

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 26 de mayo de 2005 *

En el asunto C-283/03,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Países Bajos), mediante resolución de 27 de junio 2003, registrada en el Tribunal de Justicia el 30 de junio 2003, en el procedimiento entre

A. H. Kuipers

y

Productschap Zuivel,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y los Sres. K. Lenaerts, J.N. Cunha Rodrigues, K. Schiemann (Ponente) y M. Ilešič, Jueces;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Abogado General: Sra. J. Kokott;
Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de octubre de 2004;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Kuipers, por el Sr. A. Noordhuis, abogado;
- en nombre de la Productschap Zuivel y del Gobierno neerlandés, por las Sras. H.G. Sevenster y J. van Bakel, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. T. van Rijn, la Sra. A. Stobiecka-Kuik y el Sr. H. van Vliet, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. M. van der Woude, abogado;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de diciembre de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

¹ La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación 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 (DO L 148, p. 13; EE 03/02 p. 146), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 1538/95 del Consejo, de 29 de junio de 1995 (DO L 148, p. 17; en lo sucesivo, «Reglamento n° 804/68»), así como de los artículos 92 del Tratado CE (en la actualidad artículo 87 CE, tras su modificación) y 93 del Tratado CE (actualmente, artículo 88 CE).

- 2 Dicha petición se formuló en el marco de un litigio entre el Sr. Kuipers y la Productschap Zuivel (Cámara de productores de leche y productos lácteos), relativo a las reducciones practicadas por éste último en julio y en agosto de 1995 en el precio abonado al Sr. Kuipers por unas entregas de leche cruda.

Marco jurídico

Legislación comunitaria

- 3 A tenor del artículo 3 del Reglamento n° 804/68:

«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.

[...]

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.

4. El precio indicativo se fijará según el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 43 del Tratado.»

4 El artículo 5 del Reglamento nº 804/68 establece:

«Cada año se fijarán, al mismo tiempo que el precio indicativo de la leche y según el mismo procedimiento, un precio de intervención para la mantequilla y un precio de intervención para la leche desnatada en polvo»

5 El artículo 23 del Reglamento nº 804/68 dispone:

«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.»

6 El artículo 24 del mencionado Reglamento está redactado en los siguientes términos:

«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, asimismo, las medidas nacionales que permitan una compensación entre los precios de los productos incluidos en el artículo 1.»

- 7 A tenor del artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 1411/71 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):

«1. Sin perjuicio de los requisitos relativos a la protección de la salud pública referentes a la leche apta para la alimentación humana, la leche de consumo directo, con excepción de la leche fresca, únicamente se podrá producir en la Comunidad en industrias lácteas.

La leche utilizada en la fabricación de dicha 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.

[...]

3. El Consejo, a propuesta de la Comisión y de acuerdo con el procedimiento de votación previsto en el apartado 2 del artículo 43 del Tratado, establecerá las normas generales de aplicación del apartado 1.

4. Las modalidades de aplicación del apartado 1 se establecerán de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 30 del Reglamento (CEE) nº 804/68.»

Normativa neerlandesa sobre el pago de la leche cruda modulado en función de la calidad

- 8 El artículo 2 de la Ley de calidad de los productos agrarios (Landbouwkwaliteitswet, *Staatsblad* 1971, p. 371), en su versión modificada por la Ley de 23 de diciembre de 1993 (*Staatsblad* 1993, p. 690), autoriza la aprobación de normas sobre la calidad de los productos agrarios, entre los que se hallan la leche y los productos lácteos, normas encaminadas a favorecer la comercialización de éstos. Dichas normas pueden versar en particular sobre el «pago modulado en función de la calidad de los productos».
- 9 El artículo 3, apartado 1 del Reglamento sobre la calidad de los productos agrarios: leche cruda y productos lácteos (Landbouwkwaliteitsbesluit rauwe melk en zuivelbereiding, *Staatsblad* 1994, p. 63), en su versión modificada por el Reglamento de 26 de junio de 1995 (*Nederlandse Staatscourant* 1995, p. 122, en lo sucesivo, «Reglamento sobre la calidad de los productos agrarios»), establece:

«Para la leche cruda, la leche de consumo tratada térmicamente y los productos a base de leche, el Ministro podrá dictar las normas reguladoras:

- a. [...] Por lo que atañe a la leche cruda, del pago modulado en función de la calidad;

[...]

- c. La obligación de determinadas explotaciones agrupadas de pagar al COKZ [Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (Organismo central para la calidad de los productos lácteos)] distintas reducciones aplicadas y otras cantidades en función de la calidad de la leche cruda así como la obligación del COKZ de abonar a algunas explotaciones dependientes del mismo unas primas en función de la calidad de la leche cruda.»
- 10 Según el artículo 4 del Reglamento sobre la calidad de los productos agrarios, el Ministro podrá decidir, sin embargo, que las normas contenidas en el artículo 3, apartado 1 de este mismo Reglamento sean aprobadas por la Dirección de la Productschap, organismo regulado por la Ley sobre la organización de las empresas (Wet op de Bedrijfsorganisatie), que agrupa a las empresas por ramas de actividad.
- 11 El Reglamento sobre la calidad de los productos agrarios: pago de la leche de granja según la calidad (Landbouwkwaliteitsregeling uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit), (*Nederlandse Staatscourant* 1994, p. 25), fue aprobado por el Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Ministro de Agricultura, Conservación de la Naturaleza y Pesca). El artículo 2 del citado Reglamento confiere competencia a la Productschap Zuivel (en lo sucesivo, «Productschap») para adoptar, mediante reglamento, las disposiciones relativas al pago modulado en función de la calidad de la leche de granja, en particular por lo que atañe a «la práctica de la reducción así como al pago de una prima de calidad».
- 12 La Dirección de la Productschap aprobó el Reglamento de 1994 sobre la calidad de los productos agrarios: pago en función de la calidad (Landbouwkwaliteitsverordening 1994, Uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit, *PBO blad* 1994, afl. n.º 9, en lo sucesivo, «Reglamento de 1994»). El artículo 2, apartado 1 del citado Reglamento está redactado en los siguientes términos:

«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.»

- 13 El artículo 10, apartado 1, del Reglamento de 1994 dispone:

«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.»

- 14 A tenor del artículo 11 del Reglamento de 1994:

«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 [...].

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 reducciones practicadas.»

- 15 Mediante resolución de 14 de febrero de 1995, el Presidente de la Productschap designó el conjunto del territorio de los Países Bajos como una región a efectos del artículo 11, apartado 2 del Reglamento de 1994.

16 El artículo 12 del citado Reglamento establece:

«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.»

17 El Decreto por el que se regulan la frecuencia y la evaluación de los resultados del examen de calidad (Besluit vaststelling frequentie en beoordeling resultaten kwaliteitsonderzoek, en su versión modificada por los Decretos de 19 de julio de 1994 y 15 de febrero de 1995), aprobado por el Presidente de la Productschap, establece en particular las reducciones que pueden imponerse.

18 En sus observaciones escritas, el Gobierno neerlandés y la Productschap manifestaron a este respecto que los puntos de reducción se aplican en función de la medida en la cual la leche entregada se separa de la norma, fijándose la propia reducción en 0,02 NLG por kilogramo de leche y por punto. Como excepción a este baremo, se aplicará una reducción de 0,50 NLG por kilogramo de leche entregada en la cual se haya detectado la presencia de antibióticos.

19 El citado Gobierno y la Productschap han indicado también que, para permitir al COKZ calcular el importe de la prima de calidad por cada 100 kilogramos de leche entregada, las centrales lecheras deberán facilitarle al término de un período de muestreo, para cada productor de leche, los datos relativos a las cantidades de leche entregadas, los puntos de reducción y los importes de reducción retenidos durante el citado período. Después de haber efectuado dicho cálculo, el COKZ deberá informar a cada central lechera del importe total de las primas de calidad que tenga la obligación de abonar. En el supuesto de que el importe de las reducciones

practicadas por una central lechera resulte superior al importe de las primas que debe abonar, ésta transferirá la diferencia al COKZ, mientras que éste se encargará de transferir los importes así recaudados a las centrales lecheras que hayan de pagar primas por un importe superior al de las reducciones que hubieran practicado.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 20 El Sr. Kuipers se dedica a la cría de ganado lechero y tiene su domicilio en los Países Bajos. A raíz de distintas entregas a la central lechera De Kievit, ésta le hizo saber, mediante varias cartas fechadas los días 24 y 28 de julio de 1995, así como el 8 y el 15 de agosto de 1995 que, habida cuenta de la presencia de un antibiótico en la leche entregada, había practicado una reducción de 0,50 NLG por kilogramo sobre el precio que debía abonarle por tales entregas, con arreglo al artículo 12 del Reglamento de 1994.
- 21 Puesto que la reclamación presentada por el Sr. Kuipers contra dicha resolución fue denegada por los órganos competentes del COKZ, el Sr. Kuipers presentó un recurso ante el Arrondissementsrechtbank te Groningen. Este órgano jurisdiccional se declaró incompetente para conocer del litigio mediante resolución de 20 de abril de 1999.
- 22 Esta última resolución fue anulada en apelación por el Raad van State, el cual, en una sentencia de 16 de mayo de 2000, anuló asimismo las resoluciones adoptadas por los órganos del COKZ y ordenó que la reclamación inicial del Sr. Kuipers fuese trasladada a la Productschap, única instancia competente para conocer de ésta.
- 23 En la mencionada sentencia, el Raad van State aclaró en particular que «en el [Reglamento 1994] [...] el artículo 12 encomienda ciertamente a una central lechera la tarea de practicar una reducción sobre la cantidad total de leche de granja entregada por un ganadero durante un período determinado [...] y el artículo 11 le

impone asimismo la obligación de abonar una prima de calidad, aún cuando la sistemática de dicho Reglamento pretende que las resoluciones relativas al citado abono y a la referida retención se le atribuyan a la [Productschap]. El Reglamento fue aprobado por la Dirección de la [Productschap] y fue esta Dirección quien impuso a una central lechera las obligaciones establecidas en el mismo. Del artículo 12 se desprende que corresponde al Presidente de la Productschap fijar la reducción que deba practicarse. El Presidente establecerá asimismo el régimen de las normas y de las reducciones que han de imponerse. Una central lechera deberá limitarse a prestar su asistencia financiera y administrativa como parte contratante en el mercado de los productos lácteos. No tiene competencia de Derecho público para determinar la posición jurídica (los derechos y/o las obligaciones) de otros sujetos de Derecho».

- 24 Mediante resolución de 20 de diciembre de 2000, la Productschap declaró infundada la reclamación del Sr. Kuipers. Éste último interpuso entonces un recurso de casación contra dicha resolución ante el College van Beroep voor het bedrijfsleven.
- 25 Dicho órgano jurisdiccional considera en primer lugar que debían imputarse a la Productschap las retenciones de las reducciones practicadas por la central lechera De Kievit sobre los importes que se le adeudaban al Sr. Kuipers.
- 26 El referido órgano jurisdiccional estima, en segundo lugar, que la normativa neerlandesa sobre el pago de la leche cruda modulado en función de la calidad no contraviene ni el Reglamento (CEE) n° 2377/90 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), ni la Directiva 92/46/CEE 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), como tampoco la Directiva 92/47/CEE 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). Efectivamente, en opinión del College van Beroep, dichas normas comunitarias no excluyen que, sin embargo, la leche cruda que cumpla las normas así dictadas se diferencie en función de su calidad a fin de determinar el precio que se le debe abonar al productor.

- 27 Para terminar, el órgano jurisdiccional remitente considera que la referida normativa nacional tampoco contraviene el Reglamento nº 1411/71. En efecto, a juicio del citado órgano, el artículo 5 de éste obliga a los Estados miembros a aplicar un sistema de pago diferenciado según la calidad de la leche utilizada en la fabricación de la leche de consumo y ni el tenor literal ni el espíritu de esta disposición permiten considerar que la finalidad de ésta, a saber ofrecer unos productos de consumo de alta calidad, no pueda perseguirse asimismo mediante unos regímenes nacionales de pago diferenciado en función de la calidad, aplicables a la leche destinada a la fabricación de otros productos lácteos.
- 28 En cambio, el College van Beroep voor het bedrijfsleven alberga algunas dudas en cuanto a la compatibilidad de esta normativa nacional con el Reglamento nº 804/68, habida cuenta, por un lado, de la incidencia que ésta puede tener sobre el régimen de precios comunes creado por dicho Reglamento y, por otro lado, del hecho de que la citada normativa nacional puede dar lugar a una compensación entre los precios de los productos lácteos prohibida por el artículo 24, apartado 2, del citado Reglamento, o bien establecer una ayuda determinada en función del precio o de la cantidad de leche entregada, prohibida por el apartado 1 del referido artículo.
- 29 De la misma forma, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si las primas creadas por la citada normativa nacional constituyen ayudas a efectos del artículo 92 del Tratado y si, por este motivo, se le hubiera debido notificar a la Comisión esta normativa, según lo prevé el artículo 93, apartado 3, del citado Tratado.
- 30 En estas circunstancias, el College van Beroep voor het Bedrijfsleven decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«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) nº 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 [...]?

- 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 [...]?»

Sobre el orden en el cual deben examinarse estas cuestiones

- 31 Según se desprende de las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, éste solicita que se examine el régimen nacional controvertido en el asunto principal a la luz de distintas disposiciones del Derecho comunitario.

- 32 Sobre este particular, debe recordarse que, en el supuesto de un litigio relativo a un sector agrícola regulado por una organización común de mercado, procede examinar prioritariamente el problema planteado bajo este punto de vista, habida cuenta de la primacía otorgada por el apartado 2 del artículo 38 del Tratado CE (actualmente artículo 32 CE, apartado 2, tras su modificación), a las disposiciones específicas adoptadas en el marco de la Política Agrícola Común en relación con las disposiciones generales del Tratado relativas al establecimiento del mercado común (sentencia de 26 junio de 1979, McCarren, 177/78, Rec. p. 2161, apartado 9).

- 33 Aplicado al presente asunto, este concepto significa que, efectivamente, procede examinar en primer lugar las cuestiones primera y segunda, que se refieren al sistema de precios comunes creado por el Reglamento n° 804/68 y al artículo 24, apartados 1 y 2 de éste, disposiciones todas ellas que forman parte integrante de la organización común de mercados creada por este Reglamento (véase por analogía, la sentencia McCarren, antes citada, apartado 10).
- 34 Esta forma de tratar las cuestiones se impone también por otro motivo. Con arreglo al artículo 42 del Tratado CE (actualmente artículo 36 CE), las disposiciones de su título VI, capítulo 1, 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 adoptadas para la organización de los mercados agrícolas. Sobre este particular, el artículo 23 del Reglamento n° 804/68 establece que, salvo disposiciones contrarias del presente Reglamento, los artículos 92 a 94 del Tratado CE (actualmente artículo 89 CE) serán aplicables a la producción y al comercio de los productos a que se refiere el mencionado Reglamento. Del citado artículo 23 se desprende que aunque los artículos 92 a 94 del Tratado sean plenamente aplicables al sector de la leche y de los productos lácteos, esta aplicación sigue, sin embargo, supeditada a las disposiciones que regulan la organización común de mercado establecida por el mencionado Reglamento. Con otras palabras, el recurso por parte de un Estado miembro a las disposiciones de los artículos 92 a 94 sobre las ayudas no puede tener prioridad sobre lo dispuesto en el Reglamento por el que se establece la organización de este sector del mercado (véase, por analogía, la sentencia McCarren, antes citada, apartado 11).
- 35 De ello se desprende que la eventual necesidad de examinar la tercera cuestión, encaminada a apreciar el régimen nacional que se cuestiona en el asunto principal desde el ángulo de los artículos 92 a 94 del Tratado, depende de la respuesta que se dé a las dos primeras cuestiones del órgano jurisdiccional remitente.

Sobre la primera cuestión

- 36 Según se desprende en particular de los fundamentos de Derecho de la resolución de remisión, la primera cuestión tiene por objeto que se dilucide, por una parte, si el

régimen de precios comunes creado por el Reglamento nº 804/68 se opone a un régimen nacional como el que se describe en los apartados 8 a 19 de la presente sentencia (en lo sucesivo, «régimen nacional controvertido en el asunto principal») el cual prevé que las centrales lecheras practicarán reducciones sobre el precio que deba abonarse por la leche a los ganaderos o les abonarán primas en función de la calidad de la leche cruda que entreguen y, por otra parte, si el artículo 24, apartado 2 del mencionado Reglamento debe interpretarse en el sentido de que este régimen nacional permite una «compensación entre los precios de los productos contemplados en el artículo 1» del mencionado Reglamento y que se halla prohibido por esta disposición.

Sobre la primera parte de la primera cuestión

37 Por lo que atañe a la primera parte de la primera cuestión, relativa al alcance del régimen de precios comunes creado por el Reglamento nº 804/68, debe recordarse de entrada, según ha señalado la Abogado General en el punto 32 de sus conclusiones, que, a tenor de una reiterada jurisprudencia, cuando exista un Reglamento por el que se establezca la organización común de mercados en un sector determinado los Estados miembros tienen que abstenerse de adoptar cualquier medida que sea contraria o establezca excepciones a dicha organización. Son igualmente incompatibles con una organización común de mercados las normativas que se opongan a su correcto funcionamiento, aunque la organización común de mercados no haya regulado de manera exhaustiva la materia de que se trate (véase, en particular, la sentencia de 19 de marzo de 1998, *Compassion in World Farming*, C-1/96, Rec. p. I-1251, apartado 41 y la jurisprudencia citada).

38 El Gobierno neerlandés y la Productschap, que alegan que las normas dictadas por el régimen nacional controvertido en el asunto principal tienen la única finalidad de estimular a los ganaderos a entregar solamente leche de calidad con el fin de favorecer su comercialización, invocan sin embargo una jurisprudencia también reiterada del Tribunal de Justicia según la cual la creación de una organización común de los mercados agrícolas con arreglo al artículo 40 del Tratado CE

(actualmente artículo 34 CE, tras su modificación), no surte el efecto de excluir a los productores agrícolas de toda normativa nacional que persiga unos objetivos distintos de los cubiertos por la organización común pero que, al afectar a las condiciones de producción, pueda tener repercusiones en el volumen o los costes de la producción nacional y, por ende, en el funcionamiento del mercado común en el sector interesado (véanse las sentencias de 1 de abril de 1982, *Holdijk y otros*, asuntos acumulados 141/81 a 143/81, Rec. p. 1299, apartado 12; de 6 de octubre de 1987, *Nertsvoederfabriek Nederland*, 118/86, Rec. p. 3883, apartado 12 y de 18 de diciembre de 1997, *Annibaldi*, C-309/96, Rec. I-7493 apartado 20).

- 39 En concreto, el referido Gobierno y la *Productschap* manifiestan que el Tribunal de Justicia ha reconocido, refiriéndose a unas medidas nacionales sobre la calidad de los productos que establecen una prohibición de producir quesos de una calidad distinta de la prevista en la normativa nacional, que a falta de una norma comunitaria sobre la calidad de los productos a base de queso, los Estados miembros conservan la facultad de imponer tales normas a los fabricantes de queso establecidos en su territorio (sentencia de 7 de febrero de 1984, *Jongeneel Kaas*, 237/82, Rec. p. 483, apartados 12 a 14).
- 40 Por otra parte, el Gobierno neerlandés y la *Productschap* recuerdan que el precio orientativo a que se refiere el artículo 3 del Reglamento nº 804/68 constituye un objetivo político a nivel comunitario y no garantiza a todos los productores de cada Estado miembro que vayan a obtener un ingreso correspondiente al citado precio indicativo (sentencia de 9 de septiembre de 2003, *Milk Marque y National Farmers' Union*, C-137/00, Rec. p. I-7975, apartado 88).
- 41 Sin embargo, es forzoso reconocer que los principios jurisprudenciales recordados por el Gobierno neerlandés y la *Productschap* no desvirtúan el hecho de que uno de los objetivos primordiales de la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos creada por el Reglamento nº 804/68 es garantizar a los productores de leche un precio para dicho producto orientado hacia el referido precio indicativo y que los mecanismos establecidos por el citado Reglamento y

destinados a alcanzar dicha finalidad —entre los cuales figuran, en particular un sistema de precios de intervención previsto en el artículo 5 del mencionado Reglamento para determinados productos derivados, así como las exacciones a la importación y las restituciones a la exportación— continúan bajo el exclusivo control de la Comunidad (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de noviembre de 1979, Toffoli, 10/79, Rec. p. 3301, apartado 11).

- 42 Los principios jurisprudenciales recordados por el Gobierno neerlandés y la Productschap tampoco pueden desvirtuar la apreciación según la cual, en los sectores regulados por una organización común, y máxime cuando esta organización se basa en un régimen común de precios, los Estados miembros ya no pueden intervenir, mediante unas disposiciones nacionales adoptadas unilateralmente, en el mecanismo de formación de los precios regulados, en la misma fase de producción, por la organización común (sentencias Toffoli, antes citada, apartado 12; de 7 de febrero de 1984, Comisión/Italia, 166/82, Rec. p. 459, apartado 5; de 21 junio de 1988, Comisión/Grecia, 127/87, Rec. p. 3333, apartado 8, así como Milk Marque y National Farmers' Union, antes citada, apartado 63).
- 43 Bien es verdad, como sostienen el mencionado Gobierno y la Productschap, que el Tribunal de Justicia ha declarado que no podían calificarse de medidas que intervengan en el mecanismo de la formación de los precios regulados por la organización común, en el sentido de la jurisprudencia mencionada en el apartado anterior, aquellas medidas nacionales encaminadas a eliminar una distorsión de la competencia derivada de un abuso de posición dominante que una cooperativa agrícola ocupa en el mercado nacional, reduciendo el poder de ésta en el referido mercado así como su capacidad para incrementar el precio de la leche de los productores socios más allá de los niveles que se consideran competitivos. Efectivamente, unas medidas de esta índole no influyen de por sí en la formación de los precios, sino que tratan de salvaguardar el buen funcionamiento de los mecanismos de dicha formación para que los precios alcancen unos niveles que beneficien tanto a los productores como a los consumidores (sentencia Milk Marque y National Farmers' Union, antes citada, apartados 64, 84 y 86).
- 44 Sin embargo, en el caso de autos, es obligado considerar que, a diferencia de las medidas controvertidas en el asunto que dio lugar a la sentencia Milk Marque y

National Farmers' Union, antes citada, o de las prohibiciones de fabricar quesos que no cumplan ciertas normas de calidad, sobre las cuales el Tribunal de Justicia ha dictado la sentencia Jongeneel Kaas, antes citada, el régimen nacional controvertido en el asunto principal constituye claramente, cualquiera que sea, por otra parte, su finalidad supuesta o comprobada, una intervención en el mecanismo de la formación de los precios regulados por la organización común. En efecto, el mencionado régimen obliga a cada central lechera bien a practicar una reducción en el precio que se le pagaría normalmente al ganadero cuando la leche entregada no cumpla determinados criterios de calidad, o bien a abonar al ganadero, cuando la leche cumpla los citados criterios, una prima, por cada 100 kilogramos de leche entregada, además del precio que se le abona normalmente a dicho ganadero y financiada mediante el conjunto de las reducciones practicadas por las centrales lecheras neerlandesas en razón de las entregas de leche de menor calidad.

- 45 Por consiguiente, al funcionar de esta forma, el citado régimen tiene el efecto de determinar por anticipado algunos factores que deben intervenir en la fijación definitiva del precio que debe abonar la central lechera a cada ganadero que le entregue leche.
- 46 Además, como ha declarado ya el Tribunal de Justicia, los mecanismos de la organización común del mercado de la leche y de los productos lácteos tienen la finalidad fundamental de 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 excedentaria (véanse las sentencias de 10 de marzo de 1991, Irish Creamery Milk Suppliers Association, asuntos acumulados 36/80 y 71/80, Rec. p. 735, apartado 20, y Milk Marque y National Farmers' Union, antes citada, apartado 85).
- 47 El pago de unas primas como las previstas en el régimen nacional controvertido en el asunto principal a todos los ganaderos que hayan entregado una leche de calidad normal en los Países Bajos es especialmente susceptible de poner en peligro dichos objetivos confiriendo una ventaja a los citados ganaderos. Por lo demás, conviene

recordar a este respecto que el precio indicativo contemplado en el artículo 3 del Reglamento nº 804/68 se fija en función de un tipo de leche normalizado, admitido como típico para el conjunto de la Comunidad (sentencia de 9 de julio de 1985, Bozzetti, 179/84, Rec. p. 2301, apartado 33).

- 48 Además, según lo señala con razón la Comisión, el régimen nacional controvertido en el asunto principal perturba el mecanismo de los precios en la medida en que, al tratarse de una leche que no cumple determinados criterios y que, por este motivo, puede ser menos apta para un tratamiento posterior y presentar una menor utilidad para las centrales lecheras, establece una reducción del precio que, no obstante, no beneficia a éstas, sino a los ganaderos que hayan entregado una leche de calidad normal, haciendo recaer así sobre las centrales lecheras los costes suplementarios provocados por la calidad inferior de la leche que hayan adquirido.
- 49 Conviene recordar asimismo que, en principio, el funcionamiento de una organización común de mercados y, en particular, la formación de los precios de producción, deben regirse por las disposiciones generales comunitarias tal y como han sido establecidas por la normativa general y adaptadas anualmente, de modo que cualquier intervención particular en dicho funcionamiento quede estrictamente limitada a los casos expresamente previstos (sentencia de 25 de mayo de 1977, Cucchi, 77/76, Rec. p. 987, apartado 31).
- 50 Sobre este particular, por lo que atañe al hecho de que el artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 1411/71, según el cual la leche utilizada en la fabricación de leche de consumo deberá someterse a un sistema de pago diferenciado en función de su calidad, conviene señalar que, según se desprende del apartado 3, del mencionado artículo, la aplicación de esta disposición estaba supeditada a la elaboración posterior, por parte del Consejo, de normas generales de aplicación del citado apartado 1. Pues bien, como ha señalado acertadamente la Comisión, el Consejo nunca ha adoptado las citadas normas.

- 51 Bien es verdad que cabe deducir del artículo 5 del Reglamento nº 1411/71 la intención del legislador comunitario de establecer un sistema de precios semejante por lo que atañe a la leche utilizada para la fabricación de leche de consumo que, como se desprende del tercer considerando de la exposición de motivos de este mismo Reglamento, reviste una importancia enorme como alimento básico de toda la población y está sujeto a unas exigencias especiales por lo que atañe a su calidad.
- 52 Sin embargo, al no haberse adoptado las medidas de aplicación comunitarias previstas en el artículo 5, apartado 3, del mencionado Reglamento, no puede ponerse en vigor el mencionado sistema, el cual, a diferencia del régimen nacional controvertido en el asunto principal, no había afectado, por otro lado, más que a la leche destinada a la fabricación de la leche de consumo y no a otros productos lácteos.
- 53 De todo lo anterior se deduce que, como han sostenido acertadamente la Comisión y el Sr. Kuipers, procede responder a la primera parte de la primera cuestión que el régimen común de precios en el que se basa la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos creado por el Reglamento nº 804/68 se opone a que los Estados miembros adopten unilateralmente disposiciones que influyan en el mecanismo de formación de los precios regulados, en la misma fase de producción, por la organización común. Este es el caso de un régimen como el controvertido en el asunto principal, que, sea cual fuere, por otra parte, su finalidad alegada o comprobada, establece un mecanismo en virtud del cual:
- por una parte, las centrales lecheras están obligadas a practicar una reducción sobre el precio de la leche que se les entregue cuando ésta no cumpla ciertos criterios de calidad y,
 - por otra parte, el importe así retenido durante un período determinado por el conjunto de las centrales lecheras se globaliza, antes de ser redistribuido, tras los

posibles flujos financieros entre las centrales lecheras, en forma de primas de importe idéntico abonadas por cada central lechera, por cada 100 kilogramos de leche que le haya sido entregados durante el citado período, únicamente a los ganaderos que hayan entregado una leche que cumpla los citados criterios de calidad.

Sobre la segunda parte de la primera cuestión

- 54 Puesto que la respuesta dada a la primera parte de la primera cuestión pone de manifiesto que el sistema de precios creado por el Reglamento n° 804/68 se opone al establecimiento de un régimen nacional como el controvertido en el asunto principal, no es necesario examinar además la cuestión de si el artículo 24, apartado 2, del mencionado Reglamento se opone también a dicho régimen ni, por consiguiente, responder a la segunda parte de dicha cuestión.

Sobre la segunda cuestión

- 55 Mediante su segunda cuestión el órgano jurisdiccional remitente pide en esencia que se dilucide si el artículo 24, apartado 1, del Reglamento n° 804/68, que prohíbe las ayudas cuyo importe se determine en base al precio o a la cantidad de los productos contemplados en el artículo 1 del citado Reglamento, se opone a la creación de un régimen nacional como el controvertido en el asunto principal, el cual prevé que se abonen primas a ciertos ganaderos.

- 56 De la respuesta a la primera parte de la primera cuestión se deduce que el sistema de precios creado por el mencionado Reglamento se opone a la creación de un régimen nacional de esta naturaleza. Por lo tanto, tampoco resulta necesario responder a esta segunda cuestión.

Sobre la tercera cuestión

- 57 Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide en esencia que se dilucide si los artículos 92 y 93, apartado 3 del Tratado deben interpretarse en el sentido de que las primas abonadas a los ganaderos en las condiciones previstas en el régimen nacional controvertido en el asunto principal constituyen ayudas de Estado, en el sentido de la primera de estas disposiciones que, en consecuencia, deben ser notificadas a la Comisión, conforme a la segunda de las mencionadas disposiciones.
- 58 Habida cuenta de las consideraciones expuestas en los apartados 31 a 35 de la presente sentencia y de la respuesta dada a la primera parte de la primera cuestión, basta recordar que el recurso a las disposiciones de los artículos 92 a 94 del Tratado no puede modificar las exigencias que derivan, para los Estados miembros, de la observancia de las normas reguladoras de la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, por lo que no es necesario responder a la tercera cuestión.

Costas

- 59 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

El régimen común de precios en el que se basa la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos creado por 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 su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 1538/95 del Consejo, de 29 de junio de 1995, se opone a que los Estados miembros adopten unilateralmente disposiciones que influyan en el mecanismo de formación de los precios regulados, en la misma fase de producción, por la organización común. Este es el caso de un régimen como el controvertido en el asunto principal, que, sea cual fuere, por otra parte, su finalidad alegada o comprobada, establece un mecanismo en virtud del cual:

- **por una parte, las centrales lecheras están obligadas a practicar una reducción sobre el precio de la leche que se les entregue cuando ésta no cumpla ciertos criterios de calidad y,**

- **por otra parte, el importe así retenido durante un período determinado por el conjunto de las centrales lecheras se globaliza antes de ser redistribuido, tras los posibles flujos financieros entre las centrales lecheras, en forma de primas de importe idéntico abonadas por cada central lechera, por cada 100 kilogramos de leche que le hayan sido entregados durante el citado período, únicamente a los ganaderos que hayan entregado una leche que cumpla los citados criterios de calidad.**

Firmas