CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MARCO DARMON
presentadas el 16 de junio de 1987 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

I. Delimitación y objeto del litigio

1. El resultado de la presente acción de anulación depende de la interpretación, en el sistema general del «Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados» (en lo sucesivo, «Acta de adhesión»),[1] de las disposiciones en virtud de las cuales dicho Acta instauró, para ciertos productos agrícolas, un «mecanismo complementario de los intercambios» (en lo sucesivo, «MCI»). La apreciación que merezca el dispositivo que pone en práctica dicho mecanismo, tal y como resulta de los diferentes Reglamentos impugnados, es, en verdad, función de las características específicas del Acta de adhesión, instrumento destinado a crear, en el curso de un período transitorio, las condiciones favorables de la integración de los nuevos Estados miembros en el conjunto comunitario al que se adhieren y, en su caso, fundándose en normas que exceptúan el derecho común que regula la Comunidad que les acoge.

2. Delimitemos el objeto del recurso. Según resulta del expediente, España no cuestiona ni el MCI en cuanto tal, ni siquiera la necesidad de que las instituciones adopten medidas de aplicación. Lo que se critica es la legalidad de las modalidades escogidas a tal efecto, en particular la sumisión de las exportaciones españolas a la Comunidad, en su composición anterior a la adhesión (en lo sucesivo, «Comunidad de los Diez»), a un régimen de certificados y de garantías. El acto que principalmente se cuestiona es el Reglamento nº 569/86 del Consejo, de 25 de febrero de 1986,[2] «por el que se establecen las reglas generales de aplicación del mecanismo complementario aplicable a los intercambios».

3. En sustancia, el Gobierno español sostiene que el régimen de vigilancia de los intercambios que se establece no puede conceptuarse como una simple medida de ejecución de las disposiciones del Acta de adhesión relativas al MCI, puesto que, a su entender, añade a este mecanismo obstáculos suplementarios a los intercambios de los productos que están sometidos al mismo. Más en concreto, el Estado demandante considera que el Consejo ha:

— instaurado un sistema con respecto al cual España había manifestado expresamente su desacuerdo en el curso de las negociaciones, contrariamente a lo que resulta del segundo considerando del Reglamento nº 569/86;

— suscitado obstáculos a los intercambios contrarios a las normas del Acta de adhesión y del Tratado CEE sobre la libre circulación de mercancías, situando así a los interesados en una situación de incertidumbre por lo que respecta a la

* Traducido del francés.

1 — Publicada en el DO L 302 de 15.11.1985, p. 23.

2 — DO L 55, p. 106.

realización de sus operaciones y agravando el régimen aplicado antes de la adhesión a ciertos productos sometidos al MCI;

— establecido un régimen de vigilancia que no puede considerarse, siempre según la parte actora, como necesario con respecto al objetivo perseguido;

— finalmente, prescindido del principio de la preferencia comunitaria en perjuicio de los productos españoles.

4. En lo que se refiere a los demás Reglamentos que emanan de la Comisión y a los que se refiere el recurso, cabe distinguir el Reglamento nº 574/86 que completa, precisándolas, las normas generales fijadas por el Reglamento de base,[3] respecto a los demás que vienen a aplicar el régimen general de vigilancia a determinados productos sometidos al MCI.[4] Estos Reglamentos específicos sólo son contestados en cuanto concretan el régimen establecido. Su legalidad se fundamenta, por tanto, en la de estos dos Reglamentos. La solución al presente litigio debe buscarse en los límites así trazados. A tal fin, conviene en primer lugar analizar los elementos constitutivos del MCI y del régimen de vigilancia contestado (punto II) antes de emitir un juicio sobre los diferentes motivos alegados por la parte demandante (punto III).

II. El MCI y el régimen de vigilancia

5. Para apreciar la conformidad con el Derecho comunitario del régimen de vigilancia de los intercambios instaurado por los Reglamentos anteriormente citados, conviene situar al MCI en el conjunto de las disposiciones que regulan la adhesión de España, analizar su estructura interna y definir su objeto.

6. El apartado 2 del artículo 1 del Tratado de adhesión celebrado entre los diez Estados miembros que entonces componían la Comunidad Europea, por una parte, y España y Portugal, por otra parte, reenvía al Acta de adhesión que forma parte integrante del mismo, en cuanto a la determinación de «las condiciones de admisión» y a «las adaptaciones de los Tratados» originarios.[5] En efecto, si bien, según el artículo 2 de dicha Acta,

«desde el momento de la adhesión, las disposiciones de los Tratados originarios y los actos adoptados por las instituciones de las Comunidades antes de la adhesión obligan a los nuevos Estados miembros»,

el mismo artículo precisa que tales normas originarias y derivadas

«serán aplicables en dichos Estados *en las condiciones previstas* en estos Tratados *y en la presente Acta*».[6]

Como ha subrayado este Tribunal de Justicia a propósito de un artículo análogo que figura en el Acta de adhesión de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido, tal disposición

«pone de relieve la integración de los nuevos Estados miembros en la Comunidad en cuanto objetivo fundamental de dicha Acta».[7]

3 — Reglamento nº 574/86, de 28 de febrero de 1986 (DO L 57, p. 1).

4 — Los Reglamentos nº 624/86, de 28 de febrero de 1986, y nº 647/86, del mismo día, se refieren, respectivamente, a los intercambios con España de patatas tempranas y de productos del sector vitivinícola (DO L 60, respectivamente pp. 1 y 50). Los Reglamentos nº 641/86 y nº 643/86 conciernen, respectivamente, a los productos transformados a base de frutas y hortalizas y a los productos del sector de las plantas vivas y de la floricultura importados en Portugal (DO L 60, pp. 34 y 39, respectivamente).

5 — Publicado en el DO L 302 de 15.11.1985, p. 9. Una disposición análoga figura en la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas de 11 de junio de 1985 relativa a la adhesión de los dos nuevos Estados miembros a la CECA (DO L 302, p. 5).

6 — La cursiva es nuestra.

7 — Asunto 231/78, Reino Unido, Rec. 1979, p. 1447, apartado 11 *(traducción provisional)*.

El régimen jurídico de la adhesión está, pues, determinado por las normas del Derecho común comunitario, a las cuales están sujetos los diez Estados miembros, con las adecuaciones que efectúa el Acta de adhesión. En este sentido, su artículo 9 consagra el carácter global de la misma en cuanto excepción temporal, puesto que:

«la aplicación de los Tratados originarios y de los actos adoptados por las instituciones estará sujeta, *con carácter transitorio,* a las *excepciones* previstas en la presente Acta». [8]

El Acta de adhesión de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido es aún más explícita, puesto que precisa que tales excepciones temporales están previstas «para facilitar la adaptación de los nuevos Estados miembros a las normas en vigor en el seno de las Comunidades» [7]. Como veremos, el MCI se inscribe perfectamente en tal finalidad.

7. En cuanto trama de la integración de los nuevos Estados miembros en la Comunidad Europea, el Acta de adhesión trata pues de organizar, en particular en los ámbitos más sensibles, fases de transición progresivas hacia una integración definitiva. A tal fin, puede incluir disposiciones que exceptúan temporalmente las normas del Derecho común comunitario, siempre que se trate de medidas provisionales justificadas por el objetivo que se trata de alcanzar. No debe sorprendernos, a este respecto, que el Acta de adhesión de España trate, en gran parte, de las medidas transitorias aplicables a la agricultura. Son conocidas las expectativas y las inquietudes que ha suscitado la adhesión respecto a este aspecto delicado. Al tratarse de una política común tan desarrollada y compleja, las excepciones transitorias constituyen en este ámbito una condición esencial del éxito de la adhesión.

8. Las medidas transitorias referentes a España se rigen por el título II del Acta de adhesión, cuyo capítulo 3 se consagra exclusivamente a la agricultura. Cubre todos los productos agrícolas, salvo los del sector de la pesca. [9] Prevé, salvo excepciones, un período de transición de diez años. [10] Al igual que lo hacen las partes en el litigio, nos referiremos esencialmente a las disposiciones aplicables a España, ya que las relativas a Portugal son análogas en lo esencial. Además de las normas específicas de determinadas organizaciones comunes de mercado contempladas en los artículos 92 y siguientes, dicho capítulo 3 incluye disposiciones generales. Prevén éstas una aproximación progresiva en materia de precios entre los españoles y los de la Comunidad de los Diez, cubriéndose normalmente su diferencia transitoria mediante montantes compensatorios de adhesión, [11] el desmantelamiento de los derechos de aduana [12] y la supresión de las ayudas nacionales. [13] Pero la disposición más original es la que establece un *mecanismo complementario de los intercambios* entre España y la Comunidad de los Diez a partir del 1 de marzo de 1986, salvo para las frutas y hortalizas, a las que sólo será aplicable a partir del 1 de enero de 1990. [14] Debemos precisar que dicho mecanismo rige, según los productos sometidos al mismo,

8 — La cursiva es nuestra.

7 — Asunto 231/78, Reino Unido, Rec. 1979, p. 1447, apartado 11 *(traducción provisional).*

9 — Apartado 1 del artículo 67 del Acta de adhesión.

10 — Apartado 3 del artículo 67 del Acta de adhesión.

11 — Artículos 68 y siguientes del Acta de adhesión.

12 — Artículo 75 del Acta de adhesión.

13 — Artículo 80 del Acta de adhesión.

14 — Apartado 1 del artículo 81 del Acta de adhesión.

por una parte, los intercambios entre la Comunidad de los Diez y los dos nuevos Estados miembros, [15] y, por otra parte, entre España y Portugal. [16]

9. Tal y como se desprende de las disposiciones que definen su contenido y su funcionamiento, el MCI constituye un *mecanismo regulador de los intercambios* de ciertos productos, enumerados con carácter limitativo en el apartado 2 del artículo 81, cuyo carácter «sensible», en especial para los operadores económicos de la Comunidad de los Diez, piénsese en el vino y en las frutas y hortalizas, exigía un sistema particular de adaptación. Este régimen es de aplicación recíproca, aun cuando la «sensibilidad» de los respectivos mercados requiera una diferenciación de los productos afectados según el sentido de los intercambios.

10. El mecanismo instaurado se basa en la fijación de un límite máximo de importación, garantizado por el examen de la evolución del volumen de los intercambios que permite, en su caso, desencadenar un procedimiento de salvaguardia. En este tríptico, la clave de bóveda del mecanismo está constituida por la determinación, al comienzo de cada campaña de comercialización del producto,

«de un límite máximo indicativo de importaciones en el mercado correspondiente». [17]

Este *umbral cuantitativo,* elaborado a partir de previsiones de producción o de consumo en los mercados afectados, proyectadas según un «calendario» de evolución, es objeto de una reevaluación anual, conforme a las disposiciones del apartado 2 del artículo 83. Dado su carácter indicativo, el límite máximo de importaciones aparece como el tope anual previsible de lo que puede tolerar el mercado de destino sin que éste se desequilibre. Se garantiza su respeto mediante el desencadenamiento de un procedimiento de salvaguardia, cuando la Comisión comprueba que la evolución de las importaciones reúne las dos condiciones acumulativas enunciadas por el apartado 1 del artículo 85 y, por consiguiente, que existe la posibilidad de una perturbación. En tal caso puede tomar medidas inmediatas, de carácter precautorio, seguidas ulteriormente por medidas «definitivas». Según el apartado 3 del artículo 85, estas últimas pueden llevar a la Comisión, en función del carácter significativo o no de la perturbación, sea a revisar el límite máximo indicativo, sea a suspender o a limitar las importaciones.

11. Las piezas del mecanismo así descrito ponen de relieve su doble objeto. El más aparente es el de *prevenir, disuadiéndola,* toda importación masiva y brutal que pudiera desestabilizar los mercados de productos agrícolas sensibles. El otro objeto es el *desarrollo progresivo de los intercambios,* a fin de integrar los mercados agrícolas afectados. Tanto el uno como el otro concurren, mediante la regulación de los intercambios que instaura el MCI, a la realización de los objetivos mismos de la política agrícola común, tal y como resultan del artículo 39 del Tratado CEE, en particular aquellos tendentes a «garantizar [...] un nivel de vida equitativo a la población agrícola» y a «estabilizar los mercados».

12. El MCI aparece, desde un principio, como un *instrumento de protección* de pro-

15 — Artículos 81 y siguientes del Acta de adhesión para los intercambios con España, y 249 y siguientes, en relación con el anexo XXII del Acta de adhesión, para los realizados con Portugal.

16 — Artículos 88 y 256 del Acta de adhesión y Reglamento nº 3792/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, por el que se define el régimen aplicable en los intercambios de productos agrícolas entre España y Portugal (DO L 367, p. 7).

17 — Párrafo 2, *in fine,* del apartado 1 del artículo 83.

ductos «sensibles» cuyo efecto disuasivo se basa en la fijación de un umbral de importación tolerable para el mercado destinatario, en el control de los intercambios y en la amenaza del eventual desencadenamiento de un sistema de salvaguardia, cuando su desarrollo no corresponda a las posibilidades reales de absorción de dicho mercado. La Comisión dispone, para la puesta en práctica del mecanismo de salvaguardia, de un considerable margen de apreciación. Es la Comisión quien procede al «estudio de la evolución de los intercambios intracomunitarios» y quien aprecia dicha evolución en función de las dos condiciones acumulativas que desencadenan la salvaguardia. En cuanto a estas últimas, no podemos dejar de observar, por una parte, que, si bien se exige que el aumento de las importaciones sea significativo, tal incremento puede referirse tanto a las importaciones «realizadas» como a las «*previsibles*» y, por otra parte, que basta, para que se desencadene la salvaguardia, con que la Comisión considere que el *ritmo* de ese aumento «*conduce* a que se pueda alcanzar o superar el límite máximo indicativo». Esta apreciación puede efectuarse «para la campaña de comercialización en curso [o para] parte de la misma». [18] En efecto, junto al límite máximo indicativo anual y global, pueden fijarse techos intermedios, escalonados a todo lo largo de la campaña de los productos en cuestión. [19] El margen de apreciación de la Comisión se refiere también a los medios de protección del mercado que considere amenazado, puesto que el Acta de adhesión no define la naturaleza de las medidas precautorias a decidir, sin que se enuncien, como posibles ejemplos, más que dos tipos de medidas definitivas. Como ha señalado la parte demandante, la falta de perturbaciones significativas puede llevar simplemente a «la revisión del límite máximo indicativo», [20] es decir, de hecho, a su elevación, cuando la Comisión estime que el mercado está en condiciones de absorber el alza de las importaciones. En cambio, la existencia de tales efectos puede entrañar,

«en función de la *gravedad* de la situación, *apreciada en particular sobre la base del desarrollo de los precios de mercado y de las cantidades que son 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».

Estas últimas medidas, calificadas de «restrictivas»,

«sólo podrán tomarse en la medida y para la duración estrictamente necesarias para poner fin a la perturbación». [21]

El Acta de adhesión ofrece, pues, a la Comisión alternativas cuya puesta en práctica está en función de la apreciación discrecional que ejerza sobre la concurrencia o no de las dos condiciones de desencadenamiento del sistema de salvaguardia instaurado por el artículo 85. Ahora bien, este último se basa en su totalidad en «el estudio [por la Comisión] de la evolución de los intercambios intracomunitarios». [22]

13. Con todo, no puede reducirse el MCI a un simple mecanismo de salvaguardia. Más allá del efecto disuasivo que persigue su instauración, tiende a crear las condiciones favorables para que los productos afectados se beneficien, a la expiración del período de

18 — Apartado 1 del artículo 85.

19 — Última frase del apartado 2 del artículo 83.

20 — Letra *a* del apartado 3 del artículo 85.

** Como ya se ha señalado en nota de la p. 2124 en el caso de autos (versión española), la versión española del Acta difiere en este punto de *todas* las demás versiones lingüísticas, cuyo tenor literal se reproduce aquí *(N. del T.)*.

21 — Letra *b* del apartado 3 del artículo 85.

22 — Apartado 1 del artículo 85, ya citado.

transición, del régimen comunitario de Derecho común. Garantiza así una regulación de los intercambios con vistas a una *integración progresiva* de los productos sometidos al mismo. Los límites máximos indicativos de importación deben reevaluarse anualmente según una cierta «tasa de incremento», de manera que

«las fijaciones sucesivas de los límites [máximos] indicativos [implican] 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*».[23]

El carácter «indicativo» de los límites máximos explica su relativa flexibilidad: además de ser objeto de una nueva evaluación cada año, podrán ser revisados al alza por anticipado y, en su caso, a la baja, cuando se produzca una perturbación significativa.

14. Así, el techo máximo indicativo actúa como umbral de protección del mercado y designa el nivel de integración posible de los productos importados. La Comisión, por consiguiente, debe tener en cuenta, en la gestión del MCI, esta doble función. Situado en la confluencia entre los intereses de los Estados adherentes, por una parte, y de la Comunidad de los Diez, por otra parte, este mecanismo favorece el «habituamiento» recíproco de sus operadores respectivos a la competencia de los productos que están sometidos al mismo. La vigilancia constante y precisa de los intercambios es, pues, primordial para garantizar el pleno efecto del MCI. A este respecto, la información debe responder a dos exigencias: ser fiable y permitir a la Comisión que actúe a su debido tiempo. El régimen establecido por los Reglamentos impugnados debe, pues, ser juzgado teniendo en cuenta dichas consideraciones.

15. Aunque revista ciertos caracteres coercitivos para los operadores afectados, este dispositivo de vigilancia de los intercambios está regido por el doble objetivo, anteriormente señalado, que persigue el MCI. Como subrayan con razón las instituciones demandadas, la plena eficacia del MCI supone un conocimiento estadístico de la evolución de los intercambios *tan próxima a la realidad como sea posible*, y por tanto *fiable*, y además una *información rápida* sobre los flujos de mercancías. La Comisión puede así actuar *a su debido tiempo* y *con pleno conocimiento de causa*. El funcionamiento del mecanismo, tanto en los momentos normales como en caso de situación de crisis, descansa plenamente sobre el «estudio [por parte de la Comisión] de la evolución de los intercambios», en las condiciones de discrecionalidad en su apreciación que anteriormente hemos descrito. En verdad, el sistema del MCI postula una vigilancia *permanente*, y por ello sus medidas de aplicación no pueden reducirse, contra lo que parece sostener el Estado demandante, a la definición exclusivamente de las condiciones de intervención de la Comisión con carácter de medidas de salvaguardia. Solamente esta vigilancia constante puede, al mismo tiempo, prevenir las medidas de salvaguardia merced a la anticipación que permite y, en su caso, garantizar la aplicación de estas últimas con plena conciencia. Por otra parte, el desencadenamiento «automático», como subraya el Consejo, del sistema de salvaguardia, tan pronto como concurra, según la apreciación de la Comisión, la doble condición relativa a la evolución de los intercambios, requiere tam-

23 — Apartado 2 del artículo 83 (la cursiva es nuestra).

bién que esta última institución disponga de datos estadísticos próximos a la realidad inmediata. Igualmente, y más allá de la gravedad de ciertas medidas definitivas, la opción por la Comisión entre la simple revisión del límite máximo y las «medidas restrictivas» que conducen al bloqueo de las importaciones suponen, para no carecer de significado, que esta institución pueda adquirir una idea muy precisa del grado de perturbación apreciable. El estudio de los intercambios, teniendo en cuenta las consecuencias que la Comisión debe deducir del mismo, ha de ser pues tanto más «a fondo» cuanto que tal institución dispone de un margen discrecional de apreciación sobre la evolución de las importaciones y sobre las medidas precautorias o definitivas que adopta como respuesta a la misma.

16. En esta lógica se inscribe el sistema de gestión del MCI. Al subordinar el despacho al consumo en un Estado miembro a la expedición de un certificado, que puede diferirse al quinto día laborable siguiente a la solicitud,[24] el régimen instaurado permite a la Comisión el seguimiento del ritmo de los intercambios. El depósito de una garantía es, a este respecto, el complemento indispensable de los certificados MCI. Garantiza a la Comisión un conocimiento exacto de la situación en cada mercado de destino, puesto que las cantidades para las que se solicitan deberán ser normalmente exportadas durante la duración de su validez. En este estadio del examen realizado, el régimen impugnado no incurre, a nuestro entender, en ninguno de los motivos de anulación que alega la parte demandante.

III. Motivos de anulación que alega la parte demandante

17. En sustancia, los motivos que se articulan contra la legalidad del régimen de vigilancia descansan en una cierta disociación entre dicho régimen y el MCI que ponen en práctica. Teniendo en cuenta lo ya expuesto, los motivos que se dirigen contra el régimen de certificados y de garantías encuentran, en realidad, su respuesta en las mismas disposiciones que regulan el MCI. Hay dos series de factores que son determinantes para el enjuiciamiento de la conformidad del sistema en cuestión con respecto al Acta de adhesión.

18. En primer lugar, el carácter global de excepción temporal al principio de libertad de los intercambios intracomunitarios que reviste el propio MCI impone, como señala la parte demandante, una interpretación restrictiva de la exceptuación transitoria así organizada. En la sentencia 231/78, antes citada, este Tribunal de Justicia ha subrayado que un Acta de adhesión, cualesquiera que sean sus disposiciones de exceptuación, debe no obstante interpretarse

«teniendo en cuenta los fundamentos y el sistema de la Comunidad, tal como han sido fijados por el Tratado».

Con referencia precisamente a la eliminación de las restricciones cuantitativas contemplada en los artículos 30 y siguientes del Tratado CEE, consideraba este Tribunal:

«la importancia de esta prohibición para la realización de la libertad en los intercambios entre los Estados miembros se opone a toda interpretación extensiva de las reservas o de las excepciones al respecto que prevé el Acta de adhesión»[25] *(traducción provisional).*

24 — Plazo previsto por el apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 574/86, conforme al apartado 2 del artículo 4 del Reglamento de base.

25 — Asunto 231/78, ya citado, apartados 12 y 13.

Las mismas consideraciones deben regir la interpretación del Acta de adhesión relativa a España y Portugal puesto que el MCI constituye un instrumento de regulación y de control de los intercambios, que exceptúa el principio establecido en la materia por las disposiciones combinadas del artículo 30 y del apartado 2 del artículo 38 del Tratado CEE. En este caso, los motivos basados en dicho principio deben llevarnos, pues, a verificar si el régimen de vigilancia establecido por los Reglamentos impugnados no va *más allá* del mecanismo de excepción temporal previsto por el Acta de adhesión.

19. A continuación, es preciso tener en cuenta, puesto que se trata de definir las medidas adecuadas para aplicar plenamente un dispositivo instaurado por el Acta de adhesión, la extensión de las competencias de ejecución reconocidas, a este respecto, a las instituciones. Conforme al párrafo 1 del apartado 1 del artículo 89 del Acta,

«a no ser que en casos específicos se disponga otra cosa, el Consejo [...] adoptará las disposiciones necesarias para la aplicación» *(traducción provisional)*

del conjunto de las disposiciones en el ámbito agrícola. Mediante una jurisprudencia constante, este Tribunal de Justicia ha subrayado:

«es preciso [...] reconocer a las instituciones comunitarias *un amplio margen de apreciación* en materia de política agrícola común, teniendo en cuenta las responsabilidades que les atribuye el Tratado» [26] *(traducción provisional).*

20. Tal es la perspectiva en la que deben, a nuestro entender, examinarse los motivos basados en la violación de los principios de libre circulación de mercancías y de proporcionalidad: verificar si los medios reglamentarios puestos en práctica por el Consejo y la Comisión están en relación objetiva y necesaria con las finalidades del MCI que tratan de alcanzar. [27] Esta orientación equivale, pues, a concentrar lo esencial del análisis sobre la cuestión de la proporcionalidad. En cuanto a los motivos basados en la violación del principio de preferencia comunitaria y del defecto de motivación se tratarán en último lugar, a la luz de las respuestas ofrecidas a los motivos precedentes.

a) *Violación del principio de libre circulación de mercancías*

21. El Estado español reivindica, en cuanto Estado miembro de pleno derecho, la aplicación íntegra del principio de libre circulación de mercancías. En su virtud, la parte demandante articula tres motivos, alegando restricciones a los intercambios, violación del principio de seguridad jurídica y de la cláusula de standstill enunciada en los artículos 31 y 32 del Tratado CEE. Ninguno de ellos nos parece fundado.

22. Si bien es verdad que el artículo 42 del Acta de adhesión enuncia la aplicación, desde el momento de su entrada en vigor, del principio de la *supresión de las restricciones cuantitativas a los intercambios* y de las *medidas de efecto equivalente,* su artículo 67, disposición general que introduce el capítulo relativo a la agricultura, precisa en su apartado 2 que las normas previstas en dicha Acta rigen los productos agrícolas «salvo disposición en contrario del presente capítulo». Igualmente, el apartado 1 del artículo

26 — Sentencia de 11 de marzo de 1987, Société Vandemoortele, 27/85, apartado 31 (la cursiva es nuestra).

27 — Véase el primero y segundo considerandos del Reglamento nº 569/86, así como el primer considerando del Reglamento nº 574/86.

76 del Acta prevé, para los productos comprendidos en una organización común de mercado, que esta norma se aplicará «salvo lo dispuesto en contrario en el presente capítulo«. Tanto el carácter de exceptuación que revisten tales disposiciones como el análisis del MCI ponen de relieve que este mecanismo tiene naturaleza de obstáculo con respecto a los productos a él sometidos. Pero, como hemos visto, no se trata sino de una excepción *relativa y transitoria.* Las instituciones, al respetar los principios del Derecho comunitario a la hora de determinar los medios adecuados para asegurar la plena aplicación del MCI, lo hacían pues con la reserva de tales modulaciones. Lo hasta ahora constatado basta para considerar que la instauración de un régimen de vigilancia de las importaciones, así como los obstáculos a los intercambios que necesariamente implica dicho régimen, no sólamente no resultan, *en cuanto tales obstáculos,* contrarios a las disposiciones pertinentes del Acta de adhesión, sino que incluso vienen *exigidos* por estas últimas, ya que el régimen del MCI no puede funcionar más que sobre la base de informaciones fiables y actuales. En este sentido, la referencia que hace España a la jurisprudencia constante de este Tribunal que prohíbe el mantenimiento, incluso formal, de licencias que condicionen los intercambios, *a fortiori* si va acompañado de una fianza, carece de pertinencia. En efecto, no estamos en presencia de un régimen *nacional* contrario al pacto comunitario, sino de un régimen *recíproco* adoptado en aplicación de un mecanismo comunitario que establece una excepción provisional a dicho pacto.

23. En lo que se refiere a la infracción del *principio de seguridad jurídica,* el MCI es, por su propia naturaleza, una fuente de incertidumbre para los operadores. Los límites máximos de importación sólo se fijan con carácter «indicativo», la lista de los productos a los que se aplica puede modificarse en las condiciones fijadas por el apartado 3 del artículo 81 del Acta de adhesión. Más aún, para desencadenar el sistema de salvaguardia, basta que se haya comprobado un incremento «significativo» de las importaciones. En cuanto a la lesión de la seguridad jurídica que resulta más específicamente de ciertas modalidades del régimen en cuestión, puede observarse lo siguiente. Si bien la liberación de la fianza puede depender, como ha sostenido España, de la diligencia del cocontratante que tenga en su poder el certificado MCI, es preciso observar también que «la presentación del documento aduanero de despacho al consumo, o bien de una copia o fotocopia certificadas conformes del mismo», por parte de las autoridades nacionales, «podrá considerarse *igualmente* como prueba del despacho al consumo».[28]

En cuanto al argumento según el cual los derechos conferidos por los certificados MCI pueden ser en cualquier momento retirados para uno o varios Estados miembros, procede constatar que las disposiciones del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 569/86, completadas por el artículo 15 del Reglamento nº 574/86, sólo prevén la limitación de la validez de dichos certificados para el caso de «aplicación regional» de las medidas de suspensión o de limitación de los certificados. Esta facultad no es sino la puesta en práctica, mediante la acción de los certificados, de las disposiciones del último párrafo del apartado 3 del artículo 85 del Acta de adhesión, según las cuales tales medidas retrictivas «podrán limitarse a las importaciones con destino a regiones determinadas» de la Comunidad de los Diez, a reserva de que «contengan disposiciones apropiadas que permitan evitar desviaciones del

28 — Párrafo 2 del apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 574/86 (la cursiva es nuestra).

tráfico». Según la parte actora, otras dos disposiciones comprometen también la seguridad jurídica. El apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 569/86 permite limitar a ciertos productos o escalonar a lo largo de un tiempo la expedición de certificados. El escalonamiento se funda en la propia Acta de adhesión, según la cual, «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».[29] El efecto de incertidumbre no puede, pues, atribuirse al Reglamento del Consejo mismo. En cuanto a la limitación, aun suponiendo que pueda suscitar dudas entre los operadores respecto a los productos sometidos al régimen de vigilancia, sólo estaría viciada de ilegalidad si resultara carecer de relación con el objetivo perseguido en el marco de excepctuación ya descrito. Es, pues, desde el ángulo de la proporcionalidad como deberá ser enjuiciado. Lo mismo ocurre con el plazo de espera para la obtención del certificado resultante del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 574/86, que también alega en este epígrafe la parte demandante.

24. Al igual que los motivos precedentes, el imputado a la violación de la *regla de «standstill»* tampoco puede estimarse. La constatación de que dos de los tres tipos de productos exportados de España a la Comunidad de los Diez y sujetos al MCI no estaban sometidos, antes de la adhesión, a restricciones similares a las que resultan de la reglamentación impugnada no puede afectar en modo alguno, por sí sola, a la legalidad de esta última. ¿Cómo podrían, en efecto, compararse, teniendo en cuenta la *novación* producida en las relaciones entre España y la Comunidad de los Diez, el régimen aplicable, antes de la adhesión, a los intercambios entre España, que era entonces tercer país, y la CEE, con el que rige, desde el 1 de marzo de 1986, las relaciones entre España, que se ha convertido en Estado miembro, y la Comunidad de los Diez, si partimos sobre todo de la instauración por el Acta de adhesión, en interés recíproco de los Estados contratantes, de un régimen nuevo, específico y de excepción provisional a la libertad inmediata de los intercambios de ciertos productos agrícolas?

25. La parte demandante ha afirmado también que, en caso de error cometido por el exportador en su solicitud de certificado, esta última no sería revocable. A efectos de exhaustividad y pese a que no se ha debatido este punto, nos limitaremos a subrayar que el artículo 12 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,[30] al que se reenvía expresamente en el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento nº 574/86, prevé el caso de «revocación de una solicitud de certificado» y define las condiciones de tal revocación.

26. En resumen, ninguno de los motivos hasta ahora examinados parece por sí mismo afectar a la conformidad con el Derecho comunitario, tal y como ha sido provisionalmente adecuado por el Acta de adhesión, del dispositivo criticado. Queda por investigar, y tal es la cuestión fundamental, si las modalidades que prevé infringen o no, teniendo en cuenta el objetivo buscado, el principio de proporcionalidad.

29 — Párrafo 2 del apartado 2 del artículo 83, *in fine*.

30 — DO L 338, p. 1; EE 03/20, p. 5.

b) *Violación del principio de proporcionalidad*

27. Con respecto al principio de proporcionalidad, este Tribunal ha considerado, de manera constante, que:

«a fin de establecer si una disposición de Derecho comunitario es conforme al principio de proporcionalidad, debe verificarse si los *medios* que utiliza son *aptos para realizar el objetivo contemplado* y si no van *más allá de lo que es necesario* para alcanzarlo» [31] *(traducción provisional).*

Con respecto a tal exigencia deberá, pues, determinarse si los elementos constitutivos del régimen instaurado por los Reglamentos impugnados son apropiados y necesarios, [32] es decir, por una parte, si los medios utilizados «se corresponden con la importancia» de los objetivos que busca el MCI y, por otra parte, «si son necesarios para alcanzarlos». [33]

28. España sostiene que un régimen de vigilancia de los intercambios basado en la expedición de certificados acompañados del depósito de una fianza constituye una carga desproporcionada para los operadores afectados. Carece, a su entender, de vínculo con el nivel de las importaciones y con el riesgo real de perturbación y, además, es, según la parte actora, inútil, ya que la Comisión puede disponer de medios de información menos coercitivos y, sobre todo, menos aleatorios, puesto que el régimen contestado, alega, no permite conocer ni las importaciones reales ni el momento en que se efectúan.

29. Contrariamente a la parte demandante, nos parece que, lejos de ser un añadido inútil al sistema de protección que resulta del MCI, el régimen instaurado por la reglamentación impugnada se incorpora lógicamente en dicho sistema, garantizando su plena eficacia. La *sensibilidad* de los productos agrícolas afectados, que no ha sido contestada, y la *gravedad* de algunas de las medidas de salvaguardia previstas, imponen el establecimiento de un sistema de examen de la evolución de los intercambios *fiable* y que intervenga *antes* de la exportación. Debe recordarse aquí que ese doble imperativo resulta de las propias disposiciones del artículo 85 del Acta de adhesión. En efecto, solamente si la información es exacta estará la Comisión en condiciones de apreciar si:

— el aumento de las importaciones es significativo;

— su ritmo lleva a alcanzar o a superar el límite máximo indicativo;

— la perturbación así detectada es o no significativa;

— en consecuencia, debe procederse a una simple revisión del límite máximo o bien a medidas restrictivas.

Únicamente la información capaz de sustentar *previsiones* puede permitir a la Comisión actuar sobre la base de las importaciones futuras, antes incluso de que se alcance el límite máximo, y por tanto a su debido tiempo a fin de prevenir las consecuencias irreversibles que entrañarían unas importaciones masivas para el equilibrio de un mercado de productos sensibles. En sus principios mismos, el régimen de vigilancia impugnado nos parece que responde plenamente a tales exigencias.

30. Al someter a la expedición previa de certificados el despacho a consumo en el

31 — Asunto 27/85, ya citado, apartado 31 (la cursiva es nuestra); véase también la sentencia de 18 de marzo de 1987, Société pour l'exportation des sucres, 56/86, apartado 28.

32 — Asunto 122/78, Buitoni, Rec. 1979, p. 677, apartado 16.

33 — Asunto 66/82, Fromançais, Rec. 1983, p. 395, apartado 8.

mercado de destino de los productos sometidos al MCI, el Reglamento de base permite a la Comisión estar informada sobre las importaciones previsibles. La probabilidad de su realización está garantizada mediante la carga que representa la fianza, cuya liberación está condicionada a la prueba del despacho a consumo de los productos.[34] La Comisión está así en condiciones de seguir muy de cerca la evolución de los intercambios, cuyo examen condiciona el desencadenamiento del sistema de salvaguardia. Aunque los datos comunicados por España dos veces por semana[35] se refieren a las cantidades para las que se han solicitado certificados, no por ello son menos fiables en razón de la fianza. El factor aleatorio que denuncia la parte demandante como consecuencia del posible desfase entre las solicitudes de certificados y las cantidades efectivamente importadas, además de resultar reducido, se deriva por otra parte del Acta de adhesión que abre a la Comisión la posibilidad de actuar antes incluso de que se hayan realizado las importaciones y de que se haya alcanzado el límite máximo. Ello le autoriza, por tanto, a fundar su apreciación sobre la evolución de los intercambios de modo independiente del momento de la importación. La propia existencia de un plazo de espera de cinco días laborables, que se aplica generalmente para la expedición de certificados, refuerza aún más esta facultad de anticipación. Estas formalidades administrativas y financieras son tanto más necesarias cuanto que son las únicas que por su naturaleza pueden prevenir o reducir al mínimo estrictamente necesario las medidas mucho más coercitivas que consistirían en limitar, suspender o «regionalizar» las importaciones, es decir, en caso de necesidad, en un cierre de fronteras. Además, y como precisa el Consejo, el dispositivo reglamentario no es intangible sino que podrá ser objeto de modificaciones, sobre la base de la «experiencia adquirida», en particular para su extensión a las frutas y hortalizas en 1990.[36]

31. En apoyo de este análisis, podemos reenviar, como lo han hecho las instituciones, a la citada sentencia 11/70 de este Tribunal, Internationale Handelsgesellschaft. En dicha sentencia este Tribunal de Justicia declaró, con referencia al Reglamento nº 120/67 por el que se crea la organización común de mercados en el sector de los cereales, que el régimen de fianza, que cauciona la expedición de certificados a la exportación o la importación, debe garantizar a la Comunidad y a los Estados miembros:

«un conocimiento exacto de las transacciones proyectadas [...] indispensable para [...] una utilización juiciosa de los instrumentos de intervención [...], tales como [...] la aplicación de medidas de salvaguardia [...]»[37] *(traducción provisional).*

El Tribunal de Justicia deducía de ello:

«es preciso [...] que las autoridades competentes dispongan no solamente de informaciones estadísticas sobre el estado del mercado, sino también de previsiones precisas sobre las importaciones y las exportaciones futuras»

y que, dada la obligación impuesta a las autoridades nacionales de expedir los certificados, no solamente

34 — Apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 574/86.

35 — Párrafo 2 del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 574/86.

36 — Artículo 8 y apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 569/86.

37 — Asunto 11/70, Rec. 1970, p. 1125, apartados 6 y 7.

«carecería de significado toda proyección de futuro si los certificados no implicaran, para los beneficiarios, el *compromiso* de actuar en consecuencia»,

sino que incluso

«tal compromiso *perdería* a su vez *toda eficacia* si su observancia no se garantizase mediante medios apropiados».

En este sentido, al subrayar

«la doble ventaja de la sencillez y de la eficacia»

del régimen de caución, subrayaba el Tribunal:

«un régimen de simple declaración de las exportaciones efectuadas y de los certificados no utilizados [...], no podría, debido a su carácter retrospectivo y a la falta de garantías de aplicación, proporcionar a las autoridades competentes datos ciertos sobre la evolución de los movimientos de mercancías» [38] *(traducción provisional).*

Teniendo en cuenta el objetivo perseguido —«permitir a las autoridades competentes que determinen del modo más eficaz sus intervenciones en el mercado de cereales»— concluía este Tribunal que tal régimen

«constituye un medio que es a un tiempo necesario y apropiado» [39] *(traducción provisional).*

Cierto es que la citada sentencia se inscribe en un contexto diferente del que existe en el caso de autos. El análisis que allí realizaba el Tribunal y la argumentación utilizada nos parecen, sin embargo, plenamente transferibles para el enjuiciamiento que debe recaer sobre el sistema de vigilancia en cuestión. Además de la similitud de los principales medios utilizados, el objetivo a que tiende su establecimiento es, en sustancia, análogo: dotar de plenos efectos a un dispositivo de salvaguardia mediante un conocimiento tan próximo como sea posible de la realidad de los intercambios.

32. Los argumentos presentados contra esta conclusión no son convincentes. A este respecto, no puede estimarse el que se basa en el carácter más apropiado y menos coercitivo de la comunicación de las declaraciones de aduana por las autoridades nacionales. Como ya ha señalado este Tribunal en su citada sentencia 11/70, las estadísticas aduaneras llegarían a la Comisión *a posteriori,* y por tanto demasiado tarde para actuar eficazmente.

33. Debe también rechazarse el argumento según el cual el régimen de vigilancia criticado sería más restrictivo que el aplicado a los productos importados de terceros países, sobre la base del artículo 115 del Tratado CEE. En efecto, el enjuiciamiento del carácter apropiado o no del régimen de control impugnado debe situarse más adecuadamente en el marco que le es propio: el de la puesta en práctica de un mecanismo *sui generis* previsto por un Acta de adhesión. La especialidad del MCI, que tiende a integrar mercados de productos agrícolas sensibles mediante el establecimiento de límites máximos progresivos de importaciones, previniendo, a través de un sistema de salvaguardia gestionado por la Comisión, las «sacudidas» bruscas que puedan desestabilizarlos, hace inoperante toda analogía extraída de una comparación con los regímenes de control de los intercambios aplicables excepcionalmente a los productos importados de terceros países despachados a libre práctica en la Comunidad. La misma reflexión puede

38 — Asunto 11/70, ya citado, apartados 8 a 10 (la cursiva es nuestra).

39 — Asunto 11/70, ya citado, apartado 12; véase también el asunto 117/83, Könecke, Rec. 1984, p. 3291, apartado 14.

extenderse a los regímenes de vigilancia existentes para los productos agrícolas. En cualquier caso, y como ya hemos visto, el funcionamiento normal del régimen de certificados MCI caucionados por una fianza tiende precisamente a evitar la adopción de medidas de salvaguardia restrictivas. Sus modalidades coercitivas son estrictamente necesarias para el objetivo que persiguen, seguir muy de cerca el examen de la evolución de los intercambios, cuya eficacia condiciona el carácter disuasivo del MCI. Se trata ciertamente, con respecto a las consecuencias que resultarían de la aplicación de medidas restrictivas adoptadas *ex post*, de un mal menor.

34. Ello no obsta a que, si bien el régimen de certificado y de caución resulta apropiado y necesario con respecto al fin perseguido, sea aún preciso verificar si algunas de sus modalidades responden a las mismas exigencias. La obligación de dirigirse a las autoridades españolas para la expedición de los certificados, además de evitar a los exportadores el tener que reclamarla en los diferentes Estados de destino de los productos, asegura la concentración de las informaciones, facilitando así precisamente su tratamiento y su comunicación a la Comisión. El plazo de espera que separa la solicitud respecto a la expedición del certificado puede, como ya se ha señalado, justificarse por la preocupación de permitir que la Comisión actúe a su debido tiempo en función de las cantidades *solicitadas*, ya caucionadas por *la fianza*. Contra esta formalidad, no puede alegarse ni el carácter perecedero de los productos en cuestión ni las fluctuaciones rápidas del mercado para algunos de ellos. Teniendo en cuenta la importancia del objetivo que se persigue, los operadores deben adaptarse a las modalidades administrativas que contribuyen a darle toda su eficacia y, por consiguiente, efectuar sus exportaciones teniendo en cuenta esta carga necesaria. Establecido esto, puede observarse que la Comisión ha previsto una expedición inmediata del certificado para las patatas tempranas,[40] no planteándose aún el problema para las frutas y hortalizas, a las que se aplicará el MCI únicamente a partir de 1990. En cuanto a la facultad de limitar la expedición de los certificados a ciertos productos, no parece que sea en absoluto restrictiva. Como ha precisado el Consejo durante la vista, dicha facultad limita el alcance del régimen de vigilancia, excluyendo ciertos productos de su campo de aplicación. Efectivamente, los ejemplos que ha suministrado el Consejo, vino de piqueta y vinagre, son significativos: aquellos productos, cuyos intercambios no sean de tal naturaleza que pueda crear perturbaciones, deberán escapar al régimen de vigilancia. Esto confirma suficientemente que la reglamentación en cuestión se limita a prever la aplicación del dispositivo instaurado únicamente en caso de necesidad. En cuanto al escalonamiento de la expedición de certificados, permite, en caso necesario, distribuir adecuadamente los flujos, controlar con mayor precisión los intercambios y prevenir importaciones masivas. Finalmente, la norma en virtud de la cual se reserva a un único concesionario[41] la transmisibilidad de los derechos que obtiene el titular de un certificado, nos parece regida por el cuidado de evitar una dispersión de los certificados expedidos y de asegurar, con cierta flexibilidad, una información que refleje la realidad de las transacciones, la cual a su vez condiciona la fiabilidad de las previsiones.

40 — Reglamento nº 624/86, ya citado, apartado 3 del artículo 2.

41 — Apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 574/86.

35. En definitiva, si se ponen en la balanza los inconvenientes resultantes de las formalidades administrativas y de los gastos financieros, por otra parte recuperables, que implican y en el otro platillo las ventajas que tal régimen garantiza para el MCI, este último tiene mucho más peso. El régimen instaurado representa, para los operadores, un mal necesario. Es más, favorece la fluidez de los intercambios, en las condiciones coercitivas pero transitorias que establece el MCI. Les asegura, en efecto, mediante la eficacia del sistema de salvaguardia que tal régimen garantiza y a cambio de las cargas que les impone, un progreso regular de sus exportaciones dentro de los límites máximos indicativos evaluados periódicamente, reservándose la intervención eventual de medidas mucho más restrictivas de los intercambios para una situación excepcional apreciada por la Comisión sobre la base de informaciones estadísticas fiables y rápidamente disponibles. Su rigor es, pues, un factor determinante de la realización de la libre circulación que debe operar plenamente a la expiración del período de transición. Las condiciones fijadas por la reglamentación comunitaria impugnada resultan, pues, necesarias, para garantizar la plena eficacia del MCI y al mismo tiempo justificadas por la doble preocupación de proteger tanto el interés de los operadores de la Comunidad de los Diez con respecto a importaciones desestabilizadoras, como el de los operadores interesados de los dos Estados adherentes en ver progresivamente integrados en el mercado común agrícola productos particularmente sensibles.

c) *Violación del principio de preferencia comunitaria*

36. Según la parte demandante, el régimen impugnado situaría a sus productos al menos en la posición reservada a los importados de terceros Estados, violando así el principio de preferencia comunitaria. Aún más, el dispositivo anterior sería, según la parte actora, menos riguroso para las frutas y hortalizas, por una parte, y las patatas, por otra parte, sin que se exigiera en tales casos fianza alguna.

37. No puede acogerse esta argumentación. No se trata aquí de comparar los regímenes aplicables sucesivamente a España, Estado tercero que pasa a ser Estado miembro, sino de verificar si, desde la adhesión, los productos españoles se benefician o no del principio de preferencia comunitaria con respecto a los productos de terceros países. El respeto de este principio se consagra en el apartado 4 del artículo 85 del Acta de adhesión, según el cual «en ningún caso la aplicación del MCI podrá dar lugar a que los productos [sometidos al mismo] reciban un trato *menos favorable*» que aquellos procedentes de terceros países beneficiarios de la cláusula de nación más favorecida. En otras palabras, se impone al menos una equivalencia del régimen aplicable. A tal fin, el Reglamento de base, cuyo tercer considerando recuerda el principio así planteado, ha previsto «efectuar el seguimiento de la evolución de las importaciones de terceros países *de la misma forma*» que la evolución de las importaciones comunitarias.[42] Su artículo 3, así como el artículo 10 del Reglamento nº 574/86, extienden a los productos de terceros países, despachados a libre práctica en la Comunidad, el régimen de certificados, caucionados por el depósito de una fianza, que se aplica a los productos comunitarios. En cuanto a las medidas de salvaguardia adoptadas con respecto a importaciones procedentes de terceros países, la declaración común sobre tales importaciones precisa que, en cuanto «el deterioro del mercado de la Comunidad o de una de sus regiones» sea debido a esas importaciones,

42 — Cuarto considerando del Reglamento nº 569/86 (la cursiva es nuestra).

tales medidas se adoptarán exclusivamente «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». [43] Resulta, pues, del dispositivo establecido por los Reglamentos en cuestión que, conforme al principio planteado por el Acta de adhesión, las importaciones de productos españoles no están *desfavorecidas* con respecto a las de los productos de terceros países. En lo que se refiere a las patatas tempranas, no se ha demostrado que sea más favorable en aspecto alguno el régimen aplicable a los productos procedentes de terceros países, objeto de restricciones cuantitativas y por ello exento de la obligación de expedición del certificado de importación MCI.

38. Estas consideraciones llevan también a desestimar las imputaciones dirigidas especialmente contra las disposiciones del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento de la Comisión. Como ha señalado claramente esta última, lejos de imponer, en un caso para el plazo de expedición del certificado y en otro caso para la periodicidad de comunicación por los Estados miembros de las cantidades que hayan sido objeto de solicitudes de certificados, a los productos comunitarios sujetos al MCI normas más severas que las aplicables a los productos importados de terceros países, dicho Reglamento extiende a estos últimos normas idénticas mediante los apartados 6 y 8 de su artículo 10. El alineamiento del régimen de vigilancia impuesto a los productos de terceros países con aquél al que se somete a los productos españoles asegura el respeto del principio de preferencia comunitaria. No resulta necesario añadir que, de modo más general, los productos españoles comprendidos en el MCI, además de beneficiarse, mediante la aplicación de este mecanismo, de la plena aplicación de la libre circulación de los productos agrícolas al término del período de transición, gozan ya gradualmente de la integración en el mercado común que implica la adhesión, en particular mediante el desmantelamiento progresivo de los derechos de aduana a la importación.

d) *Defecto de motivación*

39. Según España, la referencia que hace el segundo considerando del Reglamento del Consejo a las «orientaciones complementarias convenidas» en el curso de las negociaciones de adhesión y que contienen «indicaciones sobre las modalidades de funcionamiento» del MCI, tales como la expedición de certificados y la constitución de una fianza, vicia a su entender, puesto que tales negociaciones acabaron en este punto por hacer constar en acta una falta de acuerdo, la legalidad misma del Reglamento: por tanto, existiría un defecto de motivación en este último.

40. No cabe duda de que el reenvío a orientaciones «convenidas» no oculta la realidad. Tal y como resulta sin ambigüedad de las actas de las sesiones de negociación, la oposición de España a las modalidades ya expuestas impidió que se incluyera en el Acta de adhesión una declaración común. En definitiva, tales «orientaciones» únicamente figuran en las actas de la sesión nº 32 de la Conferencia de Suplentes en forma de una simple declaración unilateral de la Comunidad de los Diez. Las instituciones no han contestado este análisis.

41. Tal error en la referencia cuestionada no tiene, sin embargo, carácter sustancial de tal naturaleza que pudiera afectar a la legalidad del Reglamento del Consejo. Sabemos que el régimen de vigilancia establecido por dicho Reglamento se inscribe en la lógica

43 — DO L 302 de 15.11.1986, ya citado, p. 481, y véase el quinto considerando del Reglamento nº 569/86.

misma del MCI, al que dota de plena eficacia. Corresponde al Consejo, conforme a las disposiciones del apartado 1 del artículo 89 de dicha Acta, la competencia sobre la adopción de las «disposiciones necesarias» para la aplicación de lo en ella dispuesto. El Consejo, que es así competente para establecer el régimen de vigilancia, según ya hemos demostrado, ha explicitado suficientemente la instauración del mismo, refiriéndose a las necesidades inherentes al propio MCI: controlar la evolución de los intercambios y aplicar las medidas de salvaguardia.[44] Estas consideraciones constituyen una motivación suficiente de la instauración del régimen establecido. En efecto, al tratarse de un acto de aplicación tan general como es un reglamento, la jurisprudencia constante de este Tribunal de Justicia considera que basta, para que se satisfaga la exigencia de motivación requerida por el artículo 190 CEE, con que el acto en cuestión destaque lo esencial de los objetivos buscados por la institución y con que «los elementos de hecho y de derecho» que constituyen su objetivo «estén en armonía con el sistema normativo del que forman parte».[45] Tal es evidentemente el caso de autos, según hemos puesto de manifiesto. Por consiguiente, la mención criticada no es un elemento determinante de la motivación y el error que contiene carece de efectos sobre la validez del Reglamento. Por otra parte, el Acta de adhesión no incluye declaración alguna de los Estados adherentes que manifieste una reserva sobre este punto exacto.

IV. Conclusión

42. El examen de los diferentes motivos imputados por el Estado demandante nos conduce, por consiguiente, a concluir

— que debe desestimarse el recurso de anulación interpuesto por el Reino de España contra los Reglamentos nº 569/86 del Consejo y nº 574/86, nº 624/86, nº 641/86, nº 643/86 y nº 647/86 de la Comisión,

— que las costas del presente proceso corran a su cargo.

44 — Primer considerando del Reglamento nº 569/86.

45 — Sentencia de 22 de enero de 1986, Eridania, 250/84, apartado 38.