Asunto 119/86 R

Reino de España
contra
Consejo y Comisión de las Comunidades Europeas

«Productos vitivinícolas — Reglas generales y modalidades prácticas de aplicación del mecanismo complementario de los intercambios, previstas en el Acta de adhesión del Reino de España»

Sumario

Procedimiento sobre medidas provisionales — Suspensión de la ejecución — Requisitos de concesión — Perjuicio grave e irreparable
(Tratado CEE, art. 185; Reglamento de Procedimiento, art. 83, apartado 2)

AUTO DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
9 de julio de 1986 *

En el asunto 119/86 R,

Reino de España, representado por el Ministro de Asuntos Exteriores, por quien comparece su Agente, Sr. L. J. Casanova Fernández, Secretario General para las Comunidades Europeas, asistido por el Sr. F. Mansito Caballero, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, el Sr. J. Folguera Crespo, Subdirector General de Coordinación Comunitaria para Asuntos Jurídicos, el Sr. Sainz de Vicuña Barroso, Jefe del Servicio Jurídico del Ministerio de Asuntos

* Lengua de procedimiento: español.

Exteriores, el Sr. J. de Miguel Zaragoza, Subdirector General de Cooperación Jurídica Internacional del Ministerio de Justicia, y Me M. Waelbroeck, Abogado de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de España, 6, boulevard Emmanuel Servais,

parte demandante,

contra

Consejo de las Comunidades Europeas, representado por sus Agentes, Sres. A. Sacchettini y J. Elizalde, miembros de su Servicio Jurídico, 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 sus Agentes, Sres. J. C. Séché y C. Palacio, miembros de su Servicio Jurídico, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. G. Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

partes demandadas,

que tiene por objeto una demanda de suspensión de la ejecución 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 de los intercambios (DO L 55, p. 106), denominado en lo sucesivo MCI, y de los Reglamentos nº 574/86 y nº 647/86 de la Comisión, de 28 de febrero de 1986, por los que se determinan respectivamente las modalidades de aplicación del MCI y ciertas modalidades de aplicación del MCI para los productos del sector vitivinícola (DO L 57, p. 1, y DO L 60, p. 50), en la medida en que estos Reglamentos conciernen a los productos del sector vitivinícola,

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

dicta el siguiente

AUTO

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 23 de mayo de 1986, el Reino de España interpuso, en aplicación del artículo 173, párrafo 1, del Tratado CEE, un recurso que tiene por objeto la anulación:

— 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 de 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 determinan las modalidades de aplicación del mecanismo complementario de los intercambios (DO L 57, p. 1);

— y de los Reglamentos nºs 624/86, 641/86, 643/86 y 647/86 de la Comisión, de 28 de febrero de 1986, por los que se determinan respectivamente las modalidades de aplicación del MCI en los casos siguientes:

  — las patatas tempranas (DO L 60, p. 1);

  — los productos del sector de productos transformados a base de frutas y hortalizas importados en Portugal, contemplados por el anexo XXII del Acta de adhesión (DO L 60, p. 34);

  — los productos del sector de plantas vivas y floricultura importados en Portugal, contemplados por el anexo XXII del Acta de adhesión (DO L 60, p. 39);

  — los productos del sector vitivinícola (DO L 60, p. 50).

2 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 9 de junio de 1986, la parte demandante formuló, al amparo del artículo 185 del Tratado CEE, y de los artículos 36 del Estatuto del Tribunal de Justicia y 83 de su Reglamento de Procedimiento, una demanda de suspensión de la ejecución del Reglamento nº 569/86 del Consejo, de 25 de febrero de 1986, antes citado, y de los Reglamentos nºs 574/86 y 647/86 de la Comisión, de 28 de febrero de 1986, antes citados, en la medida en que se refieren a los productos del sector vitivinícola, hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciase sobre el recurso principal.

3 Las partes demandadas presentaron sus observaciones escritas el 24 de junio de 1986. Las partes fueron oídas en sus observaciones orales el 26 de junio de 1986.

4 Antes de examinar el fundamento de la presente demanda de medidas provisionales y para permitir una visión completa del problema planteado, parece útil describir, de manera sucinta, el mecanismo complementario de los intercambios y sus reglas generales y modalidades de aplicación tal como han sido regulados por los reglamentos del Consejo y de la Comisión cuya suspensión de solicita.

5 El MCI está previsto en los artículos 81 a 85 del Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados, denominada en lo sucesivo Acta de adhesión (DO L 302, p. 23). El artículo 81 prevé el establecimiento de un MCI entre la Comunidad de los Diez y España, que se aplica, por una parte, a las importaciones en la Comunidad de frutas y hortalizas, de productos del sector vitivinícola y de patatas tempranas procedentes de España y, por otra parte, a la importación en España de productos del sector vitivinícola y de productos de los sectores de carnes, leche, frutas y hortalizas y cereales procedentes de la Comunidad de los Diez. El apartado 1, párrafo 2, de este mismo artículo precisa que, normalmente, el MCI se aplicará a todos los productos que contempla, desde el 1 de marzo de 1986 al 31 de diciembre de 1995, pero que respecto a las frutas y hortalizas sólo se aplicará a partir del 1 de enero de 1990.

6 El artículo 83 del Acta de adhesión establece que al principio de cada campaña de comercialización se establecerá, en función de las previsiones de producción y de consumo, un plan de previsiones para cada uno de los productos sometidos al MCI. Basándose en este plan, se establecerá un calendario de previsiones relativo al desarrollo del comercio y a la fijación de un límite máximo indicativo de importaciones en el mercado correspondiente. El apartado 2 de este artículo precisa que las sucesivas fijaciones de los límites indicativos deberán reflejar cierta progresividad, de forma que quede asegurada una apertura 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. Su último párrafo prevé que para tal fin debe determinarse una tasa de crecimiento progresivo del límite máximo.

7 El artículo 84 prevé que el calendario al que se refiere el artículo 83 debe incluir la determinación de cantidades «objetivo» durante el año 1986 para las importaciones en España de determinados productos comunitarios sujetos al MCI y su progresión para cada uno de los tres años siguientes con relación al año precedente.

8 El artículo 85 detalla las medidas definitivas que pueden adoptarse cuando el examen de la evolución de los intercambios intracomunitarios revele un incremento significativo de las importaciones realizadas en la CEE, y cuando por dicha situación se pueda alcanzar o superar el límite máximo de importación del producto para la campaña de comercialización en curso. El apartado 3 de este artículo precisa que, en tal caso, la Comisión valorará la gravedad de la situación y decidirá, según el procedimiento del Comité de gestión, o bien la revisión al alza del límite máximo si el mercado en cuestión no ha sufrido perturbaciones significativas a consecuencia del desarrollo de las importaciones, o bien la limitación o la suspensión de las importaciones, pero únicamente en la medida y con la duración estrictamente necesarias para poner fin a la perturbación. La limitación o la suspensión de las importaciones pueden incluso referirse únicamente a determinadas regiones de la CEE. El último apartado prevé que «en ningún caso la aplicación del MCI podrá dar lugar a que los productos procedentes de España [...] reciban un trato menos favorable que aquéllos procedentes de los terceros países».

9 En virtud del artículo 89, apartado 1, del Acta de adhesión, el Consejo adoptó el Reglamento nº 569/86, antes citado, que determina las reglas generales de aplicación del MCI. Remitiéndose en el primer considerando de este reglamento al objetivo del MCI, que «es el seguimiento de la evolución de los intercambios y la aplicación de las medidas previstas por el Acta que ésta necesitaría» y, en su segundo considerando, «a orientaciones complementarias convenidas en el seno de la Conferencia», el Consejo estableció para la aplicación del MCI un sistema de certificados y de garantías cuyas características principales pueden describirse como sigue.

10 El artículo 1 de este Reglamento prevé, en su apartado 1, que el despacho al consumo de los productos sujetos al MCI sólo podrá efectuarse previa presentación de un certificado MCI, el cual, en virtud del apartado 4 de este mismo artículo, sólo podrá ser concedido para productos españoles por las autoridades de España. El apartado 3 de este mismo artículo prevé además que «la concesión del certificado MCI estará 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 esta garantía en todo o en parte si la operación no se realiza en ese plazo o sólo se realiza parcialmente». El artículo 3 de este Reglamento, por otra parte, ha establecido un sistema idéntico de certificados de importación MCI y de garantías para poder seguir la evolución de las importaciones de países terceros de la misma manera que la evolución de las importaciones comunitarias. Su artículo 4 prevé que «la concesión de los certificados MCI y de los certificados de importación MCI podrá ser limitada a determinados productos de un sector y es-

calonada durante el año» y que podrá fijarse un plazo para la expedición de los certificados.

11 En aplicación del artículo 7 del Reglamento nº 569/86, antes citado, el 28 de febrero de 1986 la Comisión adoptó el Reglamento nº 574/86 que determina las modalidades de aplicación del MCI. En particular, los artículos 2 y 6, apartado 2, de dicho Reglamento precisan, respectivamente, que el certificado MCI autoriza y obliga a vender la cantidad neta del producto designado durante el período de validez de aquél y que normalmente el certificado MCI se concede el quinto día hábil posterior a aquél en que se presentó la solicitud. El mismo día, la Comisión adoptó también el Reglamento nº 647/86, antes citado, en el cual estableció determinadas modalidades de aplicación relativas exclusivamente al MCI sobre productos del sector vitivinícola. En concreto, en el artículo 1 de este Reglamento se fijan los límites máximos de importación de los productos españoles del sector vitivinícola en el mercado de la Comunidad para las campañas 1985-1986 y 1986-1987. El artículo 4 determina los importes de las fianzas relativas a los certificados MCI, mientras que el artículo 3 precisa que «el período de validez de los certificados MCI contemplados en el artículo 2 del Reglamento nº 574/86 queda limitado a cuatro meses a partir de la fecha en que han sido expedidos».

12 Estos son los tres reglamentos, adoptados por las instituciones europeas para la aplicación y la gestión del MCI que han sido objeto de una demanda de suspensión de ejecución por parte de la demandante, en la medida en que afectan a los productos del sector vitivinícola, porque dicha parte estima que el régimen de certificados MCI acompañados de una garantía, que establecen, es incompatible con las disposiciones del Tratado CEE sobre la libre circulación de mercancías, con el principio de la seguridad jurídica, con el principio de proporcionalidad, con la regla de «standstill» prevista en los artículos 31 y 32 del Tratado CEE y con el principio de la preferencia comunitaria.

13 A tenor del artículo 185 del Tratado CEE, los recursos interpuestos ante el Tribunal de Justicia no tendrán efecto suspensivo. Sin embargo, el Tribunal podrá, si estima que las circunstancias así lo exigen, ordenar la suspensión de la ejecución de los actos impugnados.

14 Para que se pueda acordar la adopción de una medida provisional como la solicitada, el artículo 83, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento establece que las demandas de medidas provisionales especificarán los antecedentes de hecho y los fundamentos de derecho que justifiquen a primera vista la concesión de la medida provisional solicitada así como las circunstancias que dan lugar a la urgencia.

15 Según jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, el carácter urgente de una demanda de medidas provisionales, enunciado en el artículo 83, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento debe apreciarse en relación con la necesidad de adoptar una decisión provisional para evitar que la parte que solicita la medida provisional sufra un perjuicio grave e irreparable.

16 A este respecto, la parte demandante alega, para demostrar que el régimen establecido por los reglamentos antes citados crea un perjuicio grave a las exportaciones españolas, que el mecanismo adoptado ha hecho considerablemente más restrictivo el sistema del MCI, previsto en los artículos 81 a 85 del Acta de adhesión. Estima, en efecto, la parte demandante que el mecanismo de certificados MCI acompañados de una garantía, así como sus modalidades prácticas de aplicación tal como han sido expuestas en los apartados 9 a 11 de este auto, constituyen una carga importante para los operadores económicos y que éstos desde luego los consideran como tal. En apoyo de esta última afirmación, la parte demandante acompaña unos cuarenta télex procedentes de exportadores o importadores de vinos españoles que se incluyen en el anexo III de su demanda y que contienen las críticas de estos operadores económicos contra el régimen del certificado MCI acompañado de una garantía.

17 La parte demandante mantiene que estos diversos elementos ponen claramente de manifiesto que las modalidades del MCI, tal como han sido establecidas por los reglamentos en discusión, tienen por objeto, de hecho, no ya seguir la evolución de los intercambios, sino instaurar un obstáculo particularmente importante a las importaciones procedentes de España, de productos del sector vitivinícola, en tanto que el objetivo del MCI, que es seguir la evolución de los intercambios, y la aplicación eventual de las medidas previstas en el artículo 85 del Acta de adhesión, podrían alcanzarse holgadamente mediante la comunicación regular de informaciones estadísticas a la Comisión por parte de las autoridades aduaneras nacionales.

18 En las observaciones escritas que las partes demandadas han presentado ante el Tribunal de Justicia en el marco de este procedimiento de medidas provisionales, alegan como principal argumento que el régimen de certificados de MCI acompañados de una garantía constituye el único sistema que permite alcanzar el objetivo del MCI y aplicarlo de modo eficaz. La mayoría de las modalidades prácticas del régimen impugnado se ajustan además, en su opinión, al sistema de Derecho común que se aplica de antiguo a los Estados terceros y cuyo carácter necesario y apropiado ha reconocido el Tribunal de Justicia en su sentencia de 17 de diciembre de 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Rec. 1970, p. 1125).

19 La parte demandante alega también que el perjuicio que en su opinión ha sufrido como consecuencia del establecimiento del régimen de certificados MCI acompañados de una garantía es asimismo irreparable. Estima, en efecto, que tal régimen penaliza duramente las exportaciones españolas, gravándolas con un número considerable de formalidades y gastos suplementarios y que incluso ha provocado una caída importante de dichas exportaciones. Por consiguiente, añade, los exportadores españoles están perdiendo sus cuotas de mercado y sus ventas en la Comunidad, situación que, de perdurar mientras se desarrolle el procedimiento sobre el fondo ante el Tribunal de Justicia, puede ocasionar pérdidas de mercado irreparables.

20 Con objeto de demostrar la realidad y la amplitud de la caída de las exportaciones españolas de productos del sector vitivinícola a la Comunidad de los Diez, la parte demandante se refiere a dos cuadros estadísticos que figuran en el anexo IV de su demanda de medidas provisionales. El primer cuadro muestra una comparación de las exportaciones de diferentes tipos de vino español realizadas efectivamente en el curso de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del MCI, es decir, los meses de marzo y abril de 1986, con respecto a la media mensual de las exportaciones realizadas en 1985. El segundo cuadro expone los límites indicativos de las exportaciones por categorías de vinos para seis meses, la cantidad que podía exportarse cada mes dentro de esos límites y las exportaciones efectivamente realizadas en el curso de los meses de marzo y abril de 1986. La parte demandante pone de manifiesto a este respecto que, según sus cálculos, para todos los tipos de vinos las exportaciones efectivamente realizadas no han alcanzado, en el mejor de los casos, más que las tres cuartas partes de la cantidad que podía exportarse sin rebasar el límite indicativo.

21 Entiende la parte demandante que el primer cuadro que presenta demuestra de manera evidente que, para todos los tipos de vinos, exceptuados los blancos de una determinada calidad, las exportaciones efectivamente realizadas en marzo y abril de 1986 se sitúan netamente por debajo de la media mensual de 1985. Este fenómeno resulta, en su opinión, particularmente apreciable en los vinos blancos de mesa y en los vinos rosados y tintos de mesa, cuyas exportaciones en marzo y abril no alcanzan sino un porcentaje de entre el 15 y el 26 % de la media mensual de 1985. Esta caída de las exportaciones es, según ella, consecuencia directa de la instauración del régimen de certificados MCI acompañados de una garantía.

22 Las partes demandadas rechazan, apoyándose en datos numéricos, que se haya producido una caída de las exportaciones españolas de productos vitivinícolas como consecuencia de la entrada en vigor, el 1 de marzo de 1986, del MCI. Presentan en concreto, un cuadro de cifras, que figura como anexo a sus observacio-

nes, en el que se expone una comparación entre la media mensual de las exportaciones efectivas, calculadas sobre la base de las exportaciones realizadas en los años 1982, 1983 y 1984, y los certificados concedidos durante los meses de marzo, abril y mayo de 1986. Al ser las cifras de los certificados superiores a la media mensual de las exportaciones, deducen las demandadas que las exportaciones a la Comunidad de los Diez han aumentado ligeramente desde el 1 de marzo de 1986.

23 Hacen presente las demandadas, por otra parte, que, incluso si se llegara a probar que las exportaciones españolas de productos del sector vitivinícola hubieran flexionado a la baja tras la entrada en vigor del MCI, no habría de imputarse esa baja necesariamente a este mecanismo. Se podría explicar fácilmente por el cambio del régimen administrativo de estas exportaciones, que hubiera podido incitar a los operadores, bien a anticipar sus operaciones antes de la aplicación de este sistema, bien a retrasar sus exportaciones a la espera de conocer mejor el funcionamiento del mismo.

24 En contestación a una pregunta formulada en la vista, la parte demandante presentó al Tribunal de Justicia cifras relativas a los meses de enero, febrero y mayo de 1986, que completan el primer cuadro estadístico al que se refiere el apartado 20 del presente auto.

25 A la vista de cuanto antecede, hay que hacer constar que los datos numéricos que presentan las partes son muy diferentes y conducen a conclusiones diametralmente opuestas. Para poder determinar si hay un perjuicio grave e irreparable, parece necesario examinar en profundidad las estadísticas aducidas por las dos partes.

26 A tal fin es preciso convenir, como bien ha señalado la parte demandante en la vista, que las instituciones europeas, en los datos numéricos que han presentado al Tribunal de Justicia, comparan dos cosas que no parecen comparables, a saber, las importaciones efectivas y las solicitudes de certificados. En efecto, la concesión de un certificado en un mes no significa necesariamente que haya tenido lugar una importación durante dicho mes, sino simplemente que puede tener lugar en los cuatro meses siguientes al día de su concesión, ya que el artículo 3 del Reglamento nº 647/86 de la Comisión, antes citado, precisa que el plazo de validez de este certificado es de cuatro meses a partir de la fecha en que ha sido expedido. Las consecuencias que las partes demandadas deducen de estos datos parecen pues inaceptables a primera vista.

27 En cuanto a los datos estadísticos aportados por la parte demandante, hay que considerar que, si bien parecen contener elementos significativos para la apreciación de un eventual perjuicio grave e irreparable, no bastan de todas maneras para demostrar su existencia, y ello por los dos motivos principales que se indican a continuación.

28 En primer lugar, resulta de esos datos que las exportaciones españolas de vinos de mesa han disminuido de manera considerable, pero que, por el contrario, las exportaciones de vinos de calidad no han disminuido apenas y en algunos casos incluso han aumentado, como por ejemplo el vino blanco. Las cifras presentadas con respecto a los meses de enero y febrero de 1986 revelan que ya se había producido una baja bastante considerable en las exportaciones de vinos de mesa sin que para justificar tal descenso se haya propuesto ninguna explicación satisfactoria. Por tanto, y a la vista de los elementos de información actualmente en poder del Tribunal de Justicia, el Presidente estima que por el momento no es posible establecer un vínculo de causalidad entre la aplicación del MCI y la baja que se aprecia en las exportaciones de determinados tipos de vinos.

29 Por otra parte, conviene recordar que el artículo 3 del Reglamento nº 647/86, antes citado, prevé que el plazo de validez de un certificado MCI es de cuatro meses a partir de su expedición. La Comisión ha precisado en la vista que, a causa de problemas administrativos, el sistema de certificado MCI acompañado de una garantía no había podido empezar a ser operativo en la práctica más que el 13 de marzo de 1986. Resulta, pues, que los datos alegados por la parte demandante, cualquiera que sea su pertinencia, no se referían a un período lo bastante largo como para que el Tribunal de Justicia se pueda hacer una idea real de la situación. Parece al menos que el período de referencia debería ser de cuatro meses como mínimo a partir de la fecha de efectiva entrada en vigor del sistema, es decir, que debería extenderse hasta el 13 de julio de 1986 por lo menos. Puesto que el artículo 1, apartado 1, párrafo 1, del Reglamento nº 647/86 fija un límite indicativo para la importación de productos españoles del sector vitivinícola en el mercado de la Comunidad para la campaña 1985-1986 del 1 de marzo de 1986 al 31 de agosto de 1986, resultaría todavía más lógico que el citado período de referencia se prolongara hasta la última fecha citada.

30 Resulta de cuanto antecede que la parte demandante no ha conseguido aportar elementos que demuestren que la aplicación del MCI cause un perjuicio grave a sus exportaciones en el sector vitivinícola. En cuanto al carácter irreparable del

eventual perjuicio, la parte demandante no ha sabido demostrar que una caída de las exportaciones, sobre todo cuando se produce únicamente en el sector de los vinos de mesa, conduzca necesariamente a una pérdida de ciertos mercados.

31 Puesto que la parte demandante no ha conseguido demostrar la urgencia exigida por el artículo 83, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, no parece necesario examinar si los fundamentos de hecho y los fundamentos de derecho invocados por ella podrían justificar, a primera vista, la concesión de la medida provisional solicitada.

En virtud de todo lo expuesto,

EL PRESIDENTE,

pronunciándose con carácter provisional,

resuelve:

1) Desestimar la demanda de medidas provisionales.

2) Reservar la decisión sobre las costas.

Dictado en Luxemburgo, el 9 de julio de 1986.

El Secretario

P. Heim

El Presidente

A. J. Mackenzie Stuart