

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA. JULIANE KOKOTT

presentadas el 16 de diciembre de 2004¹

I. Introducción

1. En los Países Bajos existe un régimen de precios conforme al cual las centrales lecheras aplican reducciones sobre el precio de la leche de calidad inferior que abonan a los productores, es decir, a los ganaderos. Con esas reducciones se financian primas, de cuantía moderada, que se abonan a los productores que hayan entregado a las centrales lecheras, durante cierto tiempo, leche de calidad irreprochable.

3. En este contexto el College van Beroep voor het bedrijfsleven neerlandés (en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente») solicita al Tribunal de Justicia que interprete la prohibición comunitaria de ayudas de Estado (artículo 87 CE, apartado 1), y la prohibición de ejecutar ayudas (artículo 88 CE, apartado 3), así como el Reglamento (CEE) n° 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 lo sucesivo, «Reglamento n° 804/68»).²

II. Marco jurídico

2. En el presente asunto se examina este régimen de precios desde el punto de vista del Derecho comunitario. El Sr. Kuipers, cuyas entregas de leche de 1995 fueron calificadas, en algunos casos, de calidad inferior por la central lechera, se opone a las reducciones aplicadas por dicha central lechera por considerarlas contrarias al Derecho comunitario.

A. Derecho comunitario

4. El marco jurídico comunitario de este asunto lo constituyen los artículos 36 CE,

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146.

apartado 1, 87 CE, apartado 1 y 88 CE, apartado 3, así como el Reglamento n° 804/68.³

5. Conforme al artículo 36 CE, apartado 1, las disposiciones del capítulo relativo a las normas sobre la competencia son aplicables a la producción y al comercio de los productos agrarios 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.

6. El artículo 87 CE, apartado 1, establece lo siguiente:

«Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

7. En el artículo 88 CE, apartado 3, se dispone lo siguiente:

«La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerare que un proyecto no es compatible con el mercado común con arreglo al artículo 87, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva».

8. Los artículos 23 y 24 del Reglamento n° 804/68 presentan el siguiente tenor literal:⁴

«Artículo 23

Salvo disposiciones contrarias del presente Reglamento, los artículos 92 a 94 del Tratado serán aplicables a la producción y al comercio de los productos mencionados en el artículo 1.

3 — El Reglamento n° 804/68 fue sustituido, con efectos de 1 de enero de 2000, por el Reglamento (CE) n° 1255/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 160, p. 48). Sin embargo, los hechos del procedimiento principal acaecieron en 1995, de manera que, por razones temporales, les sigue siendo aplicable el Reglamento n° 804/68.

4 — Los artículos 23 y 24 del Reglamento n° 804/68 son idénticos a los artículos 37 y 38 del Reglamento n° 1255/1999; véase asimismo el anexo III del Reglamento n° 1255/1999. Los antiguos artículos 92 a 94 del Tratado CE, a los que se remite el Reglamento n° 804/68, se corresponden con los artículos 87 CE a 89 CE, actualmente vigentes.

Artículo 24

permiten examinar las ayudas concedidas por los Estados miembros y prohibir aquellas que sean incompatibles con el mercado común [...]

1. Salvo lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 92 del Tratado, quedarán prohibidas las ayudas cuyo importe se determine en base al precio o a la cantidad de los productos contemplados en el artículo 1.
2. Quedarán prohibidas, así mismo, las medidas nacionales que permitan una compensación entre los precios de los productos incluidos en el artículo 1.»

10. En aras de la exhaustividad citaré el artículo 3 del Reglamento nº 804/68, que contiene el siguiente régimen de fijación del precio de la leche:

«Artículo 3

Los productos enumerados en el artículo 1 del Reglamento nº 804/68, al que se remite el artículo 24, apartado 2, son, entre otros, la leche, la nata, la mantequilla, el queso, el requesón, la lactosa y el jarabe de lactosa.

9. Respecto a todo ello, el duodécimo considerando del Reglamento nº 804/68 proporciona la siguiente explicación:

1. Se fijará cada año, para la Comunidad, un precio indicativo para la leche, antes del 1 de agosto para la campaña lechera que empiece el año siguiente. [...]

«Considerando que la realización de un mercado único basado en un sistema de precios comunes se vería comprometida por la concesión de determinadas ayudas, que, por tanto, convendrá que sean aplicables, en el sector de la leche y de los productos lácteos, las disposiciones del Tratado que

2. El precio indicativo será el precio de la leche que se procurará asegurar para la totalidad de la leche vendida por los productores en el curso de la campaña lechera, según las perspectivas del mercado de la Comunidad y de los mercados exteriores.

3. El precio indicativo se fijará para la leche con un contenido de un 3,7 % en materia grasa, entregada a la industria láctea.

[...].⁵

11. Además, cuando se produjeron los hechos del procedimiento principal, el artículo 5, apartado 1, segundo párrafo, del Reglamento (CEE) n° 1411/71 establecía lo siguiente.⁶

«La leche utilizada en la fabricación de [...] leche de consumo deberá haberse sometido a un sistema de pago diferenciado según su calidad. Dicho sistema deberá garantizar que la leche usada como materia prima en la fabricación de leche de consumo cumpla determinadas condiciones en lo que se refiere a la calidad, incluida la composición».

B. Normativa nacional

12. Entre la normativa nacional neerlandesa debe señalarse, en especial, la *Landbouwk-*

waliteitswet (Ley de calidad de los productos agrarios),⁷ la *Landbouwkwaliteitsbesluit rauwe melk en zuivelbereiding*, (Reglamento de calidad de los productos agrarios: leche cruda y productos lácteos; en lo sucesivo, «Reglamento de base»),⁸ así como la *Landbouwkwaliteitsregeling uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit* (Reglamento del Director General de Agricultura, Protección del Paisaje y Pesca, sobre la calidad de los productos agrarios: normas relativas a los pagos en función de la calidad de la leche; en lo sucesivo, «Reglamento de ejecución»).⁹ A ellos hay que añadir un estatuto y una decisión, adoptados por la Productschap Zuivel (Asociación de productores de leche y productos lácteos), parte demandada en el procedimiento principal.

13. Del entramado, extraordinariamente complejo, de todas estas disposiciones puede deducirse esencialmente lo siguiente:

14. El artículo 2, apartado 1, de la Ley de calidad de los productos agrarios, en relación con el artículo 3, letra a), del Reglamento de base contiene una disposición atributiva de competencia para adoptar disposiciones sobre la calidad de productos [agrarios], en concreto, de la leche cruda. Estas disposiciones pueden regular, entre otros extremos, el pago del precio en función de la calidad del producto.

5 — Con efectos de 1 de julio de 1996 se sustituyó el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n° 804/68 por el siguiente: «Cada año se fijará un precio indicativo de la leche para la Comunidad» [Reglamento (CE) n° 1587/96 del Consejo, de 30 de julio de 1996; DO L 206, p. 21]. El Reglamento n° 1255/1999, vigente desde el 1 de enero de 2000, mantiene en su artículo 3 el régimen de precios indicativos, pero ya no considera necesario fijarlos cada año.

6 — Reglamento del Consejo, de 29 de junio de 1971, por el que se establecen las normas complementarias de la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos en lo que se refiere a los productos de la partida n° 04.01 del arancel aduanero común (DO L 148, p. 4; EE 03/04, p. 203). Este Reglamento fue derogado con efectos de 1 de enero de 1998.

7 — Stb. 1971, p. 371, modificada mediante Ley de 23 de diciembre de 1993 (Stb. 1993, p. 690).

8 — Stb. 1994, p. 63, modificado mediante Reglamento de 26 de junio de 1995, Stcrt. 122.

9 — Stcrt. 1994, S. 25. No está en vigor desde el 8 de enero de 2000.

15. El artículo 2, apartado 2, letra f), de la Ley de calidad de los productos agrarios en relación con el artículo 3, letras a) y c), del Reglamento de base permite adoptar, en el caso de la leche, un régimen de reducciones y bonificaciones de precios en función de la calidad del producto.

función de la calidad de la leche entregada a las centrales lecheras; en lo sucesivo, «Estatuto de 1994»),¹¹ que, por lo que aquí interesa, dispone lo siguiente:

«Artículo 2

16. El artículo 8 de la Ley de calidad de los productos agrarios permite encomendar a personas jurídicas de Derecho privado funciones de vigilancia, de control de productos agrarios y de ejecución de disposiciones jurídicas relativas al pago del precio en función de la calidad de los productos. Conforme al artículo 3, apartado 1, letra c) y al artículo 7 del Reglamento de base estas tareas se transfieren principalmente, por lo que a la leche se refiere, a la *Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel* (en lo sucesivo, «Fundación COKZ»)¹⁰ con sede en Leusden.

- 1) La central lechera a quien se haga entrega de la leche deberá abonarla al productor de que se trate en función de su calidad, teniendo en cuenta lo dispuesto en este Reglamento o las disposiciones adoptadas de acuerdo a él.

[...]

17. En el artículo 2 del Reglamento de ejecución se encomienda, a su vez, a la asociación de productores competente —la *Productschap Zuivel*— adoptar, mediante estatuto, normas en materia de pagos en función de la calidad de la leche, relativas, entre otros, a la inspección de calidad, la recaudación de las reducciones y el pago de las primas por calidad. Basándose en el artículo 2 del Reglamento de calidad de la leche la *Productschap Zuivel* adoptó la *Landbouwkwaliteitsverordening 1994, Uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit* (Estatuto de calidad de productos agrarios de 1994: normas relativas a los pagos en

- 3) La central lechera a quien se haga entrega de la leche deberá:

- a) determinar la calidad de la leche recibida del productor y

¹⁰ — Fundación encargada de la gestión centralizada de asuntos relativos a la calidad de los productos lácteos.

¹¹ — PBO-blad 1994, afl. n.º 9. El 15 de septiembre de 1999 la *Productschap Zuivel* adoptó un Estatuto nuevo, la *Zuivelverordening 2000, Uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit, samenstelling en gewicht*, que entró en vigor el 1 de enero de 2000 y derogó, entre otros, el Estatuto de 1994.

- b) registrar el resultado del control de calidad a que se refiere la letra a) así como los resultados de los demás controles que se realicen de acuerdo con este Reglamento.

- 2) La cuantía de la prima por calidad se fijará por cada 100 kilogramos de leche para cada distrito fijado por el Presidente, previa consulta con la Fundación COKZ, de manera que la cantidad total de primas por calidad abonadas por ese período equivalga o sea aproximadamente igual a la cantidad total de las reducciones practicadas.

[...]

Artículo 12

Artículo 10

- 1) La instancia de control de calidad atribuirá a los resultados del control de calidad una valoración de acuerdo con un sistema de normas, puntos de reducción y reducciones de precio que deban practicarse, fijado por el Presidente de la Fundación tras haber consultado a la Fundación COKZ.

Por cada período de presentación de muestras las centrales lecheras a quienes se haga entrega de la leche deberán aplicar, basándose en el total de puntos de reducción atribuidos, una reducción cuya cuantía determinará el Presidente, previa consulta con la Fundación COKZ, sobre la cantidad total de leche entregada durante ese período por el productor de que se trate, así como las eventuales reducciones por entrega debidas a la presencia de sustancias bacteriostáticas que no sean propias de la leche.»

[...]

Artículo 11

- 1) Durante un período fijo de doce semanas las centrales lecheras a quienes se haya entregado la leche deberán abonar una prima por calidad a los ganaderos que durante ese período no hayan recibido en total más de un punto de reducción y cuya leche no contenga ninguna sustancia bacteriostática ajena a la leche [...]

18. En una decisión adoptada por el presidente de la Productschap Zuivel, la *Besluit vaststelling frequentie en beoordeling resultaten kwaliteitsonderzoek* (decisión por la que se establece la frecuencia y la valoración de los resultados de los controles de calidad)¹² se regula también, entre otros extremos, la cuantía de las reducciones de precios que deben aplicarse. Conforme a esta decisión, en caso de que se detecten restos de antibióticos en la leche entregada, la reducción que debe aplicarse es de 0,50 NLG (0,23 euros) por kilogramo.

¹² — PBO-blad 1994, afl. n.º 20, S. 25, modificado mediante decisiones de 19 de julio de 1994 (PBO-blad, afl. n.º 42) y de 15 de febrero de 1995 (PBO-blad, afl. n.º 15).

III. Antecedentes de hecho y procedimiento principal

A. Esquema del funcionamiento del régimen neerlandés de precios ¹³

19. Las centrales lecheras neerlandesas comprueban constantemente la calidad de la leche cruda que se les entrega. Las deficiencias en la calidad se valoran mediante un sistema de puntos de reducción y dan lugar a una reducción del precio, que retiene la central lechera correspondiente.

20. Las centrales lecheras abonan una prima por calidad a los productores cuyas entregas de leche no hayan sido penalizadas en el espacio de doce semanas, con más de un punto negativo y no presenten restos de antibióticos. La Fundación COKZ calcula periódicamente el importe de esta prima basándose en los datos que le comunican las centrales lecheras.

21. En esa operación, la cuantía de la prima por 100 kilogramos de leche se fija de manera que la cantidad total de primas por calidad abonadas por el período correspondiente equivalga o sea aproximadamente igual a la cantidad total de las reducciones practicadas. Si, en un período determinado, una central lechera ha practicado un total de reducciones superior al total de primas

abonadas por ella, trasfiere la diferencia a la Fundación COKZ, que, a su vez, la reparte entre las centrales lecheras que se encuentran en la situación inversa.

22. De la resolución de remisión se deduce que, en los Países Bajos, el precio de la leche en 1995 ascendía a 71,43 NLG por 100 kilogramos, es decir, a 0,7143 NLG (0,32 euros) por kilogramo. Si se detectaban restos de antibióticos en la leche, la reducción que debía practicarse era de 0,50 NLG (0,23 euros) por kilogramo.

23. El Tribunal de Justicia no tiene constancia del número de productores que obtuvieron primas por calidad durante el período de autos ni del importe al que ascendían dichas primas en cada caso. No obstante, el Gobierno neerlandés declaró, respondiendo a las preguntas del Tribunal y sin ser contradicho, que las primas son de muy escasa cuantía. El Sr. Kuipers estima que perciben tales primas entre el 70 y el 80 % de los productores de leche neerlandeses.

24. En aras de la exhaustividad, puede deducirse de la resolución de remisión que, en los Países Bajos, la proporción de la *totalidad* de las primas por calidad ascendió, en 1995, al 0,217 % del valor de la *totalidad* de las entregas de leche; en los años siguientes (1996 a 1999) esa proporción fue ligeramente superior sólo una vez (0,227 % en 1996); en todos los demás años fue

¹³ — A este respecto, véanse, en especial, los apartados 20 a 22 de las observaciones escritas del Gobierno neerlandés así como las observaciones orales formuladas en la vista.

ligeramente inferior (entre 1997 y 1999 siguió descendiendo y, tras alcanzar el 0,196 % en 1997 y el 0,185 % en 1998, llegó, por último, al 0,174 % en 1999).

B. El procedimiento principal

25. El Sr. Kuipers, demandante del procedimiento principal, se dedica, en los Países Bajos, a la producción de leche y, en 1995, realizó entregas de leche cruda a la central lechera neerlandesa *Zuivelfabriek De Kievit B.V.* de Meppel. Mediante escritos de 24 y 28 de julio y de 8 y 15 de agosto de 1995, que llevaban por título «Informe de calidad», la central lechera comunicó al Sr. Kuipers que en la leche que había entregado se habían detectado restos de antibióticos.¹⁴ Por ese motivo, se le practicó, con arreglo al artículo 12 del Estatuto de 1994, una reducción, sobre el precio de la leche de 0,50 NLG (0,23 euros) por kilogramo, reteniendo el importe total de las reducciones, que ascendía a 5.428,95 NLG (2.463,55 euros).

26. El Sr. Kuipers interpuso en primer lugar varios recursos administrativos ante la Fundación COKZ, que fueron desestimados. Finalmente el *Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak*,¹⁵ estimando sus pre-

tensiones anuló, en segunda instancia, las decisiones administrativas y las resoluciones judiciales dictadas hasta ese momento y decidió, en particular, que se siguiera tramitando la reclamación originaria del Sr. Kuipers contra la *Productschap Zuivel*.

27. El 20 de diciembre de 2000 la *Productschap Zuivel* desestimó por infundada la reclamación del Sr. Kuipers, de la que conocía en ese momento. Contra esta decisión interpuso el Sr. Kuipers un recurso ante el órgano jurisdiccional remitente.

IV. Petición de decisión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

28. Mediante resolución de 27 de junio de 2003, el *College van Beroep voor het bedrijfsleven* suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Un sistema nacional de reducciones y primas por calidad practicadas sobre el precio de la leche cruda entregada a la central lechera, como el controvertido en el presente asunto, es compatible con el Reglamento (CEE) n° 804/68, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, especialmente con la prohibición de "compensación entre los precios" impuesta en su artículo 24, apartado 2 (actualmente,

14 — En la resolución de remisión se dice literalmente: «*een bacteriegroeiremmende stof*» (una sustancia bacteriostática). El órgano jurisdiccional nacional señala además que, en el procedimiento administrativo previo, el propio Sr. Kuipers reconoció haber usado penicilina para combatir la mastitis.

15 — Consejo de Estado, Sección de lo contencioso-administrativo.

tras la consolidación de los textos modificados, artículo 38, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1255/99)?

2) ¿Un sistema nacional de primas vinculadas a la calidad de la leche cruda entregada a las centrales lecheras, como el controvertido en el presente asunto, es compatible con la prohibición de ayudas impuesta en el artículo 24, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 804/68?

3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, ¿tal sistema nacional debe ser considerado una ayuda, cuya adopción debe ser notificada previamente a la Comisión con arreglo al artículo 93, apartado 3, del Tratado CE (actualmente, artículo 88 CE, apartado 3)?»

29. En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, el Sr. Kuipers, el Gobierno neerlandés y la Comisión formularon observaciones escritas y orales.

V. Apreciación

A. Sobre la primera cuestión: Compatibilidad de las reducciones y primas por calidad con el régimen europeo de precios de la leche

30. Mediante su primera cuestión el órgano jurisdiccional remitente desea fundamental-

mente saber si la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, especialmente el artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 804/68, se opone a un régimen nacional como el neerlandés, que establece reducciones y primas sobre el precio en función de la calidad de la leche cruda entregada a las centrales lecheras.

31. Mientras que el Gobierno neerlandés considera el régimen de reducciones y primas controvertido compatible con el Reglamento nº 804/68, la Comisión entiende que infringe la normativa de precios de dicha organización común de mercados. El Sr. Kuipers también considera que tal régimen es ilegal.

32. Según jurisprudencia reiterada, los Estados miembros no pueden intervenir, mediante disposiciones nacionales adoptadas unilateralmente, en el mecanismo de formación de los precios regulados en una organización común de mercados. Los Estados miembros tienen que abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda ser contraria o establecer excepciones a la organización común de mercados.¹⁶ Son igualmente incompatibles con una organiza-

16 — Véanse las sentencias de 6 de noviembre de 1979, Toffoli y otros (10/79, Rec. p. 3301), apartado 12; de 7 de febrero de 1984, Comisión/Italia (166/82, Rec. p. 459), apartado 23; de 7 de febrero de 1984, Jongeneel Kaas (237/82, Rec. p. 483), apartado 12, y de 9 de septiembre de 2003, Milk Marque y Nacional Farmers' Union (C-137/00, Rec. p. I-7975), apartados 63 y 80; véanse asimismo las sentencias, relativas a otros ámbitos de la política agrícola común, de 26 de junio de 1979, Pigs and Bacon Commission (177/78, Rec. p. 2161), apartado 14; de 19 de marzo de 1998, Compassion in World Farming, (C-1/96, Rec. p. I-1251), apartado 41; de 8 de enero de 2002, Van den Bor (C-428/99, Rec. p. I-127), apartado 35, y de 20 de noviembre de 2003, ACOR (C-416/01, Rec. p. I-14083), apartado 21.

ción común de mercados las normativas que se oponen a su correcto funcionamiento, aunque la organización común de mercados no haya regulado de manera exhaustiva la materia de que se trate.¹⁷

33. Teniendo en cuenta esta jurisprudencia, deben comprobarse dos extremos: por una parte, habrá que comprobar si la organización común de mercados deja algún margen para adoptar medidas a nivel nacional o si, por el contrario, contiene un régimen de precios exhaustivo (*vide infra*, parte 1); y, por otra parte, si tales medidas nacionales —en caso de que exista margen para adoptarlas— pueden menoscabar la organización común de mercados (*vide infra*, parte 2). Al realizar estas comprobaciones habrá que tener en cuenta el artículo 24, apartado 2, del Reglamento n° 804/78, que menciona el órgano jurisdiccional nacional.

1. Margen disponible para adoptar medidas nacionales

34. Por lo que se refiere al *margen disponible para adoptar medidas nacionales*, aunque la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos contiene un régimen de precios en el que se prevé, entre otros, un precio indicativo de la

leche, el artículo 3, apartado 3, del Reglamento n° 804/68 únicamente establece que debe fijarse dicho precio indicativo *para la leche con un contenido de un 3,7% en materia grasa, entregada a la industria láctea*.¹⁸ En cambio, el Reglamento nada dice sobre las consecuencias que pueden tener sobre la fijación del precio las demás propiedades de la leche; cabe pensar en eventuales deficiencias de calidad, como, por ejemplo, los residuos de antibióticos que se detectaron en el presente asunto.

35. Me parece poco convincente deducir del silencio que guarda a este respecto el artículo 3 del Reglamento n° 804/68, que el régimen de precios establecido en él es *exhaustivo* en todos los aspectos, porque suponiendo que el régimen tuviera tal carácter exhaustivo, se produciría la consecuencia paradójica de que, en la Comunidad, podría esperarse obtener por la leche siempre la misma retribución basada en el precio indicativo, independientemente de su calidad, es decir, también en el caso de leche de calidad deficiente. En ese supuesto estarían excluidos de antemano los regímenes que llevaran a cabo una diferenciación mayor del precio de la leche en razón de factores distintos del contenido en materia grasa, a que se refiere el artículo 3, apartado 3, del Reglamento n° 804/68. Frente a este criterio parece más lógico permitir que, para fijar precios diferentes, se tengan en cuenta, además del contenido en materia de grasa de la leche, otras características de la leche, especialmente las deficiencias cualitativas.

17 — Sentencias *Compassion in World Farming*, apartado 41, y *Van den Bor*, apartado 35, citadas en la nota 16 *supra*.

18 — El precio lo fija el Consejo según el procedimiento previsto en el artículo 37 CE, apartado 2, en relación con el artículo 3, apartado 4, del Reglamento n° 804/68.

36. Las disposiciones de Derecho derivado a que se refiere el Sr. Kuipers tampoco permiten llegar a otra conclusión. El Sr. Kuipers invoca las Directivas 92/46/CEE¹⁹ y 92/47/CEE.²⁰ En estas Directivas, así como en el Reglamento (CEE) n° 2377/90,²¹ se adoptan –diciéndolo de manera simplificada– disposiciones en materia de higiene para productos agrarios y se fijan los límites máximos permitidos de residuos de antibióticos en estos productos. Es cierto que, de esta forma, los productos que no superan los límites fijados pueden comercializarse. Pero de ello no se deduce que por cada producto que observe los límites deba pagarse el mismo precio. Al contrario, la existencia de límites no impide en absoluto establecer, dentro de dichos límites, mayores diferencias por razón de la calidad y que estas diferencias se reflejen también en el precio.

37. Por lo demás, una interpretación *a sensu contrario* del artículo 24, apartado 2, del Reglamento n° 804/68 también muestra que es posible adoptar medidas nacionales que tengan repercusiones en el precio de la leche. Aunque dicha disposición se opone a algunas medidas nacionales, que describe detallada-

mente (compensación entre los precios), no prohíbe *cualquier* medida nacional que incida en la formación de los precios.

38. Desearía señalar, aunque sólo sea de pasada, que el artículo 5, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n° 1411/71, vigente aún en las fechas de autos, confirma este criterio. Dicha disposición establece un régimen de pago diferenciado según la calidad, en relación con la producción de leche de consumo. Por tanto, es evidente que el propio legislador comunitario consideraba que el régimen de precios contenido en el Reglamento n° 804/68 no es exhaustivo.

39. Mientras la Comunidad no haya adoptado disposiciones propias sobre el pago de leche cruda en función de su calidad –ni en relación con la producción de leche de consumo ni en relación con la fabricación de otros productos lácteos– y en la medida en que no lo haya hecho, la fijación del precio de la leche no está regulada exhaustivamente a nivel comunitario y los Estados miembros pueden completarla respetando, por supuesto, las disposiciones comunitarias.

19 — Directiva del Consejo, de 16 de junio de 1992, por la que se establecen las normas sanitarias aplicables a la producción y comercialización de leche cruda, leche tratada térmicamente y productos lácteos. (DO L 268, p. 1).

20 — Directiva del Consejo, de 16 de junio de 1992, relativa a las condiciones de concesión de excepciones temporales y limitadas respecto de las normas comunitarias sanitarias específicas aplicables a la producción y comercialización de leche cruda y productos lácteos (DO L 268, p. 33).

21 — Reglamento del Consejo, de 26 de junio de 1990, por el que se establece un procedimiento comunitario de fijación de los límites máximos de residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos de origen animal (DO L 224, p. 1), modificado, entre otros, por el Reglamento (CEE) n° 675/92 de la Comisión, de 18 de marzo de 1992 (DO L 73, p. 8), citado por el Sr. Kuipers y modificado por última vez mediante el Reglamento (CE) n° 1851/2004 de la Comisión, de 25 de octubre de 2004 (DO L 323, p. 6).

2. Inexistencia de menoscabo de la organización común de mercados

40. Queda por examinar si unas medidas nacionales como las neerlandesas pueden, en

concreto, *menoscabar* la organización común de mercados en general y, en especial, el régimen de precios previsto en ella. Este extremo únicamente puede analizarse teniendo en cuenta la finalidad de dicho régimen así como los fines y preceptos superiores del Tratado CE.

obtenido por cada ganadero por su producto debe acercarse lo más posible al precio indicativo.²⁴ En efecto, si se considera que el precio indicativo no constituye una garantía individual de ingresos, sino únicamente un objetivo político, debe procurarse alcanzar en toda la Comunidad un nivel medio de precios que se corresponda con ese valor orientativo. En cambio, un precio indicativo entendido como objetivo político deja margen de maniobra suficiente para diferenciar los precios en función de la calidad de cada producto.

a) El precio indicativo como objetivo político

41. El precio indicativo de la leche constituye *un objetivo político* a nivel comunitario; *tal precio orientativo* no garantiza a todos los productores de cada Estado miembro que vayan a obtener un ingreso correspondiente al precio indicativo.²² Así lo muestra también el tenor del artículo 3, apartado 2, del Reglamento n° 804/68; conforme a esta disposición, el precio indicativo «será el precio de la leche que se *procurará asegurar* para la *totalidad* de la leche vendida *por los productores* en el curso de la campaña lechera [...]».²³

42. De esta forma se desvirtúa la alegación de la Comisión conforme a la cual el precio

43. El objetivo político de un precio indicativo de la leche uniforme en toda la Comunidad no resulta menoscabado en absoluto por un régimen como el neerlandés, que establece reducciones de precios y primas en función de la calidad. Como se deduce del artículo 11, apartado 2, del Estatuto de 1994, la cuantía de la prima por calidad debe fijarse de manera que la cantidad total de primas por calidad abonadas por determinado período equivalga o sea aproximadamente igual a la cantidad total de las reducciones practicadas. Dicho de otra forma, el régimen de reducciones y primas no altera la cantidad total que las centrales lecheras neerlandesas destinan en determinado período a la compra de leche cruda. La única consecuencia del régimen es que las centrales lecheras no pagan el mismo precio a todos los productores, independientemente de la calidad de la leche cruda que entreguen, sino que la retribución que corresponde a cada productor es mayor o menor dependiendo de la calidad de leche entregada. Con ese régimen, que, en con-

22 — Sentencia Milk Marque y National Farmers' Union, citada en la nota 126, *supra*, apartado 88.

23 — El subrayado es mío.

24 — Apartado 14 de las observaciones de la Comisión.

junto, es *neutral desde el punto de vista de los ingresos*, se garantiza que, en los Países Bajos, no se produzca ninguna divergencia del precio indicativo impuesto por el Derecho comunitario y no se menoscabe el funcionamiento de la organización común de mercados.

lácteos tiene fundamentalmente como finalidad alcanzar un nivel de precios en las fases de producción y de comercio al por mayor que tenga a la vez en cuenta los intereses del conjunto de la producción comunitaria en el sector afectado y los intereses de los consumidores, y que garantice el abastecimiento, sin incitar a una producción excesitaria.²⁶

44. En esto se distingue esencialmente el presente asunto, por ejemplo, del asunto Toffoli, en el que una norma nacional había dado lugar a pagar al productor de la leche un precio generalmente mayor que el previsto como precio indicativo a nivel comunitario (260 ITL por kilogramo en lugar de 204,26 ITL por kilogramo),²⁵ por consiguiente, a diferencia de lo que sucede en el presente asunto, en aquél se producía una divergencia frente al precio indicativo y, por tanto, un claro menoscabo de la organización común de mercados.

b) Consideración de los intereses de los consumidores y productores; estabilización de los mercados; garantía del abastecimiento

i) Intereses de los consumidores

46. Un régimen como el neerlandés, con sus reducciones y primas para la leche cruda tiene como objetivo establecer un sistema de retribución en función de la calidad y aumentar la calidad de los productos agrarios con estímulos económicos. Tal régimen toma en consideración *los intereses de los consumidores*, cuya protección ha de tenerse en cuenta, según el artículo 153 CE, apartado 2, al definir y ejecutar todas las políticas y acciones comunitarias. En especial tiene en cuenta el objetivo de asegurar al consumidor suministros a precios razonables (artículo 33 CE, apartado 1, letra e). El criterio del *carácter razonable* exige lógicamente esperar que, en la retribución de los productos agrarios, la relación calidad/precio sea justa y no esperar que los productos cualitativamente inferiores se paguen al mismo precio que los productos agrarios de calidad irreproachable o incluso de calidad superior.

45. La organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos

26 — Sentencias Milk Marque y National Farmers' Union, citada en la nota 16 *supra*, apartado 85, y de 10 de marzo de 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association (asuntos acumulados 36/80 y 71/80; Rec. p. 735), apartado 26.

25 — Sentencia Toffoli, citada en la nota 16 *supra*, apartados 2 y 6.

ii) Intereses de los productores

47. Al mismo tiempo tal régimen también tiene perfectamente en cuenta los *intereses de los productores*. El fabricante de un producto cualitativamente inferior no puede esperar obtener por ese producto el mismo precio que el productor que fabrica un producto cualitativamente irreprochable o incluso de calidad superior. Por el contrario, quien produce bienes de gran calidad, puede fundadamente esperar que, con sus productos, obtendrá unos ingresos mayores que el fabricante de un producto de calidad inferior.

48. El objetivo que persigue el artículo 33 CE, apartado 1, letra b), consistente en aumentar de la renta individual de los que trabajan en la agricultura, tampoco exige aspirar a obtener siempre el mismo precio por los productos agrarios, *independientemente de su calidad*.

49. Como mucho cabría afirmar que se menoscaban los intereses de los productores si las reducciones de precios llevadas a cabo por la administración pública no guardaran proporción con la deficiencia de calidad.²⁷ Incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar, en su caso, si una reducción del

precio como la practicada en el procedimiento principal, es decir, una reducción superior a dos tercios del precio normal de la leche,²⁸ es desproporcionada en relación con las deficiencias en la calidad de una entrega de leche que presente restos de antibióticos o si, por el contrario, guarda la debida proporción.

iii) La retribución en función de la calidad como factor de estabilización de los mercados

50. Asimismo, sería más fácil alcanzar el objetivo señalado en el artículo 33 CE, apartado 1, letra c), de *estabilizar los mercados*, si los pagos a los productores se hicieran también al menos en función de la calidad de sus productos. Es cierto que, en un primer momento, eran objetivos prioritarios de la política agrícola común aumentar la producción y garantizar el abastecimiento de la población desde el punto de vista cuantitativo, especialmente con alimentos básicos.²⁹ Sin embargo, en épocas de una disminución indudable de la confianza de los consumidores en determinados productos agrarios, la calidad de la producción adquiere mayor relevancia. Realizar los pagos en función de la calidad de los productos incentiva la

27 — Respecto a la obligación de los Estados miembros de tener en cuenta los principios generales del Derecho comunitario y, en particular, el principio de proporcionalidad, véanse —si bien en un contexto algo diferente— las sentencias de 26 de octubre de 1995, *Siesse*, (C-36/94, Rec. p. I-3573), apartado 21, segunda frase; de 12 de julio de 2001, *Louloudakis* (C-262/99, Rec. p. I-5547), apartado 67, y de 3 de julio de 2003, *Lennox* (C-220/01, Rec. p. I-7091), apartado 76.

28 — Recordemos que la reducción de precios en caso de detectar antibióticos era de 0,50 NLG por kilogramo y el precio normal de la leche, 0,7143 NLG por kilogramo (véase el punto 22 de estas conclusiones).

29 — A este respecto, véase también el artículo 33 CE, apartado 1, letra d).

producción de mercancías de calidad y, en último término, también sirve para recuperar la confianza perdida.

51. Así y todo, la legislación comunitaria manifiesta una tendencia general a potenciar la calidad de los productos en el marco de la política agrícola común, con objeto de favorecer la reputación de dichos productos.³⁰ La introducción de un régimen retributivo de productos agrarios en función de su calidad es coherente con este objetivo.

53. Bien es verdad que un régimen como el neerlandés, con sus intervenciones estatales en la formación de precios, no constituye ciertamente el ideal desde el punto de vista de la política de la competencia. Sin embargo, los incentivos económicos para elevar la calidad que ofrece este sistema pueden contribuir, en cualquier caso, a la competencia entre los productores para mejorar la calidad. Por tanto, los objetivos del Tratado CE en el ámbito de la política de la competencia constituyen un argumento a favor, y no en contra, de la legalidad de un régimen como el neerlandés.³²

c) Objetivos de política de la competencia

d) Resumen

52. Al analizar un régimen como el neerlandés tampoco deben olvidarse los objetivos de la política comunitaria en materia de competencia. Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados de los productos agrarios forma parte de los objetivos de la política agrícola común y de la organización común de mercados de la leche y de los productos lácteos; en efecto, las organizaciones comunes de mercados de los productos agrarios no constituyen un espacio exento de competencia.³¹

54. Habida cuenta de estas consideraciones, no se advierte que un régimen de precios como el neerlandés pueda menoscabar los objetivos de la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, interpretado a la luz de los objetivos y exigencias preeminentes del Tratado CE

30 — Así se pronunció, el Tribunal de Justicia, en relación con las denominaciones de origen — en las sentencias de 16 de mayo de 2000, Bélgica/España (C-388/95, Rec. p. I-3123), apartado 53, y de 20 de mayo de 2003, Ravil (C-469/00, Rec. p. I-5053), apartado 48 y Consorzio del Prosciutto di Parma y Salumificio S. Rita (C-108/01, Rec. p. I-5121), apartado 63.

31 — Sentencia Milk Marque y National Farmers' Union, citada en la nota 16 *supra*, apartados 57 y siguientes, especialmente apartados 57 y 61.

32 — Por lo que se refiere a los artículos 81 CE y 82 CE, cabe afirmar que, al aplicar el régimen neerlandés sobre los precios, ni la Productschap Zuivel ni la Fundación COKZ actúan como empresas ni como asociaciones de empresas. La fijación por la Productschap Zuivel de la cuantía de las deducciones que deben practicarse y la fijación por la Fundación COKZ de las primas que deban abonarse no constituyen actividades económicas, sino el ejercicio de una función soberana en cumplimiento de disposiciones legales y por mandato estatal. A este respecto véanse, por ejemplo, la sentencia de 18 de marzo de 1997, (C-343/95, Rec. p. I-1547), apartados 16 a 18, y las conclusiones que presenté el 28 de octubre de 2004 en el asunto Viacom (C-131/03, aún no publicadas en la Recopilación), puntos 70 y 71.

3. Prohibición de compensación de precios

de intervención y de orientación que se hayan fijado.³³ No obstante, como ya se ha dicho, no hay nada que objetar a una configuración de los precios de cada uno de esos productos basada en la calidad, realizada en el marco definido por el Derecho comunitario.

55. Por último, el artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 804/68 únicamente prohíbe las medidas nacionales que permitan una *compensación entre los precios*. Más exactamente, esta prohibición se refiere a las medidas que permiten la compensación «entre los precios de los productos incluidos en el artículo 1». Estos productos son, entre otros, la leche, la nata, la mantequilla, el queso, el requesón, la lactosa y el jarabe de lactosa.

4. Conclusión parcial

Por todos estos motivos, el Reglamento nº 804/68 no se opone a un régimen nacional como el neerlandés, que establece reducciones y primas en función de la calidad de la leche cruda entregada a las centrales lecheras.

56. Del propio tenor de esta disposición, en la que los conceptos de «precios» y «productos» se emplean en plural, se deduce que lo que se trata de prohibir es sólo la compensación entre los precios de *distintos productos agrarios*, es decir, la compensación entre, por ejemplo, el precio de la leche y el precio de la nata o entre el precio de la nata y el de la mantequilla. Se pensaba, por ejemplo, en algún tipo de subvención indirecta, ordenada o permitida por el Estado, con el fin de mantener artificialmente bajo el precio de alguno de esos productos mediante el aumento del precio de otro de ellos. La finalidad de la organización común de mercados hace hincapié en ello. Se trata de evitar que un Estado miembro eluda las prescripciones sobre formación de precios de los distintos productos lácteos impuestas a nivel comunitario, especialmente los precios

B. Sobre las cuestiones segunda y tercera: normativa sobre ayudas

57. Mediante sus cuestiones segunda y tercera el órgano jurisdiccional nacional pregunta fundamentalmente si es aplicable

33 — A este respecto, véase también la jurisprudencia citada en la nota 16.

la normativa europea sobre ayudas a un régimen de fijación de precios como el neerlandés. A este respecto cabría pensar en una infracción de dos disposiciones sobre ayudas: la prohibición especial de ayudas contenida en el artículo 24, apartado 1, del Reglamento n° 804/68 y la prohibición general de ayudas impuesta en el artículo 87 CE, apartado 1.

además de esta prohibición especial de ayudas también se aplica lo dispuesto en los artículos 87 CE y 88 CE y, por tanto, la *prohibición general de ayudas* impuesta por el Tratado CE a la producción y al comercio de leche y productos lácteos. Así lo confirma, por lo demás, la segunda frase del duodécimo considerando del Reglamento n° 804/68, conforme al cual conviene que sean (fundamentalmente) ³⁵ aplicables, en el sector de la leche y de los productos lácteos, las disposiciones del Tratado CE relativas a las ayudas. ³⁶

58. Conforme al artículo 24, apartado 1, del Reglamento n° 804/68, están expresamente prohibidas las ayudas cuyo importe se determine en base al precio o a la cantidad de la leche o de los productos lácteos. Aunque, al referirse al precio o a la calidad, esta *prohibición especial de ayudas* tenga un ámbito de aplicación menor que la prohibición general de ayudas impuesta en el artículo 87 CE, apartado 1, dentro de su ámbito de aplicación, el artículo 24 del Reglamento n° 804/68 es más estricto que el artículo 87 CE, ya que no permite ninguna excepción como las del artículo 87 CE, apartado 3, y se limita simplemente a las excepciones legales a que se refiere el artículo 87 CE, apartado 2. ³⁴

60. La expresión «salvo disposiciones contrarias» del artículo 23 del Reglamento n° 804/68 no significa, en absoluto, que el artículo 24, apartado 1, de ese Reglamento adopte un régimen exhaustivo sobre la legalidad o ilegalidad de ayudas en el sector de la leche. De no ser así, el artículo 23 se vería privado de contenido y de eficacia práctica. Al contrario, el artículo 24, apartado 1, constituye meramente una prohibición especial de determinadas ayudas a favor de la leche y de los productos lácteos, pero no contiene ningún régimen exhaustivo.

59. Conforme al artículo 36 CE, en relación con el artículo 23 del Reglamento n° 804/68,

35 — La palabra «grundsätzlich» que figura en de la versión alemana de los considerandos no tiene equivalente en otras versiones lingüísticas como la francesa, la italiana, la española, la portuguesa, la neerlandesa o la inglesa.

36 — A este respecto es confusa la sentencia de 14 de octubre de 2004, España/Comisión (C-173/02; Rec. p. I-973), conforme a la cual la relación regla-excepción del artículo 23 del Reglamento n° 804/68 (aplicación de la normativa sobre ayudas por regla general y no aplicación sólo en los supuestos expresamente previstos en el Reglamento) parece decir justo lo contrario; «por lo que se refiere a las ayudas en dicho sector, del artículo 23 del Reglamento n° 804/68, en relación con el artículo 36 CE, se desprende que lo dispuesto en los artículos 87 CE, 88 CE y 89 CE será aplicable a la producción y al comercio de los productos lácteos sólo en la medida en que la normativa que regula la organización común de mercado prevea tal aplicación» (apartado 17).

34 — Véase la expresión «Salvo lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 92 del Tratado [...]» con que se inicia el artículo 24, apartado 1, del Reglamento n° 804/68, que, actualmente, debe entenderse referida al artículo 87 CE, apartado 2.

1. Pago de primas desde el punto de vista de la prohibición de ayudas (artículo 24, apartado 1, del Reglamento nº 804/68 y del artículo 87 CE, apartado 1)

cimo considerando, conforme al cual las disposiciones del Tratado CE en materia de ayudas deben aplicarse a la organización común de mercados.

61. Mediante su segunda cuestión el órgano jurisdiccional nacional desea averiguar si un régimen nacional como el neerlandés, que establece reducciones de precios para la leche cruda de calidad inferior, con las que financiar primas por entregas constantes de leche cruda de calidad irreprochable, está incluida en el ámbito de aplicación de la prohibición de ayudas impuesta en el artículo 24, apartado 1, del Reglamento nº 804/68.

64. Conforme a la jurisprudencia, la prohibición de ayudas se aplica si se cumplen cuatro requisitos acumulativos: en primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; en segundo lugar, esta intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros; en tercer lugar, debe conferir una ventaja a su beneficiario, y, en cuarto lugar, debe falsear o amenazar falsear la competencia.³⁷

62. Mientras que la Comisión y el Sr. Kuipers consideran que las primas en función de la calidad como las establecidas en los Países Bajos son ayudas, el Gobierno neerlandés mantiene la opinión contraria.

65. En el presente asunto suscitan problemas sobre todo el primer requisito (empleo de fondos estatales) y el tercero (concesión de ventajas al beneficiario). A ellos me referiré a continuación.

63. El requisito fundamental para aplicar la prohibición de ayuda es que el caso concreto constituya efectivamente una ayuda. El artículo 24, apartado 1, del Reglamento nº 804/68 no contiene ninguna norma autónoma relativa al concepto de ayuda. Por ello dicho concepto debe interpretarse de la misma forma que los contenidos en el artículo 87 CE (y 88 CE); este proceder se corresponde con los objetivos del artículo 23 del Reglamento nº 804/68 y con su duodé-

a) Empleo de fondos estatales

66. En primer lugar debe precisarse si el abono de las primas por calidad por parte de las centrales lecheras pueden calificarse de

37 — Sentencias de 15 de julio de 2004, Pearle y otros (C-345/02, Rec. p. I-7139), apartado 33, y de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Rec. p. I-7747), apartado 75.

*empleo de fondos estatales y, por consiguiente, si cabe imputar las primas al Estado.*³⁸

concesión de las primas debe suponer una *carga suplementaria* para el Estado o para los organismos a quienes haya encomendado alguna tarea.⁴¹

67. Esta reflexión debe partir de la constatación de que son las centrales lecheras privadas quienes abonan a los productores las primas controvertidas y que éstas se financian con fondos de origen privado, en concreto, de los ingresos obtenidos con las reducciones de precios practicadas a los productores de leche cruda de calidad inferior.

68. El hecho de que las centrales lecheras estén *obligadas por ley* a conceder dichas primas no basta por sí solo para conferirles el carácter de ayuda.³⁹

69. Al contrario, conforme a la jurisprudencia son determinantes dos criterios: en primer lugar, aunque las cantidades empleadas en el pago de las primas por calidad no forme parte de manera permanente de los fondos estatales, deben, al menos permanecer constantemente *bajo control público* y, por tanto, a disposición de las autoridades nacionales competentes.⁴⁰ Por otra parte, la

70. A favor de la existencia de un *control público* cabría alegar el hecho de que, en el régimen neerlandés, las centrales lecheras pueden ser consideradas organismos habilitados por el Estado para realizar los pagos, mientras que la Fundación COKZ,⁴² en quien el Estado también ha delegado la realización de determinadas funciones, dirige los movimientos del conjunto de tales pagos. A tal fin la Fundación COKZ no sólo calcula la cantidad de primas que deben pagarse en cada período, basándose en los datos proporcionados por las centrales lecheras, sino que funciona ella misma como una auténtica central de redistribución. Así, da salida a los ingresos excedentarios de cada central lechera procedentes de las deducciones practicadas sobre los precios y los remite a las centrales lecheras cuyos ingresos por deducciones de precios en el mismo período comparativo hayan sido menores de lo necesario para el pago de las primas. En la vista la Comisión acuñó para este mecanismo la denominación de «fondo virtual». Por tanto, a diferencia de lo que ocurría, por ejemplo, en el asunto PreussenElektra,⁴³ con este mecanismo al menos una parte del

38 — En este sentido véanse las sentencias Pearle, citada en la nota 37 *supra*, apartados 34, 37 y 38; de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión (C-303/88, Rec. p. I-1433), apartado 11; de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, Rec. p. I-4397), apartado 24, y de 20 de noviembre de 2003, GEMO (C-126/01, Rec. p. I-13769), apartado 24.

39 — Sentencia de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra (C-379/98, Rec. p. I-2099), apartados 59 a 61.

40 — Sentencias de 16 de mayo de 2000, Francia/Ladbroke Racing y Comisión (C-83/98 P, Rec. p. I-3271), apartado 50, y Francia/Comisión, citada en la nota 38 *supra*, apartado 37. En sentido similar, véanse también las conclusiones del Abogado General Jacobs, de 26 de octubre de 2000, presentadas en el asunto PreussenElektra, citada en la nota 39 *supra*, punto 165.

41 — Sentencias de 17 de marzo de 1993, Sloman Neptun (asuntos acumulados C-72/91 y C-73/91, Rec. p. I-887), apartado 21; de 1 de diciembre de 1998, Ecotrade (C-200/97, Rec. p. I-7907), apartado 35; de 22 de noviembre 2001, Ferring (C-53/00, Rec. p. I-9067), apartado 16 y Pearle, citada en la nota 37 *supra*, apartado 36, última frase.

42 — La delegación de funciones públicas en la Productschap Zuivel se deduce del artículo 2 del Reglamento de calidad de la leche, y la de la Fundación COKZ especialmente de los artículos 3 y 7 de la Decisión sobre la calidad agrícola (véanse los apartados 16 y 17 de estas conclusiones).

43 — Citado en la nota 39 *supra*.

dinero empleado para abonar las primas pasa «a través de las manos» del Estado, por mediación de la Fundación COKZ, a la que el Estado ha encomendado dicha función.

71. La concesión de primas en función de la calidad también forma parte de una política practicada por el Estado neerlandés⁴⁴ destinada a aumentar la calidad de los productos agrarios y la ejecuta. De esta forma el presente asunto se distingue por ejemplo, del asunto Pearle,⁴⁵ en el que las medidas de una asociación profesional controvertidas obedecían a una iniciativa de particulares.

72. Por el contrario, al igual que ocurría en el asunto Pearle,⁴⁶ en el presente asunto no se descubren indicios de que la concesión de las primas suponga una *carga suplementaria* de las arcas públicas. Aunque el organismo encargado por el Estado funcione como central de redistribución o como fiduciaria de un «fondo virtual», consta que los organismos públicos para la concesión de las primas por calidad no inyectan en el sistema fondos suplementarios y el sector público no renuncia por ello a ingreso alguno que le correspondiera de no existir dicho régimen.

73. Por tanto, el presente asunto no se refiere esencialmente a la promoción, financiada con fondos públicos, de determinados operadores económicos sino, por el contrario, de una intervención, propiciada por el Estado, en la formación de los precios entre las centrales lecheras, por una parte, y los productores de leche cruda (ganaderos), por otra. Pero, aunque la mera intervención en la formación de los precios favoreciera a algunos operadores económicos en perjuicio de otros, las ventajas que les resultaran no se otorgan, ni directa ni indirectamente, mediante fondos estatales.⁴⁷

74. En estas circunstancias las primas no pueden ser consideradas ayudas concedidas *mediante fondos estatales*.

b) Ventaja al beneficiario

75. Pero aun cuando se afirmara —en contra de la tesis mantenida hasta ahora— el origen estatal de los fondos empleados, habría que examinar además, en cualquier caso, si primas como las controvertidas en el procedimiento principal proporcionan alguna *ventaja* a sus beneficiarios, que permita calificarlas de ayudas en el sentido de los

44 — Véase, en particular, el artículo 2, apartado 2, letra f), de la Ley de calidad de los productos agrarios en relación con el artículo 3, letras a) y c) de la Decisión sobre la calidad agrícola, así como el artículo 11 del Estatuto de 1994.

45 — Citada en la nota 37 *supra*; véanse, en particular, los apartados 15, 37 y 38 (con la jurisprudencia a la que se remiten).

46 — Sentencia Pearle, citada en la nota 37 *supra*, apartado 36.

47 — Véase la sentencia de 24 de enero de 1978, Van Tiggele (82/77, Rec. p. 25), apartados 23 y 25, en la que el Tribunal de Justicia negó la existencia de una ayuda en un caso en que se habían fijado precios mínimos al por menor, con el objetivo de favorecer a los distribuidores de un producto a costa de los consumidores.

artículos 87 CE y 24, apartado 1, del Reglamento nº 804/68.

cumplimiento de obligaciones de servicio público.⁵⁰

76. A este respecto, sólo se consideran ayudas las intervenciones que, bajo cualquier forma, puedan favorecer directa o indirectamente a las empresas o que pueden considerarse una ventaja económica que la empresa beneficiaria no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado.⁴⁸

77. Por tanto, es determinante averiguar si unas primas como las controvertidas en el procedimiento principal constituyen, en último término, una mera contrapartida para los productores de leche, habitual en el mercado, o si, por el contrario, implican una ventaja económica que los productores de leche beneficiarios no hubieran obtenido en condiciones normales de mercado y que, por tanto, sitúa a estas empresas en una posición competitiva más favorable respecto a las empresas competidoras.⁴⁹

78. En este contexto el Tribunal de Justicia ha declarado recientemente que una medida *no* está incluida en el ámbito de aplicación del artículo 87 CE, apartado 1, si constituye la contrapartida de las prestaciones realizadas por las empresas beneficiarias para el

79. Esta idea no es sino la expresión del principio general de que las normas sobre ayudas no se aplican a situaciones jurídicas en las que la ayuda responde a una contrapartida habitual en el mercado. En efecto, quien realiza una prestación y obtiene por ello una contrapartida habitual en el mercado no es receptor de ayudas, sino que actúa en condiciones de competencia normales en el mercado.⁵¹

80. La información que poseemos sobre el procedimiento principal permite afirmar que primas como las que se conceden en los Países Bajos constituyen la *contrapartida* de las prestaciones realizadas por los productores de leche y no una ventaja especial a su favor. Las primas por calidad *no retribuyen por segunda vez* entregas concretas de leche cruda, consideradas aisladamente, es decir además del precio adeudado normalmente por mercancías de calidad irreprochable. Al contrario, las primas controvertidas están vinculadas a un *elemento temporal*, además del *elemento cualitativo*. Sirven de reconocimiento adicional de las entregas *constantes* de leche cruda de calidad irreprochable,

48 — Sentencias de 27 de noviembre de 2003, Enirisorse (asuntos acumulados C-34/01, C-35/01, C-36/01, C-37/01 y C-38/01, Rec. p. I-14223), apartado 30, y Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, citada en la nota 37 *supra*, apartado 84, con más referencias jurisprudenciales.

49 — Sentencias de 11 de julio de 1996, SFEI y otros (C-39/94, Rec. p. I-3547), apartado 60, y Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, citada en la nota 37 *supra*, apartado 87.

50 — Sentencias Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, citada en la nota 37 *supra*, apartados 87, 89 y 94, y Enirisorse, citada en la nota 48 *supra*, apartado 31.

51 — Por el contrario puede existir una ayuda si la prestación no tiene ninguna contrapartida o si se concede en condiciones preferentes. A este respecto véanse las sentencias GEMO, citada en la nota 38 *supra*, apartado 29; de 2 de febrero de 1988, Van der Kooy y otros/Comisión (asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219), apartado 28, y SFEI, citada en la nota 49 *supra*, apartado 62.

durante un largo período de tiempo; esto es, con ellas se retribuye el *mantenimiento de la calidad* en más de una entrega. Para obtener la prima por calidad el productor de que se trate debe haber efectuado entregas de leche en un período de doce semanas, que no hayan recibido en total más de un punto de reducción y no presenten sustancias bacteriostáticas ajenas a la leche.⁵²

81. Más dificultades plantea la cuestión de si tal contrapartida en forma de prima por calidad es, por su cuantía, *habitual en el mercado*, puesto que se trata de un mercado fuertemente reglamentado.⁵³ No obstante, el carácter de normal podría negarse si la cuantía de las primas concedidas excediera de la que podría obtenerse en el caso de libre juego de las fuerzas del mercado. Sin embargo, en el presente asunto consta que las primas concedidas a cada productor eran de cuantía muy escasa.⁵⁴ Habida cuenta de todo ello resulta muy improbable que los productores beneficiados no hubieran podido obtener también primas de idéntica magnitud en condiciones normales de mercado, es decir, sin influencia estatal en la formación de los precios.

82. La circunstancia de que la cuantía de las primas pueda oscilar no impide calificarlas de contrapartida habitual en el mercado. Al contrario, es natural que, en un período en el que comparativamente muchos productores hayan entregado leche de calidad inferior, quienes hayan entregado constantemente leche cruda de calidad irreproachable obtengan primas de una cuantía superior, puesto que sus esfuerzos para entregar leche de calidad habrán sido especialmente valiosos durante ese período. Y viceversa, en un período en el que, comparativamente, menos productores hayan entregado leche cruda de calidad inferior y muchos productores, leche cruda de calidad irreproachable, las primas por calidad serán de cuantía relativamente menor, puesto que los esfuerzos por entregar constantemente leche de calidad irreproachable durante ese período habrán sido, comparativamente, menos valiosos.

83. En aras de la exhaustividad señalaré que el examen de calidad de las entregas de leche se realiza aplicando criterios establecidos de antemano y bajo la supervisión de una instancia de control de calidad creada a tal fin (artículo 10, apartado 1, del Estatuto de 1994 en relación con el artículo 7 del Reglamento de base).⁵⁵ Según los datos de que disponemos, todos los productores que

52 — Véase el artículo 11, apartado 1, del Estatuto de 1994.

53 — El propio legislador comunitario interviene de manera no desdeñable en el libre juego del mercado estableciendo un régimen de precios con un precio indicativo para la leche y precios de intervención de determinados productos elaborados y acompañando este régimen con un mecanismo de protección que actúa en las fronteras exteriores de la Comunidad, con la posibilidad de restituciones a la exportación y derechos a la importación en el comercio con terceros países.

54 — Véase el punto 23 de estas conclusiones.

55 — El criterio fijado por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en la nota 37 *supra*, apartado 90, conforme al cual los parámetros con arreglo a los cuales se calcula la compensación, deben establecerse previamente y de manera transparente, es similar. Los demás criterios fijados por el Tribunal de Justicia en dicha sentencia (apartados 89 a 93) se refieren, en especial, al supuesto de una contrapartida por la ejecución de *obligaciones de servicio público* y, por tanto, no sirven en el presente asunto.

cumplan los criterios exigidos obtienen automáticamente las primas. Por consiguiente, no hay que temer que se produzcan discriminaciones entre los productores.

84. En estas circunstancias, las primas concedidas por las centrales lecheras neerlandesas por la entrega constante de leche cruda de calidad irreproachable no constituyen ayudas en el sentido de los artículos 87 CE y 24, apartado 1, del Reglamento nº 804/68, sino simplemente la contrapartida del esfuerzo adicional del productor para entregar leche de buena calidad.

2. Las deducciones practicadas sobre el precio desde el punto de vista de las obligaciones de standstill y de notificación de la normativa sobre ayudas (artículo 88 CE, apartado 3)

85. Mediante su tercera cuestión el órgano jurisdiccional nacional desea fundamentalmente saber si un régimen nacional como el neerlandés, que establece deducciones del precio para la leche de calidad inferior y financia con ellas las primas por la entrega constante de leche cruda de calidad irreproachable, está incluido en el ámbito de aplicación de las obligaciones de standstill y de notificación que establece el artículo 88 CE, apartado 3, en materia de ayudas.

86. Las obligaciones de standstill y de notificación que establece el artículo 88 CE, apartado 3, se refieren fundamentalmente al aspecto del *gasto*, es decir, a la concesión de una ayuda al beneficiario o a los beneficiarios. El aspecto de *ingresos*, es decir, la recaudación de exacciones para financiar la ayuda, normalmente no está sometido a las obligaciones de standstill y de notificación.

87. Ampliar tales obligaciones a la financiación de la ayuda sólo puede hacerse excepcionalmente, en aquellos casos en los que exista una conexión directa e indisoluble entre los ingresos y los gastos.⁵⁶

88. Hay que reconocer que, en el presente asunto, hay muchos motivos para afirmar la existencia de tal nexo directo e indisoluble entre la retención de la deducción del precio de la leche de calidad inferior, por una parte, y las primas financiadas con tales retenciones por la entrega constante de leche cruda de calidad irreproachable, por otra parte. En particular, conforme al artículo 11, apartado 2, del Estatuto de 1994, la cuantía de la prima por calidad ha de fijarse por cada

56 — Véanse, en particular, las sentencias de 21 de octubre de 2003, Van Calster y Cleeren (asuntos acumulados C-261/01 y C-262/01, Rec. p. I-12249), apartado 49; Enirisorse, citada en la nota 48 *supra*, apartados 43 a 45, y Pearle, citada en la nota 37 *supra*, apartados 29 y 30. Un análisis profundo del problema puede encontrarse en los puntos 32 y siguientes de las conclusiones presentadas el 4 de marzo de 2004 por el Abogado General Geelhoed en los asuntos en los que recayeron las sentencias de 13 de enero de 2005, Streckgeest Westelijk Noord-Brabant (C-174/02, Rec. p. I-85) y Pape (C-175/02, Rec. p. I-127).

100 kilogramos, de manera que la cantidad total de primas por calidad abonadas por ese período equivalga o sea aproximadamente igual a la cantidad total de las reducciones practicadas. Estas deducciones quedan afectadas a un objetivo y se destinan exclusivamente a la financiación de las primas.

89. Como ya se ha indicado,⁵⁷ las primas por calidad que, en el presente asunto, se conceden en los Países Bajos no constituyen ayudas en el sentido del artículo 87 CE. En estas circunstancias, las reducciones de precios practicadas para su financiación no pueden estar incluidas en el ámbito de aplicación de las obligaciones de standstill y de notificación del artículo 88 CE, apartado 3.

3. Conclusión parcial

90. Por los motivos señalados, los artículos 87 CE, apartado 1, 88 CE, apartado 3, y 24, apartado 1, del Reglamento n° 804/68 no se oponen a un régimen como el neerlandés, que establece reducciones del precio de la leche cruda de calidad inferior y, con ellas, financia primas por la entrega constante de leche cruda de calidad irreproachable.

C. Consideración final

91. En su escrito de observaciones el Sr. Kuipers insinúa que el régimen neerlandés de reducción de precios puede ser incompatible con las garantías del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.⁵⁸ Invoca, en particular, la presunción de inocencia.

92. Procede rechazar este criterio, entre otras razones, por las siguientes. Es cierto que el ordenamiento jurídico comunitario garantiza un nivel de derechos fundamentales equivalente al del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Sin embargo en el presente asunto no cabe, de entrada, invocar la presunción de inocencia porque un régimen de reducción de precios como el neerlandés ni siquiera es un mecanismo de sanción estatal, sino una mera intervención estatal en la formación de precios. En el presente asunto tampoco existen indicios de que se haya violado el derecho fundamental a un procedimiento justo; en particular, de los autos se desprende que el Sr. Kuipers tuvo suficientes ocasiones de formular sus observaciones y que hizo amplio uso de ellas.

⁵⁷ — Véanse al respecto las consideraciones contenidas en los puntos 61 a 84 de estas conclusiones.

⁵⁸ — Hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950.

VI. Conclusión

93. A la luz de las consideraciones que preceden propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el College van Beroep voor het bedrijfsleven de la siguiente manera:

- «1) El Reglamento (CEE) n° 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, no se opone a un régimen nacional como el neerlandés, que establece reducciones de precios y primas en función de la calidad de la leche cruda entregada a las centrales lecheras.

- 2) Los artículos 87 CE, apartado 1, 88 CE, apartado 3, y 24, apartado 1, del Reglamento n° 804/68 no se oponen a un régimen como el neerlandés, que establece reducciones del precio de la leche cruda de calidad inferior y, con ellas, financia las primas por la entrega constante de leche cruda de calidad irreprochable.»