cepción al sistema normal aplicable a los intercambios intracomunitarios. Por consiguiente, 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.

Ni el Reglamento nº 569/86, ni los Reglamentos que fijan las modalidades de aplicación del mismo infringen la obligación de «standstill» del Tratado CEE o los principios de seguridad jurídica, de proporcionalidad o de la preferencia comunitaria; las medidas que establecen están amparadas por las disposiciones pertinentes del Acta de adhesión.

2. El vicio de forma de un reglamento consistente en que uno de sus considerandos contenga una afirmación de hecho errónea no puede conducir a su anulación cuando los demás considerandos de dicho reglamento proporcionan una motivación que por sí sola es suficiente para la adopción de las medidas previstas en el mismo.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 119/86 *

I. Hechos y fase escrita

1. *Marco jurídico*

1.1. *Acta de adhesión*

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 (en lo sucesivo, «Acta de adhesión»; DO L 302 de 15.11.1985, p. 23), estableció un mecanismo complementario aplicable a los intercambios («MCI») entre la Comunidad, tal como estaba compuesta el 31 de diciembre de 1985 (en lo sucesivo, «Comunidad de los Diez») y España. Este mecanismo se aplica, por una parte, a las importaciones en la Comunidad de los Diez de frutas y hortalizas, de productos del sector vitivinícola y de patatas tempranas y, por otra, a las importaciones en España de los productos del sector vitivinícola y de ciertos productos de los sectores de los cereales, de la leche, de las frutas y hortalizas, de la carne de bovino y de las plantas certificadas de patata. En virtud del párrafo 2 del apartado 1 del artículo 81 del Acta de adhesión, las frutas y hortalizas, sin embargo, no quedan sometidas al MCI hasta el 1 de enero de 1990.

El apartado 1 del artículo 249 del Acta de adhesión establece también un MCI para los intercambios entre la Comunidad de los Diez y Portugal. Éste se aplica a los productos enumerados en el anexo XXII del Acta de adhesión, entre los que se encuentran los productos transformados a base de frutas y hortalizas, así como los productos del sector de las plantas vivas y de la floricultura. Mediante el Reglamento nº 3792/85 del Con-

* Lengua de procedimiento: español.

sejo, de 20 de diciembre de 1985, que define el régimen aplicable a los intercambios de productos agrícolas entre España y Portugal (DO L 367, p. 7), este MCI fue extendido, además, a las importaciones en Portugal de los productos procedentes de España que están sometidos al MCI en los intercambios entre España y la Comunidad de los Diez.

Según lo dispuesto en el Acta de adhesión, el MCI se configura sobre todo como un instrumento destinado a poner en marcha, en caso necesario, la aplicación de medidas de salvaguardia. Estas disposiciones pueden, por lo que respecta a los intercambios entre la Comunidad de los Diez y España, ser resumidas así: para cada uno de los productos sometidos al MCI, el artículo 83 prevé que al principio de cada campaña de comercialización la Comisión establezca un «plan de previsiones», en función de las previsiones de producción y de consumo en España o en la Comunidad de los Diez. En virtud de este plan y según el procedimiento del Comité de gestión, la Comisión debe establecer un «calendario de previsiones» relativo al desarrollo de los intercambios y debe fijar un «límite máximo indicativo» de las importaciones en el mercado en cuestión. El apartado 2 de dicho artículo señala que «las fijaciones sucesivas de los límites indicativos deberán reflejar una cierta progresividad 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».

El artículo 84 prevé que el calendario mencionado en el artículo 83 debe incluir la fijación de cantidades «objetivo» para el año 1986 y para las importaciones hacia España de ciertos productos comunitarios sometidos al MCI y su progresión durante cada uno de los tres años siguientes con relación al año anterior.

El artículo 85 recoge de modo explícito las medidas de salvaguardia que pueden ser adoptadas en el marco del MCI. Este artículo es del siguiente tenor:

«1) [...] 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, la Comisión, a instancia de un Estado miembro o por iniciativa propia, decidirá por un procedimiento de urgencia:

— las medidas precautorias que sean necesarias, que se aplicarán hasta la entrada en vigor de las medidas definitivas previstas en el apartado 3,

— la convocatoria del Comité de gestión del sector correspondiente, para proceder al examen de las medidas apropiadas.

»2) Si la situación contemplada en el apartado anterior provocare una perturbación grave en los mercados, un Estado miembro podrá pedir a la Comisión que adopte de manera inmediata las medidas precautorias contempladas en el apartado 1. A tal fin, la Comisión tomará una decisión dentro de las veinticuatro horas siguientes a la recepción de la petición.

»Si la decisión de la Comisión no se produjere en dicho plazo, el Estado miembro podrá adoptar las medidas precautorias y las comunicará inmediatamente a la Comisión.

»Dichas medidas seguirán siendo aplicables hasta que la Comisión se haya pronunciado acerca de la petición contemplada en el párrafo 1.

»3) Las medidas definitivas se adoptarán en el más breve plazo con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 38 del Reglamento nº 136/66/CEE [1] o, en su caso, con arreglo a los artículos correspondientes de los otros reglamentos sobre organización común de los mercados agrícolas.

»Tales medidas podrán contener en particular:

»a) la revisión del límite máximo indicativo, si el mercado en cuestión no ha sufrido perturbaciones significativas a consecuencia del desarrollo de las importaciones;

»b) en función de la gravedad de la situación, valorada en particular sobre la base del desarrollo de los precios de mercado y de las cantidades que sean objeto de los intercambios, la limitación o la suspensión de las importaciones en el mercado de la Comunidad en su composición actual o en el mercado español.

»Las medidas restrictivas contempladas en la letra *b* sólo podrán tomarse en la medida y para la duración estrictamente necesaria para poner fin a la perturbación. En lo que respecta a la Comunidad en su composición actual, dichas medidas podrán limitarse a las importaciones con destino a regiones determinadas de la misma, siempre que contengan disposiciones apropiadas que permitan evitar desviaciones del tráfico.

»4. En ningún caso la aplicación del MCI podrá dar lugar a que los productos procedentes de España o de la Comunidad en su composición actual reciban un trato menos favorable que aquellos procedentes de los terceros países beneficiarios de la cláusula de nación más favorecida, comercializados en las regiones contempladas.»

1.2. *Los Reglamentos impugnados*

a) Reglamento nº 569/86 del Consejo

Este Reglamento, promulgado al amparo del apartado 1 del artículo 89 y del apartado 2 del artículo 234 del Acta de adhesión, disposiciones que habilitan al Consejo para dictar las disposiciones necesarias para poner en práctica el capítulo de la agricultura en relación con España y Portugal respectivamente, determina las normas generales de aplicación del MCI. Mediante este Reglamento —cuyo primer considerando se refiere al objetivo del MCI, es decir, el «seguimiento de la evolución de los intercambios», y el segundo considerando «a las orientaciones complementarias convenidas en el seno de la Conferencia»—, el Consejo ha introducido un sistema de certificados y de garantías. Las principales características de este sistema pueden ser descritas del modo siguiente.

El artículo 1 del Reglamento prevé, en su apartado 1, que los productos sometidos al MCI sólo pueden despacharse al consumo previa presentación de un «certificado MCI» que, en virtud del apartado 4, sólo puede ser concedido, para los productos españoles, por las autoridades hispánicas. El apartado 3 del mismo artículo prevé, además, que la entrega del certificado MCI queda subordinada a la constitución de una garantía «que permita respetar el compromiso de despachar a consumo durante el tiempo de validez del certificado MCI, perdiéndose dicha garantía en todo o en parte si la operación no se realiza en ese plazo o sólo se realiza parcialmente».

1 — La versión española del Acta difiere en este punto de todas las demás versiones lingüísticas, cuyo tenor literal se reproduce aquí.

Con el fin de seguir la evolución de las importaciones procedentes de terceros países en la Comunidad del mismo modo que la evolución de las importaciones comunitarias, el artículo 3 del Reglamento prevé que «cuando productos procedentes de terceros países se despachen a libre práctica en el Estado miembro en que se aplique el MCI, el despacho a libre práctica sólo podrá efectuarse previa presentación de un certificado de importación MCI. El certificado de importación MCI sólo será válido en el Estado miembro en que se aplique el MCI».

Además, está previsto que la concesión del certificado MCI y de los certificados de importación MCI podrá limitarse a ciertos productos de un sector y ser escalonada a lo largo del año, y que podrá fijarse un plazo para la concesión de los certificados (artículo 4). Cuando la situación del mercado requiera la limitación o la suspensión de las importaciones en el mercado del Estado miembro en cuestión, la concesión del certificado MCI podrá limitarse o suspenderse (apartado 1 del artículo 5).

El artículo 7 prevé que las modalidades de aplicación del Reglamento se adoptarán con arreglo al procedimiento del Comité de gestión.

b) Reglamento nº 574/86 de la Comisión

Mediante este Reglamento, adoptado en aplicación del artículo 7 del Reglamento nº 569/86 del Consejo, la Comisión estableció las modalidades de aplicación del MCI. El artículo 2 y el apartado 2 del artículo 6 del Reglamento señalan, en particular, que el certificado MCI autoriza y obliga a vender la cantidad neta del producto designado durante el período de validez del certificado, y que éste normalmente se concede 5 días laborables después de presentar la solicitud.

c) Reglamentos nº 624/86, nº 641/86, nº 643/86, nº 647/86 de la Comisión

Estos Reglamentos establecen ciertas modalidades particulares del MCI para las patatas tempranas, los productos transformados a base de frutas y hortalizas importados en Portugal (contemplados en el anexo XXII del Acta de adhesión), los productos del sector de plantas vivas y de floricultura importados en Portugal (también contemplados en el anexo citado), así como los productos del sector vitivinícola. Estos Reglamentos fijan, en particular, los límites máximos indicativos, la validez temporal del certificado MCI y su plazo de concesión, así como el montante de la garantía para estos productos.

2. *Fase escrita*

La demanda del Reino de España fue registrada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 27 de mayo de 1986.

Una demanda en vía sumaria presentada por la parte demandante y dirigida a la suspensión de la ejecución de los Reglamentos nº 569/86, nº 574/86 y nº 647/86, fue denegada por resolución del Presidente del Tribunal de Justicia el 9 de julio de 1986.

El procedimiento escrito ha seguido su curso normal; mediante carta de 29 de septiembre de 1986, el Reino de España, sin embargo, renunció a la réplica y solicitó, al amparo del párrafo 2 del apartado 1 del artículo 55 del Reglamento de Procedimiento, que el asunto fuese declarado prioritario a efectos de la determinación de la fecha de la fase oral. Mediante decisión de fecha 3 de octubre de 1986, el Presidente denegó dicha solicitud.

Previo informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal decidió iniciar la fase oral del procedimiento sin diligencias de instrucción previas.

II. Pretensiones de las partes

La *parte demandante* solicita del Tribunal de Justicia que:

1) anule en su totalidad los Reglamentos nº 569/86 del Consejo; nº 574/86, nº 624/86, nº 641/86, nº 643/86 y nº 647/86 de la Comisión;

2) condene en costas a las partes demandadas.

El Consejo de las Comunidades Europeas, *parte demandada,* solicita del Tribunal de Justicia que:

1) desestime el recurso del Reino de España, al menos en lo relativo al Reglamento nº 569/86 del Consejo;

2) condene en costas a la parte demandante.

La Comisión de las Comunidades Europeas, *parte demandada,* solicita del Tribunal de Justicia que:

1) desestime el recurso del Reino de España;

2) le condene en costas.

III. Motivos y alegaciones de las partes

Resumen de los motivos presentados

Tras hacer ciertas observaciones generales acerca del MCI, el Reino de España recuerda, en primer lugar, los antecedentes de la adopción de los Reglamentos en litigio. Luego, explica las razones por las cuales las modalidades del MCI, tal como han sido configuradas por estos Reglamentos, constituyen, en su opinión, un obstáculo a los intercambios de particular gravedad.

La parte demandante alega luego los seis motivos siguientes.

En primer lugar, el Reglamento nº 569/86 del Consejo está a su entender viciado por un defecto de motivación en la medida en que se basa en la consideración de que ciertas orientaciones complementarias, con indicaciones sobre las modalidades de funcionamiento del MCI, habían sido «convenidas en el seno de la Conferencia» de negociación del Tratado de adhesión.

En segundo lugar, los Reglamentos atacados son, en su opinión, contrarios a lo dispuesto en el Tratado sobre la libre circulación de mercancías, ya que el Acta de adhesión no incluye ninguna medida que permita establecer excepciones a dichas disposiciones.

En tercer lugar, los Reglamentos son, según la parte actora, contrarios al principio de seguridad jurídica, ya que colocan a los operadores económicos que desean exportar productos sometidos al MCI a la Comunidad de los Diez en una situación de profunda incertidumbre respecto a la posibilidad de realizar sus transacciones.

En cuarto lugar, el sistema de certificados y de garantías puesto en práctica resulta, en su opinión, desproporcionado en relación al objetivo pretendido.

En quinto lugar, alega que los Reglamentos son contrarios a los artículos 31 y 32 del Tratado CEE: establecerían, en particular para las frutas y las hortalizas y para las patatas tempranas, un régimen de intercambios más restrictivo que el vigente antes de la adhesión.

En sexto lugar, los Reglamentos son, para la parte actora, incompatibles con el principio de preferencia comunitaria, ya que colocan a España en la situación de un tercer país por lo que respecta a los intercambios de productos agrícolas.

1. *El MCI. Observaciones generales*

La *parte demandante* afirma, en particular, que los límites máximos previstos por el artículo 83 del Acta de adhesión deben distinguirse de los contingentes que la Comuni-

dad puede fijar en el marco de la política comercial común y de las cantidades «objetivo» previstas por el artículo 84 del Acta de adhesión. Mientras que un contingente impone unos límites máximos a las importaciones los cuales no pueden ser superados, sería totalmente posible superar un límite máximo indicativo. En este sentido, el demandante hace notar que el hecho de alcanzarse el límite indicativo no pondría automáticamente en marcha el mecanismo de salvaguardia; en virtud del artículo 85 del Acta de adhesión, sólo si un «incremento significativo» de las importaciones hace que «se pueda alcanzar o superar el límite máximo indicativo de importación del producto», la Comisión convoca al Comité de gestión del sector afectado, para proceder al examen de las medidas adecuadas. Además, la distinción entre contingentes, por una parte, y límites máximos, por otra, no sería específica del Acta de adhesión; también puede encontrarse en otros ámbitos de la política comercial, en particular en el régimen de las preferencias generalizadas en favor de los países en vías de desarrollo. En este marco, se admitiría comúnmente que los límites máximos pueden normalmente ser superados, dado que constituyen una especie de mínimo garantizado, más que una cantidad máxima autorizada.

El *Consejo* aduce, en primer lugar, que el procedimiento de urgencia se pone automáticamente en marcha en cuanto existe un riesgo de que, debido al ritmo de las importaciones, realizadas o previsibles, «se pueda alcanzar» el límite máximo indicativo, aunque sólo sea durante parte de la campaña.

Luego, el Consejo niega que sea posible superar los límites máximos indicativos y que estos constituyen una especie de mínimo garantizado. En este sentido, recuerda entre otros aspectos la naturaleza y la finalidad del MCI, en particular haciendo referencia a la publicación oficial del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación del Reino de España titulada *Tratado de adhesión España-CEE Agricultura,* editada en 1985. Según el Consejo, esta publicación califica correctamente el MCI como «un sistema de vigilancia de los intercambios, entre España y la actual Comunidad, de los productos que ambas partes consideran como sensibles» y cuya finalidad es «adaptar los intercambios a las posibilidades reales de los mercados en cuestión, impidiendo la realización de importaciones excesivas que podrían provocar daños irreparables a los correspondientes sectores». En su opinión, este comentario oficial manifiesta el sentido restrictivo que los autores del Acta de adhesión habrían querido dar al MCI: ante la existencia de ciertos mercados particularmente sensibles a la importación de determinados productos agrícolas y para garantizar una transición progresiva y equilibrada, se habría creado el MCI para evitar el peligro de un aumento muy fuerte y repentino de las importaciones.

El Consejo hace notar que el sistema de certificados y de garantías permite a la Comisión disponer de los elementos de información necesarios para realizar la vigilancia cotidiana que exige el buen funcionamiento del MCI, mucho antes de que las importaciones alcancen el umbral de activación de las medidas rigurosas previstas en el artículo 85 del Acta, y ello con garantías superiores a las que ofrecería la simple comunicación administrativa de declaraciones en aduana o las meras estadísticas periódicas. El sistema de certificados y de garantías tendría así por efecto evitar un excesivo recurso a las medidas de salvaguardia previstas por el Acta de adhesión.

La *Comisión*, en primer lugar, describe las medidas transitorias, previstas en el Acta de adhesión, en el ámbito de la agricultura, y compara los regímenes aplicables antes y después de la adhesión. Luego, explica la necesidad de un sistema de certificados y de garantías para la aplicación del MCI. En este sentido, hace notar que en relación a las informaciones procedentes de certificados, los sistemas puramente estadísticos presentan al menos dos inconvenientes que impiden su utilización en la aplicación del MCI: por una parte, estos sistemas se basan en informaciones procedentes de numerosos puestos aduaneros, mientras que la concesión de los certificados por el país exportador es centralizada; por otra parte, sólo permiten establecer estadísticas *a posteriori* y con un retraso distinto según los Estados miembros, con lo que no aseguran el carácter previsorio de la operación a efectuar.

2. *Los efectos restrictivos del sistema de certificados y de garantías*

Según la *parte demandante*, el sistema de certificados y de garantías produciría un obstáculo adicional a los intercambios, cuyos efectos serían independientes de la puesta en práctica del artículo 85 del Acta de adhesión. Este sistema haría más difíciles e inciertas las importaciones de los productos sometidos al MCI, y ello incluso cuando éstas no han alcanzado aún los niveles fijados por los límites máximos indicativos. En este sentido la parte actora señala en particular las siguientes circunstancias.

a) El certificado constituye, en su opinión, un requisito previo impuesto a toda importación en la Comunidad de los Diez; según alega, la presentación del certificado se exige para poder proceder al despacho al consumo de los productos sometidos al MCI, y el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 574/86 de la Comisión señala que el certificado autoriza y obliga a vender la cantidad neta del producto designado, durante la validez temporal del certificado.

A este respecto, el *Consejo* hace notar que la situación es la misma por lo que se refiere al despacho al consumo, en España y Portugal, de los productos exportados por la Comunidad de los Diez y sometidos al MCI. La *Comisión* hace notar que el certificado, que podría ser solicitado por todo interesado establecido en la Comunidad y por tanto también por el comprador, es sólo necesario para el despacho al consumo de los productos afectados. Por tanto, el exportador podría exportar sin ningún certificado.

b) La obligación de constituir una garantía aumenta, según la parte actora, los gastos y los riesgos financieros; el certificado MCI sólo se concede cuando previamente se constituye una garantía. Esta garantía sólo se recupera cuando se demuestra que el producto ha sido despachado al consumo en el Estado miembro de importación durante la validez del certificado (apartado 3 del artículo 1 del Reglamento nº 569/86 y apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 574/86).

El *Consejo* y la *Comisión* señalan que tales consecuencias son propias de la naturaleza de un sistema de certificados. El régimen de garantías sería necesario para evitar que ciertos negociantes soliciten el conjunto de los certificados disponibles con fines especulativos y en detrimento de otros negociantes.

c) Para las exportaciones españolas, sólo las autoridades españolas pueden conceder el certificado, y no las autoridades del país en que los productos son despachados a con-

sumo (apartado 4 del artículo 1 del Reglamento nº 569/86).

El *Consejo* y la *Comisión* consideran que esta disposición favorece al país exportador y evita que los exportadores españoles dependan de las autoridades competentes de los Estados miembros importadores.

d) El certificado sólo se concede tras un plazo de espera de siete días; al plazo de cinco días previsto por el apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 574/86 convendría añadir un mínimo de dos días laborables. Según la parte demandante, el carácter restrictivo del plazo de siete días ha sido reconocido por la Comisión en el caso de las patatas tempranas, para las cuales la Comisión ha previsto la concesión inmediata de los certificados (apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 624/86).

El *Consejo* y la *Comisión* hacen notar, en particular, que las formas de aplicación del MCI deben estar acompañadas de plazos mínimos para que pueda funcionar el control de los intercambios.

e) La concesión de los certificados puede limitarse a ciertos productos de un sector y escalonarse a lo largo del año (apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 569/86), aunque los límites máximos cuantitativos previstos para los productos en cuestión no hayan sido todavía alcanzados o superados; esta posibilidad limita gravemente, según la parte actora, la libertad comercial de los operadores económicos.

El *Consejo* hace notar que del artículo 85 del Acta de adhesión resulta que las medidas de salvaguardia pueden ser aplicadas incluso antes de que se superen los límites máximos indicativos. Por consiguiente, resulta lógico que el artículo 5 del Reglamento nº 569/86 prevea que la concesión de los certificados puede limitarse o suspenderse cuando la situación del mercado requiera la limitación o la suspensión de las importaciones en el mercado del Estado miembro en cuestión. La razón de que el artículo 4 de este Reglamento prevea, además, que la concesión de certificados puede verse limitada a ciertos productos o escalonarse a lo largo del año se debe, por una parte, a la existencia de productos que, a causa de su inferior calidad, no son objeto de intercambio y, por otra parte, a las exigencias referentes a la determinación del límite máximo indicativo; en efecto, los artículos 83 y 251 del Acta de adhesión prevén que «en el marco del límite indicativo global, podrán determinarse límites indicativos correspondientes a los diferentes períodos de la campaña de comercialización de que se trate».

f) Las posibilidades de transferencia de los derechos inherentes al certificado son, para el demandante, demasiado limitadas; tales derechos se atribuyen sólo a la persona mencionada en el formulario como titular, y sólo pueden ser objeto de una transmisión única. Las posibilidades de transmisión sucesivas de los productos exportados entre el momento de la presentación de la solicitud del certificado y el del envío del producto al consumidor serían, por consiguiente, muy reducidas.

La *Comisión* observa que el sistema adoptado es más flexible que el previsto por el 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), y que se aplica a los certificados previstos por las organizaciones de mercado.

g) La liberación de la garantía, alega la parte actora, sólo puede realizarse por medio de la presentación del certificado, con el visado de la aduana del país de importación, dentro de los seis meses siguientes al último día de validez del certificado (apartado 5 del artículo 8 del Reglamento nº 574/86).

Así, el exportador que ha depositado la garantía tendría que basarse en un documento que normalmente se encuentra en poder del comprador del producto.

La *Comisión* considera que esta circunstancia no puede considerarse un obstáculo insuperable.

h) Los derechos inherentes al certificado podrían ser, según el demandante, retirados discrecionalmente por uno o varios Estados miembros (apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 569/86); por lo tanto, el exportador se encontraría en una situación de inseguridad jurídica permanente.

El *Consejo* replica que la limitación o la suspensión de importaciones está sometida a las condiciones bien determinadas por el apartado 2 del artículo 5 y el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 569/86.

La *Comisión* añade que, en virtud del apartado 2 del artículo 85 del Acta de adhesión, los Estados miembros sólo pueden adoptar medidas precautorias tras una decisión de la Comisión.

i) Por fin, incluso si el exportador cometiese un error en su solicitud de concesión de un certificado, ésta no podría ser revocada.

3. *Antecedentes de la adopción de los Reglamentos impugnados*

La *parte demandante* aduce que es inexacta la indicación recogida en el segundo considerando del Reglamento nº 569/86 del Consejo, según el cual «en el seno de la Conferencia» se convinieron «orientaciones complementarias» que contenían indicaciones sobre las modalidades de funcionamiento del MCI. Con ocasión de la sesión ministerial de 28 de marzo de 1985, en la cual fueron acordadas las disposiciones esenciales del MCI, el Gobierno español, según afirma, tuvo conocimiento por primera vez de un proyecto de declaración de la Comisión referente a las medidas de ejecución que debían adoptarse en el marco del MCI. Esta declaración preveía el establecimiento de un sistema de certificados y de garantías. Este proyecto se discutió durante la última sesión de la Conferencia de Suplentes, los días 6 y 7 de junio de 1985. En dicha ocasión la delegación de la Comunidad, según se alega, intentó sin éxito obtener el acuerdo de la delegación española para incluir esta declaración, como declaración común, en el Acta de adhesión. El Gobierno español habría considerado que el sistema de certificados y de garantías hacía mucho más restrictivo el mecanismo de fijación de límites máximos cuantitativos acordado por ambas partes el 28 de marzo de 1985. Por la misma razón, la delegación española, se nos dice, se negó a incluir dicha declaración en el Acta de adhesión como declaración unilateral de la Comunidad de los Diez. En consecuencia, la Conferencia se limitó a recoger esta declaración en anexo al acta de la sesión nº 32 de Suplentes, manifestando así la ausencia de acuerdo.

4. *Infracción de formas esenciales*

En la medida en que el Reglamento nº 569/86 del Consejo se basa en el segundo considerando antes citado, la parte *demandante* considera que debe anularse dicho Reglamento por defecto de motivación.

El *Consejo* admite que el adjetivo «convenidas» del considerando en cuestión puede prestarse a confusión si fuera interpretado como expresivo de un acuerdo del conjunto de las partes contratantes en la negociación de adhesión. Sin embargo, la presencia de un adjetivo inadecuado en un considerando no sería bastante como para determinar una infracción de formas esenciales, dado que el

acto, por otra parte, está por lo demás suficientemente motivado. Además, tanto el *Consejo* como la *Comisión* aducen que el Reglamento nº 569/86 tiene de todos modos un fundamento jurídico suficiente en el apartado 1 del artículo 89 del Acta de adhesión. Los considerandos del Reglamento no hacen más que recordar, con justicia según las partes demandadas, que es el artículo 81 del Acta de adhesión el que prevé el MCI y que éste «tiene como objetivo seguir la evolución de los intercambios y aplicar las medidas previstas por el Acta que dicha evolución requiriese».

5. *Infracción del principio de la libre circulación de mercancías*

La parte *demandante* aduce que los Reglamentos impugnados son contrarios al artículo 30 del Tratado porque:

— exigen tanto la concesión de un certificado como la constitución de una garantía como condiciones para el despacho al consumo en el país exportador;

— permiten escalonar la concesión de certificados a lo largo del año;

— permiten limitar la concesión de certificados a ciertos productos de un sector, incluso antes de que se hayan alcanzado los límites máximos indicativos.

Una constante jurisprudencia del Tribunal de Justicia confirma, a su entender, que, aparte de las excepciones previstas por el propio Derecho comunitario, los artículos 30 y 34 del Tratado se oponen a la aplicación en las relaciones intracomunitarias de toda medida que mantenga la exigencia, incluso meramente formal, de licencias de importación o de exportación o de cualquier otro procedimiento similar. En este sentido, la parte actora se refiere, entre otras, a las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1971 (International Fruit Company, asuntos acumulados 51 a 54/71, Rec. 1971, p. 1107), de 15 de diciembre de 1976 (Donckerwolcke, 41/76, Rec. 1976, p. 1921) y de 11 de junio de 1985 (Comisión/Irlanda, 288/83, Rec. 1985, p. 1761).

Alega el demandante que, además, en su sentencia del 16 de marzo de 1977 (Comisión/Francia, 68/76, Rec. 1977, p. 515), el Tribunal de Justicia consideró que, incluso si los certificados de exportación se conceden inmediatamente y para todas las cantidades solicitadas, y aunque el objeto de la medida sea en realidad conocer las intenciones de los exportadores, la medida debe ser calificada como de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación, debido a que «la imposición de toda formalidad especial a la exportación, por el retraso que provoca y por el efecto disuasivo que implica para los exportadores, constituye un obstáculo a los intercambios» *(traducción provisional).*

En lo relativo a la obligación de constituir una garantía, la parte actora sostiene que tal obligación constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 30 del Tratado, tal como se deduce tanto de la Directiva 70/50 de la Comisión, de 22 de diciembre de 1969, relativa a la supresión de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación no contempladas por otras disposiciones adoptadas en virtud del Tratado CEE (DO L 13, p. 29), como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En este sentido cita en particular las sentencias del Tribunal de Justicia de 9 de junio de 1982 (Comisión/Italia, 95/81, Rec. 1982, p. 2187, y Orlandi, asuntos acumulados 206, 207, 209 y 210/80, Rec. 1982, p. 2147).

Luego, la parte actora manifiesta que el artículo 30 del Tratado se impone no sólo a los Estados miembros sino también a las instituciones comunitarias, y que no puede admitirse ninguna infracción al principio de la libre circulación de mercancías sin una disposición obligatoria del Acta de adhesión. Ahora bien, en su opinión, dicha Acta no autoriza en modo alguno el establecimiento de un sistema generalizado de certificados y de garantías, el escalonamiento obligatorio durante el año de las exportaciones de productos sometidos al MCI o la limitación de la importación de estos productos incluso antes de que se alcancen los límites máximos indicativos aplicables.

El *Consejo* y la *Comisión* aducen, en primer lugar, que la parte del Acta de adhesión que hace referencia al MCI constituye, en sí misma, una excepción temporal a lo dispuesto en el Tratado sobre la libre circulación de mercancías. El artículo 30 del Tratado sería, por consiguiente, inaplicable a un régimen de transición como el establecido por el Acta de adhesión. Además, el Consejo hace notar que el apartado 1 del artículo 89 y el apartado 2 del artículo 234 del Acta de adhesión le confieren una amplia facultad para adoptar las disposiciones de aplicación del MCI.

Luego, el Consejo y la Comisión resaltan que, en el terreno de la política agrícola, las instituciones gozan de una amplia facultad discrecional. En este sentido, el Consejo se refiere en particular a las sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de octubre de 1980 (Roquette, 168/79, Rec. 1980, p. 3333), de 21 de febrero de 1979 (Stolting, 138/78, Rec. 1979, p. 713) y de 30 de septiembre de 1982 (Amylum, 108/81, Rec. 1982, p. 3107).

En fin, el Consejo y la Comisión observan que las medidas adoptadas sólo se aplican a los intercambios entre la Comunidad de los Diez y los dos Estados adherentes, dado que se trata del marco regido por el Acta de adhesión y que, según lo dispuesto en ésta, estas medidas están destinadas a asegurar la «total consecución de la libre circulación dentro de la Comunidad, una vez transcurrido el período de aplicación de las medidas transitorias» (apartado 2 del artículo 83 y artículo 251 del Acta de adhesión).

6. *Infracción del principio de seguridad jurídica*

Según la parte *demandante,* el sistema de certificados y de garantías coloca a los operadores económicos en una situación de profunda incertidumbre respecto a la posibilidad de realizar sus proyectadas exportaciones. En este sentido, se remite a las circunstancias señaladas antes en el punto 2 y, en particular, a las señaladas en las letras *d, e, g* y *h.* Esta incertidumbre constituye, en su opinión, una infracción del principio de seguridad jurídica.

El *Consejo* y la *Comisión* insisten en su desacuerdo ante la presentación de los hechos que hace la parte actora. Por otra parte, consideran que de ningún modo puede atribuirse la creación de incertidumbre a un mecanismo tan clásico y bien conocido de los operadores económicos como es el de los certificados y garantías.

7. *Infracción del principio de proporcionalidad*

En este sentido, la parte *demandante* aduce en primer lugar que el fin de las modalidades del MCI no puede ser otro que el establecimiento de un sistema de vigilancia y de valoración de los intercambios, y no el del establecimiento de un mecanismo de control suplementario al del propio MCI. Pero se da el caso de que el sistema de certificados y de garantías impugnado constituiría de hecho un control cuantitativo, suplementario al MCI, e inútil para proteger a la Comunidad de los Diez contra la importación de productos españoles.

El *Consejo* y la *Comisión* explican que las modalidades de aplicación del MCI no pueden ser apreciadas sin tener en cuenta el contenido del propio MCI. En este sentido, el Consejo resalta que, en la medida en que este mecanismo prevé medidas que pueden llegar hasta el establecimiento de medidas limitativas de las importaciones con destino a ciertas regiones de la Comunidad de los Diez, es indispensable disponer de datos precisos sobre las corrientes de intercambio.

En segundo lugar, la parte *demandante* aduce que de la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de marzo de 1977 (Comisión/ Francia, 68/76, Rec. 1977, p. 515), resulta que, incluso si las medidas impugnadas tienen como único fin el de vigilar los intercambios, tal objetivo no justifica una infracción del artículo 30 del Tratado.

La *Comisión* responde que la cuestión no estriba en saber si las medidas tomadas para la aplicación del artículo 81 del Acta de adhesión son contrarias al artículo 30 del Tratado, sino en demostrar en qué manera dichas medidas violan el principio de proporcionalidad.

La parte *demandante* observa, en tercer lugar, que el establecimiento de un mecanismo determinado destinado a seguir la evolución de los intercambios es inútil, dado que la Comisión y las administraciones nacionales competentes disponen ya, mediante las simples declaraciones de una aduana, de una exacta visión de conjunto del nivel de intercambios, la cual les permite adoptar, en su caso, las medidas previstas por el artículo 85 del Acta de adhesión. Así, para las frutas y hortalizas, por ejemplo, el Reglamento nº 1035/72 del Consejo, de 18 de mayo de 1972, relativo a la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas (DO L 118, p. 11), no ha establecido, en absoluto, un sistema de certificados y de garantías para las importaciones de terceros países, aunque su artículo 29 prevé también medidas de salvaguardia destinadas a paliar las perturbaciones producidas por estas importaciones.

El *Consejo* y la *Comisión* recuerdan que ya han señalado que las meras declaraciones en aduana no son lo bastante fiables como para seguir la evolución de los intercambios de los productos sensibles sometidos al MCI, teniendo en cuenta la naturaleza de las medidas previstas en el artículo 85 del Acta de adhesión. El Consejo señala, además, que el Tribunal de Justicia consideró, en su sentencia de 17 de diciembre de 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Rec. 1970, p. 1125), que un sistema de comunicación de meras declaraciones en aduana no podría aportar a las autoridades competentes datos exactos de la evolución de los movimientos de mercancías.

Luego, la parte *demandante* aduce que el sistema de certificados y de garantías es de todos modos demasiado riguroso. En este sentido, señala, en particular, el carácter más flexible que tienen las medidas de vigilancia intracomunitarias previstas al amparo del artículo 115 del Tratado para los productos procedentes de terceros países despachados a libre práctica en la Comunidad. Esto también sería válido para las medidas de vigilancia previstas en el Reglamento nº 288/82 del Consejo, de 5 de febrero de 1982, referente al régimen común aplicable a las importaciones (DO L 35, p. 1). En efecto, este Reglamento prevé la concesión de certificados, pero sin gastos ni garantías.

El *Consejo* y la *Comisión* explican que de ningún modo puede establecerse un paralelismo entre las medidas que la Comisión puede autorizar en virtud del artículo 115 del Tratado y las previstas en los Reglamentos impugnados. El Consejo recuerda el ca-

rácter específico del MCI como obstáculo temporal, transitorio, gradual y relativamente flexible a la libertad de los intercambios comunitarios de ciertos productos agrícolas particularmente sensibles, y la necesidad de disponer de un régimen que reduzca al mínimo los riesgos de perturbación de las corrientes tradicionales.

La parte *demandante* aduce, finalmente, que un régimen tan general y restrictivo como el establecido por los Reglamentos impugnados no puede verse justificado por la necesidad de vigilar la evolución de los intercambios, dado que el apartado 3 del artículo 85 del Acta de adhesión prevé que las medidas restrictivas sólo pueden adoptarse «en la medida y para la duración estrictamente necesarias para poner fin a la perturbación».

En este sentido, el *Consejo* y la *Comisión* responden que el actor confunde las medidas de salvaguardia, por una parte, y las medidas de vigilancia previas a su aplicación, por otra.

8. *Infracción de los artículos 31 y 32 del Tratado*

La parte *demandante* aduce que el establecimiento de un régimen de certificados y de garantías para dos de los productos en cuestión, a saber, las frutas y hortalizas y las patatas tempranas, que no estaban sometidas al mismo antes de la adhesión, es contrario a los artículos 31 y 32 del Tratado, que obligan a los Estados miembros a no introducir entre ellos nuevas restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente.

El *Consejo* y la *Comisión* contestan que las medidas de vigilancia adoptadas por los Reglamentos impugnados no incluyen restricciones que superen las derivadas del establecimiento del MCI como instrumento transitorio. En este sentido, el Consejo señala que el MCI es particularmente severo en el caso de las importaciones de productos «sensibles» hacia el mercado español (y portugués), mientras que el sistema es mucho menos restrictivo en el caso de las importaciones españolas (y portuguesas) hacia la Comunidad de los Diez.

9. *Infracción del principio de preferencia comunitaria*

La parte *demandante* explica que el artículo 3 del Reglamento nº 569/86 del Consejo somete a las reglas del MCI, en lo sucesivo, a los productos procedentes de terceros países, en la medida en que se trata de productos que, en los intercambios entre España y la Comunidad, están sometidos al MCI. El apartado 3 de dicho artículo precisa que el mecanismo MCI «no se aplicará a los productos procedentes de terceros países sometidos a restricciones cuantitativas en el Estado miembro en que se aplique el MCI». Pero, según el actor, no existe una disposición correspondiente aplicable a las patatas tempranas españolas importadas en otro Estado miembro, mientras que subsisten restricciones cuantitativas a estos productos en varios Estados miembros [en este sentido hace referencia a la lista que enumera las restricciones cuantitativas nacionales (DO C 350 de 31.12.1985, p. 16)]. El recurrente considera que en tales circunstancias el establecimiento de un sistema generalizado de certificados y de garantías para España y Portugal constituye una violación del principio de la preferencia comunitaria, en el sentido que a ésta da el Tribunal de Justicia en su sentencia de 13 de marzo de 1968 (Beus, 5/67, Rec. 1968, p. 125).

El *Consejo* y la *Comisión* explican que para los productos importados en España procedentes de la Comunidad de los Diez, la preferencia comunitaria tiene a su entender un carácter automático, lo cual es confirmado por el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 569/86 del Consejo: «Cuando productos procedentes de un tercer país se despachen a libre práctica en España y esos productos sean los mismos que los contemplados en el apartado 1 del artículo 84 del Acta de adhesión, la cantidad de productos que se podrán despachar a libre práctica en España no podrá superar una cantidad equivalente a la que resulte de la aplicación del artículo 84 de dicha Acta». Por el contrario, las instituciones comunitarias aplicarían la preferencia comunitaria a las importaciones de productos españoles en la Comunidad de los Diez, para las cuales el MCI sólo prevé límites máximos indicativos, respetando las obligaciones internacionales de la Comunidad y, en particular, la declaración común relativa a las importaciones procedentes de terceros países de productos sometidos al MCI: «En la medida en que el deterioro del mercado de la Comunidad o de una de sus regiones sea debido también a las importaciones procedentes de terceros países, las medidas sólo serán adoptadas respecto de dichas importaciones en el marco y en las condiciones de los mecanismos ya previstos por las organizaciones comunes de mercados y con observancia de las disposiciones referentes a los compromisos internacionales de la Comunidad» (DO L 302 de 15.11.1985, p. 481).

El Consejo señala, además, que las diferencias entre los «certificados MCI» y los «certificados de importación MCI», a los que están sometidos los productos procedentes de terceros países, son mínimas y que, por lo tanto, la adopción del Reglamento nº 569/86 no ha colocado al Reino de España en una situación menos favorable que la de los terceros países.

10. *Ilegalidad de disposiciones específicas de los Reglamentos impugnados*

Además de la general ilegalidad que afectaría, según ella, al conjunto de Reglamentos impugnados, la parte *demandante* aduce también que las siguientes disposiciones serían en sí mismas ilegales:

a) El artículo 4 del Reglamento nº 569/86 sería ilegal en la medida en que permite limitar la concesión de certificados MCI a ciertos productos o escalonar la concesión de estos certificados a lo largo del año. Este sistema no hallaría fundamento legal en el Acta de adhesión y sería contrario al artículo 30 del Tratado.

A este respecto, el *Consejo* y la *Comisión* se remiten a sus observaciones generales relativas a la compatibilidad del régimen de certificados y de garantías con el artículo 30 del Tratado.

b) El párrafo 1 del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 574/86 de la Comisión sería ilegal, según el recurrente, en la medida en que prevé que el certificado MCI sea concedido el quinto día laborable posterior a la presentación de la solicitud. Para los terceros países no estaría previsto un plazo de este tipo en el Reglamento nº 3183/80 de la Comisión, de 3 de diciembre de 1980, antes citado, ni en el Reglamento nº 3388/81 de la Comisión, de 27 de noviembre de 1981, relativo a las modalidades particulares de aplicación del régimen de certificados de importación y de exportación en el sector vitivinícola (DO L 341, p. 19). Esta disposición sería, por lo tanto, contraria al principio de preferencia comunitaria y contraria al artículo 30 del Tratado.

El *Consejo* y la *Comisión* replican que esta afirmación es inexacta, ya que las disposiciones aplicables y, en particular, el apartado 6 del artículo 10 del Reglamento nº 574/86, utilizan los mismos términos.

c) El párrafo 2 del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 574/86 sería en fin ilegal, siempre según la parte actora, dado que prevé que «los Estados miembros notificarán a la Comisión, el lunes y el jueves de cada semana, la cantidad de cada producto por la que se hayan presentado solicitudes de certificados hasta el día de esa notificación». En lo relativo a las importaciones de vinos de terceros países, estas comunicaciones se producirían cada mes (artículo 6 del Reglamento nº 3388/81 de la Comisión, antes citado); las importaciones de otros productos no están sometidas, según el actor, a ningún certificado. Dicha disposición sería, por consiguiente, contraria al principio de la preferencia comunitaria.

La *Comisión* responde que, al igual que la disposición impugnada, el apartado 8 del artículo 10 del Reglamento nº 574/86 prevé, para los productos procedentes de terceros países, que los Estados miembros comuniquen a la Comisión, el lunes y el jueves de cada semana, la cantidad que sea objeto de solicitud por cada producto afectado.

T. Koopmans
Juez Ponente