

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)  
de 14 de septiembre de 1995 \*

En el asunto T-571/93,

**Lefebvre frères et soeurs**, sociedad anónima francesa, con domicilio social en Douai (Francia),

**GIE Fructifruit**, agrupación de interés económico francesa, con sede en Barentin (Francia),

**Association des mûrisseurs indépendants**, asociación francesa, con sede en Dieppe (Francia), y

**Star fruits C<sup>ie</sup>**, sociedad anónima belga, con domicilio social en Bruselas, representadas por M<sup>es</sup> Jean-Philippe Kunlin y Jean-Paul Montenot, Abogados de París, que designan como domicilio en Luxemburgo el despacho de M<sup>es</sup> Arendt y Medernach, 8-10, rue Mathias Hardt,

partes demandantes,

\* Lengua de procedimiento: francés.

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por los Sres. Gérard Rozet, Consejero Jurídico, y Marc de Pauw, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

**República Francesa**, representada por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. Nicolas Eybalin, secrétaire des affaires étrangères, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 9, boulevard du Prince Henri,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso de indemnización con arreglo al artículo 178 y al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CE,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Segunda),

integrado por los Sres.: B. Vesterdorf, Presidente; D.P.M. Barrington y A. Saggio,  
Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 10 de mayo de  
1995;

dicta la siguiente

### Sentencia

#### Hechos

1 Las partes demandantes en este asunto, la sociedad Lefebvre frères et soeurs, la agrupación de interés económico (GIE) Fructifruit (integrada por las sociedades Lefebvre frères et soeurs, Etablissements Soly import, Francor, Mûrseries du Centre y Mûrserie française), la Association des mûrisseurs indépendants (AMI) y la sociedad Star fruits C<sup>ie</sup> (en lo sucesivo, «demandantes»), ejercen su actividad en el sector de la maduración industrial del plátano.

- 2 Antes de que el Reglamento (CEE) n° 404/93 del Consejo, de 13 de febrero de 1993 (DO L 47, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento n° 404/93») estableciera la organización común de mercados en el sector del plátano, la situación del mercado comunitario del plátano se caracterizaba de la siguiente manera. El consumo de plátanos en los Estados miembros estaba cubierto por tres fuentes de abastecimiento: los plátanos producidos en la Comunidad (en lo sucesivo, «plátanos comunitarios»), los plátanos producidos en algunos de los Estados con los que la Comunidad había celebrado el Convenio de Lomé (en lo sucesivo, «plátanos ACP»), y los plátanos producidos en otros Estados (en lo sucesivo, «plátanos de la zona del dólar»).
- 3 Los plátanos comunitarios se producen especialmente en las Islas Canarias y en los departamentos franceses de Ultramar, Guadalupe y Martinica, así como, en menor medida, en Madeira, en las Azores, en Creta, así como en Algarve y en Laconia. Esta producción cubría cerca del 20 % del consumo comunitario.
- 4 Los plátanos ACP se importan principalmente de determinados Estados africanos, por ejemplo, Camerún y Costa de Marfil, y de determinadas islas del Caribe, por ejemplo, Jamaica y las islas de Sotavento. La importación de África, del Caribe y del Pacífico cubría cerca del 20 % del consumo comunitario.
- 5 Los plátanos de la zona del dólar proceden especialmente de determinados países de América Central y de Sudamérica, principalmente de Costa Rica, Colombia, Ecuador, Honduras y Panamá. Esta producción cubría cerca del 60 % del consumo comunitario.
- 6 Hay una diferencia importante entre el precio de los plátanos procedentes de los países comunitarios, de los países ACP y de la zona del dólar. Por ejemplo, en Francia, en 1986, el precio de los plátanos era de 653 ECU por tonelada para los plátanos antillanos, 612 ECU para los plátanos de los países ACP, y 525 ECU para los plátanos de la zona del dólar. La diferencia entre los niveles de precio se explica

por los inferiores costes de producción en la zona del dólar, debido, por un lado, a un nivel salarial más bajo y, por otro, a una excelente red de producción y de distribución con empresas de gran tamaño que pueden realizar economías de escala y disponen de material más moderno.

- 7 Los plátanos originarios de los Estados ACP disfrutaban, en el marco de los sucesivos Convenios de Lomé, de una exención de derechos de aduana y de restricciones cuantitativas. No obstante, el régimen arancelario de los plátanos ACP no puede, por sí solo, garantizar la venta de los plátanos ACP en la Comunidad debido a las grandes diferencias de precio entre los plátanos ACP y los de la zona del dólar.

Esta venta se ha garantizado mediante el mantenimiento de restricciones cuantitativas nacionales respecto de las importaciones directas procedentes de países terceros distintos de los países ACP y mediante la adopción de medidas basadas en el artículo 115 del Tratado CE frente a importaciones indirectas de la misma procedencia.

- 8 En los doce Estados miembros había diversos sistemas de organización del mercado. Francia, España, Grecia y Portugal practicaban sistemas que iban desde la «organización» nacional hasta el cierre del mercado. A partir de 1988, Francia, Grecia, Reino Unido e Italia aplicaron el artículo 115 del Tratado para proteger bien su producción nacional, bien las importaciones procedentes de los Estados ACP tradicionalmente proveedores de estos Estados miembros.

- 9 Cinco Estados miembros (los Países Bajos, Bélgica, Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo) no aplicaban ninguna medida restrictiva particular a las importaciones de plátanos de la zona del dólar, que pagaban el derecho de aduana del 20 % consolidado en el GATT respecto de los países terceros.

- 10 La República Federal de Alemania, principal importador de la Comunidad, tampoco aplicaba restricciones cuantitativas y se beneficiaba de un contingente libre de derechos gracias al Protocolo sobre el contingente arancelario para las importaciones de plátanos, anexo al Convenio de aplicación sobre la asociación de

los países y territorios de Ultramar a la Comunidad, a su vez anexo al Tratado CE. Importaba exclusivamente de países latinoamericanos.

- 11 Dado que las demandantes ejercen su actividad en el mercado francés del plátano, su denuncia se refiere exclusivamente a dicho mercado. El mercado francés del plátano estaba casi enteramente reservado a la producción nacional, es decir, a los plátanos de Martinica y de Guadalupe, y a la producción de dos de los países ACP: Costa de Marfil y Camerún. Había un sistema de protección del mercado desde 1932.
- 12 En caso de que estas zonas de producción no llegasen a abastecer el mercado francés, el Comité interprofessionnel bananier de l'Union française, una organización que coordina la producción y las necesidades del mercado, podía abrir un contingente que permitiera la importación de plátanos, tanto procedentes de la Comunidad como procedentes de países terceros. El derecho a importar plátanos en régimen de contingentación estaba supeditado a la obtención de una licencia.
- 13 La República Francesa, dadas las condiciones ya descritas (véanse los anteriores apartados 6 y 7), presentó a la Comisión, el 30 de abril de 1987, una solicitud con arreglo al artículo 115 del Tratado, con el fin de que se la autorizase a excluir del trato comunitario los plátanos de la zona del dólar y de los Estados ACP que no fueran los proveedores tradicionales de Francia, despachados a libre práctica en otro Estado miembro. El 8 de mayo de 1987, la Comisión adoptó una Decisión, aplicable hasta el 30 de abril de 1988, por la que se autorizaba a la República Francesa a excluir del trato comunitario los plátanos de la zona del dólar, es decir, los plátanos originarios de los siguientes países: Bolivia, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Filipinas, Estados Unidos, Venezuela, Honduras y México. Sin embargo, la Comisión no accedió a la solicitud de la República Francesa en la medida en que se refería a los plátanos procedentes de los Estados ACP que no fueran los proveedores tradicionales de Francia.

- 14 Lefebvre frères et soeurs interpusieron un recurso, el 7 de julio de 1987, contra la Decisión de la Comisión de 8 de mayo de 1987. El Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad de dicho recurso (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1989, Lefebvre/Comisión, 206/87, Rec. p. 275).
- 15 La Comisión se reservó el derecho de modificar la Decisión de 8 de mayo de 1987 a partir del momento en que las previsiones del mercado indicasen que las necesidades del mercado francés de plátanos originarios de los países terceros afectados superasen las 15.000 toneladas. Durante el mes de octubre de 1987, el Gobierno francés informó a la Comisión de que se cumplían estas condiciones. El 27 de octubre de 1987, la Comisión adoptó una Decisión, por la que se modificaba su Decisión de 8 de mayo de 1987, que establecía que al menos el 25 % de las cantidades de plátanos admitidas para satisfacer las necesidades del mercado francés no cubiertas por la producción nacional y las importaciones de los Estados ACP se reservarían a los importadores que quisieran importar plátanos originarios de la zona del dólar despachados a libre práctica en los demás Estados miembros.
- 16 Así, entre el 8 de mayo de 1987 y el 30 de junio de 1993, la Comisión adoptó diez Decisiones, basadas en el artículo 115 y por las que se autorizaba a la República Francesa a excluir del trato comunitario los plátanos originarios de países terceros de la zona del dólar o de países ACP, despachados a libre práctica en los demás Estados miembros:
- Decisiones de 8 de mayo de 1987 (antes citada, modificada el 27 de octubre de 1987), de 5 de mayo de 1988, de 19 de julio de 1988, de 23 de junio de 1989, de 27 de junio de 1990, de 28 de junio de 1991, de 29 de junio de 1992 y de 28 de diciembre de 1992, relativas a los plátanos de la zona del dólar;
  - Decisión de 4 de diciembre de 1992, relativa a los plátanos de Camerún y de Costa de Marfil;
  - Decisión de 5 de mayo de 1993, relativa a los plátanos de los países ACP.

- 17 Salvo la Decisión de 4 de diciembre de 1992, que se mantuvo en vigor durante veintiocho días, la duración de aplicación de las Decisiones iba de dos meses a un año.
- 18 El 4 de diciembre de 1992, las demandantes interpusieron un recurso ante un órgano jurisdiccional francés a fin de obtener la reparación del perjuicio sufrido por ellas a causa de la negativa de la Administración francesa a expedir las licencias de importación de plátanos. El 29 de junio de 1994, el tribunal administratif de París condenó, en principio, al Estado francés basándose en que, los días 18 de junio de 1991, el 30 de septiembre de 1991 y el 10 de diciembre de 1991, se había negado a expedir las licencias de importación de plátanos, procedentes de Bélgica pero originarios de la República Dominicana y de Jamaica, cuando esta negativa no estaba amparada por las Decisiones adoptadas por la Comisión con arreglo al artículo 115 del Tratado. No obstante, antes de pronunciarse definitivamente, el tribunal acordó la práctica de nuevas pruebas.
- 19 El 13 de febrero de 1993, el Consejo adoptó el Reglamento n° 404/93 que estableció una organización común de mercados en el sector del plátano.

### Procedimiento y conclusiones de las partes

- 20 En estas circunstancias, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 2 de diciembre de 1993, las demandantes interpusieron el presente recurso de indemnización. Mediante auto del Presidente de la Sala Segunda de 6 de mayo de 1994, se admitió la intervención de la República Francesa en apoyo de las pretensiones de la Comisión. No se admitió la réplica de las demandantes por haber sido presentada fuera de plazo. La fase escrita del procedimiento terminó el 3 de agosto de 1994 con la presentación de las observaciones de las demandantes sobre el escrito de intervención de la parte coadyuvante.

21 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, formuló determinadas preguntas a las partes y les instó para que aportaran determinados documentos.

22 La vista se celebró el 10 de mayo de 1995. Se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

23 Las demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare que la Comisión les causó un perjuicio con las políticas que adoptó en el mercado francés del plátano, infringiendo las normas del Tratado CE.

— Condene a la Comisión a reparar el perjuicio sufrido por las demandantes y por sus miembros y, en consecuencia, les conceda las siguientes indemnizaciones, sin perjuicio de mejoras:

a) Lefebvre frères et soeurs:

261. 458,98 ECU;

b) GIE Fructifruit:

825. 000 ECU;

c) Association des mûrisseurs indépendants (AMI):

825. 000 ECU;

d) Star fruit C<sup>ie</sup>:

31. 249. 497 ECU;

e) Soly import:

2.387. 606 ECU;

f) Francor:

439. 975,64 ECU;

g) Mûrisseries du Centre:

448. 794,22 ECU;

h) Mûrisserie française:

572. 373,51 ECU.

— Con carácter subsidiario, en el supuesto de que el Tribunal de Primera Instancia considere no estar suficientemente informado acerca de la realidad y de la magnitud del perjuicio sufrido por cada una de las demandantes, acuerde la práctica de un dictamen pericial a expensas de la Comisión.

— Condene a la Comisión al pago de todas las costas.

24 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso en la medida en que se tiene por efecto la indemnización por los daños y perjuicios supuestamente causados por actuaciones u omisiones de la Comisión que son anteriores al 1 de diciembre de 1988.

— Desestime por infundado el recurso de indemnización interpuesto por Lefebvre frères et soeurs y las demás demandantes.

— Condene en costas a las partes demandantes.

25 La República Francesa solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime por infundado el recurso de indemnización interpuesto por Lefebvre frères et soeurs y las demás demandantes.

## Sobre la admisibilidad

- 26 Como señaló acertadamente la Comisión, las acciones contra la Comunidad en materia de responsabilidad extracontractual prescriben, con arreglo al artículo 43 del Protocolo sobre el Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia, a los cinco años de producido el hecho que las motivó. El presente recurso se interpuso el 2 de diciembre de 1993. De ello se deduce que, habida cuenta de los plazos procesales por razón de la distancia, con arreglo a los artículos 101 y 102 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, sólo procede acordar la admisión de los recursos de Lefebvre frères et soeurs, GIE Fructifruit y AMI en la medida en que tienen por objeto la reparación de perjuicios sufridos durante el período posterior al 25 de noviembre de 1988, y del recurso de la sociedad Star fruits C<sup>ie</sup> en la medida en que tiene por objeto la reparación de perjuicios sufridos durante el período posterior al 29 de noviembre de 1988.

## Sobre el fondo

- 27 Antes de examinar los motivos de las demandantes, procede recordar los principios que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, rigen la responsabilidad extracontractual de la Comunidad. Conforme al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, el nacimiento de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad supone el cumplimiento de un conjunto de requisitos que consisten en la ilegalidad del comportamiento censurado a las Instituciones, en la realidad del daño alegado y en la existencia de un nexo de causalidad entre dicho comportamiento y el perjuicio invocado (sentencias del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 1971, Lütticke/Comisión, 4/69, Rec. p. 325, y de 2 de julio de 1974, Holtz y Willemsen/Consejo y Comisión, 153/73, Rec. p. 675).

### *I. Sobre el fundamento de la responsabilidad*

- 28 En apoyo de sus pretensiones de indemnización, las demandantes alegan cinco motivos para acreditar la existencia de un comportamiento irregular de la Comisión. Dichos motivos se basan, respectivamente, en una infracción del apartado 4 del artículo 38 y del apartado 2 del artículo 43 del Tratado, debido al retraso de la

Comisión en someter al Consejo sus propuestas de Reglamento relativas al sector del plátano; en una infracción del artículo 115 del Tratado; en una infracción de los artículos 155 y 169 del Tratado; en una violación del principio de protección de la confianza legítima y, por último, en una violación del principio de igualdad de trato.

*Sobre el motivo basado en la infracción del apartado 4 del artículo 38 y del apartado 2 del artículo 43 del Tratado, debido al retraso de la Comisión en someter al Consejo sus propuestas de Reglamento relativas al sector del plátano*

#### Alegaciones de las partes

- 29 Las demandantes alegan que, al no proponer hasta el 7 de agosto de 1992, mucho después del final del período transitorio, el establecimiento de una organización común de mercados en el sector del plátano, la Comisión infringió, por un lado, el apartado 4 del artículo 38 del Tratado, que exige el establecimiento de una Política Agrícola Común entre los Estados miembros, y, por otro, el apartado 2 del artículo 43 del Tratado, que obliga a la Comisión a presentar propuestas relativas a la elaboración y ejecución de la Política Agrícola Común. Añaden que esta omisión es particularmente grave en la perspectiva de la consecución del mercado interior a 31 de diciembre de 1992.
- 30 La Comisión admite que hubo graves retrasos en la consecución de la organización común de mercados en el sector del plátano. No obstante, subraya las dificultades con que se encontró para instaurar una política común en el sector del plátano, habida cuenta de los intereses divergentes y a menudo contradictorios que estaban en juego, y declara que finalmente sólo pudo actuar debido a la presión que suponía la entrada en vigor del Acta Unica y al incremento del volumen de la producción comunitaria de plátanos causado por los plátanos procedentes de las Islas Canarias, tras la adhesión de España.

- 31 La Comisión añade que, si tuviera que apreciarse la existencia de un comportamiento lesivo, no podría estar suficientemente caracterizado para generar su responsabilidad extracontractual, a la luz del contenido de las disposiciones del apartado 4 del artículo 38 y del apartado 2 del artículo 43 del Tratado y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado (sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de diciembre de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consejo, 5/71, Rec. p. 975; de 25 de mayo de 1978, Bayerische HNL y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 83/76 y 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, Rec. p. 1209; de 5 de diciembre de 1979, Amylum y Tunnel Refineries/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 116/77 y 124/77, Rec. p. 3497, y de 19 de mayo de 1992, Mulder y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados C-104/89 y C-37/90, Rec. p. I-3061).

#### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 32 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que, según una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el alcance del apartado 2 del artículo 215 ha sido precisado en el sentido de que, cuando se trata de actos normativos que implican opciones de política económica, la Comunidad únicamente incurre en responsabilidad si se produce una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares. Más concretamente, en un contexto normativo como el del caso de autos, caracterizado por el ejercicio de una amplia facultad discrecional, indispensable para aplicar la Política Agrícola Común, tan sólo puede generarse la responsabilidad de la Comunidad si la Institución de que se trate, rebasa, de un modo manifiesto y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades (véase especialmente la sentencia Mulder y otros/Consejo y Comisión, antes citada).
- 33 El Tribunal de Primera Instancia también recuerda que, en su sentencia de 22 de mayo de 1985, Parlamento/Consejo (13/83, Rec. p. 1513), el Tribunal de Justicia declaró, en el marco de un recurso por omisión interpuesto contra una Institución con arreglo al artículo 175 del Tratado, que no podía tomarse en consideración el grado de dificultad de la obligación que incumbía a esta última en virtud del Tratado. Sin embargo, el Tribunal de Justicia añadió que, en las circunstancias del caso, el Consejo disponía de una facultad de apreciación y que el hecho de no instaurar una política común cuyo establecimiento prescribía el Tratado no constituía necesariamente una omisión lo suficientemente definida como para estar incluida en el artículo 175.

- 34 A la luz de estos principios debe determinarse si la Comisión incurrió en un comportamiento lesivo que pudiera generar su responsabilidad extracontractual.
- 35 Como se desprende de las alegaciones de la Comisión, deberían haberse establecido una organización común de mercados y una política comercial común en el sector del plátano al final del período transitorio, es decir, el 1 de enero de 1970. A pesar de este plazo, la propuesta de la Comisión relativa a la organización común de mercados en el sector del plátano no se presentó al Consejo hasta el 7 de agosto de 1992 y el Consejo no adoptó el Reglamento n° 404/93 hasta el 13 de febrero de 1993.
- 36 No obstante, debe reconocerse la existencia de graves dificultades suscitadas por el establecimiento de una política común en el sector del plátano. Dichas dificultades se debían, por un lado, a los diversos sistemas de organización del mercado que existían en los doce Estados miembros antes de la adopción del Reglamento n° 404/93 (véanse los apartados 8 a 10) y, por otro, por los distintos intereses en juego, a saber, los intereses de las diferentes zonas de producción de la Comunidad, los compromisos frente a los Estados ACP, las obligaciones derivadas del GATT, los intereses de los consumidores, los intereses de los operadores comunitarios, los de los productores latinoamericanos y, por último, los intereses financieros de la Comunidad.
- 37 En el presente caso, debe observarse que el retraso que se le reprocha a la Comisión se refiere a la adopción de un acto normativo que se caracteriza por el ejercicio de una amplia facultad de apreciación y que correspondía a esta Institución determinar, según las normas de procedimiento establecidas por el Tratado, el momento en que convenía formular y presentar sus propuestas legislativas.
- 38 El Tribunal de Primera Instancia considera que el ejercicio del poder legislativo de la Comisión no debe verse obstaculizado por la perspectiva de acciones de

resarcimiento de daños y perjuicios cada vez que tenga que decidir si debe proponer medidas normativas. Si un retraso de la Comisión en someter propuestas legislativas pudiera constituir *per se* el fundamento de un recurso de indemnización, la facultad discrecional de esta Institución en el ejercicio de sus competencias legislativas se vería gravemente menoscabada.

39 En estas circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia considera que, al retrasar la presentación de una propuesta sobre la organización común de mercado del plátano, la Comisión no se ha extralimitado, de un modo manifiesto y grave, en el ejercicio de sus facultades.

40 Por otra parte, en lo que respecta a la cuestión de si hay una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares, procede examinar la finalidad y el alcance del apartado 4 del artículo 38 y del apartado 2 del artículo 43, invocados por las demandantes.

41 Como se desprende especialmente de dichos artículos, debe establecerse una Política Agrícola Común entre los Estados miembros, estando obligadas a ello las Instituciones comunitarias. No obstante, el apartado 4 del artículo 38 y el apartado 2 del artículo 43 se limitan a imponer obligaciones a las Instituciones; no tienen por objeto proteger a los particulares. Por lo tanto, no presentan las características de normas jurídicas de rango superior, cuya infracción podría generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad.

42 De ello se deduce que el motivo basado en la infracción del apartado 4 del artículo 38 y del apartado 2 del artículo 43 no puede ser acogido.

*Sobre el motivo basado en la infracción del artículo 115 del Tratado CE*

## Alegaciones de las partes

- 43 Las demandantes alegan que los requisitos de fondo que justificasen la adopción por parte de la Comisión de una Decisión con arreglo al artículo 115 del Tratado nunca existieron, ni en el momento de la adopción por parte de la Comisión de su Decisión de 8 de mayo de 1987, ni en los cinco años siguientes.
- 44 Además, reprochan a la Comisión haber renovado su Decisión de 8 de mayo de 1987 durante más de cinco años, siendo todas las Decisiones esencialmente idénticas, cuando, según su Decisión 87/433/CEE, de 22 de julio de 1987, relativa a las medidas de vigilancia y de protección que los Estados miembros pueden estar autorizados a adoptar en aplicación del artículo 115 del Tratado (DO L 238, p. 26; en lo sucesivo, «Decisión 87/433»), la aplicación de tales medidas solamente está autorizada por una duración limitada, cuando la gravedad de la situación lo exija. Las demandantes invocan también la sentencia Holtz y Willemsen/Consejo y Comisión, antes citada, en apoyo de su argumento según el cual una Decisión basada en el artículo 115 sólo puede tener una duración limitada.
- 45 La Comisión considera que se daban los requisitos de fondo que justificaban la adopción de las Decisiones de que se trata cuando las adoptó, y que dichas Decisiones sólo permitían establecer excepciones al principio de la libre circulación de mercancías por cortos períodos, siendo el más largo de un año. Según la Comisión, la duración de una autorización para establecer una excepción al principio de la libre circulación de mercancías debe apreciarse respecto de cada Decisión individual y no de manera acumulada. Considera que esta apreciación de la duración se ajusta a la interpretación del Tribunal de Justicia en la sentencia de 5 de marzo de 1986, Tezi/Comisión (59/84, Rec. p. 887).
- 46 Añade que, aun cuando las Decisiones de que se trata fueran ilegales debido a su duración, lo que niega, esta ilegalidad no constituiría una infracción manifiesta y

grave de una norma jurídica, en los límites de lo arbitrario, que pudiera generar la responsabilidad de la Comunidad, puesto que el concepto de «duración limitada» nunca ha sido precisado claramente, ni en el artículo 115 ni en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

- 47 En lo que respecta a la duración de una Decisión basada en el artículo 115, la República Francesa considera que el propio artículo 115 no limita el número de Decisiones que la Comisión puede adoptar, si bien toda Decisión debe ser objeto de interpretación y aplicación estrictas.

#### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 48 Antes de pronunciarse sobre la legalidad de las Decisiones de la Comisión, basadas en el párrafo primero del artículo 115 del Tratado, debe recordarse que, según una jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, las excepciones admitidas por el artículo 115, por el hecho de constituir no sólo una excepción a las disposiciones de los artículos 9 y 30 del Tratado, fundamentales para el funcionamiento del mercado común, sino también un obstáculo para la ejecución de la política comercial común prevista por el artículo 113, son de interpretación y aplicación estrictas (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1976, *Donckerwolcke y Schou*, 41/76, Rec. p. 1921, y *Tezi/Comisión*, antes citada). También, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando un Estado miembro presenta una solicitud con arreglo al artículo 115, la Comisión está obligada a ejercer su control sobre los motivos invocados por el Estado miembro para justificar las medidas de protección para las que solicita la autorización y a comprobar si se trata de medidas conformes al Tratado y necesarias (sentencia de 8 de abril de 1976, *Kaufhof/Comisión*, 29/75, Rec. p. 431).
- 49 También según reiterada jurisprudencia, en caso de evaluación de una situación económica compleja, la Administración tiene, a este respecto, una amplia facultad de apreciación y al controlar la legalidad del ejercicio de esta facultad, el Juez debe limitarse a examinar si la misma no adolece de error manifiesto o de desviación de poder o si esta autoridad se ha exlralimitado manifiestamente en su facultad de

apreciación (sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de enero de 1976, *Balkan-Import-Export*, 55/75, Rec. p. 19; de 20 de octubre de 1977, *Roquette Frères*, 29/77, Rec. p. 1835, y de 29 de octubre de 1980, *Roquette Frères/Consejo*, 138/79, Rec. p. 3333).

- 50 El Tribunal de Primera Instancia considera que, en el presente caso, procede examinar las Decisiones de que se trata a fin de comprobar si se cumplían los requisitos a los que el artículo 115 del Tratado supedita las autorizaciones de excepciones y si la duración de dichas Decisiones era razonable en las circunstancias del caso.
- 51 En el marco de la valoración de las circunstancias que rodearon la adopción de las Decisiones de que se trata, este Tribunal señala que, en su respuesta a las cuestiones que formuló a la Comisión, ésta precisó las principales circunstancias de fondo que justificaron la adopción de las Decisiones.
- 52 En primer lugar, la Comisión recordó que, por lo que se refiere a la importación de plátanos llamados de la zona del dólar, antes de la adopción de las Decisiones basadas en el artículo 115, Francia había mantenido restricciones cuantitativas. Existían grandes disparidades en las medidas comerciales aplicadas por los Estados miembros a la importación de plátanos de la zona del dólar y dichas disparidades podían provocar desviaciones de tráfico que podían dar lugar a dificultades económicas. A fin de garantizar, en este contexto, la supervivencia de la producción nacional de los plátanos de Guadalupe y de la Martinica, que representaba un aspecto esencial de sus economías, el Gobierno francés había considerado que debía excluir del trato comunitario, entre otros, los plátanos de la zona del dólar.
- 53 En segundo lugar, el artículo 1 de los Protocolos «relativos a los plátanos» del Tercer y Cuarto Convenios de Lomé establece que, «respecto de sus exportaciones de plátanos a los mercados de la Comunidad, ningún Estado ACP será puesto, en lo que se refiere al acceso a sus mercados tradicionales y a sus ventajas en dichos mercados, en una situación menos favorable que aquella en la que se encontraba anteriormente o en la que se encuentre actualmente». Según la Comisión, el

cumplimiento por parte de la República Francesa y de la Comunidad de sus obligaciones derivadas de esta disposición no habría podido garantizarse sin que la Comisión hubiera adoptado las Decisiones de que se trata.

- 54 Por lo que respecta a la duración de las Decisiones basadas en el artículo 115, se deduce claramente, por un lado, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en especial de su sentencia Tezi/Comisión, antes citada, y, por otro, del apartado 2 del artículo 3 de la Decisión 87/433, antes citada, que tales medidas de vigilancia y de protección sólo deben autorizarse por «una duración limitada». No obstante, el concepto de duración limitada no se precisó ni en la sentencia Tezi/Comisión ni, de manera más general, en la jurisprudencia comunitaria, ni en la Decisión 87/433.
- 55 En el presente caso, la Comisión estableció un período de aplicación de un año para la mayoría de las Decisiones impugnadas. En su respuesta a las cuestiones formuladas por el Tribunal de Primera Instancia, explicó que había elegido dicho período por las siguientes consideraciones: la gravedad de la situación; las obligaciones duraderas de la Comunidad derivadas del Convenio de Lomé; la falta de cualquier elemento que permitiera razonablemente esperar una modificación, durante el período de doce meses, de las condiciones que habían justificado la concesión de la autorización, como la supresión de las disparidades entre los regímenes de importación aplicados por los Estados miembros, la mejora de la competitividad de la producción francesa de plátanos o la modificación de las obligaciones de la Comunidad derivadas del Convenio de Lomé; la facultad que la Comisión tenía en todo momento de revocar o modificar la autorización concedida y, por último, el carácter representativo del período.
- 56 En lo que respecta a la valoración de una situación económica compleja, la Comisión goza en este caso de una amplia facultad de apreciación. Habida cuenta de las explicaciones dadas por la Comisión y del hecho de que las demandantes no formularon ninguna observación que las cuestionase, el Tribunal de Primera Instancia considera que las demandantes no han acreditado que la Comisión, al adoptar las Decisiones controvertidas, se hubiera extralimitado en su facultad de apreciación.

- 57 De ello se deduce que no puede acogerse el motivo basado en la infracción del artículo 115 del Tratado.

*Sobre el motivo basado en la infracción del artículo 155 y del artículo 169 del Tratado*

- 58 Este motivo se divide en dos partes. La primera parte se refiere al hecho de que la Comisión se abstuvo de interponer un recurso por incumplimiento contra Francia, y la segunda se refiere a su omisión de velar por la aplicación de las Decisiones adoptadas con arreglo al artículo 115.

Sobre la falta de interposición de un recurso por incumplimiento contra Francia

- 59 En el marco de esta primera parte, las demandantes sostienen que, al impedir la importación de los plátanos procedentes de los países ACP, a excepción de los contingentes procedentes de Costa de Marfil y de Camerún, la República Francesa vulneró los objetivos definidos por los artículos 30 y 38 del Tratado, y que la Comisión, al tolerar esta infracción de las citadas disposiciones del Tratado, incumplió las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 155 y 169 del mencionado Tratado.

- 60 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que según una jurisprudencia reiterada la Comisión no está obligada a iniciar un procedimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado, sino que dispone a este respecto de una facultad de apreciación discrecional que excluye el derecho de los particulares a exigir de esta Institución que defina su postura en un sentido determinado (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1989, *Star Fruit/Comisión*, 247/87, Rec. p. 291; autos del Tribunal de Primera Instancia de 14 de diciembre de 1993, *Calvo Alonso-Cortés/Comisión*, T-29/93, Rec. p. II-1389; de 27 de mayo de 1994, *J./Comisión*,

T-5/94, Rec. p. II-391, y de 23 de enero de 1995, Bilanzbuchhalter/Comisión, T-84/94, Rec. p. II-101). También recuerda que la Comunidad sólo puede incurrir en responsabilidad cuando una Institución actúa de manera ilegal.

61 De ello se deduce que, dado que la Comisión no puede estar obligada a iniciar un procedimiento con arreglo al artículo 169, debe considerarse que su decisión de no iniciar dicho procedimiento en el presente caso se ajusta al Tratado y, en particular, a sus artículos 155 y 169 y, por lo tanto, no puede generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad.

62 En estas circunstancias, debe desestimarse la primera parte de este motivo.

Sobre la supuesta falta de control por parte de la Comisión de la aplicación de sus Decisiones basadas en el artículo 115 del Tratado

— Alegaciones de las partes

63 Por lo que respecta a la segunda parte de este motivo, relativa a la omisión de la Comisión de velar por la aplicación de las Decisiones adoptadas con arreglo al artículo 115 del Tratado, las demandantes alegan que la República Francesa infringió, mediante prácticas discriminatorias y contrarias a la competencia, la Decisión de 27 de octubre de 1987, que tenía por objeto, según ellas, garantizar a los pequeños y nuevos importadores un derecho de acceso a los contingentes franceses. Por otra parte, sostienen que los precios en el mercado francés se mantuvieron a un nivel anormalmente elevado mediante acciones realizadas por productores de plátanos antillanos. Afirman que la Comisión no ejerció ningún control real sobre las decisiones adoptadas por la República Francesa en ejecución de las autorizaciones que se le habían concedido y que la República Francesa impidió la importación de plátanos ACP, no contemplada por las Decisiones basadas en el artículo 115. Además,

recuerdan el derecho de la Comisión a modificar sus Decisiones, y alegan que se abstuvo de hacerlo a pesar de que las necesidades del mercado francés habían cambiado.

- 64 La Comisión niega que no hubiera ejercido ningún control sobre la manera en que Francia garantizaba la ejecución en su territorio de las medidas de salvaguardia autorizadas con arreglo al artículo 115. La Comisión alega que, en efecto, en el marco del ejercicio de dicho control, impuso, a partir del 19 de julio de 1988, la obligación de asignar a los pequeños y nuevos operadores una parte equitativa de los contingentes abiertos para atender las necesidades del mercado francés no cubiertas por la producción nacional y la producción de los países ACP.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 65 En primer lugar, debe recordarse que las disposiciones del artículo 178 en relación con las del artículo 215 del Tratado, sólo dan competencia al Juez comunitario para reparar los daños causados por las Instituciones comunitarias o sus agentes cuando actúan en el ejercicio de sus funciones, es decir, para reparar los daños que pueden comprometer la responsabilidad extracontractual de la Comunidad. Por el contrario, los daños causados por las instituciones nacionales comprometen únicamente la responsabilidad de dichas instituciones y los órganos jurisdiccionales nacionales son los únicos competentes para conceder tal reparación (sentencia de 26 de febrero de 1986, Krohn/Comisión, 175/84, Rec. p. 753).
- 66 La alegación de las demandantes según la cual la República Francesa impidió las importaciones de plátanos sólo cuestiona el comportamiento de la República Francesa y, por lo tanto, corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales franceses pronunciarse sobre esta cuestión. A este respecto, además, de las alegaciones de las demandantes y de la resolución de 29 de junio de 1944 del tribunal administratif de París (véase el apartado 18 anterior) se desprende que las demandantes ya interpusieron un recurso ante un órgano jurisdiccional francés.

- 67 En cuanto a las demás alegaciones invocadas por las demandantes, a saber, que la República Francesa infringió la Decisión de la Comisión de 27 de octubre de 1987, que los precios en el mercado francés se mantuvieron a un nivel anormalmente elevado mediante acciones realizadas por productores de plátanos antillanos y que la Comisión, al abstenerse de modificar las excepciones concedidas en sus Decisiones, infringió el tenor de éstas, el Tribunal de Primera Instancia considera que las demandantes no han aportado ninguna prueba concreta en apoyo de dichas alegaciones.
- 68 De ello se deduce que debe desestimarse la segunda parte de este motivo.
- 69 Por consiguiente, no puede acogerse el motivo basado en la infracción de los artículos 155 y 169 del Tratado.

*Sobre el motivo basado en la violación del principio de protección de la confianza legítima*

#### Argumentaciones de las partes

- 70 Las demandantes alegan que, habida cuenta de las promesas que les hizo la Comisión, podían legítimamente esperar, por un lado, la presentación de una propuesta de medidas comunes, con arreglo al apartado 2 del artículo 43 del Tratado, y, por otro, que se tuvieran en cuenta sus intereses, tanto en la presentación de dicha propuesta al Consejo como en el momento de la adopción de las Decisiones basadas en el artículo 115 del Tratado. En estas circunstancias, el incumplimiento por parte de la Comisión de sus promesas constituye una violación del principio de protección de la confianza legítima, que es una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares.

- 71 La Comisión alega que ni los hechos invocados, ni los documentos citados por las demandantes permiten concluir que se hubiera producido una violación del principio de protección de la confianza legítima. Por otra parte, nada en los escritos de la Comisión permitía a un operador prudente y perspicaz creer legítimamente que la Comisión, basándose en elementos de los que todavía no disponía en el momento en que debía pronunciarse, iba a adoptar una postura determinada en los ámbitos relativos al establecimiento de una organización común de mercados o a la aplicación del artículo 115 del Tratado.

### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 72 El Tribunal de Primera Instancia recuerda, en primer lugar, que, conforme a una jurisprudencia reiterada, el derecho a reclamar la protección de la confianza legítima se extiende a todo particular que se encuentre en una situación de la que se desprenda que la Administración comunitaria le ha hecho concebir esperanzas fundadas. Por el contrario, nadie puede invocar una violación del principio de confianza legítima si la Administración no le ha dado unas seguridades concretas (véase, en especial, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 1992, Holtbecker/Comisión, T-20/91, Rec. p. II-2599).
- 73 Las supuestas promesas invocadas por las demandantes se encuentran especialmente en dos escritos de la Comisión de 24 de junio de 1991 y de 16 de julio de 1992. En su escrito de 24 de junio de 1991, el Sr. Andriessen, Vicepresidente de la Comisión, afirma lo siguiente: «En cuanto a los problemas más estrechamente relacionados con la aplicación del artículo 115 del Tratado, me congratulo de que los operadores a los que ustedes representan sean conscientes del hecho de que las Decisiones de la Comisión en este ámbito hayan tenido siempre en cuenta sus inquietudes. Le puedo asegurar que en caso de que las autoridades francesas soliciten una prórroga de las medidas en vigor más allá del 30 de junio de 1991, la Comisión no dejará de examinar esta solicitud teniendo presentes los deseos que ustedes expresan en nombre de sus representados.» En el escrito de 16 de julio de 1992, el Sr. Gaudenzi-Aubier, Consejero, precisa que «desea tranquilizar [a las demandantes] sobre el hecho de que la Comisión, cuando formule propuestas al Consejo para el establecimiento de un régimen comunitario en el sector del plátano, tendrá ciertamente en cuenta la situación particular de los pequeños y medianos importadores».

- 74 Debe recordarse que existe una gran diferencia entre una afirmación hecha por la Comisión en términos generales, que no podría hacer concebir esperanzas fundadas, y una garantía concreta que pudiera fundar esperanzas. Las afirmaciones hechas por la Comisión en los escritos invocados por las demandantes pertenecen a la primera categoría, puesto que dichos escritos están formulados en términos muy generales. De ello se deduce que estas afirmaciones no pueden haber hecho concebir esperanzas fundadas a las demandantes.
- 75 Por consiguiente, no puede acogerse el motivo basado en la infracción del principio de protección de la confianza legítima.

*Sobre el motivo basado en la violación del principio de igualdad de trato*

Alegaciones de las partes

- 76 Las demandantes estiman que la Comisión violó el principio de igualdad de trato consagrado por el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado, al mantener un sistema que se ha traducido en pérdidas económicas para los comerciantes dedicados a la maduración de plátanos en Francia. Añaden que dichas pérdidas no formaban parte de los riesgos económicos inherentes a las actividades de las empresas dedicadas a la maduración de plátanos.
- 77 La Comisión alega que, habida cuenta de la difícil situación que imperaba en el sector del plátano, estaba obligada a tomar en consideración numerosos objetivos distintos. Decidió dar una preeminencia temporal al objetivo consistente, por un lado, en garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola afectada y, por otro, en garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por la Comunidad y sus Estados miembros, sin por ello desestabilizar los distintos flujos de abastecimiento del mercado comunitario.

## Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 78 Debe recordarse ante todo que, a tenor del párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado, la organización común de mercados agrícolas que debe establecerse en el marco de la Política Agrícola Común «deberá excluir toda discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad». Conforme a una jurisprudencia reiterada, la prohibición de discriminación impuesta por esta disposición no es sino la expresión específica del principio general de igualdad, que forma parte de los principios fundamentales del Derecho comunitario (sentencias de 10 de enero de 1992, Kühn, C-177/90, Rec. p. I-35, y de 27 de enero de 1994, Herbrink, C-98/91, Rec. p. I-223) y que exige que las situaciones comparables no deben recibir un trato diferente, a no ser que éste se justifique objetivamente (véase la sentencia de 25 de noviembre de 1986, Klensch y otros, asuntos acumulados 201/85 y 202/85, Rec. p. 3477).
- 79 A la luz de estos principios debe decidirse si, en el presente caso, la Comisión ha dado un trato diferente a situaciones comparables.
- 80 En primer lugar, el Tribunal de Primera Instancia señala que, para permitirle apreciar la existencia de una discriminación, sería necesario que las demandantes se refiriesen a una persona o a un grupo que se encontrase en una situación comparable a la suya y que demostrasen que la Comisión reservó un trato diferente a esta persona o a este grupo. Ahora bien, las demandantes se limitan a sostener simplemente que la Comisión violó el principio de igualdad, sin dar fundamentación alguna a su afirmación.
- 81 De ello se deduce que en el presente caso no se cumplen los requisitos que permiten apreciar la existencia de una discriminación.
- 82 Por consiguiente, debe desestimarse por infundado el motivo basado en la violación del principio de no discriminación.

83 De ello se deduce que, puesto que las demandantes no han acreditado la ilegalidad del comportamiento de la Comisión, no puede generarse la responsabilidad extracontractual de la Comunidad.

## II. *Sobre el perjuicio alegado*

84 Por lo demás y en cualquier caso, debe señalarse que la demostración expuesta por las demandantes para acreditar la realidad de su perjuicio en lo que respecta, esencialmente, al lucro cesante de las empresas demandantes se basa únicamente en hipótesis y que ningún elemento de prueba fundamenta dichas hipótesis. Además, por lo que respecta al daño supuestamente sufrido por la GIE Fructifruit, así como por la AMI, las demandantes no han aportado la menor prueba de la existencia de los gastos supuestamente efectuados por estas entidades, desde hace cinco años, para garantizar la defensa de los intereses de sus miembros.

85 Por último, por lo que respecta a la pretensión subsidiaria de las demandantes, el Tribunal de Primera Instancia estima que dicha pretensión es infundada, habida cuenta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual corresponde a la parte demandante demostrar la realidad del perjuicio alegado, lo que las demandantes no han podido hacer en el presente caso.

86 De ello se deduce que las demandantes no han podido acreditar la existencia del daño que alegan haber sufrido.

87 De todas las anteriores consideraciones resulta que debe desestimarse el recurso.

Costas

- 88 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiere solicitado. Por haber sido desestimados los motivos formulados por las partes demandantes, procede condenarlas en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión. La República Francesa, que ha intervenido en apoyo de las pretensiones de la Comisión, cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.
  
- 2) Condenar en costas a las partes demandantes.

**3) La República Francesa, parte coadyuvante, cargará con sus propias costas.**

Vesterdorf

Barrington

Saggio

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de septiembre de 1995.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

B. Vesterdorf