



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MELCHIOR WATHELET
presentadas el 31 de enero de 2013¹

Asunto C-677/11

**Doux Élevage SNC
Coopérative agricole UKL-ARREE
contra**

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire,

Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF)

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Francia)]

«Ayudas otorgadas por los Estados — Extensión a la totalidad de los profesionales de un ramo de un acuerdo que instituye una cotización obligatoria — Fondos estatales — Imputabilidad»

1. El presente asunto permite al Tribunal de Justicia abordar de nuevo los conceptos de «fondos estatales» y de «imputabilidad al Estado» en el sector de las ayudas de Estado.
2. En efecto, el Conseil d'État de France solicita al Tribunal de Justicia que aclare el alcance de la sentencia *Pearle* y otros,² con el fin de saber si la resolución de una autoridad nacional que extiende a la totalidad de los miembros de una organización interprofesional reconocida por el Estado, un acuerdo que instituye una cotización obligatoria cuyo fin es financiar actuaciones, entre otras, de promoción y de defensa de los intereses del sector, se «refiere» a una ayuda de Estado.

I. Marco jurídico

A. Normativa de la Unión

3. El Tratado FUE prohíbe, en principio, las ayudas otorgadas por los Estados a las empresas. De ese modo, el artículo 107, apartado 1, establece:

«Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, 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.»

1 — Lengua original: francés.

2 — Sentencia de 15 de julio de 2004 (C-345/02, Rec. p. I-7139).

4. Para garantizar la aplicación de dichas disposiciones, el artículo 108 TFUE establece un procedimiento de control y de autorización previa de las ayudas de Estado. En particular, en virtud del apartado 3 de dicha disposición, los Estados miembros están obligados a informar a la Comisión Europea de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas y no pueden ejecutar dichos proyectos antes de que la Comisión haya adoptado una decisión.

B. *Derecho francés*

5. En Derecho francés, las organizaciones interprofesionales están constituidas por las organizaciones profesionales más representativas de la producción agrícola, de la transformación, de la comercialización y de la distribución de dicha producción.

6. Los principios aplicables a las organizaciones interprofesionales agrícolas se recogen en la Ley nº 75-600, de 10 de julio de 1975, relativa a la organización interprofesional agrícola, codificada posteriormente en el Libro VI de la parte legislativa del Código rural y de la pesca marítima (en lo sucesivo, «Código rural»).

7. Algunas de las disposiciones pertinentes en el presente asunto fueron modificadas por la Ley nº 2010-874 de 27 de julio de 2010 de modernización de la agricultura y de la pesca. No obstante, dado que dicha Ley es posterior a la interposición del recurso que dio lugar al planteamiento de la cuestión prejudicial en el presente asunto, considero que procede remitirse a las disposiciones del Código rural a la sazón vigentes.

8. A tenor del artículo L. 611-1 del Código rural:

«Un Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, compuesto por representantes de los Ministros interesados, de la producción agrícola, de la transformación y de la comercialización de los productos agrícolas, del artesanado y del comercio independiente de la alimentación, de los consumidores y de las asociaciones autorizadas para la protección del medio ambiente, de la propiedad agrícola, de los sindicatos representativos de los trabajadores por cuenta ajena de los ramos agrícola y alimentario participará en la definición, la coordinación, la aplicación y la evaluación de la política de orientación de las producciones y de organización de los mercados.

[...]»

9. El artículo L. 632-1 del Código rural prevé:

«I. Las agrupaciones constituidas a iniciativa de las organizaciones profesionales más representativas de la producción agrícola y, en su caso, de la transformación, de la comercialización y de la distribución podrán ser objeto de reconocimiento como organizaciones interprofesionales por parte de la autoridad administrativa competente previo dictamen del Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, a nivel nacional, o a nivel de una zona de producción, por producto o grupo de productos determinados si tiene por objeto, en particular mediante la conclusión de acuerdos interprofesionales, al mismo tiempo:

- definir y facilitar los trámites contractuales entre sus miembros;
- contribuir a la gestión de los mercados mediante una prospectiva de los mercados, una mejor adaptación de los productos a los planes cuantitativo y cualitativo y su promoción;
- reforzar la seguridad alimenticia, en particular mediante la trazabilidad de los productos, en interés de los consumidores y usuarios.

Las organizaciones interprofesionales podrán también perseguir otros objetivos, dirigidos en particular a:

- favorecer el mantenimiento y el desarrollo del potencial económico del sector;
- favorecer el desarrollo de los aprovechamientos no alimenticios de los productos;
- participar en acciones internacionales de desarrollo;
- [...]

II. Una organización interprofesional sólo podrá ser reconocida por producto o grupo de productos. [...]

[...]»

10. El artículo L. 632-2-I del Código rural dispone:

«[...]

Las organizaciones interprofesionales reconocidas podrán ser consultadas acerca de las orientaciones y las medidas de las políticas de ramo que les afecten.

Contribuirán a la aplicación de políticas económicas nacionales y comunitarias y podrán gozar de prioridad en la atribución de las ayudas públicas.

[...]»

11. Según el artículo L. 632-2-II del Código rural:

«[...]

[Los acuerdos concluidos en el seno de una de las organizaciones interprofesionales reconocidas específicas a un producto] se adoptarán por unanimidad de las profesiones miembros de la organización interprofesional con arreglo a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo L. 632-4 [...]

Tales acuerdos serán notificados, tras su conclusión y antes de entrar en vigor, al Ministro de Agricultura, al Ministro encargado de la Economía y a la Autorité de la concurrence.

[...]»

12. A tenor del artículo L. 623-3 del Código rural:

«Los acuerdos concluidos en el marco de una organización interprofesional reconocida podrán ser prorrogados, por una duración indeterminada, en todo o en parte, por la autoridad administrativa competente cuando tengan como objetivo, mediante contratos tipo, convenio de campaña y acciones comunes o dirigidas a un interés común conformes al interés general y compatibles con las normas de la política agrícola común, a favorecer en particular:

- 1° el conocimiento de la oferta y de la demanda;
- 2° la adaptación y la regularización de la oferta;

- 3° la aplicación, bajo el control del Estado, de normas de comercialización, de precios y de condiciones de pago [...];
- 4° la calidad de los productos [...];
- 5° las relaciones interprofesionales en el sector interesado [...];
- 6° la información relativa a los ramos y a los productos así como su promoción en los mercados interior y exteriores;
- 7° las gestiones colectivas dirigidas a luchar contra los riesgos y avatares relacionados con la producción la transformación, la comercialización y la distribución de los productos agrícolas y alimenticios;
- 8° la lucha contra los organismos nocivos en el sentido del artículo L. 251-3;
- 9° el desarrollo de los aprovechamientos no alimenticios de los productos;
- 10° la participación en las acciones internacionales de desarrollo;
- 11° el desarrollo de las relaciones contractuales entre los miembros de las profesiones representadas en la organización interprofesional [...]»

13. El artículo L. 632-4 del Código rural prevé:

«La extensión de dichos acuerdos se supeditarán a que las profesiones representadas en la organización interprofesional adopten sus disposiciones por unanimidad. [...]

Cuando se decida la extensión, las medidas así previstas serán obligatorias, en la zona de producción de que se trata, para todos los miembros de las profesiones que constituyen dicha organización interprofesional.

Dentro de los dos meses siguientes a la recepción de la solicitud presentada por la organización interprofesional, la autoridad competente deberá decidir acerca de la extensión prevista. Si, al término de dicho plazo, aquélla no notifica su decisión, la solicitud se considerará aceptada.

Las decisiones que denieguen la extensión deberán ser motivadas.»

14. El artículo L. 632-6 del Código rural precisa:

«Las organizaciones interprofesionales reconocidas, mencionadas en los artículos L. 632-1 y L. 632-2, estarán facultadas para percibir, de todos los miembros de las profesiones que las constituyan, cotizaciones que resulten de los acuerdos extendidos según el procedimiento establecido en los artículos L. 632-3 y L. 632-4 y que, pese a ser obligatorias, mantienen su carácter de créditos de Derecho privado.

[...]

También podrán percibirse cotizaciones por los productos importados según las condiciones que se definan mediante Decreto. A petición de las organizaciones interprofesionales beneficiarias, dichas cotizaciones podrán ser recaudadas en aduana, a sus expensas. Dichas cotizaciones no excluyen la aplicación de tasas parafiscales.»

15. El artículo L. 632-8-I del Código rural establece:

«Las organizaciones interprofesionales reconocidas rendirán cuentas con carácter anual a las autoridades administrativas competentes acerca de su actividad y proporcionarán:

- la contabilidad;
- un informe de actividad y el acta de las juntas generales;
- un balance de aplicación de cada acuerdo extendido.

Facilitarán a las autoridades administrativas competentes toda la documentación que éstas soliciten para el ejercicio de sus facultades de control.»

II. Marco fáctico

A. Organizaciones interprofesionales

16. A día de hoy, existen poco menos de 60 organizaciones interprofesionales agrícolas en Francia reconocidas por la autoridad administrativa competente. Son personas jurídicas de Derecho privado, por lo general asociaciones reguladas por la Ley de 1 de julio de 1901 relativa al contrato de asociación.

17. El Comité interprofessionnel de la dinde française (en lo sucesivo, «CIDEF») es precisamente una de dichas organizaciones. CIDEF, asociación sin ánimo de lucro, fue constituido en 1974, entre las organizaciones profesionales representativas de los distintos sectores del ramo del pavo. De ese modo, reagrupa cuatro familias profesionales, a saber las de la «producción», de la «incubación e importación de huevos para incubar y cepas», del «sacrificio transformación» y de la «alimentación animal».

18. Mediante Decreto interministerial de 24 de junio de 1976, la autoridad administrativa reconoció a CIDEF como organización interprofesional agrícola conforme a la Ley n° 75-600.

19. El artículo 2 de los Estatutos de CIDEF define los objetivos de dicha asociación: reagrupar todas las iniciativas profesionales con el fin de organizar y de regularizar el mercado del pavo; a tal efecto, poner en marcha un sistema de información estadística para que los profesionales pudieran conocer en todo momento las puestas en funcionamiento de cabañas, los sacrificios, los stocks, el comercio exterior, el consumo doméstico y de las entidades territoriales; regularizar la producción y el mercado del pavo mediante acciones sobre el volumen de la oferta y el de la demanda; dotarse de los medios financieros necesarios; obligar a que revistan forma escrita los contratos para la entrega, entre los profesionales, de productos y servicios; servir de interlocutor de las instancias nacionales y comunitarias en relación con cualquier problema común a las familias profesionales que surjan en el sector del pavo; en el marco de la Comunidad Económica Europea, establecer la concertación más estrecha posible con los profesionales del pavo de los países socios; tomar todas las iniciativas de utilidad para las resolución de los problemas técnicos y garantizar a las familias profesionales del ramo de la producción de carne de ave de corral, prestaciones de servicios en los sectores que presenten un interés común.

20. Según el artículo 8 de los Estatutos, los recursos de CIDEF incluyen, entre otros, las aportaciones de sus miembros, las subvenciones que se le puedan conceder, y cualquier otro recurso que autorice la Ley y los Reglamentos.

B. *Litigio principal*

21. Mediante un acuerdo interprofesional de 18 de octubre de 2007, las organizaciones profesionales miembros de CIDEF suscribieron un acuerdo interprofesional relativo a las acciones llevadas a cabo por CIDEF y al establecimiento de una cotización interprofesional, concluido por un período de tres años. Mediante un apéndice suscrito ese mismo día, el importe de dicha cotización se fijó en 14 euros por 1.000 pavos jóvenes para el ejercicio 2008. Mediante dos Decretos aprobados el 13 de marzo de 2008, el Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, y el Ministre de l'Agriculture et de la Pêche (en lo sucesivo, «autoridad competente») prorrogaron el acuerdo interprofesional por tres años y el apéndice por un año. Mediante un nuevo apéndice al acuerdo interprofesional reseñado, suscrito el 5 de noviembre de 2008, CIDEF decidió mantener el mismo importe de la cotización interprofesional para el ejercicio 2009. Con arreglo al artículo L. 632-4, párrafo cuarto del Código rural, el citado apéndice fue prorrogado mediante una decisión de aceptación de la autoridad competente de 29 de agosto de 2009 adoptada por silencio administrativo (en lo sucesivo, «decisión de 2009»). Con arreglo a la normativa vigente, dicha decisión fue objeto de dictamen del Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, publicado en el JORF de 30 de septiembre de 2009.

22. Las demandantes en el litigio principal, la sociedad Doux Élevage SNC y la cooperativa agrícola UKL-ARREE, son dos empresas del ramo del pavo que, al igual que los otros profesionales de dicho ramo, quedaron sujetos al pago de la cotización interprofesional establecida por el citado apéndice de 2009. El 30 de noviembre de 2009, interpusieron un recurso ante el Conseil d'État, para obtener, por un lado, la anulación de la decisión de prorrogar el apéndice adoptada mediante silencio administrativo el 5 de noviembre de 2008 y, por otro lado, la anulación del dictamen ministerial publicado el 30 de septiembre de 2009.

23. Las demandantes en el litigio principal alegaron que la cotización interprofesional establecida por el apéndice de 5 de noviembre de 2008, extendida y hecha obligatoria para todos los profesionales de la organización interprofesional mediante la decisión controvertida, constituía una ayuda de Estado y que, en consecuencia, tal decisión debería haber sido previamente notificada a la Comisión con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3.

24. En consecuencia, el Conseil d'État decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión:

«¿Debe interpretarse el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de julio de 2004, Pearle y otros (C-345/02), en el sentido de que la decisión de una autoridad nacional que extiende a todos los profesionales de un sector de actividad un acuerdo que, como el acuerdo celebrado en el comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF), establece una cotización en el seno de una organización interprofesional reconocida por la autoridad nacional y la hace obligatoria, con objeto de permitir la ejecución de acciones de comunicación, promoción, relaciones exteriores, garantía de calidad, investigación y defensa de los intereses del sector, así como la realización de estudios y encuestas a consumidores, se refiere a una ayuda de Estado, habida cuenta de la naturaleza de las acciones de que se trata, su forma de financiación y las condiciones de su ejecución?»

C. *Contexto*

25. Según los documentos aportados a los autos, los órganos jurisdiccionales franceses, y en particular el Conseil d'État, ya han tenido ocasión de apreciar, en otros asuntos, si las cotizaciones instituidas por las organizaciones interprofesionales reconocidas, comúnmente denominadas «cotizaciones voluntarias obligatorias» (en lo sucesivo, «CVO»), y los actos administrativos que dieron carácter obligatorio a dichas cotizaciones para todos los profesionales del ramo de que se trata, están comprendidos en el concepto de ayudas de Estado.

26. En dichos asuntos, el Conseil d'État dio reiteradamente una respuesta negativa. En efecto, el órgano jurisdiccional nacional excluyó, a la luz de la jurisprudencia *Pearle* y otros, que las CVO puedan considerarse fondos estatales, ya que no implican ningún gasto adicional o atenuación de ingresos para el Estado.³ No obstante, a raíz de unas observaciones formuladas por la Cour des comptes, el Gobierno francés decidió, en 2008, notificar a la Comisión un programa marco de acciones que podían llevar a cabo las organizaciones interprofesionales y adjuntó diez acuerdos celebrados por las organizaciones interprofesionales de mayor importancia. El Gobierno francés, convencido de que dicho programa marco no incluía ningún elemento de ayuda de Estado, señaló que había realizado dicha notificación únicamente por razones de seguridad jurídica.

27. Por el contrario, la Comisión, mediante Decisión de 10 de diciembre de 2008, consideró que las medidas de que se trata estaban comprendidas en el concepto de ayudas de Estado. A continuación, la Comisión constató que dichas medidas no podían alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común y llegó a la conclusión de que se les podía aplicar la excepción establecida en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c).⁴ La Comisión también llegó a la misma conclusión en dos Decisiones posteriores de 29 de junio⁵ y de 13 de julio de 2011.⁶ Contra todas esas Decisiones se interpusieron recursos de anulación ante el Tribunal General tanto por parte de la República Francesa como por determinadas organizaciones interprofesionales interesadas, que –entre otras alegaciones– se opusieron a que dichas medidas fueran calificadas como ayudas de Estado.⁷

III. Análisis

A. Introducción

28. En esencia, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se esclarezca si la decisión de la autoridad administrativa competente de extender la aplicabilidad de las CVO, instituidas por una organización interprofesional, a todos los operadores de un sector, está relacionada con una ayuda de Estado, por constituir el modo de financiación de dicha medida.

29. De ese modo, a diferencia de la mayor parte de los procedimientos sobre cuestiones de control de las ayudas de Estado, la cuestión que plantea en el presente asunto el Conseil d'État se centra –si se me permite retomar una expresión utilizada por el Abogado General Jacobs– «no en el aspecto del gasto sino en el aspecto de la financiación del sistema [puesto en marcha por el Estado]». ⁸ La especificidad de la cuestión se debe a las circunstancias particulares del asunto principal. En efecto, las demandantes en el litigio principal no se opusieron a una supuesta ayuda por ser competidoras de los

3 – Véase, en particular, la sentencia del Conseil d'État de 21 de junio de 2006, *Confédération paysanne* (escrito de interposición n° 271.450).

4 – Decisión C(2008) 7846 final de la Comisión, de 10 de diciembre de 2008, que declara ayuda compatible con el mercado común el régimen-marco de acciones que pueden llevar a cabo las organizaciones interprofesionales agrícolas reconocidas en Francia, consistente en ayudas a la asistencia técnica, a los productos agrícolas de calidad, a la investigación-desarrollo y a las acciones de publicidad en favor de miembros de los sectores agrícolas representados, financiadas mediante «cotizaciones voluntarias convertidas en obligatorias» (ayuda de Estado N 561/2008 – Francia).

5 – Decisión C(2011) 4376 final de la Comisión, de 29 de junio de 2011, que declara que las acciones llevadas a cabo por la *Interprofession nationale porcine (INAPORC)*, financiadas mediante «cotizaciones voluntarias convertidas en obligatorias», constituyen una ayuda compatible con el mercado interior (ayuda de Estado NN 10/2010 – Francia).

6 – Decisión C(2011) 4973 final de la Comisión, de 13 de julio de 2011, que declara que las acciones llevadas a cabo por la *Association interprofessionnelle du bétail et des viandes (Interbev)*, financiadas mediante «cotizaciones voluntarias convertidas en obligatorias», constituyen una ayuda compatible con el mercado interior [ayuda de Estado n° C 46/2003 (ex NN 39/2003) – Francia].

7 – Se trata, respectivamente, de los asuntos pendientes ante el Tribunal General Francia/Comisión (T-79/09); CNIEL/Comisión (T-293/09); CNIPT/Comisión (T-302/09); CIVR y otros/Comisión (T-303/09); Unicidad/Comisión (T-305/09); Val'hor/Comisión (T-306/09); Onidol/Comisión (T-313/09); Intercéréales y Grossi/Comisión (T-314/09); Francia/Comisión (T-478/11); Inaporc/Comisión (T-575/11); Francia/Comisión (T-511/11), e *Interbev/Comisión (T-18/12)*.

8 – Conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto *van Calster* y otros (sentencia de 21 de octubre de 2003, C-261/01 y C-262/01, Rec. p. I-12249), punto 27.

beneficiarios o, más en general, empresas a las que afectaba negativamente dicha medida. Bien al contrario, se supone que éstas figuran entre los beneficiarios de la ayuda alegada. No obstante, parece que sostienen que las contribuciones que deben pagar para financiar las medidas en cuestión son de mayor entidad que cualquier ventaja que puedan obtener de estas últimas.⁹

30. Por esa razón, las demandantes en el asunto principal interpusieron recursos judiciales contra las autoridades administrativas competentes para quedar exentas del pago de dichas cotizaciones. Para impugnar la validez de la decisión de 2009, invocaron alegaciones basadas en las normas de la Unión en materia de ayudas de Estado.

31. En efecto, según reiterada jurisprudencia, una ayuda no puede considerarse separadamente de los efectos de su modo de financiación. De esa manera, el examen de una ayuda debe necesariamente tomar en consideración el modo de financiación de la ayuda, en el caso en que éste sea parte integrante de la medida. Por tanto, el modo de financiación de una ayuda puede implicar que la totalidad del régimen de ayuda que pretende sostener sea incompatible con el mercado común. Por consiguiente, con el fin de garantizar el efecto útil de la obligación de notificación, así como un examen adecuado y completo de una ayuda de Estado por parte de la Comisión, el Estado miembro debe, para cumplir con tal obligación, notificar no sólo el proyecto de ayuda propiamente dicho, sino también su modo de financiación, si éste forma parte integrante de la medida proyectada.¹⁰

32. Dicho extremo significa que, si el Tribunal de Justicia llegara a la conclusión de que las CVO están destinadas a financiar medidas de ayudas de Estado, la decisión de 2009 debería haber sido notificada a la Comisión con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3.

33. Por consiguiente, si tal medida nunca fue notificada a la Comisión, las demandantes en el litigio principal podrían, probablemente, impugnar su validez ante los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la base de la jurisprudencia reiterada con arreglo a la cual dichos órganos deben «garantizar que se extraigan todas las consecuencias de una infracción del artículo [108 TFUE, apartado 3, última frase], conforme a su Derecho nacional, tanto en lo que atañe a la validez de los actos de ejecución de las medidas de ayuda como a la recuperación de los apoyos económicos concedidos contraviniendo esta disposición».¹¹

34. Antes de examinar con mayor profundidad las cuestiones que plantea el órgano jurisdiccional remitente, parece útil recordar que, según reiterada jurisprudencia, para apreciar si una medida constituye una ayuda de Estado, es necesario comprobar si se cumplen cumulativamente cuatro requisitos. 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 Estados miembros. En tercer lugar, debe conferir una ventaja a su beneficiario. En cuarto lugar, debe falsear o amenazar falsear la competencia.¹²

35. En el caso que nos ocupa, está claro que debemos centrarnos en el primero de los cuatro requisitos.

9 — Desde este punto de vista, se encuentran en una situación similar a la de las sociedades que habían impugnado la medida objeto del asunto *Pearle* y otros, antes citada (véanse las conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer presentadas en ese asunto).

10 — Véase, en particular, la sentencia *van Calster y otros*, antes citada, apartados 46 a 51. Más recientemente, véanse las sentencias de 22 de diciembre de 2008, *Régie Networks* (C-333/07, Rec. p. I-10807), apartados 89 y 90, y de 21 de julio de 2011, *Alcoa Trasformazioni/Comisión* (C-194/09 P, Rec. p. I-6311), apartado 48.

11 — Véanse, en ese sentido, las sentencias de 21 de noviembre de 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon* (C-354/90, Rec. p. I-5505), apartado 12; de 11 de julio de 1996, *SFEI y otros* (C-39/94, Rec. p. I-3547), apartado 40, y de 12 de febrero de 2008, *CELF y Ministre de la Culture et de la Communication* (C-199/06, Rec. p. I-469), apartado 41.

12 — Véanse, en particular, las sentencias de 16 de mayo de 2002, *Francia/Comisión*, llamada «*Stardust marine*» (C-482/99, Rec. p. I-4397), apartado 68; de 24 de julio de 2003 *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, Rec. p. I-7747), apartado 74, y de 17 de julio de 2008, *Essent Netwerk Noord y otros* (C-206/06, Rec. p. I-5497), apartado 6.

36. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que el artículo 107 TFUE, apartado 1, abarca todas las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, sin que sea necesario distinguir si la ayuda es concedida directamente por el Estado o por organismos públicos o privados que éste instituye o designa para gestionar la ayuda.¹³ El Tribunal de Justicia también añadió que una «medida de la autoridad pública que favorezca a determinadas empresas o productos no pierde su carácter de ventaja gratuita por el hecho de que haya sido financiada total o parcialmente mediante gravámenes impuestos por la autoridad pública y percibidos de las empresas interesadas».¹⁴

37. El Tribunal de Justicia precisó el alcance y el significado de la expresión ayudas «otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales», en sus sentencias *PreussenElektra*¹⁵ y *Stardust Marine*,¹⁶ en las que hizo un esfuerzo de sistematización de su jurisprudencia anterior y de clarificación de las cuestiones pendientes. En particular, en el primero de esos asuntos, el Tribunal de Justicia subrayó que la financiación mediante fondos estatales era un elemento constitutivo del concepto de ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. De ese modo, la medida de Estado debe implicar una carga para la Hacienda pública, bajo la forma de un gasto o bajo la forma de un menor ingreso.¹⁷ En el segundo asunto, el juez de la Unión llegó a la conclusión de que, para poder ser calificada de «ayuda de Estado» una medida debe ser imputable al Estado y que dicha imputabilidad no puede deducirse del mero hecho de que la medida haya sido adoptada por una empresa pública. Es preciso, además, examinar si se ha de considerar que las autoridades públicas están implicadas, de una manera u otra, en la adopción de dicha medida.¹⁸

38. Ambos asuntos son harto conocidos y creemos que no resulta necesario continuar ilustrando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Por el contrario, consideramos de utilidad recordar brevemente la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto *Pearle* y otros, antes citado, al que se refiere explícitamente el *Conseil d'État* en la cuestión prejudicial planteada.

B. *Asunto Pearle y otros*

39. En dicho asunto, sin modificar sus principios, el Tribunal de Justicia desarrolló su jurisprudencia acerca de los conceptos de «fondos estatales» y de «imputabilidad al Estado». A este respecto, no comparto el punto de vista de la Comisión cuando afirma que la sentencia *Pearle* y otros constituye una excepción, y la única hasta la fecha, a los principios establecidos por el Tribunal de Justicia en dicha jurisprudencia. Al contrario, considero que el asunto *Pearle* y otros es una aplicación natural y lógica de la jurisprudencia anterior sobre los fondos estatales y la imputabilidad al Estado.

40. Dicho asunto versaba acerca de la legalidad de cargas impuestas a sus miembros por parte de un organismo público, el *Hoofdbedrijfschap Ambachten* (agrupación neerlandesa interprofesional del artesanado; en lo sucesivo, «HBA»), con el fin de financiar una campaña publicitaria colectiva en favor de las empresas del sector de la óptica. El legislador neerlandés confirió a los organismos como HBA las competencias necesarias para realizar su cometido, entre las que figuraba la de adoptar reglamentos que establecieran exacciones sobre las empresas del sector de actividades correspondiente, para hacer frente a sus cargas.

13 — Véanse, en particular, las sentencias de 30 de enero de 1985, *Comisión/Francia* (290/83, Rec. p. 439), apartado 14, y de 7 de junio de 1988, *Grecia/Comisión* (57/86, Rec. p. 2855), apartado 12.

14 — Sentencias de 22 de marzo de 1977, *Steinike & Weinlig* (78/76, Rec. p. 595), apartado 22, y de 11 de noviembre de 1987, *Francia/Comisión* (259/85, Rec. p. 4393), apartado 23.

15 — Sentencia de 13 de marzo de 2001 (C-379/98, Rec. p. I-2099).

16 — Antes citada.

17 — Apartados 58 y 59 de la sentencia.

18 — Apartados 51 y 52 de la sentencia.

41. Las demandantes en el litigio principal, empresas que operaban en el sector del comercio de material de óptica, impugnaban las exacciones establecidas por HBA, a petición de una asociación privada de ópticos [Nederlandse Unie van Opticiens (NUVO)]. A este respecto, las demandantes sostenían que los servicios prestados en concepto de la campaña publicitaria constituían medidas de ayuda en el sentido del Tratado y que los reglamentos de HBA que instituían las cargas destinadas a financiar dichas ayudas eran ilegales, dado que no habían sido notificadas previamente a la Comisión.

42. En su sentencia, el Tribunal de Justicia desestimó dichos argumentos, siguiendo esencialmente el análisis de la medida efectuado por el Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer.¹⁹ En primer lugar, el Tribunal de Justicia señaló que los fondos utilizados por HBA para financiar la campaña publicitaria de que se trata se recaudaron de sus afiliados beneficiarios de la campaña, mediante exacciones que estaban obligatoriamente afectadas a la organización de dicha campaña publicitaria. Dado que los gastos en que incurrió el organismo público a raíz de la campaña se sufragaron en su totalidad con los gravámenes impuestos a las empresas que se beneficiaron de la campaña, la intervención de HBA no pretendía crear una ventaja que constituyera una carga suplementaria para el Estado o para el mencionado organismo.²⁰

43. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia señaló que la iniciativa de organizar y llevar a cabo la campaña publicitaria de que se trata provino de NUVO, una asociación privada integrada por ópticos, y no de HBA. Ésta última solamente sirvió de medio para la percepción y la afectación de los recursos recaudados a favor de un objetivo meramente comercial previamente fijado por los actores del sector profesional considerado y que no formaba parte, en absoluto, de una política fijada por las autoridades neerlandesas.²¹

44. De ese modo, el Tribunal de Justicia distinguió el asunto del que condujo a la sentencia *Steinike & Weinlig*, antes citada. En efecto, por un lado, el fondo objeto del litigio en aquel asunto se financiaba al mismo tiempo mediante subvenciones directas del Estado y mediante los gravámenes impuestos a las empresas afiliadas cuyo tipo y cuya base de percepción estaban fijados por la ley que creó dicho fondo. Por otro lado, el fondo en cuestión servía para aplicar una política establecida por el Estado, a saber, el fomento de la agricultura, de la silvicultura y de la industria alimentaria nacionales.²²

45. El Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que en las circunstancias de ese asunto faltaba el requisito contemplado en el artículo 107 TFUE, apartado 1, relativo a los fondos estatales.

C. La medida en el asunto principal

46. Considero que las medidas que constituyen el objeto del litigio principal deben examinarse a la luz de los principios que se desprenden de dicha jurisprudencia.

47. Las demandantes en el litigio principal y la Comisión, sobre la base de alegaciones muy similares, sostienen que las medidas evocadas por el Conseil d'État constituyen ayudas de Estado toda vez que cumplen todos los requisitos previstos en el artículo 107 TFUE, apartado 1. Tanto las demandantes en el litigio principal como la Comisión consideran que hay dos elementos que diferencian el presente asunto del que dio lugar a la sentencia *Pearle y otros*, antes citada.

19 — Véanse, en particular, los puntos 54 a 78 de sus conclusiones en el asunto *Pearle y otros*, antes citado.

20 — Sentencia *Pearle y otros*, antes citada, apartado 36.

21 — *Ibidem*, apartado 37.

22 — *Ibidem*, apartado 38.

48. Por un lado, consideran que el Estado tiene el poder de garantizar que las organizaciones interprofesionales actúen de conformidad con la política económica que aquél marca. A este respecto, se basan en el hecho de que los artículos L. 632-1 y L. 632-2 del Código rural establecen, de modo general, los objetivos que deben perseguir las organizaciones interprofesionales, si pretenden obtener el reconocimiento por parte del Estado y, de modo más específico, cuando solicitan que se extienda la validez de sus acuerdos.

49. Por otro lado, mencionan las facultades de control sobre las organizaciones interprofesionales que las autoridades públicas pueden ejercer en distintos momentos de la vida de dichas asociaciones, en particular cuando solicitan el reconocimiento por parte del Estado o la extensión de sus acuerdos a todos los operadores interesados. Además, existe de ese modo un control *ex post*, ya que las organizaciones profesionales deben comunicar anualmente determinados documentos e información a las autoridades públicas, en virtud del artículo L. 632-8-I del Código rural.

50. De entrada señalo que no comparto el punto de vista de las demandantes en el litigio principal y de la Comisión. En efecto, no estoy convencido de que las diferencias alegadas entre el presente asunto y el asunto Pearle y otros sean determinantes. Más bien al contrario, al igual que el Gobierno francés y CIDEF, detecto similitudes de peso entre ambos asuntos, al menos por lo que atañe a los aspectos pertinentes para resolver las cuestiones jurídicas planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

51. En particular, creo que, al igual que sucede con el asunto Pearle y otros, las medidas de que se trata no pueden calificarse como ayudas de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, toda vez que no concurren los elementos de fondos estatales y de imputabilidad de las medidas al Estado.

D. Fondos estatales e imputabilidad al Estado

52. En el presente asunto, creo necesario llevar a cabo un análisis en tres etapas. En primer lugar, ¿son las organizaciones interprofesionales entidades públicas, en el sentido de entidades que forman parte de la administración pública? Si no es así, ¿constituyen los fondos utilizados por dichos organismo para financiar sus acciones «fondos públicos» por provenir directa o indirectamente del Estado o de otros organismos públicos? En caso contrario, ¿pueden calificarse dichos fondos de «fondos públicos» y considerarse imputables al Estado porque, a pesar de proceder de empresas privadas, las acciones que los financian están sujetas a un control efectivo de los poderes públicos?

1. Entidad pública

53. Por lo que respecta a la primera etapa, pienso que no existe ninguna duda acerca de que no puede considerarse que organizaciones interprofesionales como las que constituyen el objeto del presente asunto formen parte de la administración pública: se trata de asociaciones de Derecho privado, creadas por iniciativa de sus miembros, que deciden por sí solas sus acciones. Por lo que se sabe, ningún representante de las administraciones públicas es miembro del consejo de administración de dichas organizaciones, ni goza de ninguna facultad de ejecución o dirección en el seno de aquéllas.

2. Fondos públicos

54. Al abordar la segunda etapa, debo llamar la atención sobre una premisa esencial en la que se basa mi razonamiento. Las acciones judiciales interpuestas por las demandantes en el litigio principal tienen por objeto, como ya se ha señalado, la intervención del Estado que da carácter obligatorio para todos los miembros de una profesión a las CVO creadas por las organizaciones interprofesionales. El órgano jurisdiccional remitente menciona dichas contribuciones como fuente de financiación de las acciones

«de comunicación, de promoción, de relaciones externas, de garantía de calidad, de investigación, de defensa de los intereses del sector, y de la adquisición de estudios y de encuestas a consumidores» realizadas por las organizaciones interprofesionales. En consecuencia, sobre la base de la premisa de que se financian exclusivamente mediante CVO examinaré el eventual carácter de ayuda de Estado de dicha intervención estatal.

55. Mi análisis podría concluir de modo distinto si dichas acciones fueran, en todo o en parte, financiadas mediante fondos públicos. A este respecto, señalo que, de conformidad con el artículo L. 632-2-I del Código rural, «las organizaciones interprofesionales reconocidas [...] podrán gozar de prioridad en la atribución de las ayudas públicas». Del mismo modo, el artículo 8 del Estatuto de CIDEF menciona, entre los fondos de la asociación, las «subvenciones que se les puedan otorgar».

56. Queda fuera de toda duda que el requisito relativo a los fondos estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, se cumpliría si dichas medidas fueran financiadas o cofinanciadas mediante subvenciones públicas, y ello aunque puede resultar complicado distinguir las acciones financiadas únicamente mediante CVO de las que se financian mediante subvenciones públicas en un supuesto, como sucede en el presente asunto, en el que las organizaciones interprofesionales no llevan una contabilidad separada.²³

57. No obstante, los fondos privados utilizados por las organizaciones interprofesionales no se convierten en «fondos públicos» por el mero hecho de que se utilizan conjuntamente con cantidades procedentes del erario. En otros términos, el carácter público de determinados fondos no se extiende automáticamente a otras fuentes de financiación que, en principio, no cumplen los requisitos contemplados en el artículo 107 TFUE, apartado 1.

58. En todo caso, incumbe al órgano jurisdiccional nacional (o a la Comisión en el marco de un procedimiento en el sentido del artículo 108 TFUE) apreciar la relación precisa entre fondos públicos y fondos privados en el presupuesto y las acciones de las organizaciones interprofesionales.

59. Vuelvo a señalar también que en el presente asunto el Conseil d'État sólo pregunta al Tribunal de Justicia acerca de la relación con el concepto de ayuda de Estado de la decisión del Estado de extender a la totalidad de un sector la decisión de una organización interprofesional de instituir una cotización que permita poner en marcha acciones de promoción de dicho sector. En consecuencia, para responder a la cuestión planteada por el Conseil d'État, limitaré mi examen al carácter de las CVO a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 1.

60. A este respecto, considero que las CVO no constituyen fondos estatales en el sentido de que no crean un gasto adicional para el Estado o cualquier otra entidad pública. En efecto, las CVO proceden directamente de los operadores económicos activos en los mercados en que actúan las organizaciones profesionales.

61. Además, las CVO no son recursos que normalmente deberían haber sido abonados al Estado, como en el caso de exenciones fiscales. El Estado no tiene ningún derecho a reclamar dichos importes. Y no sólo, las organizaciones interprofesionales deben acudir a la vía judicial cuando un miembro del ramo se niega a pagar las CVO. El Estado no es en modo alguno parte en dicho procedimiento judicial.

23 — Extremo que el Gobierno francés confirmó en la vista.

62. El tenor literal del Código rural confirma dicha interpretación en su artículo L. 623-6, que determina que las CVO, «pese a ser obligatorias, mantienen su carácter de créditos de Derecho privado» y que «no excluyen la aplicación de tasas parafiscales». Ni la Comisión, ni las demandantes en el litigio principal objetan dicho extremo. Por otra parte, el Conseil constitutionnel reafirmó recientemente el carácter privado de las CVO excluyendo, en una decisión de 17 de febrero de 2012, que dichas contribuciones puedan constituir «imposiciones de cualquier tipo» en el sentido del artículo 34 de la Constitución francesa.²⁴

3. Control por las autoridades públicas e imputabilidad al Estado

63. Falta la tercera etapa: ¿no son las cantidades percibidas por las organizaciones interprofesionales en definitiva cantidades puestas a disposición de los poderes públicos, ya que las autoridades podrían ejercer, en un momento dado, un poder de control sobre dichos fondos?²⁵ ¿Están implicadas dichas autoridades, de un modo u otro, en la adopción de las medidas financiadas por las citadas cantidades?

64. En mi opinión, no sucede así en el presente caso, dado que las normas nacionales señaladas por las partes no sugieren en modo alguno que los poderes públicos puedan ejercer un control real sobre las CVO y las acciones que éstas financian.

65. Por el contrario, la decisión de introducir las CVO, así como la determinación de su base imponible y de sus tipos y modos de financiación recaen por completo en la esfera discrecional de las organizaciones interprofesionales. La intervención del Estado, con el fin de extender la aplicabilidad de las CVO a todos los operadores activos en el sector, está claramente dirigida a evitar la existencia de «free riders», es decir, de empresas que se benefician de las medidas adoptadas por las organizaciones interprofesionales sin haber contribuido no obstante a las mismas. Dado que dichas acciones persiguen realmente el interés de la totalidad del sector, y suponiendo que todas las empresas activas en dicho sector pueden, de un modo u otro, obtener ventajas de ello, considero que la intervención del Estado se limita a garantizar el «level playing field» (es decir, a hacer que las empresas compitan en igualdad de armas).

66. El sistema establecido por el Código rural parece ser un sistema «cerrado» en el sentido de que las cantidades en juego están en todo momento gestionadas y controladas por entidades privadas: los profesionales de los ramos las abonan a las organizaciones interprofesionales, que las utilizan para actividades que supuestamente deben proporcionar ventajas a esos mismos profesionales. En ningún momento se encuentran dichas cantidades bajo control público.

67. Por otra parte, contrariamente a la jurisprudencia antes citada *Steinkine & Weinlig* y *Pearle* y otros, en el presente asunto las CVO ni siquiera son recaudadas por una entidad perteneciente a la administración pública.

68. Tampoco comparto el punto de vista de las demandantes en el litigio principal y de la Comisión cuando afirman que debe considerarse que las CVO están bajo control público, porque el Estado siempre puede negarse a extender su aplicabilidad, aunque así lo soliciten las organizaciones interprofesionales, o decidir extender el acuerdo únicamente de modo parcial o prorrogarlo por un período de tiempo limitado. En mi opinión, la mera posibilidad de que el Estado diga «no» a las

24 — Véase el considerando 4 de la Decisión del Conseil Constitutionnel n° 2011-211, QPC de 17 de febrero de 2012, *Société Chaudet et fille* y otros.

25 — Véanse las sentencias de 16 de mayo de 2000, *Francia/Ladbroke Racing* y Comisión (C-83/98 P, Rec. p. I-3271), apartado 50; *Pearle* y otros, antes citada, apartado 36, y *Essent Netwerk Noord* y otros, antes citada, apartado 72. Véanse también las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto *Essent Netwerk Noord* y otros, antes citado, punto 109, y las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto *UTECA* (sentencia de 5 de marzo de 2009, C-222/07, Rec. p. I-1407), apartados 128 y 129.

organizaciones interprofesionales no implica automáticamente el tipo de control que el Tribunal de Justicia ha considerado pertinente en su jurisprudencia.²⁶ El concepto de «control» en el sentido de dicha jurisprudencia debe interpretarse, a mi modo de ver, como un poder de dirigir, o al menos de influir, el momento o la forma en que se utilizarán los fondos de que se trata.

69. Habría llegado a una conclusión distinta si el Gobierno francés hubiera tenido la posibilidad de supeditar su respuesta favorable al requisito de que las cantidades fueran utilizadas para acciones determinadas por la administración pública. En ese supuesto, en efecto, el Estado estaría en condiciones de perseguir sus propias políticas gracias a la explotación de los fondos colectados por las organizaciones interprofesionales.

70. No creo que suceda así en el presente asunto. Las disposiciones pertinentes del Código rural se limitan a establecer que el Estado puede extender la aplicabilidad de los acuerdos que instituyan CVO y que «las decisiones que denieguen la extensión deberán ser motivadas».²⁷ Ninguna disposición confiere a la autoridad competente la facultad de dirigir o de influir la administración de los fondos.

71. Por otra parte, el Conseil d'État ha declarado en dos sentencias recientes que las disposiciones del Código rural no autorizan a las autoridades públicas a someter a las CVO «a un control distinto del de regularidad y de conformidad con la Ley».²⁸ A mi modo de ver, esto excluye cualquier control de oportunidad política o de conformidad con la política de las autoridades públicas.²⁹ La información que el Gobierno francés facilitó al Tribunal de Justicia en la vista corrobora dicha conclusión.³⁰

72. He de señalar también que la norma prevista en el artículo L. 632-4 del Código rural, con arreglo a la cual únicamente podrán ser extendidos los acuerdos celebrados por unanimidad entre las distintas familias de organizaciones interprofesionales, hace difícil que el Estado ejerza una verdadera influencia sobre el contenido de dichos acuerdos. Basta que una sola familia entre las que componen una organización interprofesional no esté de acuerdo con la eventual propuesta o sugerencia de los poderes públicos para hacer imposibles los acuerdos y, por ende, su extensión.

73. El hecho de que el Estado esté facultado, en virtud del artículo L. 632-8-I del Código rural, para obtener la información de las organizaciones interprofesionales acerca del modo en que se utilizan las CVO no obsta a dicha conclusión. Dichas facultades de control *a posteriori* parecen intrínsecamente relacionadas con el hecho de que una decisión del Estado haya convertido en obligatorias las CVO. Puesto que es el Estado quien autoriza la extensión de las contribuciones, la Ley le obliga también a comprobar si ha aplicado su decisión de un modo incorrecto o ilegal. En consecuencia, dichas facultades no confieren al Estado una capacidad concreta de influir en la utilización de los fondos, sino que pretenden únicamente evitar los fraudes y los abusos.

26 — Véanse, en particular, las sentencias de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión (173/73, Rec. p. 709), apartado 35; Steinike & Weinlig, antes citada; Francia/Ladbroke Racing y Comisión, antes citada, apartado 50, y Stardust Marine, antes citada, apartados 37 y 38.

27 — Artículo L. 632-4 del Código rural.

28 — Véanse las sentencias de 7 de mayo de 2008, Coopérative Cooperl Hunaudaye y Société Syndigel (escritos de interposición n° 278820 y n° 279020) y de 16 de febrero de 2011, Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution (escritos de interposición n° 301333 y n° 317146).

29 — En esas circunstancias, percibo otro elemento común al presente asunto y al asunto Pearle y otros. En efecto, en el marco de ese procedimiento, el Gobierno neerlandés había confirmado que los Reglamentos adoptados por organismos como HBA y que establecían cargas financieras, debían ser aprobados por el Sociaal-Economische Raad (Consejo Económico y Social) y, en determinadas circunstancias, también por el ministro competente. Tanto el Sociaal-Economische Raad como el ministro están facultados para denegar la aprobación cuando, entre otras cosas, la propuesta de Reglamento sea contraria a la Ley o al interés general.

30 — Según el Gobierno francés, en los últimos años se denegaron 18 solicitudes de extensión sobre un total cercano a las 300 solicitudes. Entre los motivos de denegación, el Gobierno francés menciona: a) infracción del artículo 110 TFUE dado que la acción prevista creaba una discriminación fiscal en función del origen de los productos (materia prima originaria de Francia); b) incompatibilidad del acuerdo, financiado mediante CVO, con el pliego de cargos de las denominaciones de origen controlada aplicables a los productos en cuestión; c) imposibilidad de identificar las acciones que deben financiarse mediante CVO; d) el hecho de que el acuerdo, financiado mediante CVO, no guardaba relación con el producto para el que la organización interprofesional que solicitaba la extensión había sido reconocida; e) el hecho de que la acción, que debía financiarse mediante CVO, no era una acción colectiva, sino individual.

74. Por esas razones, un control *a posteriori* por parte del Estado me parece no sólo legítimo, sino incluso deseable. Podría decirse que el Estado asume de ese modo su responsabilidad respecto de las empresas sujetas a las CVO en virtud de su decisión de extender los efectos del acuerdo que establece dichas contribuciones.

75. Además, no veo ni un solo artículo de la Ley francesa ni un elemento de hecho que sugieran que el Estado haya ejercido efectivamente una influencia determinante sobre las actividades de las organizaciones interprofesionales y, en particular, que las autoridades públicas hayan estado implicadas, de un modo u otro, en la adopción de las medidas adoptadas por éstas. Por otra parte, ninguna de las partes ha alegado que las autoridades del Estado hubieran intentado ejercer dicha influencia, ni siquiera por medios informales.

76. Recordemos en primer lugar que el Código rural establece un procedimiento de consentimiento por silencio administrativo para la extensión de los acuerdos. La Decisión de 2009 que impugnan las demandantes en el litigio principal es por otra parte el resultado de dicho procedimiento. Tal extremo me parece difícilmente conciliable con la idea de una administración pública que quiera orientar y controlar la acción de las organizaciones interprofesionales en general y, más en concreto, la utilización de los fondos.

77. En segundo lugar, tampoco se puede presumir que dichas organizaciones deban «tener en cuenta las directrices que emanen»³¹ de los poderes públicos o no puedan adoptar decisiones «sin tener en cuenta las exigencias» de aquéllos.³²

78. A este respecto, las demandantes en el litigio principal y la Comisión hacen referencia en primer lugar al artículo L. 632-1 del Código rural, con arreglo al cual las organizaciones interprofesionales sólo pueden ser reconocidas por el Estado si su misión incluye los objetivos enunciados por dicha disposición. A continuación, mencionan los requisitos que enumera el artículo L. 632-3 del Código rural y que deben cumplirse para que el Estado pueda extender los acuerdos a la totalidad de la organización interprofesional.

79. A tal efecto, procede señalar que los objetivos que las organizaciones interprofesionales deben³³ o pueden³⁴ perseguir en virtud del artículo L. 632-1 del Código rural para obtener su reconocimiento se describen en términos muy generales y se refieren a todo tipo de acciones típicas de las asociaciones que reagrupan a los actores de un sector económico. De todos los objetivos enumerados en dicha disposición, se percibe siempre un interés comercial directo para los miembros de la asociación. De dicha disposición no se desprende en modo alguno que tales asociaciones estén obligadas a conciliar sus propios intereses con los del conjunto de la sociedad, o a emprender acciones que no proporcionan ningún beneficio a sus miembros, incluso aunque para algunos de los objetivos (como la seguridad alimenticia por ejemplo) interés público e interés privado confluyan.

80. La misma constatación puede realizarse a propósito de los objetivos que, con arreglo al artículo L. 632-3 del Código rural, los acuerdos concluidos por las organizaciones interprofesionales deben perseguir para que la autoridad competente pueda extender sus efectos.

81. En primer lugar, la lista de dichos objetivos es, por un lado, asaz larga y variada y, por otro lado, no exhaustiva («en particular»).

31 — Sentencia Stardust Marine, antes citada, apartado 55. Véanse también las sentencias de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión (C-303/88, Rec. p. I-1433), apartados 11 y 12, e Italia/Comisión (C-305/89, Rec. p. I-1603), apartados 13 y 14.

32 — Sentencias Stardust Marine, antes citada, apartado 55, y de 2 de febrero de 1988, Kwekerij van der Kooy y otros/Comisión (67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219), apartado 37.

33 — Primera parte del artículo L. 632-1 del Código rural.

34 — Segunda parte del artículo L. 632-1 del Código rural.

82. A continuación, si bien es cierto, como sostiene la Comisión, que dichos objetivos pueden coincidir con los propios de una política general del Estado, no es menos cierto que tales objetivos responden, en primer lugar y ante todo, a los intereses que todos los miembros de las organizaciones interprofesionales tienen en común. Es lo que se desprende del propio tenor del Código rural que habla de «acciones comunes o que estén dirigidas a un interés común» que son, al mismo tiempo, «conformes con el interés general y compatibles con las normas de la política agrícola común». Después de todo, sorprendería que los intereses comerciales de los miembros de un sector comercial determinado sólo coincidieran raramente con el interés general del Estado en ese sector. En cualquier ámbito de la economía, el Estado tiene como objetivo reforzar y apoyar a las empresas presentes en el mercado.

83. Por último –y, en mi opinión, ello reviste mayor importancia– el hecho de que las autoridades públicas y las organizaciones interprofesionales puedan tener en común determinados intereses no significa que las acciones de promoción y de defensa de dichos intereses, emprendidas por estas últimas, deban necesariamente tomar en consideración los deseos y las exigencias de las autoridades o aplicar las directrices políticas que éstas definan.

84. Por esas razones, no me convence el punto de vista de la Comisión que considera las CVO como un instrumento de una política de Estado debido a que las acciones financiadas por éstas no persiguen «objetivos comerciales puramente privados». A este respecto, basta observar que la medida objeto del asunto PreussenElektra fue adoptada claramente para perseguir un objetivo de interés público (la reducción de las emisiones de dióxido de carbono).³⁵ De modo parecido, la Ley neerlandesa que regula las actividades de HBA de que trata el asunto Pearle y otros, antes citado, obligaba a dicho organismo a tener en cuenta el interés general al mismo tiempo que los intereses de las empresas del sector afectado y de su personal.³⁶

85. En resumen, me parece que cuando el Tribunal de Justicia evocó, en su decisión Pearle y otros, una política fijada (o definida) por el Estado,³⁷ se refería a algo más concreto y más preciso que una mera indicación de objetivos generales que debían perseguirse. En mi opinión, no puede hablarse de una «política de Estado» ante una mera enumeración de objetivos generales, sin definición de medidas o acciones específicas que deben llevarse a cabo para alcanzar dichos objetivos. Considero que en el presente asunto falta ese último elemento.

86. En tercer lugar, las demandantes y la Comisión alegan también que, con arreglo al artículo L. 632-2-I del Código rural, «las organizaciones interprofesionales reconocidas podrán ser consultadas acerca de las orientaciones y las medidas de las políticas de ramo que les afecten» y que «contribuyen a la aplicación de políticas económicas nacionales y comunitarias».

87. A diferencia de las demandantes en el litigio principal y de la Comisión, y a pesar de las referencias a las políticas públicas contenidas en el artículo L. 632-2-I del Código rural, no veo en dicha disposición más que el reflejo de una realidad común a numerosos países (y a la propia Unión): es normal que las organizaciones representativas de un sector de la economía o de una categoría de actores del mercado y que comparten los mismos intereses comerciales actúen como interlocutores de los poderes públicos. El diálogo entre administradores y administrados es una de las características de numerosas democracias modernas, tanto si se organiza a través de medios informales como en un contexto más formal. La institucionalización de dicho diálogo no significa que los poderes públicos puedan utilizar a dichos interlocutores como su *longa manus* o como los medios de ejecución de sus políticas.

35 — Sentencia PreussenElektra antes citada, apartado 73.

36 — Sentencia Pearle y otros, antes citada, apartado 7. Además, como había confirmado el Gobierno neerlandés en el marco de ese procedimiento, la misma Ley definía, en términos generales, la misión de las organizaciones como HBA.

37 — *Ibidem*, apartados 36 y 37.

88. Del mismo modo, considero que no es decisiva la referencia que hace el artículo L. 632-2-I del Código rural al hecho de que las organizaciones interprofesionales «contribuirán en la aplicación de políticas económicas nacionales y comunitarias», no es decisiva. En efecto, me parece que dicha disposición se limita a enunciar un axioma: en la medida en que las asociaciones interprofesionales persiguen intereses que son ciertamente comunes a todos los actores de su sector de actividad, intereses que coinciden a menudo con lo que podría definirse como el interés público general, contribuyen de modo positivo a la aplicación de las políticas económicas nacionales y de la Unión en ese sector.

89. En conclusión, de las disposiciones del Código rural señaladas por las demandantes en el litigio principal y la Comisión no se desprende que se atribuya a las organizaciones interprofesionales una auténtica función pública ni que se concedan a las autoridades públicas facultades de control sobre las acciones llevadas a cabo por dichas organizaciones.

90. En esas circunstancias, al igual que en el asunto Pearle y otros, antes citado, la iniciativa de las CVO procede también del propio sector privado. Por tanto, las autoridades públicas son –retomando un término utilizado en la sentencia Pearle y otros–³⁸ un mero «medio» para dar carácter obligatorio a las contribuciones establecidas por las organizaciones interprofesionales para perseguir los fines que ellas mismas determinan.

91. Ciertamente estoy convencido de que numerosas medidas de ayudas de Estado adoptadas por los Estados lo son a petición de las empresas interesadas. Es incluso típicamente el caso de las ayudas para salvar y reestructurar empresas en dificultades. Por tanto, es cierto que la iniciativa privada no excluye, en todos los casos, la imputabilidad de una medida al Estado. No obstante, las circunstancias del presente asunto son muy distintas en cuanto la iniciativa de las medidas procede de empresas que son, al mismo tiempo, quienes dan y quienes se benefician de los fondos.

92. Por todas esas razones, no veo en el presente asunto nada que indique que la dirección y la responsabilidad de las acciones llevadas a cabo por las organizaciones interprofesionales puedan atribuirse a otros sujetos distintos de las propias organizaciones.

93. A la luz de las consideraciones anteriores, llego a la conclusión de que las CVO no constituyen fondos estatales y que las decisiones relativas a la utilización de éstos no son imputables al Estado.

E. Observaciones finales

94. Mi primera observación está relacionada con el hecho de que existe un gran número de organizaciones interprofesionales en Francia (y en otras partes de la Unión) con una gran variedad de estatutos jurídicos. El propio CIDEF lo señala en sus observaciones escritas.

95. Por ello, las conclusiones a las que llego en el presente asunto pueden valer en numerosísimos casos, pero no en todos. En efecto, como se menciona previamente, pueden darse casos en los que las organizaciones interprofesionales perciban fondos públicos destinados a financiar o a cofinanciar determinadas acciones que podrían proporcionar una ventaja económica a los operadores del mercado. Del mismo modo, no puede excluirse que, en determinadas circunstancias, el Estado (por ejemplo, mediante organismos como el Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, establecido sobre la base del artículo L. 611-1 del Código rural) pueda estar en condiciones de ejercer, *de iure* o *de facto*, una influencia real sobre la utilización de los fondos recaudados por las organizaciones interprofesionales a través de las CVO.

38 — *Ibidem*, apartado 37.

96. Dicha constatación aboga por que el análisis se efectúe caso por caso. No obstante, el presente asunto demuestra que no puede presumirse que todas las medidas adoptadas por los organismos interprofesionales y financiados por medio de CVO cumplen los requisitos de ser fondos estatales y de imputabilidad al Estado.

97. Mi segunda observación es más general y se refiere al propio concepto de ayuda de Estado. En efecto, comparto la postura adoptada por varios Abogados Generales que, en el pasado, advirtieron del riesgo que entraña extender en exceso el concepto de ayuda de Estado.³⁹

98. En esas circunstancias, señalo que las demandantes en el litigio principal y la Comisión mencionan el hecho de que, al menos en el pasado, CIDEF llevó a cabo campañas de promoción de la carne francesa. Por otro lado, observo que, con arreglo al artículo L. 632-6 del Código rural, a las CVO podrán imponerse también «cotizaciones por los productos importados según las condiciones que se definan mediante Decreto. A petición de las organizaciones interprofesionales beneficiarias, dichas cotizaciones podrán ser recaudadas en aduana, a sus expensas».

99. En situaciones como las descritas en el punto anterior no procede, en mi opinión, extender el concepto de fondos estatales y, por tanto, de ayuda de Estado, más allá de los límites que establece el artículo 107 TFUE, apartado 1. En efecto, la inexistencia de fondos estatales o el hecho de que el Estado no ejerza ninguna facultad de control sobre la utilización de determinados fondos privados, no significa que cualquier acción llevada a cabo por organizaciones como las organizaciones interprofesionales sea necesariamente compatible con todas las normas de la Unión.

100. En primer lugar, las medidas adoptadas por los organismos interprofesionales pueden ser contrarias a las normas del mercado interior. La circunstancia que asociaciones como CIDEF no estén controladas por el Estado no obsta por sí misma a la aplicación de las disposiciones de los Tratados relativas al mercado interior. Por ejemplo, por lo que concierne al artículo 56 TFUE, el Tribunal de Justicia ha determinado reiteradamente que dicha disposición «se impone igualmente a las normativas de naturaleza no pública que tengan por finalidad regular colectivamente las prestaciones de servicios. En efecto, la eliminación, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre prestación de servicios correría peligro si la supresión de las barreras de origen estatal pudiera ser neutralizada con obstáculos derivados de actos realizados en ejercicio de su autonomía jurídica por asociaciones u organismos que no están sometidos al Derecho público».⁴⁰ El Tribunal de Justicia ha seguido un razonamiento análogo por lo que atañe, en particular, a la libre circulación de personas⁴¹ y al derecho de establecimiento.⁴²

101. En particular, la extensión, decidida por el Estado, del carácter obligatorio de contribuciones utilizadas para apoyar campañas promocionales o publicitarias, gestionadas por las organizaciones interprofesionales y que persiguen promover la producción nacional o los productos nacionales, podría ser también contraria a las normas del mercado interior, con independencia del origen de los fondos empleados. Por ejemplo, según reiterada jurisprudencia, un tributo que grave los productos nacionales e importados basándose en criterios idénticos puede estar prohibido cuando el producto de dicho gravamen se destine a financiar actividades que benefician especialmente a los productos nacionales gravados. Si las ventajas de que disfrutaran esos productos compensan por completo el

39 — Véanse, entre otras, las conclusiones del Abogado General Capotorti presentadas en el asunto Van Tiggele (sentencia de 24 de enero de 1978, 82/77, Rec. p. 25), punto 8; del Abogado General Jacobs presentadas en los asuntos antes citados PreussenElektra y Stardust Marine, respectivamente en los puntos 150 a 159 y 53 a 55, y del Abogado General Poirares Maduro presentadas en el asunto Enirisorse (sentencia de 23 de marzo de 2006, C-237/04, Rec. p. I-2843), puntos 44 a 46.

40 — Véanse, en particular, las sentencias de 12 de diciembre de 1974, Walrave y Koch (36/74, Rec. p. 1405), apartados 17 y 18; de 15 de diciembre de 1995, Bosman y otros (C-415/93, Rec. p. I-4921), apartados 83 y 84; de 19 de febrero de 2002, Wouters y otros (C-309/99 Rec. p. I-1577), apartado 120, y de 18 de diciembre de 2007, Laval un Partneri (C-341/05, Rec. p. I-11767), apartado 98.

41 — Sentencias de 11 de abril de 2000, Deliège (C-51/96 y C-191/97, Rec. p. I-2549), apartado 47, y de 6 de junio de 2000, Angonese (C-281/98, Rec. p. I-4139), apartado 32.

42 — Sentencia de 11 de diciembre de 2007, International Transport Workers' Federation y The Finnish Seamen's Union (C-438/05, Rec. p. I-10779), apartado 59.

impuesto, los efectos de éste sólo se manifiestan en relación con los productos importados y dicho impuesto constituye una exacción de efecto equivalente en el sentido del artículo 30 TFUE. Por el contrario, si estas ventajas no compensan más que una parte de la carga soportada por los productos nacionales, la exacción en cuestión constituye una imposición discriminatoria en el sentido del artículo 110 TFUE, cuya recaudación está prohibida en la cuantía de la fracción de su importe que se destine a la compensación de que disfrutaran los productos nacionales.⁴³

102. Además, en el célebre asunto «Buy Irish», el Tribunal de Justicia determinó que el Gobierno irlandés había infringido el artículo 34 TFUE mediante la ayuda que concedió a un organismo privado que había puesto en marcha una campaña en favor de la venta y la compra de productos nacionales, dirigidas a frenar los intercambios intracomunitarios.⁴⁴

103. En segundo lugar, medidas adoptadas, sin ayuda de Estado, por organizaciones interprofesionales, puede ser discriminatorias respecto de productores de otros Estados miembros y, por ello, resultar contrarias a las normas de la política agrícola común (artículo 40 TFUE, apartado 2, segunda frase).

104. Por último, la decisión del Estado de extender los efectos de determinados acuerdos celebrados entre los miembros de las organizaciones interprofesionales pueden también estar incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 101 TFUE, en relación con el artículo 4 TUE, apartado 3, cuando dichos acuerdos tiene por objeto o por efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior. En efecto, según reiterada jurisprudencia, las citadas disposiciones obligan a los Estados miembros a no adoptar o mantener en vigor medidas, ni siquiera legislativas o reglamentarias, que puedan desvirtuar el efecto útil de las normas sobre la competencia aplicables a las empresas. Esto es lo que sucede cuando un Estado miembro impone o favorece la celebración de prácticas colusorias contrarias al artículo 101 TFUE o potencia los efectos de tales prácticas colusorias, o bien priva de carácter estatal a su propia normativa al delegar en los operadores privados la responsabilidad de adoptar las decisiones de intervención en materia económica.⁴⁵

105. Éstos no son más que algunos ejemplos evidentes. Huelga insistir en dichas cuestiones, toda vez que carecen de pertinencia inmediata en el caso que nos ocupa. No obstante, ello nos da la oportunidad de subrayar que las normas de la Unión en materia de control de las ayudas de Estado sólo constituyen un medio que puede aplicarse a medidas adoptadas por organizaciones como la que es parte en el litigio principal y que pueden alterar el buen funcionamiento del mercado interior. Además, también hago hincapié en que el hecho de que no se puedan utilizar otros medios, no puede justificar una extensión excesiva del concepto de ayuda de Estado.

43 — Sentencias de 19 de junio de 1973, Capolongo (77/72, Rec. p. 611), apartados 13 y 14; de 11 de marzo de 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest y otros (C-78/90 a C-83/90, Rec. p. I-1847), apartado 27; de 17 de septiembre de 1997, Fricarnes (C-28/96, Rec. p. I-4939), apartado 24, y Essent Netwerk Noord y otros, antes citada, apartado 42.

44 — Sentencia de 24 de noviembre de 1982, Comisión/Irlanda (249/81, Rec. p. 4005).

45 — Sentencias de 16 de noviembre de 1977, GB-Inno-BM (13/77, Rec. p. 2115), apartado 31; de 21 de septiembre de 1988, Van Eycke (267/86, Rec. p. 4769), apartado 16, y de 17 de noviembre de 1993, Meng (C-2/91, Rec. p. I-5751), apartado 14.

IV. Conclusión

106. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión planteada por el Conseil d'État:

«El artículo 107 TFUE debe interpretarse en el sentido de que la decisión de una autoridad nacional, como la reseñada por el órgano jurisdiccional remitente, que extiende a la totalidad de los profesionales de un ramo un acuerdo que establece una cotización en el marco de una organización interprofesional reconocida por la autoridad nacional y que, de ese modo, le da carácter obligatorio, con objeto de permitir la ejecución de acciones de comunicación, de promoción, de relaciones exteriores, de garantía de calidad, de investigación, de defensa de los intereses del sector, y la adquisición de estudios y de encuestas a consumidores, no se refiere a una ayuda de Estado.»