en dicho sector. Por el contrario, el hecho de que el legislador comunitario no haya regulado el sector específico de la molinería faculta a los Estados miembros para adoptar las medidas que estimen adecuadas para mejorar las estructuras de dicho sector, siempre que respeten los mecanismos y principios que rigen la organización común de mercados en el sector de los cereales. Se deriva de lo que antecede que el Reglamento n° 2727/75 no se opone a que un Estado miembro adopte, en el sector de la molinería, un sistema de contingentes de trituration de trigo que afecte únicamente al consumo humano interior del Estado miembro interesado en cuyo marco la cantidad total de los contingentes es, de hecho, netamente superior a la cantidad necesaria para dicho consumo.

2. No se puede considerar como una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación un régimen nacional de contingentes de trituration de trigo limitado a la producción de harina destinada al consumo humano interior del Estado miembro interesado y en cuyo marco la cantidad total de contingentes es, de hecho, netamente superior a la cantidad necesaria para cubrir dicho consumo, cuando las posibilidades de importación de harina procedentes de otros Estados miembros no se ven afectadas por dicho régimen y, aunque la limitación de las cantidades de trigo cuya trituration se autoriza puede impedir que los molineros compren trigo, cuando todos los molineros gozan de libertad para abastecerse, parcial o totalmente, de trigo importado.

INFORME PARA LA VISTA presentado en el asunto 148/85 *

I. Hechos y procedimiento

1. Existe en Francia una normativa sectorial para la molinería caracterizada por la atribución a cada molino de un contingente anual de trituration de trigo blando para su transformación en harina destinada al consumo humano interior. Dicha normativa está contenida, en particular, en el Decreto de 24 de abril de 1936, sometido a diversas modificaciones, por el que se codifican las disposiciones relativas a la organización y la defensa del mercado del trigo.

Tras la adopción de esta normativa, se atribuyó a cada molino un contingente de trituration fijado de conformidad con la resolución de 27 de junio de 1938, modificada, re-

lativa a la contingentación de molinos y a la organización profesional de la industria molinera, que dispone que «el número de quintales de trigo que cada molino está autorizado a moler anualmente para el consumo interior será igual a la media aritmética de su trituration efectiva máxima (sin incluir los trigos admitidos en régimen de admisión temporal) comprobada en el curso de los años 1927 a 1935 y la capacidad anual de trituration del molino calculada sobre trescientos días al año, constituyendo este último factor, en todo caso, el máximo».

Sólo se puede aumentar dicha capacidad de trituration de los molinos bien mediante la

* Lengua de procedimiento: francés.

agrupación de molinos, bien mediante la adquisición de derechos de molturación (artículos 19 a 19 *ter* del Decreto de 24 de abril de 1936, modificados por los Decretos 61-1033 de 11 de septiembre de 1961 y 77-1416 de 21 de diciembre de 1977). Un molino puede, pues, aumentar su contingente mediante la agrupación de molinos (utilización de los contingentes y, en su caso, de los materiales de otros molinos) hasta 750 000 quintales, a condición de que cada uno de los molinos haya triturado el 30 % de su contingente durante los dos años anteriores a la operación y previa reducción de la suma de los dos contingentes en un 5 o en un 10 % según la utilización efectiva de los mismos. Se puede, por otra parte, transformar un contingente, total o parcialmente, en derechos de molturación negociables separadamente del molino, que se pueden vender a cualquier molinero que desee aumentar la cantidad que esté autorizado a moler; dicha transformación de un contingente en derechos de molturación es irreversible y es objeto de una reducción inversamente proporcional a las trituras realmente efectuadas por el molino de que se trate durante el período de referencia de dos años.

En caso de superación del contingente de trituración, fijado por dicha normativa, se prevé una multa de 100 a 5 000 FF por quintal de trigo molido irregularmente así como la confiscación de las cantidades irregularmente molidas.

2. Según dos actas de 19 de septiembre de 1983 y de 11 de mayo de 1984, levantadas por la Direction des services fiscaux de Mâcon, la SA Minoterie Forest, Moulin de Courreau, en Bray, Cluny, disponía en 1982 de un contingente de molturación de trigo de 237 985 quintales y había molido en el curso de aquel año 331 779, es decir, 93 794 quintales de más; en 1983, con el mismo

contingente, había molido 371 028 quintales, es decir, 133 043 quintales de más.

Por razón de estos hechos, la Direction générale des impôts emplazó a la SA Minoterie Forest y a su presidente director general, la Sra. Marie-Louise Forest, de soltera Sangoy, ante el Tribunal de grande instance de Mâcon solicitando que se les condenase al pago de sendas multas de conformidad con la normativa antes mencionada y a la confiscación de las cantidades molidas en exceso, valoradas, respectivamente, en 11 724 250 FF y 14 779 746 FF.

3. Los acusados no negaron que, efectivamente, habían sobrepasado los contingentes, pero discutieron la validez de la normativa francesa en cuestión, alegando en particular que es incompatible con el artículo 85 del Tratado CEE y con el Reglamento nº 2727/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales (DO L 281, p. 1; EE 03/09, p. 13).

El Tribunal de grande instance de Mâcon estimó que por lo que se refiere a los productos agrícolas que son objeto, como el trigo, de una organización comunitaria de mercado, las normas sobre la competencia sólo son aplicables, de conformidad con el artículo 42 del Tratado, en la medida que el Consejo determine en virtud del artículo 40. Refiriéndose a las sentencias del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 1977 (van den Hazel, 111/76, Rec. 1977, p. 901) y de 30 de octubre de 1974 (van Haaster, 190/73, Rec. 1974, p. 1123) estimó, no obstante, que se plantea la cuestión de si la normativa nacional puede constituir una excepción o estar en contra de la organización comunitaria del mercado o afectar a la libertad de intercambios en la Comunidad y si, bajo este punto de vista, es compatible con el Derecho comunitario.

Mediante resolución de 17 de abril de 1985, el Tribunal de grande instance de Mâcon sometió al Tribunal de Justicia, de conformidad con el artículo 177 del Tratado CEE, la siguiente cuestión prejudicial:

«La normativa francesa contenida en el Decreto de 24 de abril de 1936, modificado principalmente por el Decreto 61-1033 de 11 de septiembre de 1961, por el que se establecen contingentes de trituración de trigo y se limita la capacidad de producción de la molinería ¿es contraria al Reglamento n° 2727/75 del Consejo, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales o a lo dispuesto en los artículos 30 a 37 del Tratado CEE?»

4. La resolución de remisión fue registrada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 17 de mayo de 1985.

De conformidad con el artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, presentaron observaciones escritas la Sra. Forest y la SA Minoterie Forest, representadas por M^e Dominique Voillemot, Abogado de París, el Gobierno de la República Francesa, representado por el Sr. Régis de Gouttes, en calidad de Agente, y la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. Christine Bérardis-Kayser, miembro del Servicio Jurídico de la Comisión.

Previo informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral del procedimiento y remitió el asunto a la Sala Quinta, de conformidad con el apartado 1 del artículo 95 del Reglamento de Procedimiento. Asimismo, invitó al Gobierno francés y a la Comisión a que antes de la celebración de la vista respondiesen por escrito a determinadas preguntas.

II. Observaciones escritas

1. Observaciones de la Sra. Forest y de la SA Minoterie Forest

Sobre el contexto económico del asunto y de la normativa nacional de contingentación de los molinos en Francia, establecida para ayudar a la industria molinera, excedentaria a la sazón, a salir de la gran crisis económica, los acusados en el asunto principal subrayan que dicha normativa es el resultado de una estrecha colaboración entre los poderes públicos y los profesionales del sector, concretada mediante el artículo 20 del Decreto de 24 de abril de 1936, en un comité profesional de la molinería; dicha colaboración ejerció una influencia preponderante sobre las decisiones de los poderes públicos.

Inicialmente, en 1936, la normativa congeló la situación de los molinos de tipo industrial, que compraban el trigo y revendían los productos molidos, tal como estaba entre 1929 y 1936. Los pequeños molinos, en cambio, que trabajaban generalmente contra remuneraciones en especie y cuya capacidad no sobrepasaba los 3 000 quintales por año, podían triturar hasta la citada cantidad sin contingentación. En 1953 se flexibilizó este régimen introduciendo la posibilidad de transformar un contingente en derechos de molturación transmisibles. En 1962 se creó la posibilidad de arrendar los derechos de molturación. Se instituyó, por tanto, un mercado para la venta y el arrendamiento de los derechos de molturación: las empresas dinámicas aumentaron su capacidad, otras se beneficiaron de una «renta de la situación» derivada de los contingentes asignados 25 años antes. Desde 1977 se suprimió progresivamente la posibilidad de arrendamiento de los derechos de molturación, lo que acarreó consecuencias perjudiciales para las empresas menos importantes que sólo habían podido incrementar su producción por medio del arrendamiento de los derechos de molturación. En efecto, al ser insuficiente la oferta de derechos de molturación en el mercado, estaban obligadas bien a sobrepasar sus contingentes, bien a reducir su producción.

El mantenimiento del sistema de contingenciación no se justifica por razones de una política económica sana, sino que se debe al apego de los agentes económicos a un sistema corporativo y proteccionista. Esta normativa anticuada y malsana impide una adaptación flexible y espontánea del sector a las necesidades económicas. En el contexto de un sector, como el de la molinería, administrado por las propias empresas, dicha normativa desemboca en comportamientos concertados y abusivos de determinadas empresas.

La normativa en cuestión constituye una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación, *contraria al artículo 30 del Tratado CEE*. Se trata de una limitación de la producción en la fase de transformación, que se aplica específicamente a los molinos del tipo industrial que compran el trigo a los agricultores. La contingenciación limita la capacidad de los molinos para comprar el trigo en el mercado con vistas a la molturación y afecta así directamente al comercio de cereales. Esta restricción se aplica a todos los cereales sin distinción del lugar donde se hayan producido, incluidos los cereales importados de otros Estados miembros. Afecta, por tanto, a las importaciones de cereales en Francia dejando, sin embargo, intacta la posibilidad de los molinos de exportar su producción. Una limitación cuantitativa de la producción impuesta por un Estado a sus productores afecta, necesariamente, al comercio y por consiguiente, al menos potencialmente, a los intercambios entre Estados miembros, a través de la limitación de la compra de materias primas en la fase inicial del proceso y a través de la restricción de la oferta en su fase final. El Tribunal de Justicia ha reconocido este principio en su sentencias de 30 de octubre de 1974 (van Haaster, 190/73, Rec. 1974, p. 1123) y de 18 de mayo de 1977 (van den Hazel, 111/76, Rec. 1977, p. 901).

La normativa en cuestión también es *contraria a las normas de organización común de mercados y a las disposiciones del Reglamento nº 2727/75*. Al no contener el Reglamento nº 2727/75 normas explícitamente relativas a la contingenciación o a la limitación de la producción de los molinos, es preciso examinar si los Estados miembros conservan una competencia residual para establecer semejante sistema en un sector al que se aplica una organización común de mercado. De las sentencias del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1984 (Jongeneel Kaas, 237/82, Rec. 1984, p. 483), de 22 de junio de 1979 (Pigs and Bacon Commission contra Mac Carren, 177/78, Rec. 1979, p. 2161) y de 13 de marzo de 1984 (Prantl, 16/83, Rec. 1984, p. 1299) se podría deducir el principio de que existe una competencia residual para promulgar o mantener normativas nacionales si los textos comunitarios no han reservado expresamente la materia de que se trate a la Comunidad y que dicha competencia sólo puede ser ejercida a condición de que la normativa nacional no sea contraria a las normas del Tratado y a los principios de organización común del mercado, no obstaculice el buen funcionamiento de dicha organización y persiga los mismos objetivos que ésta. Estas condiciones no se dan en el presente caso.

La normativa francesa en cuestión no contribuye en nada a los objetivos expresados en el artículo 39 del Tratado: la contingenciación no contribuye ni a mejorar la productividad de las explotaciones, ni a elevar la renta de los cultivadores, ni a conservar la estabilidad de los mercados. Semejante medida dirigista, que somete a las empresas a una restricción cuantitativa y autoritaria de la libertad de producción, constituye un freno al desarrollo de las actividades, al dinamismo de las empresas y a la distribución óptima de los recursos en el sistema basado en el mercado libre y en el juego normal de la competencia que es fundamento del Tra-

tado CEE. No se puede, en particular, sostener que la normativa discutida pretende impedir una desaparición excesivamente rápida de los pequeños molinos: la política de las organizaciones profesionales, dominadas por las grandes empresas, consiste en fomentar la transmisión de los contingentes de los pequeños molinos a las empresas más importantes, y las cifras muestran que no hay una situación de concentración excesiva.

La normativa francesa es, además, contraria a los principios de la organización común de los mercados derivada del artículo 40 del Tratado CEE, es decir, al principio de libre circulación en el mercado común y al principio, inatacable por los Estados miembros, de un mercado abierto, al que todos los productores tienen acceso (sentencias de 28 de noviembre de 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Rec. 1978, p. 2347; de 26 de junio de 1979, Pigs and Bacon Commission, 177/78, Rec. 1979, p. 2161, y de 26 de febrero de 1980, Vriend, 94/79, Rec. 1980, p. 327). Finalmente, es contraria a la prohibición de la discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad consagrada por el apartado 3 del artículo 40 del Tratado, porque coloca a las empresas francesas de molinería en una situación menos favorable que las de los otros Estados miembros e impone una discriminación a los molineros franceses más dinámicos.

La contingentación también es contraria al régimen de precios establecido por el Reglamento n° 2727/75, según el cual los agentes económicos pueden vender y comprar libremente a los precios que libremente se forman, cuyo nivel sólo está influido por los precios indicativos, de intervención y mínimos, fijados al nivel comunitario en el

marco de los mecanismos de intervención. Este libre juego de la oferta y la demanda en el mercado del trigo se ve afectado por la limitación cuantitativa de la producción de los molinos y por su efecto sobre la demanda de trigo. La contingentación afecta, por otra parte, tanto a los intercambios con los Estados miembros, como con los terceros países, en contra del apartado 2 del artículo 18 del Reglamento n° 2727/75.

Aunque el órgano jurisdiccional de remisión no ha entrado en el problema de la compatibilidad de la normativa discutida con las *normas sobre la competencia* del Tratado, sería deseable que el Tribunal de Justicia se pronunciase sobre la aplicación del apartado 1 del artículo 85, del apartado 1 del artículo 90, de la letra f) del artículo 3 y del artículo 5 del Tratado CEE.

Contrariamente a lo que parece haber considerado el órgano jurisdiccional nacional en virtud del artículo 42 del Tratado CEE, las normas sobre la competencia son aplicables en el presente caso, en virtud del Reglamento n° 26 del Consejo, de 4 de abril de 1962, relativo a la aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas (DO 1962, p. 993). Las condiciones para una excepción prevista por el artículo 2 de dicho Reglamento no se satisfacen, porque no hay una organización nacional del mercado de los cereales y la contingentación es contraria a los objetivos enunciados en el artículo 39 del Tratado. En virtud del apartado 1 del artículo 90 del Tratado CEE, los Estados miembros no pueden sustraerse a las normas sobre la competencia amparándose en el comportamiento aparentemente espontáneo de empresas que tengan un estatus o prerrogativas particulares. Cualesquiera disposiciones estatales que obliguen a las empresas a adoptar un compartamiento contrario a las disposiciones de los artículos 85 y 86 son contrarias al artículo 90, al igual que todas las disposiciones que, sin

imponer un comportamiento contrario a la competencia, lo favorezcan o permitan. Lo mismo se deduce también de la letra f) del artículo 3 y del artículo 5 del Tratado.

La normativa francesa en cuestión puede considerarse como un reparto del mercado francés entre los diversos productores, a cada uno de los cuales se concedería una parte de dicho mercado. Se trata de restricciones expresamente contempladas en los párrafos b) y c) del apartado 1 del artículo 85. Además, podría estimular a los titulares de contingentes y de derechos de molturación a comportamientos contrarios a la competencia alentando la constitución de acuerdos colusorios entre empresas en el seno de la molinería para orientar la evolución de la estructura productiva e influir en el reparto de contingentes y derechos de molturación. Así, por ejemplo, ya ha habido empresas que se han concertado para negarse a vender los derechos de molturación no utilizados a empresas que los necesitaban tras la desaparición del régimen de arrendamiento en 1983; un organismo, el CASIM, parece haber sido constituido por una parte de los profesionales del sector para «congelar» una parte importante de los derechos de molturación disponibles, causando, de este modo, un aumento importante del precio de dichos derechos. Como consecuencia de la estructura establecida, los profesionales tienen, además, un papel importante en la adopción y aplicación de las disposiciones de que se trata, que son el resultado de acuerdos adoptados en el seno de organizaciones profesionales. El Tribunal de Justicia, en su sentencia de 30 de enero de 1985 (Bureau national interprofessionnel du cognac, 123/83, Rec. 1985, p. 391) falló que un sistema similar al del presente caso era incompatible con el apartado 1 del artículo 85.

Una disposición como la normativa que aquí se contempla afecta al comercio entre los Estados miembros porque puede reforzar la compartimentación del territorio na-

cional. Además, los molineros nacionales de otros Estados miembros están obligados a adquirir derechos de molturación si pretenden penetrar en el mercado francés en las fases de producción y de comercialización. Ahora bien, el volumen global de los derechos de molturación y la manera en que se reparten y explotan no permiten asegurar que semejantes agentes económicos puedan obtener los derechos de molturación necesarios, lo que constituye un obstáculo al comercio entre los Estados miembros.

En *conclusión*, los acusados en el asunto principal consideran, pues, que la normativa francesa objeto del litigio es contraria tanto al artículo 30 del Tratado CEE como a las normas comunitarias en materia de organización común de los mercados en el sector agrícola y, más concretamente, al Reglamento nº 2727/75, así como a las normas sobre la competencia del Tratado CEE, en particular, al apartado 1 del artículo 85.

2. Observaciones del Gobierno de la República Francesa

El Gobierno francés describe, en primer lugar, la *normativa francesa en materia de contingentes de trituración y su aplicación*. Resalta que siempre existen cantidades adicionales de contingentes o de derechos de molturación a disposición de los molineros que hayan aumentado su clientela en el mercado interior. Las transacciones de derechos de molturación son operaciones habituales y comunes. Al haber un excedente de contingentes y de derechos de molturación y al ser exiguo su costo de adquisición el sistema no constituye un freno al desarrollo de la producción nacional ni a la expansión de la actividad de un molino cualquiera. Los contingentes y los derechos de molturación totalizaron, en 1984, 55 millones de quintales, mientras que el consumo interior sólo fue de 43 millones de quintales. Siendo la cantidad

total de trigo disponible en Francia, en 1983-1984, de 313 millones de quintales, la molinería francesa sólo utilizó el 14 % (es decir, 43 millones de quintales) para el mercado del consumo humano interior, 18 millones de quintales fueron utilizados para la molinería de exportación, 165 millones de quintales para la exportación de trigo sin molturar y 45 millones de quintales para la alimentación animal. El sistema tiene un interés social y económico porque el contingente constituye un capital para la empresa y permite la reestructuración progresiva en un contexto de crisis de mercados causada por la disminución del consumo de pan.

El sistema en cuestión no establece, hablando con propiedad, una contingentación de la producción al no estar ésta, en realidad, limitada cuantitativamente, puesto que la totalidad de las autorizaciones de molturación superan ampliamente las necesidades de consumo nacional y el comprador amortiza rápidamente los derechos de molturación. Se trata, por tanto, de una simple ordenación del ejercicio de la profesión de molinero y no de una limitación de la producción de un producto sometido a una organización común de mercado.

El régimen de precios y de intervención de la *organización común de mercados en el sector de los cereales, establecida por el Reglamento nº 2727/75*, sólo se refiere a los cereales en grano; la harina sólo está sometida al régimen de los intercambios con los terceros países que implica la obligación de presentar un certificado para las importaciones o las exportaciones, así como la existencia de exacciones reguladoras a la importación y de restituciones a la exportación. Ahora bien, el sistema francés de contingentación de molinos no afecta a los intercambios de harinas destinadas a ser entregadas a terceros países como tampoco, por supuesto,

a otros Estados miembros, porque afecta a la producción de harina destinada al consumo humano interior. A diferencia del asunto «van Haaster» (190/73, sentencia de 30 de octubre de 1974, Rec. 1974, p. 1123), no hay limitación de la producción, sino únicamente contingentación de la producción de harinas destinadas al consumo humano nacional. Igualmente, el presente asunto no es similar al asunto «van den Hazel» (111/76, sentencia de 18 de mayo de 1977, Rec. 1977, p. 901), en el cual la falta de medidas comunitarias de intervención se derivaba de la elección deliberada de una política económica. La contingentación objeto de litigio no repercute sobre el régimen de precios y de intervenciones comunitarias porque las cantidades autorizadas son ampliamente superiores a las necesidades del consumo y no hay, pues, perturbación de la comercialización del trigo en el mercado nacional. Tampoco hay perturbaciones regionales o temporales porque los derechos de molturación se venden en todo el territorio nacional y los molineros tienen hasta fin de año para cubrir el exceso de trigo molturado. Finalmente, el régimen de intercambio de trigo con terceros países no se ve afectado puesto que la normativa francesa no se opone a la fabricación de harina «contingentada» con grano importado.

El artículo 37 del Tratado CEE es inaplicable porque no existe «monopolio nacional de carácter comercial». Dado que la normativa no establece ninguna restricción cuantitativa ni a las importaciones, ni a las exportaciones, ni para la harina ni para el trigo, no se puede alegar ningún efecto, ni siquiera indirecto o potencial, en el sentido de los artículos 30 a 36 del Tratado.

En conclusión, el Gobierno francés propone que se responda que el Reglamento nº 2727/75 y los artículos 30 a 37 del Tratado CEE no prohíben el mantenimiento de una normativa nacional de contingentación

de molinos dado que dicho régimen no implica la limitación de la producción de harina y sólo concierne a la harina destinada al consumo humano nacional, sin influencia alguna sobre las importaciones o las exportaciones.

3. Observaciones de la Comisión

La Comisión observa que la harina de trigo está regulada por la organización común de mercado en virtud del artículo 1, letra c), del Reglamento nº 2727/75. Esta organización está basada en un mecanismo de precios y de intervención de los cereales de base. Nada semejante hay respecto de la harina, para la cual sólo se prevén determinadas medidas relativas a los intercambios con terceros países, como la fijación de un precio de umbral, la presentación de un certificado de importación o de exportación, la percepción de una exacción reguladora a la importación, la posibilidad de una restitución por la exportación, la posibilidad de aplicar la cláusula de salvaguardia cuando los intercambios con los terceros países puedan poner en peligro los objetivos del artículo 39 del Tratado.

Al ser la normativa francesa de contingentación solamente aplicable a la harina producida para las necesidades del consumo humano interior, no se aplica a la exportación o a la importación de harina. Los intercambios intracomunitarios no pueden, por tanto, verse afectados en el sentido de los artículos 30 a 34 del Tratado, menos aún cuando Francia es el país productor y, por tanto, exportador de cereales por excelencia.

Según los datos en posesión de la Comisión, en la fase superior de la cadena de producción, al nivel del propio trigo blando, la normativa francesa no tiene por finalidad ni por efecto limitar los mercados del cereal ni

aumentar las existencias de intervención en detrimento de la organización común de mercado. El total de los derechos de trituración es superior al consumo nacional (5,6 millones de toneladas de contingentes y 4,2 millones de toneladas de producción). La contingentación no restringe la producción de harina sino que intenta adaptarla al consumo. Por otra parte, no se ha señalado a la Comisión ningún problema de abastecimiento del mercado. Cada molinero tiene la posibilidad de adquirir derechos de molturación a otros molineros. Su precio de adquisición se sitúa, actualmente, en 24 FF por quintal de trigo para un precio de venta de la harina de alrededor de 285 FF por quintal. Al ser la adquisición definitiva, se trata de un valor rápidamente amortizable. La normativa francesa no es, pues, incompatible con la *organización de mercado*.

Tampoco es contraria a los *objetivos del artículo 39 del Tratado*. Se trata de una medida estructural que tiene por objeto reabsorber el exceso de capacidad de molturación y limitar la concentración de molinos, al permitir, en particular, el mantenimiento de pequeños molinos más cercanos al productor y al consumidor.

Una legislación semejante, que regula la molinería a escala nacional, sólo puede seguir en vigor si el legislador comunitario no ha adoptado medidas comunes para todos los Estados miembros. Como afirmó el Tribunal de Justicia en su sentencia de 7 de febrero de 1984 (Jongeneel Kaas, 237/82, Rec. 1984, p. 483), no se puede deducir del silencio de la normativa comunitaria que la Comunidad haya decidido imponer a los Estados miembros el respeto a un sistema de libertad absoluta de producción. En efecto, el Consejo no aprobó una propuesta de la Comisión relativa al saneamiento del mercado de productos derivados de la molturación de cereales panificables (DO nº 124 de 24 de junio de 1967, p. 2442). No se puede, por tanto, impedir que un Estado miembro

mantenga una legislación nacional de reestructuración ordenada de la molinería.

En *conclusión*, la Comisión propone que se responda a la cuestión planteada que el Reglamento nº 2727/75 y los artículos 30 y siguientes del Tratado se deben interpretar en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que regula la capacidad de trituración de trigo de las molinerías en la medida en que dicha normativa no tenga un efecto restrictivo sobre la producción de trigo, no afecte al comercio de harina entre los Estados miembros o con terceros países y no se oponga, además (por ejemplo, mediante una sanción excesivamente onerosa), a los objetivos perseguidos por la política agrícola común.

III. Respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia

1. Respuestas del Gobierno francés

a) Sobre el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 26

El Reglamento nº 26 tiene por objeto, de conformidad con el artículo 42 del Tratado, determinar las condiciones de aplicación de las normas sobre la competencia del Tratado a los productos agrícolas. El principio es, según el artículo 1, la aplicabilidad de dichas normas. Dicha aplicabilidad queda excluida en el caso de acuerdos que formen parte de una organización de mercado o que sean necesarios para la consecución de los objetivos del artículo 39 del Tratado.

Sin embargo, al ser un régimen derivado de una normativa pública y no de un acuerdo entre empresas, el sistema de contingentación objeto del litigio no puede, en cuanto tal, examinarse en el marco del reglamento nº 26. Además, no afecta al comercio entre Estados miembros y no supone una restricción de la competencia puesto que no limita la producción.

Además, el sistema no forma parte de una organización nacional de mercado (que no existe), pero es necesario para la consecución de los objetivos del artículo 39 del Tratado. A este respecto, el Gobierno francés explica el objetivo perseguido de reestructuración del sector de la molinería mediante la reabsorción de la capacidad excedentaria de producción dentro del respeto de las reglas económicas. El sistema ha dado como resultado, de conformidad con la letra a) del apartado 1 del artículo 39, la conservación de un gran número de pequeñas y medianas unidades de producción repartidas de manera uniforme por el territorio, adaptando, asimismo, la capacidad de producción a la demanda, y ha permitido un buen abastecimiento de la población.

b) Sobre la situación de competencia en el mercado de transacciones de derechos de molturación

Los «derechos de molturación» negociables en su forma actual establecen un sistema flexible: la posesión de dichos derechos no da ninguna garantía a una cuota del mercado; el molinero puede cubrir, *a posteriori*, a final de año, sus excedentes de trituración mediante la compra de derechos de molturación.

La cesión de derechos de molturación se hace por medio de transacciones libremente celebradas entre molineros que sólo han de comunicarlas a la Office national interprofessionnel des céréales con fines estadísticos. Los datos estadísticos sobre el mercado de derechos de molturación muestran que se trata de un mercado abierto, activo y accesible a todos. El Gobierno francés no ha tenido conocimiento de comportamientos de «retención de derechos de molturación». Si tales comportamientos existiesen y fuesen el resultado de una concertación entre vendedores, correspondería a quienes los denunciaban ejercitar las acciones pertinentes con arreglo al Derecho francés de la competencia o, eventualmente, al artículo 85 del Tratado.

La situación concreta de la empresa Forest se podría explicar por su pertenencia a un grupo cuyos miembros pretendían conseguir el restablecimiento del sistema de arrendamiento de derechos y querían negarse a obtener derechos fuera del grupo o intentaban obtenerlos por debajo del precio de mercado.

c) Sobre la eficacia de las normas sobre la competencia

Por lo que se refiere a si una normativa como la que es objeto del litigio puede ir en contra de la eficacia de las normas sobre la competencia haciendo posible o favoreciendo la celebración de acuerdos colusorios entre molineros para el reparto del mercado, el Gobierno francés subraya que el sistema se deriva de una normativa pública y no es el resultado de acuerdos adoptados en el seno de organizaciones profesionales. Las normas sobre la competencia se refieren al comportamiento de las empresas y no a medidas legales o reglamentarias de los Estados miembros. La normativa en cuestión no tiene ni por finalidad ni por efecto posibilitar o favorecer comportamientos prohibidos por el artículo 85 del Tratado. El régimen de contingentación, por el contrario, ha contribuido a conservar una estructura desfavorable a los acuerdos colusorios entre empresas mediante el mantenimiento de un número suficiente de molinos.

2. Respuestas de la Comisión

a) Sobre el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 26

El examen de si se cumplen las condiciones de esta disposición debe hacerse en relación con los acuerdos colusorios entre empresas. Ahora bien, la normativa objeto del litigio no se refiere a que se lleven a cabo acuerdos colusorios. Los únicos acuerdos que prevé, es decir, las ventas de derechos de moltura-

ción, celebrados a un precio libremente convenido, no restringen la competencia sino, por el contrario, flexibilizan las limitaciones derivadas de la contingentación reglamentaria de la producción.

b) Sobre la situación de competencia en el mercado de derechos de molturación

La Comisión no tiene información sobre la existencia de acuerdos colusorios entre empresas o abusos en este mercado.

Desde el punto de vista jurídico, los acuerdos entre molineros que tendiesen a limitar la libertad de negociación individual pueden, evidentemente, producir restricciones de la competencia. Igualmente, el hecho de que un molino que se encuentre en una posición dominante se niegue a vender a determinados compradores o imponga condiciones discriminatorias podría ser contrario al artículo 86.

c) Sobre la eficacia de las normas sobre la competencia

Una normativa como la que es objeto del litigio no es contraria a la eficacia de las normas sobre la competencia. Los artículos 85 y 86 del Tratado prohíben determinados comportamientos de las empresas. Su obligación de lealtad impone a los Estados miembros adoptar una actitud negativa en relación con tales comportamientos; no deben crear una incertidumbre sobre la prohibición de tales comportamientos ni intentar oponerse a las normas comunitarias imponiendo o alentando comportamientos prohibidos.

En el presente caso, no se ha impuesto, autorizado o alentado ninguna concertación; por el contrario, los eventuales acuerdos colusorios entre compradores o vendedores perturbaría el correcto funcionamiento de la normativa que, por tanto, sólo recibiría beneficios de una aplicación estricta de las normas (nacionales o comunitarias) sobre la competencia.

Para ir en contra de la eficacia de las normas sobre la competencia, haría falta que una normativa hiciese jurídicamente posibles o legítimos los comportamientos prohibidos, o que los alentase. No es suficiente que los haga materialmente posibles como, por ejemplo, en el presente caso, al crear un mercado de derechos de molturación en el cual se pueden celebrar acuerdos colusorios. La Comisión se interroga, a continuación, si la pregunta planteada se refiere a la información que los interesados pueden recabar de la Comisión Consultiva de la Molinería en lo referente a las transacciones en el mercado de derechos de molturación y eventualmente relativos a datos tales como los precios o las cuotas del mercado. Por lo que se refiere a este aspecto, que la Comisión estima delicado, ésta no toma posición porque, según sus informaciones, la Comisión Consultiva de la Molinería se reúne en muy escasas ocasiones (ni siquiera una vez al año) y no existen intercambios de tales informaciones.

De todas formas, la normativa tiene efectos puramente nacionales y es improbable que pueda afectar al comercio intracomunitario.

d) *Sobre la existencia de regímenes comparables en otros Estados miembros*

Existen actualmente en España y en Bélgica regímenes de derecho público que se pueden considerar, a semejanza del régimen francés, como medidas nacionales de adaptación gradual de las estructuras de la industria molinera según un determinado concepto de implantación geográfica, y un régimen de características semejantes se encuentra en fase de estudio en Italia.

e) *Estadísticas*

La Comisión ha presentado, además, datos estadísticos sobre la producción de trigo y sobre las importaciones y exportaciones intracomunitarias de harina relativas a Francia, la República Federal de Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos.

U. Everling
Juez Ponente