internas que discriminen los productos de los demás Estados miembros.

Los artículos 28 a 30 se ocupan de la supresión de las restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente a la importación y exportación entre los Estados miembros.

Los artículos 81 a 89 los dedica el Tratado a la regulación de las normas de la competencia. En su sección primera, que comprende los artículos 81 a 86 se recogen las disposiciones aplicables a las empresas. La sección segunda, artículos 87 a 89 se aplica, sin embargo, a las ayudas concedidas por los Estados miembros.

Si bien todos los artículos mencionados del Tratado tienen relación directa y, en consecuencia, pueden aplicarse a los acuerdos interprofesionales, en la medida en que sus posibles

contenidos pueden afectar a tales disposiciones, vamos a dedicar particular atención a la relación entre normas de competencia y este tipo de acuerdos porque los mismos se producen entre distintas empresas pertenecientes a la cadena alimentaria y algunos de ellos establecen cotizaciones financieras obligatorias para los no miembros que sirven para financiar algunas acciones y que el Estado las hace extensibles mediante actos de derecho público, pudiendo ser catalogadas como ayudas de Estado.

De esta manera debemos destacar por su trascendencia, a la hora de aplicarlo a los acuerdos interprofesionales, las disposiciones del artículo 81, apartado 1, el cual declara incompatibles con el mercado común y, en consecuencia, quedan prohibidos *"todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado común"*<sup>1</sup>. Dichos acuerdos o decisiones son declarados, en el apartado 2, nulos de pleno derecho.

Por lo que respecta a las ayudas estatales, señalar que los artículos 87 a 89 tratan de ellas, declarando incompatibles con el mercado común las que falseen o amenacen falsear la competencia, es decir, las que distorsionen la competencia favoreciendo determinadas empresas o ciertas producciones, salvo derogación prevista por el Tratado.

Debemos citar también el artículo 36, el cual establece que las normas de la competencia serán aplicables a la producción y el comercio de los productos agrícolas solo en la medida determinada por el Consejo.

El único reglamento de alcance general aprobado por el Consejo sobre la aplicación de las normas de la competencia a la producción y comercio de productos agrícolas, utilizando la mencionada base jurídica del artículo 36, fue el Reglamento nº 26/62 de 4 de abril. Sin embargo, este reglamento no previó expresamente el caso de los acuerdos interprofesionales.

## **1.2. La posición de la Comisión Europea ante las organizaciones y acuerdos interprofesionales.**

---

<sup>1</sup> En particular quedan prohibidos los que consistan en:

- a) *fijar directa o indirectamente los precios de compra o de venta u otras condiciones de transacción;*
- b) *limitar o controlar la producción, el mercado, el desarrollo técnico o las inversiones;*
- c) *repartirse los mercados o las fuentes de abastecimiento; etc.*

Como ya avancé anteriormente, hasta muy tarde después de su creación, 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.

Un factor muy importante a considerar en el hecho de no legislar de forma general en esta materia ha sido la heterogeneidad de las formas 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 como veremos más tarde 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<sup>2</sup>.

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<sup>3</sup> mediante el establecimiento de los contratos tipo. En el sector del azúcar<sup>4</sup> se regularon las relaciones contractuales entre los fabricantes de azúcar y remolacha. En el sector de productos transformados a base de tomate<sup>5</sup> la normativa comunitaria introdujo los acuerdos interprofesionales como mecanismo para limitar la producción, antes de implantar el sistema de umbrales de cuotas.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Este hecho ya fue reconocido por el Reglamento (CEE) nº 1308/70 del Consejo relativo a la organización común de mercados en el sector del lino y cáñamo, posteriormente modificado.

<sup>4</sup> Reglamento (CEE) nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, también modificado.

En mi opinión, sin embargo, se podrían calificar 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 la 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 que, sin embargo, nunca fueron promulgadas.

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 antes 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<sup>6</sup> ante el mismo un informe sobre sus conclusiones en materia interprofesional, contenido en la Comunicación sobre organizaciones y acuerdos interprofesionales, mencionada anteriormente.

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*

---

<sup>5</sup> Reglamento (CEE) nº 426/86 del Consejo, asimismo modificado.

<sup>6</sup> Véase supra nota 2.

*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 y 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.

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 cuenta con instrumentos directos de intervención (fundamentalmente los productos vegetales, salvo los cultivos herbáceos).

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.

### **1.3. La Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en relación con los acuerdos interprofesionales y las normas de la competencia.**

La jurisprudencia del TJCE ante los acuerdos interprofesionales no ha sido tampoco nada halagüeña para los mismos. Es necesario resaltar, no obstante, 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 (artículo 234 del Tratado).

La jurisprudencia del TJCE en esta materia está relacionada con los 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 y las normas que regulan la competencia tanto las que afectan a las empresas como a las ayudas de Estado.

Por lo que se refiere a las sentencias en relación con las normas de la competencia previstas en los artículos 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<sup>7</sup>.

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*"<sup>8</sup>, en el marco de un litigio que oponía al BNIC y a un negociante sobre la anulación de los contratos de compra-venta de aguardientes 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 artículo 81, apartado 1, del Tratado en la medida en que tiene por objeto restringir, impedir y falsear la competencia, lo que se consigue por su propia naturaleza, mediante la fijación

---

<sup>7</sup> Luois Lorvellec en el artículo "¿Qué futuro tiene la interprofesión en Francia? publicado en "Revue de Droit Rural", febrero de 1991.

<sup>8</sup> Sentencia de 30 de Enero de 1985, asunto 123/83, Repertorio 1985, pág. 391).

obligatoria de un precio mínimo para un producto para un conjunto de operadores económicos interviniendo 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*"<sup>9</sup>, dónde 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 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 artículo 81 del Tratado.

En el caso "*Union nationale interprofessionnelle des légumes de conserve (UNILEC) contra Établissements Larroche Frères*"<sup>10</sup>, 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

---

<sup>9</sup> Sentencia de 3.12.1987, asunto 136/86, Repertorio 1987, pág. 4789.

<sup>10</sup> Sentencia de 22.9.88, asunto 212/87, Repertorio 1988, pág. 5075.

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 ésta 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*"<sup>11</sup>.

Una sentencia que, aun dictada tempranamente por el TJCE y establecida en el sector textil, tuvo singular importancia en la jurisprudencia y de hecho ha servido de doctrina general 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*"<sup>12</sup> 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 la cual había sido fijada en un tipo del 0,20 % 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.

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*

---

<sup>11</sup> Véase también, en particular, la sentencia de 25.11.86 "*Le Champion*", asunto 218/85, Repertorio 1986, pág. 3512.

<sup>12</sup> Sentencia de 25.6.70, asunto 47/69, Repertorio 1970, pág. 487.

*miembros". Además, añadía la Comisión que "la puesta a disposición de todas las empresas, sin discriminación, 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 del Gobierno francés. 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 artículo 90 no implica que no pueda ser declarada incompatible con las disposiciones de los artículos 87 y 88, 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 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.

A título ilustrativo citaré, en último lugar, sobre los acuerdos interprofesionales que fijan precios, la sentencia dictada por el Tribunal en el caso "*Bertineto contra Biraghi, S.A.*"<sup>13</sup> en el marco de una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos en relación con la Ley italiana nº 88/88 reguladora de los acuerdos interprofesionales.

---

<sup>13</sup> Sentencia de 26 de septiembre de 2000, asunto C-22/99.

El referido Reglamento del Consejo establece en su artículo 3 un precio indicativo para la leche a recibir por el productor según las perspectivas del mercado de la Comunidad y de los mercados exteriores.

Conforme a la precitada Ley italiana, los acuerdos interprofesionales tienen por objeto promover o favorecer el establecimiento de un precio uniforme de la leche en la fase de producción, habiéndose firmado en aplicación de tal Ley un acuerdo interprofesional entre las asociaciones de productores (UNALAT) y la asociación de la industria láctea (ASSOLATTE).

El Sr. Bertinetto, productor de leche, solicitó de Biraghi, empresa de producción de productos lácteos, el pago de la diferencia entre las cantidades que le había abonado Biraghi, las cuales correspondían en general al precio indicativo, pero inferiores a las fijadas en el acuerdo interprofesional, y las fijadas en este último.

Habiéndose dirigido el juez italiano al Tribunal europeo mediante la cuestión prejudicial prevista en el Tratado en interpretación del Derecho Comunitario (artículo 234), el Tribunal declaró en derecho que una legislación nacional destinada a fomentar y favorecer, por cualquier método, el establecimiento de un precio a la producción de leche uniforme, mediante acuerdo o con carácter forzoso, a nivel nacional o regional, se sitúa por naturaleza al margen de las competencias reservadas a los Estados miembros y se opone al principio, establecido en el mencionado reglamento del Consejo, de la fijación de un precio indicativo a la producción para la leche vendida por los productores comunitarios.

Como se puede observar en este caso, el acuerdo interprofesional no choca directamente contra las normas de la competencia comunitarias, sino contra las disposiciones reguladoras de la organización común de mercados.

## **2. El modelo de organización interprofesional elegido por la Unión Europea.**

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.

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 nº 2077/92 del Consejo<sup>14</sup>.

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, sobre todo en Francia. De hecho, en aplicación de la reglamentación del tabaco no ha sido reconocida ninguna organización interprofesional a nivel comunitario.

El segundo sector comunitario, dónde quizás estaban las mayores expectativas para los sectores implicados y dónde 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) nº 2200/96 del Consejo<sup>15</sup>, dónde 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) nº 1493/99 del Consejo<sup>16</sup>. Sin embargo, en este caso, el Consejo modificó sustancialmente en el transcurso de la negociación la propuesta de la Comisión<sup>17</sup>, 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 sólo) 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.

---

<sup>14</sup> Reglamento (CEE) nº 2077 del Consejo, de 30 de junio, relativo a las organizaciones y acuerdos interprofesionales en el sector del tabaco (*D. O. L 215, de 30 de julio de 1992*).

<sup>15</sup> Reglamento (CE) nº 2200/96 del Consejo, de 28 de octubre de 1996, relativo a la organización común de mercados en el sector de frutas y hortalizas (*D. O. L 297, de 21 de noviembre de 1996*).

<sup>16</sup> Reglamento (CE) nº 1493/1999 del Consejo, de 17 de mayo, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (*D. O. L 179, de 14 de julio de 1999*).

<sup>17</sup> DO C 271/98 de 31 de agosto de 1998.

En la reforma del sector pesquero realizada por el Reglamento (CE) nº 104/2000 del Consejo<sup>18</sup>, el legislador comunitario siguió la pauta marcada en los sectores del tabaco y frutas y hortalizas, rota por la adopción del reglamento vitivinícola, y reguló de nuevo exhaustivamente las organizaciones interprofesionales y sus acuerdos.

Siguiendo el caso del vino, que significó un debilitamiento en la regulación comunitaria de las organizaciones interprofesionales, en el sector del aceite de oliva<sup>19</sup>, el legislador comunitario establece la posibilidad para los Estados miembros productores de reservar una parte de la ayuda comunitaria prevista para la financiación de programas de actividades elaboradas por organizaciones interprofesionales reconocidas.

Las reglamentaciones sectoriales sobre las organizaciones interprofesionales y sus acuerdos adoptadas 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.

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 agroalimentarios y de los acuerdos que se produzcan en el seno de las mismas.

De esta manera, las reglamentaciones de los sectores del tabaco, frutas y hortalizas y pesca motivan en sus considerandos el reconocimiento a nivel comunitario de las 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*

---

<sup>18</sup> Reglamento (CE) nº 104/2000 del Consejo, de 17 de diciembre de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura (DO L 17, de 21 de enero de 2000).

*económicos con objeto de mejorar el conocimiento e incluso la organización de la producción, la presentación y la comercialización*<sup>20</sup>, 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 artículo 33 del Tratado.

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 mesas con indicación geográfica<sup>21</sup>.

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 artículo 37 del Tratado en materia agrícola, la establecida en el artículo 36 del mismo, en la medida en que sus disposiciones pueden afectar a las normas de la competencia<sup>22</sup>.

## **2.1. El concepto de organización interprofesional y los participantes.**

La definición que la reglamentación comunitaria proporciona de organización interprofesional en los sectores del tabaco, frutas y hortalizas y pesca es *mutatis mutandi* la de "toda persona jurídica que agrupa a representantes de las actividades económicas relacionadas con la producción y/o el comercio y/o la transformación de los productos... y constituida a la iniciativa de todas o parte de las organizaciones o a asociaciones que la componen"<sup>23</sup>.

Por el contrario, en el sector del vino el legislador comunitario modificando la propuesta de la Comisión, por una parte, ha cambiado el nombre de organizaciones interprofesionales por el de

---

<sup>19</sup> Reglamento (CE) nº 1513/2001 del Consejo, de 23 de julio de 2001, que modifica el Reglamento 136/66/CEE y el Reglamento (CE) nº 1638/98, en lo que respecta a la prolongación del régimen de ayuda y la estrategia de la calidad para el aceite de oliva (*DO L 201 de 26 de julio de 2001*).

<sup>20</sup> Considerando segundo del R. 2077/92, décimo quinto del R. 2200/96 y décimo séptimo del R. 104/2000.

<sup>21</sup> Considerando cuadragésimo quinto del R. 1493/99.

<sup>22</sup> 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).

<sup>23</sup> Artículos 2 del R. 2077/92, 19 del R. 2200/96 y 13 del R. 104/2000.

organizaciones sectoriales y, de otra, no ha definido el concepto de éstas ni el de sus participantes ni su reconocimiento en el ámbito comunitario<sup>24</sup>.

En el sector del aceite de oliva<sup>25</sup>, se entiende por organizaciones interprofesionales reconocidas toda persona jurídica que:

- reúna a representantes de actividades económicas relacionadas con la producción o comercialización o procesado de aceitunas;
- se constituya por iniciativa de todas o algunas de las organizaciones o asociaciones que la integren; y
- haya sido reconocida por el Estado miembro en que se opere.

La participación siempre 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<sup>26</sup>, 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.

---

<sup>24</sup> Véase el artículo 41 del R. 1493/99.

<sup>25</sup> Artículo 4 bis del Reglamento (CE) nº 1638/98, insertado por el artículo 2, apartado 4) del Reglamento (CE) nº 1513/2001.

<sup>26</sup> Artículos 3, apartado 1, del R. 2077/92, 19, apartado 2, del R. 2200/96 y 13 del R. 104/2000.

## 2.2. 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<sup>27</sup>. 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.

En el sector del aceite de oliva<sup>28</sup> el programa de actividades de la organización interprofesional debe comprender uno o más de los ámbitos siguientes:

- seguimiento y gestión administrativa del sector y del mercado de aceite de oliva.
- mejora del impacto medioambiental del cultivo del olivo.
- sistema de trazabilidad, certificación y defensa de la calidad.

---

<sup>27</sup> Artículo 19, apartado 1, letra c) del R. 2200/96; artículo 2, apartado 3, del R. 2077/92; artículo 41, apartado 4, del R. 1493/99; y artículo 13, apartado 1, letra d), del R. 104/2000.

<sup>28</sup> Véase nota 25.

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.

### **2.3. 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<sup>29</sup>.

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<sup>30</sup>. En el sector de la pesca el reconocimiento también es facultativo para los Estados miembros<sup>31</sup>.

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.

En el sector del aceite de oliva, el reconocimiento debe ser realizado sólo por el Estado miembro, sin que se prevea tampoco el reconocimiento específico en el ámbito comunitario.

El procedimiento de reconocimiento comunitario es prácticamente el mismo en los sectores del tabaco, frutas y hortalizas y pesca. Con anterioridad al reconocimiento, los Estados miembros notifican a la Comisión las organizaciones interprofesionales que hayan presentado una

---

<sup>29</sup> Artículo 3, apartado 1, del R. 2077/92.

<sup>30</sup> Artículo 19, apartado 2, del R. 2200/96.

<sup>31</sup> Artículo 13, apartado 1, del Reglamento 104/2000.

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<sup>32</sup>.

La Comisión puede oponerse al reconocimiento. 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 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<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Artículos 3, apartado 2, del Reglamento 2077/92; 19, apartado 3, del R. 2200/96; y 13, apartado 2, del R. 104/2000.

<sup>33</sup> 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.

## 2.4. 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.

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

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 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<sup>34</sup>, las cuales son *mutatis mutandi* las mismas para los sectores del tabaco y pesca<sup>35</sup>:

- conocimiento de la producción y del mercado;
- normas de producción más estrictas que las exigidas, bien por las disposiciones comunitarias, bien por las nacionales;

---

<sup>34</sup> Artículo 21, apartado 3, letra a) del R. 2200/96.

<sup>35</sup> Artículos 8, apartado 2, del R. 2077/92 y 15, apartado 3, del R. 104/2000.

- 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.

La extensión deber 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 y pesquera 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.

En el sector del aceite de oliva, simplemente no se prevé la posibilidad de la extensión de normas.

## **2.5. 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 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 Comisión en numerosas ocasiones declaró ilegal el cobro de tasas parafiscales destinadas a financiar acciones interprofesionales (productschappen holandeses, varios organismos franceses).

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) nº 2077/92, el artículo 22, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 2200/96 y el artículo 16, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 104/2000.

Es necesario resaltar que el Reglamento (CE) nº 1493/99 relativo al vino y el Reglamento (CE) nº 1513/2001 sobre el aceite de oliva no hacen mención alguna a dicha cuestión, por lo que el legislador comunitario claramente se ha inhibido del tema.

Los elementos sustanciales de las cotizaciones financieras obligatorias establecidos comúnmente en la reglamentación sectorial de tabaco, frutas y hortalizas y pesca son los siguientes<sup>36</sup>:

- 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 -conocimiento de la producción y del mercado, normas de producción más estrictas, elaboración de contratos tipo, normas de comercialización, protección del medio ambiente, etc.- 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.

---

<sup>36</sup> Artículos 10, apartado 1, del r. 2077/92; 22, apartado 2, del R. 2200/96; y 16, apartado 4, del R. 104/2000.

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.

## **2.6. La aplicación de las normas de la competencia a los acuerdos interprofesionales de las organizaciones reconocidas en el ámbito comunitario.**

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, frutas y hortalizas, pesca y vino establecen una serie de normas específicas sobre estos acuerdos interprofesionales.

a) En las reglamentaciones sectoriales del tabaco, frutas y hortalizas y pesca, el legislador comunitario ha debido necesariamente utilizar la base jurídica del artículo 36 del Tratado para la regulación de las organizaciones interprofesionales en el marco de estas OCM en la medida en 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*"<sup>37</sup> que "*en el ejercicio del poder que le es reconocido por el artículo 42 (actual 36), párrafo primero, 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 (actual artículo 36) 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 más 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<sup>38</sup> en el marco de las OCM reseñadas, señala que lo que ha sido verdadera "espada de Damocles" para las organizaciones interprofesionales, es decir, el artículo 81, 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 Reglamentos nº 2077/92 y nº 2200/96. Estos preceptos legales establecen que serán prohibidos los que:

---

<sup>37</sup> Sentencia *Maizena*, asunto 139/79, Repertorio 1980, pág. 3393.

<sup>38</sup> Artículos 7, apartado 1, del R. 2077/92; 20, apartado 1, del R. 2200/96; y 14 del R. 104/2000.

- *"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".*

El artículo 14 del Reglamento (CE) nº 104/2000 contiene una redacción similar en cuanto a su contenido.

Es importante señalar que la Comisión se reserva siempre el derecho de declarar la incompatibilidad de acuerdos interprofesionales con el artículo 81 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) nº 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.

El apartado 3 del artículo 43 mencionado, 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.

En el sector del aceite de oliva no se establecen disposiciones específicas sobre los acuerdos interprofesionales por lo que es necesario interpretar que las normas del Tratado sobre la libre competencia son de aplicación directa.

### **3. La relación entre las cotizaciones financieras obligatorias y las tasas parafiscales.**

Debido a su complejidad este tema merece un epígrafe aparte donde se aborde y analice sus puntos más conflictivos.

Como ya veíamos en el capítulo 3, cuando hablábamos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia 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 comunitario específico sectorial sobre la regulación de dicha materia.

Vista la regulación efectuada de las cotizaciones financieras obligatorias por los reglamentos sectoriales examinados, pasemos a continuación a definir, con la Comisión Europea, la noción de tasa parafiscal, la cual en su concepción es bastante amplia. Dicha institución europea, en

un informe de 1986<sup>39</sup> 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 beneficien al conjunto del sector considerado"*.

**1. En la jurisprudencia examinada del Tribunal de Justicia hemos visto que éste declaraba incompatible con el derecho comunitario, y en particular con los artículos 23, 25 y 90 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 la compatibilidad de las tasas parafiscales con el Tratado en el sector agrario debe ser apreciada, sin embargo, no sólo con los mencionados artículos, sino también en relación con las disposiciones de las OCM, y con las disposiciones de los artículos 28 a 30 (libre circulación de mercancías) y los artículos 87 a 89 (ayudas de Estado).

La Comisión en numerosas decisiones 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) nº 2200/96 en el sector de las frutas y hortalizas, ha sido el caso de 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 igualmente los productos importados de otros Estados miembros. La Comisión consideraba dichas cotizaciones ilegales en aplicación del artículo 87 del Tratado y que, asimismo, habían sido adoptadas violando las normas de procedimiento a aplicar a las ayudas estatales previstas en el artículo 88, apartado 2, del mismo texto legal.

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.

---

<sup>39</sup> COM (86) PV 852 (sesión del 3 de diciembre de 1986).

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 correspondiente 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 artículos 23, 25 y 90, 28 a 30, y 87 del Tratado, o, por el contrario, si se debe examinar la cuestión a la luz de las disposiciones específicas reglamentarias sectoriales (*lex 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 artículo 36 del Tratado y ha decidido cómo hay que aplicar las normas de la competencia en la OCM en cuestión, de la cual forman parte integrantes las organizaciones interprofesionales reconocidas a nivel comunitarias, sería difícil admitir que la Comisión pudiera continuar a examinar este problema como antaño cuando no existían disposiciones comunitarias específicas sobre la materia.

Y, esto es así, sobre todo teniendo en cuenta que la reglamentación comunitaria sectorial, como hemos visto en los epígrafes anteriores, es bastante exhaustiva, detallada, transparente, siendo, incluso, restrictiva, cuando la extensión se acompaña de la imposición de cotizaciones financieras obligatorias, las cuáles están sometidas a tres condiciones suplementarias francamente limitativas y homogéneas para los 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 del efecto comercial de dichas acciones<sup>40</sup>. Esto no sólo sería contrario al Tratado<sup>41</sup>, sino también al artículo 21, apartado 3, letra d) del Reglamento (CE) nº 2200/96 (discriminación *a rebours* o a contrario).

En consecuencia, se estima 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 comunitaria<sup>42</sup>.

Es evidente que esta última afirmación vale para el caso de las OCM del tabaco, frutas y hortalizas y pesca, las cuales como hemos visto han adoptado en el marco de sus disposiciones normas específicas sobre 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 circulación de mercancías y las normas de la competencia son de aplicación directa, como así, por otra parte, cabe inferirse de la redacción dada al apartado 3 del artículo 41 del Reglamento (CE) nº 1493/99.

---

<sup>40</sup> Evidentemente, hablamos del caso dónde 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.

<sup>41</sup> Artículos 6 y 40, apartado 3, párrafo segundo del TUE.

<sup>42</sup> 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 Estado miembros de abonar a las organizaciones de productores una ayuda financiera nacional en el caso de las regiones de la Comunidad dónde el grado de desarrollo de las organizaciones de productores es particularmente débil. Parece claro que, en este caso como en otros de ayudas estatales en el sector agrario enmarcadas en las organizaciones comunes de mercado, 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 92 y 93 del TUE.

#### **4. 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 agrario y pesquero 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 agroalimentaria 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 conjunto 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, frutas y hortalizas y pesca, que los del vino y aceite de oliva.

Los sectores de las plantas ornamentales, 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, de sus acciones y acuerdos.

Decir a este respecto que, personalmente, prefiero las regulaciones más exhaustivas en los sectores del tabaco, frutas y hortalizas y pesca de las distintas cuestiones que plantea la acción interprofesional que el aligeramiento e inhibición normativa comunitaria llevada a cabo en las OCM del vino y aceite de oliva, sobre todo y básicamente por motivos de seguridad jurídica con respecto a la aplicación de las normas de la competencia a los acuerdos interprofesionales.

Sin embargo, a nivel jurídico el futuro de las organizaciones interprofesionales 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.