SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
20 de octubre de 1987 *

En el asunto 119/86,

Reino de España, representado por el Sr. Luis Javier Casanova Fernández, Secretario General para las Comunidades Europeas, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Fernando Mansito Caballero, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, el Sr. Jaime Folguera Crespo, Subdirector General de Coordinación Comunitaria para los Asuntos Jurídicos, el Sr. Antonio Sainz de Vicuña Barroso, Jefe del Servicio Jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores, el Sr. Juan de Miguel Zaragoza, Subdirector General de Cooperación Jurídica Internacional en el Ministerio de Justicia y por el Sr. Michel Waelbroeck, Abogado; que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la embajada de España, 4-6 boulevard Emmanuel Servais,

parte demandante,

contra

Consejo de las Comunidades Europeas, representado por los señores Antonio Sacchettini, Director de su Servicio Jurídico, Arthur Brautigam, administrador principal en dicho Servicio y José Elizalde, miembro de su Secretaría General, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. J. Käser, Director del Servicio Jurídico del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

y

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. Jean-Claude Seché, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Carlos Palacio, miembro de su Servicio Jurídico, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georges Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

partes demandadas,

que tiene por objeto la anulación:

* Lengua de procedimiento: español.

— del Reglamento nº 569/86 del Consejo, de 25 de febrero de 1986, por el que se establecen las reglas generales de aplicación del mecanismo complementario aplicable a los intercambios (DO L 55, p. 106);

— del Reglamento nº 574/86 de la Comisión, de 28 de febrero de 1986, por el que se establecen normas para la aplicación del mecanismo complementario aplicable a los intercambios (DO L 57, p. 1);

— del Reglamento nº 624/86 de la Comisión, de 28 de febrero de 1986, relativo a las modalidades de aplicación del mecanismo complementario de los intercambios para las patatas tempranas (DO L 60, p. 1);

— del Reglamento nº 641/86 de la Comisión, de 28 de febrero de 1986, por el que se determinan las modalidades de aplicación del mecanismo complementario de los intercambios para los productos del sector transformados a base de frutas y hortalizas importados en Portugal y contemplados en el anexo XXII del Acta de adhesión (DO L 60, p. 34);

— del Reglamento nº 643/86 de la Comisión, de 28 de febrero de 1986, por el que se determinan las modalidades de aplicación del mecanismo complementario de los intercambios para los productos del sector de las plantas vivas y de la floricultura importados en Portugal y contemplados en el anexo XXII del Acta de adhesión (DO L 60, p. 39);

— del Reglamento nº 647/86 de la Comisión, de 28 de febrero de 1986, por el que se determinan las modalidades de aplicación del mecanismo complementario aplicable de los intercambios para los productos del sector vitivinícola (DO L 60, p. 50),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. G. Bosco, Presidente de Sala, en funciones de Presidente; O. Due y G. C. Rodríguez Iglesias, Presidentes de Sala; T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins y F. Schockweiler, Jueces,

Abogado General: Sr. M. Darmon
Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 9 de abril de 1987,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de junio de 1987,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 27 de mayo de 1986, el Reino de España interpuso un recurso, con arreglo al párrafo 1 del artículo 173 del Tratado CEE, que tiene por objeto la anulación de los siguientes Reglamentos:

— Reglamento nº 569/86 del Consejo, de 25 de febrero de 1986, por el que se establecen las reglas generales de aplicación del mecanismo complementario aplicable a los intercambios (DO L 55, p. 106);

— Reglamento nº 574/86 de la Comisión, de 28 de febrero de 1986, por el que se establecen normas para la aplicación del mecanismo complementario aplicable a los intercambios (DO L 57, p. 1);

— Reglamento nº 624/86 de la Comisión, de 28 de febrero de 1986, relativo a las modalidades de aplicación del mecanismo complementario de los intercambios para las patatas tempranas (DO L 60, p. 1);

— Reglamento nº 641/86 de la Comisión, de 28 de febrero de 1986, por el que se determinan las modalidades de aplicación del mecanismo complementario de los intercambios para los productos del sector transformados a base de frutas y hortalizas importados en Portugal y contemplados en el anexo XXII del Acta de adhesión (DO L 60, p. 34);

— Reglamento nº 643/86 de la Comisión, de 28 de febrero de 1986, por el que se determinan las modalidades de aplicación del mecanismo complementario de los intercambios para los productos del sector de las plantas vivas y de la floricultura importados en Portugal y contemplados en el anexo XXII del Acta de adhesión (DO L 60, p. 39);

— Reglamento nº 647/86 de la Comisión, de 28 de febrero de 1986, por el que se determinan las modalidades de aplicación del mecanismo complementario aplicable a los intercambios para los productos del sector vitivinícola (DO L 60, p. 50).

A. Objeto del litigio

2 El recurso tiene por objeto la declaración de que, al adoptar las reglas de aplicación del mecanismo complementario aplicable a los intercambios y, especialmente, al imponer un sistema de certificados y garantías para la exportación de ciertos productos agrícolas españoles hacia el resto de los Estados miembros de la Comunidad, el Consejo y la Comisión han violado las disposiciones del Tratado CEE relativas a la libre circulación de mercancías, la regla de «standstill» (regla que excluye cualquier medida restrictiva nueva), así como los principios de seguridad jurídica, de proporcionalidad y de preferencia comunitaria.

3 El mecanismo complementario aplicable a los intercambios entre la Comunidad en su composición del 31 de diciembre de 1985 y España (en lo sucesivo, «MCI») fue establecido por el artículo 81 del Acta relativa a las condiciones de la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados (DO L 302, p. 23; en lo sucesivo, «Acta de adhesión»). El MCI es aplicable desde el 1 de marzo de 1986 hasta el 31 de diciembre de 1995; están sujetos al mismo los productos enumerados en el apartado 2 del artículo 81 del Acta de adhesión. Por lo que se refiere a las importaciones en la Comunidad de los Diez de productos procedentes de España, se trata de los productos del sector vitivinícola sujetos a la organización común de mercados en dicho sector, de las patatas tempranas de la subpartida 07.01 A II del arancel aduanero común y de los productos del sector de frutas y hortalizas sujetos a la organización común de mercados de dicho sector. Sin embargo, esta última categoría de productos solamente estará sometida al MCI a partir del 1 de enero de 1990.

4 El artículo 83 del Acta de adhesión establece que se confeccionará un calendario de previsiones relativo al desarrollo de los intercambios y se fijará un «límite máximo indicativo de importaciones», basándose en un plan de previsiones por campañas y por productos y grupos de productos. Las fijaciones sucesivas de los límites indicativos deberán reflejar una cierta progresión en relación con los flujos comerciales tradicionales, de forma que quede asegurada una «apertura equilibrada y gradual del mercado y la total consecución de la libre circulación dentro de la Comunidad, una vez transcurrido el período de aplicación de las medidas transitorias» (artículo 83, apartado 2, párrafo 1). A estos efectos, se determinará una tasa de crecimiento progresivo anual de los límites máximos.

5 Según el artículo 85 del Acta de adhesión se podrán adoptar medidas de salvaguardia «en caso de que el estudio de la evolución de los intercambios intracomunitarios revele un incremento significativo de las importaciones realizadas o previsibles y cuando por dicha situación se pueda alcanzar o superar el límite máximo indicativo de importación del producto para la campaña de comercialización en curso o parte de la misma». Por lo que se refiere a la naturaleza de las medidas de salvaguardia, el artículo 85 distingue entre medidas precautorias y medidas definitivas; estas últimas pueden implicar, en particular, bien la revisión del límite máximo indicativo, bien la limitación o la suspensión de las importaciones de que se trate.

6 El Reglamento nº 569/86 del Consejo, primero de los Reglamentos impugnados, establece las reglas generales de aplicación del MCI. En sus considerandos se afirma que el objetivo del MCI es el seguimiento de la evolución de los intercambios y la aplicación de las medidas previstas por el Acta de adhesión requeridas por dicha evolución. El artículo 1 del Reglamento establece que el despacho al consumo de los productos sometidos al MCI sólo podrá efectuarse previa presentación de un «certificado MCI» expedido por las autoridades españolas para los productos españoles importados en la Comunidad de los Diez. La expedición del certificado está subordinada a la constitución de una garantía que asegure el respeto del compromiso de despachar el producto al consumo durante el período de validez del certificado; dicha garantía se pierde, en todo o en parte, si la operación no se realiza en ese plazo o sólo se realiza parcialmente.

7 Los otros Reglamentos impugnados determinan las modalidades de aplicación del régimen establecido por el Reglamento nº 569/86. Entre ellos, el Reglamento nº 574/86 de la Comisión precisa los requisitos de expedición y de validez de los certificados MCI; los demás Reglamentos se refieren a modalidades particulares para determinados productos o grupos de productos.

8 Para una más amplia exposición de las disposiciones del Acta de adhesión y de los Reglamentos objeto de litigio, así como de los motivos y alegaciones de las partes, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo, sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

9 La parte demandante invoca seis motivos de impugnación, el primero de los cuales se basa en la falta de motivación del Reglamento nº 569/86 del Consejo. Con-

viene examinar este motivo después de proceder al análisis de los motivos fundados en la alegada ilegalidad del conjunto del régimen establecido por el Reglamento nº 569/86. La parte demandante impugna este régimen por estimar que es contrario a la libre circulación de mercancías, a los principios de seguridad jurídica y de proporcionalidad, a las cláusulas de «standstill» previstas por el Tratado CEE y al principio de preferencia comunitaria.

B. Libre circulación de mercancías

10 La parte demandante recuerda que las disposiciones del artículo 30 del Tratado CEE son parte integrante de las organizaciones comunes de mercados, que prohíben cualesquiera regulaciones que puedan obstaculizar directa o indirectamente, actual o potencialmente, el comercio intracomunitario, y que esta prohibición se aplica a los intercambios entre España y la Comunidad de los Diez desde el 1 de enero de 1986, como se desprende del artículo 42 del Acta de adhesión. Si bien es verdad que las disposiciones de dicha Acta relativas a los productos agrícolas autorizan, con carácter transitorio, determinadas restricciones específicas, ninguna de estas disposiciones es, a su entender, aplicable en el presente caso.

11 La parte demandante sostiene, más concretamente, que el Acta de adhesión no autoriza la instauración de un sistema generalizado de certificados y de garantías tal como establecen los Reglamentos impugnados. En su opinión, el MCI permite a las instituciones comunitarias adoptar medidas restrictivas, precautorias o definitivas, en el caso de que los intercambios entre España y la Comunidad de los Diez evolucionen de tal manera que se corra el riesgo de alcanzar o superar el límite máximo indicativo de importación; a su juicio, no tiene por objeto imponer medidas restrictivas antes de que se produzca tal situación.

12 Finalmente, la parte demandante subraya que el régimen instaurado por los Reglamentos objeto del litigio tiene un carácter particularmente restrictivo porque exige tanto la presentación de un certificado MCI como la constitución de la correspondiente garantía como requisito para el despacho al consumo de la mercancía en el Estado miembro importador, porque permite escalonar la expedición de los certificados MCI a lo largo del año y porque otorga la posibilidad de limitar la expedición de estos certificados a ciertos productos de un sector antes de que el límite máximo indicativo de importación de dicho producto haya sido alcanzado.

13 El Consejo y la Comisión alegan que las disposiciones del Acta de adhesión relativas al MCI constituyen una excepción temporal a las normas del Tratado CEE relativas a la libre circulación de mercancías. Por consiguiente, el problema que se plantea no es si el sistema escogido para la aplicación del MCI restringe o no los intercambios intracomunitarios, sino si encuentra fundamento legal en las disposiciones del Acta de adhesión.

14 A este respecto, las instituciones demandadas sostienen que el régimen de certificados y garantías establecido por los Reglamentos impugnados es parte integrante del MCI, ya que éste no puede funcionar más que sobre la base de informaciones fiables y actuales. Además, en su opinión, es necesario tener en cuenta la amplia facultad de apreciación de que disponen las instituciones comunitarias en materia de política agrícola común, habida cuenta de las responsabilidades que les confiere el Tratado CEE en este ámbito.

15 Procede observar que, como con razón sostienen las instituciones demandadas, el Tribunal de Justicia debe examinar en primer lugar si el sistema de certificados con garantía impugnado por la parte demandante es parte integrante de las medidas transitorias previstas por el Acta de adhesión. En efecto, en caso de que así sea, no se puede afirmar que el principio que inspira este sistema sea contrario a las disposiciones del Tratado CEE y del Acta de adhesión relativas a la libre circulación de mercancías.

16 Según lo dispuesto en los artículos 81, 83 y 85 del Acta de adhesión, la aplicación del MCI implica tres elementos, a saber, la fijación de límites máximos indicativos de importación, el estudio de la evolución de los intercambios entre los nuevos Estados miembros y la Comunidad de los Diez, y la eventual aplicación de medidas precautorias o definitivas a los intercambios. El conjunto de estos tres elementos debe permitir una transición gradual hacia la total consecución de la libre circulación una vez transcurrido el período de aplicación del MCI, como precisa el apartado 2 del artículo 83.

17 Para que el MCI pueda desempeñar la función que le ha asignado el Acta de adhesión, el estudio de la evolución de los intercambios debe permitir a la Comisión actuar a su debido tiempo y con pleno conocimiento de causa. De ello se desprende que las informaciones de que disponga esta institución por lo que se refiere al flujo de mercancías deben ser fiables y rápidas. En efecto, como, por lo demás, reconoce la propia parte demandante, los mercados sometidos al MCI están sujetos a fluctuaciones súbitas.

18 A este respecto el Consejo y la Comisión han alegado que los datos estadísticos llegan a la Comisión con un considerable retraso y que un régimen de meras declaraciones de las importaciones efectuadas, sin garantía de aplicación, no puede tener el grado de certeza exigido. Según el Consejo, la experiencia de la Comunidad muestra que el único modo de hacer funcionar seriamente un sistema de vigilancia basado en certificados consiste en dotar a dichos certificados de garantías.

19 Estos argumentos de las instituciones demandadas deben ser acogidos. No se ha demostrado que el régimen de afianzamiento tenga otro objetivo que el de garantizar la realidad de las importaciones para las que se solicitan los certificados, realidad cuyo conocimiento es necesario a las autoridades comunitarias para que puedan vigilar la evolución de los intercambios sobre la base de datos fiables y rápidos.

20 Se desprende de lo anterior que el sistema de certificados con garantía impugnado por la parte demandante se debe considerar como parte integrante de las medidas transitorias previstas por el Acta de adhesión.

21 Esta conclusión no implica que todas las modalidades del sistema de vigilancia establecidas por los Reglamentos del Consejo y de la Comisión estén necesariamente al abrigo de impugnaciones basadas en el principio de la libre circulación de mercancías. A este respecto la parte demandante llama la atención, concretamente, sobre el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 569/86, según el cual la expedición de certificados MCI podrá limitarse a determinados productos de un sector o escalonarse a lo largo del año. A su entender, tal posibilidad limita seriamente la libertad comercial de los operadores económicos en los intercambios entre España y la Comunidad de los Diez, incluso cuando los límites máximos cuantitativos previstos para los productos de que se trata no han sido todavía alcanzados.

22 Esta argumentación debe ser rechazada. La limitación de la expedición de certificados a determinados productos de un sector no puede tener por efecto obstaculizar los intercambios; al contrario, dicha limitación tiene como consecuencia que los demás productos del sector de que se trate puedan ser importados en la Comunidad de los Diez sin estar cubiertos por un certificado. Por lo que se refiere al

escalonamiento de la expedición de los certificados a lo largo del año procede observar que, en virtud del apartado 2 del artículo 83 del Acta de adhesión, podrán determinarse límites indicativos correspondientes a los diferentes períodos de la campaña de comercialización de que se trate en el marco del límite indicativo global; el escalonamiento de la expedición de certificados a lo largo del año puede servir, como ha indicado el Consejo, para flexibilizar el régimen resultante y la parte demandante no ha demostrado que esta posibilidad dé lugar a una práctica arbitraria.

23 Por consiguiente, debe desestimarse el motivo de impugnación basado en la violación del principio de la libre circulación de mercancías.

C. Seguridad jurídica

24 La parte demandante alega que el sistema establecido por los Reglamentos impugnados crea una situación de profunda incertidumbre para los operadores económicos por lo que se refiere a la posibilidad de realizar las operaciones de exportación proyectadas. En apoyo de esta tesis, la parte demandante invoca, en particular, las siguientes circunstancias:

— el exportador español está obligado a contar con la colaboración diligente de la otra parte contratante, dado que la garantía sólo queda liberada después de que el importador haya devuelto el ejemplar nº 1 del certificado MCI debidamente visado por la aduana del Estado miembro importador;

— los derechos conferidos por el certificado MCI no son derechos firmes en la medida en que pueden ser cancelados discrecionalmente por uno o varios de los Estados miembros;

— la celebración de numerosos contratos es aleatoria porque, al estar subordinada la expedición de los certificados MCI al transcurso de un plazo de espera de cinco días, los operadores económicos están obligados a esperar casi una semana entera antes de poder realizar la transacción de que se trate.

25 El argumento basado en la colaboración obligatoria del importador establecido en un Estado miembro de la Comunidad de los Diez carece de fundamento en las disposiciones aplicables. Esta materia está regulada por el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 574/86 de la Comisión, el cual prevé que la prueba del despacho al consumo la constituirá bien la presentación del ejemplar nº 1 del certificado visado por la aduana, bien la presentación del documento aduanero de despacho al

consumo o de una copia del mismo autenticada ya sea por la oficina de aduanas de que se trate ya sea por los servicios oficiales de despacho al consumo del Estado miembro.

26 La alegación basada en la posibilidad de que uno o varios Estados miembros cancelen discrecionalmente el certificado se refiere a la aplicación del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 569/86 del Consejo. El apartado 1 de dicho artículo dispone que la concesión de los certificados MCI podrá limitarse o suspenderse cuando la situación del mercado requiera la limitación o suspensión de las importaciones en el mercado del Estado miembro de que se trate; el artículo 6 del Reglamento enumera los criterios que se tienen en cuenta para apreciar la situación del mercado de un Estado miembro en el que se aplica el MCI. El apartado 2 del artículo 5 establece, en particular, que «en tal caso» podrá preverse que los certificados expedidos sólo sean válidos en un Estado miembro que no sea el Estado miembro afectado por la aplicación del apartado 1 del artículo 5. De ello se deriva, como el Consejo con razón ha alegado, que la limitación o la suspensión de las importaciones no son discrecionales sino que están condicionadas a la existencia de los requisitos específicos precisados por el apartado 1 del artículo 5 y por el artículo 6 del Reglamento nº 569/86.

27 Por lo que se refiere al plazo de cinco días hábiles establecido para la expedición de los certificados MCI, es sabido que también se ha previsto un plazo de cinco o tres días en el marco de otros regímenes de importación de mercancías para los cuales se estimó necesario seguir de manera especial la evolución de las importaciones con objeto de apreciar el riesgo de perturbación o de amenazas de perturbación del mercado de que se trate. El establecimiento de dicho plazo entre la solicitud y la expedición del certificado persigue un objetivo legítimo, a saber, facilitar la adopción de medidas adecuadas en el caso de perturbación o de amenazas de perturbación del mercado.

28 La parte demandante alega, además, que el plazo de cinco días constituye un obstáculo especialmente grave para la evolución de los intercambios cuando se trata de productos perecederos, como las frutas y hortalizas, que a menudo se deben exportar dentro de las 24 o 48 horas.

29 A este respecto, es conveniente señalar que, en virtud del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 624/86, el certificado se expedirá sin demora para las patatas tempranas, único producto perecedero al que se aplica el MCI en la actualidad,

habida cuenta de que las frutas y hortalizas sólo estarán sometidas al MCI a partir del 1 de enero de 1990. Aun cuando la alegación de la parte demandante pudiera estar justificada por lo que se refiere a los productos perecederos, la mera posibilidad de aplicación del plazo impugnado a dichos productos no puede, pues, acarrear la ilegalidad de la disposición de que se trata. En efecto, el plazo controvertido, al igual que todas las modalidades comunes de aplicación del MCI previstas por el Reglamento nº 574/86, se ha establecido «sin perjuicio de las excepciones estipuladas en la normativa comunitaria para determinados productos», como se desprende del apartado 1 del artículo 1 del citado Reglamento.

30 Por consiguiente, no se puede acoger el motivo de impugnación basado en la violación del principio de seguridad jurídica.

D. Principio de proporcionalidad

31 La parte demandante sostiene que el sistema de certificados y garantías constituye un mecanismo inútil y, en todo caso, desproporcionado en relación con el objetivo perseguido. En apoyo de esta tesis, la parte demandante aduce, en primer lugar, un cierto número de argumentos basados en la infracción del artículo 30 del Tratado CEE y en la naturaleza particularmente restrictiva de las garantías. Estos argumentos ya han sido examinados con anterioridad.

32 La parte demandante subraya, además, que el carácter desproporcionado del régimen establecido por los Reglamentos impugnados resulta de una comparación con otras medidas de vigilancia intracomunitarias, en particular las basadas en el artículo 115 del Tratado CEE para los productos originarios de terceros países despachados a libre práctica en la Comunidad. Según la demandante, estas medidas son menos rigurosas puesto que no prevén la constitución de garantías.

33 Esta comparación no es pertinente. El artículo 115 del Tratado no establece un régimen de vigilancia de los intercambios sino que faculta a la Comisión, en las circunstancias específicas que el propio artículo describe, para autorizar la adopción por los Estados miembros de medidas de protección «en las condiciones y modalidades que ella [la Comisión] determine».

34 La parte demandante impugna también lo dispuesto en los apartados 2 y 5 del artículo 2 del Reglamento nº 574/86, según los cuales los derechos que se deriven del certificado MCI se atribuirán exclusivamente a la persona mencionada en los formularios en calidad de titular y sólo podrán ser objeto de una única transmisión, no pudiendo el cesionario hacer retrocesión de su derecho. Según la demandante esta restricción de la posibilidad de transferir el certificado constituye una limitación impuesta a los operadores económicos carente de toda justificación.

35 Procede señalar que las normas impugnadas por la parte demandante a este respecto son de alcance general, en el sentido de que forman parte del régimen general de gestión de certificados de importación, como particularmente se desprende del artículo 9 del Reglamento nº 3183/80 de la Comisión, de 3 de diciembre de 1980, por el que se establecen modalidades comunes de aplicación del régimen de certificados de importación, de exportación y de fijación anticipada para los productos agrícolas (DO L 338, p. 1; EE 03/20, p. 38). De los considerandos de este Reglamento se desprende que la limitación de las posibilidades de transmisión se debe a la preocupación por facilitar una buena gestión administrativa del sistema de certificados.

36 En este mismo contexto el Consejo pone de relieve que el MCI constituye un mecanismo que es complejo en sus elementos e importante en sus posibles implicaciones. Ésta es precisamente la razón por la que las instituciones comunitarias han recurrido a un sistema experimentado y suficientemente conocido por los operadores económicos para el establecimiento de una adecuada vigilancia de los intercambios.

37 Habida cuenta de estos elementos de los autos, el Tribunal de Justicia estima que la limitación de la transmisibilidad de los certificados MCI está inspirada por la preocupación de garantizar, en la medida de lo posible, la fiabilidad de los datos que en ellos figuran, de conformidad con un régimen que ya había sido experimentado. Consecuentemente, no se puede considerar que la mencionada limitación sea desproporcionada en relación con el objetivo legítimo que persigue.

38 Por consiguiente, deben rechazarse las alegaciones basadas en la violación del principio de proporcionalidad.

E. Obligación de «standstill»

39 En relación con este motivo de impugnación, la parte demandante alega el hecho de que, para dos de los tres grupos de productos sometidos al MCI, a saber, las frutas y hortalizas y las patatas tempranas, los Reglamentos impugnados han establecido un sistema que es más restrictivo para las importaciones españolas en la Comunidad de los Diez que el sistema aplicable con anterioridad. En efecto, los productos vitivinícolas eran los únicos que estaban sometidos a un régimen de certificados y garantías antes de la adhesión. Según la demandante, las instituciones demandadas, al imponer el mismo régimen a los otros dos grupos de productos, han infringido la obligación de «standstill» enunciada en los artículos 31 y 32 del Tratado CEE.

40 A este respecto, es conveniente recordar que el régimen impugnado es parte integrante de un mecanismo transitorio expresamente previsto por el Acta de adhesión que constituye una excepción al sistema normal aplicable a los intercambios intracomunitarios. A fin de apreciar la legalidad de las medidas adoptadas para la aplicación del MCI procede analizar si éstas quedan cubiertas por las disposiciones pertinentes del Acta de adhesión. Ahora bien, de este análisis, que ya ha sido objeto de las consideraciones que anteceden, se desprende que efectivamente es así.

41 Por consiguiente, también debe desestimarse el motivo de impugnación basado en el «standstill».

F. Preferencia comunitaria

42 Según la parte demandante, el régimen de certificados y garantías coloca a los productos españoles en la misma situación que tienen los productos importados de terceros países, pese a que España es miembro de pleno derecho de la Comunidad desde el 1 de enero de 1986. La parte demandante recuerda nuevamente en las argumentaciones formuladas a propósito de este motivo de impugnación que la normativa anterior era menos restrictiva para las frutas y hortalizas y para las patatas tempranas. La consecuencia es, en su opinión, que se ha violado el principio de preferencia comunitaria.

43 Es conveniente precisar, en primer lugar, que la preferencia comunitaria hace referencia, en el contexto del presente litigio, a la situación de los productos españoles

en relación con los procedentes de terceros países después de la adhesión. Los argumentos de la parte demandante basados en la situación existente antes de la adhesión no son, por tanto, pertinentes, puesto que la Comunidad no estaba obligada a dejar inalterada esta situación.

44 El Acta de adhesión efectivamente garantiza la preferencia comunitaria al disponer, en el apartado 4 del artículo 85, que la aplicación del MCI en ningún caso podrá dar lugar a que los productos procedentes de los nuevos Estados miembros sujetos a dicho mecanismo reciban un trato menos favorable que los de los terceros países más favorecidos.

45 Esta disposición no ha sido violada por los Reglamentos impugnados. En efecto, el artículo 3 del Reglamento nº 569/86 ha extendido el sistema de vigilancia de los intercambios de determinados grupos de productos a los productos de terceros países despachados en libre práctica en la Comunidad. El artículo 6 de este Reglamento señala que para apreciar la situación del mercado de un Estado miembro se tendrán en cuenta los productos procedentes de terceros países. Por consiguiente, las importaciones de productos españoles no están desfavorecidas con respecto a las de los productos originarios de terceros países.

46 Por lo que se refiere a la situación de las patatas tempranas procedentes de terceros países, particularmente puesta de relieve por la parte demandante, el argumento de ésta consiste en sostener que las importaciones de estos productos en la Comunidad, aunque pueden ser objeto de restricciones cuantitativas nacionales, no están sometidas al régimen de certificados y garantías. Sin embargo, la parte demandante no ha demostrado en qué medida las importaciones de patatas tempranas españolas en la Comunidad pueden estar todavía sometidas, y han estado efectivamente sometidas, a restricciones cuantitativas nacionales a partir del 1 de marzo de 1986, fecha de entrada en vigor del MCI.

47 Por ello no puede estimarse el motivo de impugnación basado en la inobservancia de la preferencia comunitaria.

G. Falta de motivación

48 Este motivo se basa en el considerando del Reglamento nº 569/86 según el cual las «orientaciones complementarias convenidas en el seno de la Conferencia contienen indicaciones» sobre las modalidades de funcionamiento del MCI, indicacio-

nes que prevén la expedición de certificados acompañados de la constitución de una fianza que garantice la realización de las operaciones para las que se han pedido esos certificados.

49 La parte demandante indica que, contrariamente a esta afirmación, la Conferencia de Negociación sobre el contenido del Acta de adhesión no alcanzó un acuerdo sobre la implantación de un sistema de certificados y garantías al haber sido rechazada por los negociadores españoles la posición de la Comunidad en este punto. En consecuencia, a su entender, la Conferencia se limitó a incluir en el acta una declaración unilateral de la delegación comunitaria. Esta declaración contiene «las orientaciones complementarias» sobre las modalidades de funcionamiento del MCI a las que hace referencia el considerando del Reglamento nº 569/86, pero no fue «convenida en el seno de la Conferencia», precisamente al haberse opuesto España a la inclusión de una declaración común en el Acta de adhesión o en el acta de la Conferencia.

50 El Consejo reconoce que, en el curso de la Conferencia, España no aceptó el establecimiento de un sistema de certificados y garantías que formasen parte del régimen de vigilancia del MCI. No obstante, alega que el considerando controvertido se refiere simplemente a «orientaciones» que contienen «indicaciones», expresión a la que no cabe atribuir valor jurídico. Además, el Consejo, aun reconociendo que el término «convenidas«podría prestarse a confusión, en la medida en que se interpretase como reflejo de un acuerdo del conjunto de las partes contratantes, estima, sin embargo, que las negociaciones permitieron llegar a ciertas orientaciones relativas al marco en el que debía tener lugar la aplicación del MCI y que España no ignoraba estas tendencias.

51 Del presente debate se desprende que el considerando controvertido contiene una afirmación de hecho errónea. Sin embargo, este vicio de forma no puede conducir a la anulación del Reglamento nº 569/86, dado que los demás considerandos de dicho Reglamento proporcionan una motivación suficiente por sí misma para la instauración del régimen de vigilancia en él establecido.

52 Por consiguiente, el motivo de impugnación basado en un error de motivación, aun estando fundado, no puede justificar la anulación del Reglamento objeto del litigio.

53 De todo lo que antecede se desprende que el recurso debe ser desestimado en su conjunto.

Costas

54 En virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte vencida será condenada en costas. Habiendo sido desestimados los motivos de impugnación, procede condenar en costas a la parte demandante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la parte demandante.

Bosco Due Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de octubre de 1987.

El Secretario

P. Heim

El Presidente en funciones

G. Bosco

Presidente de Sala