

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)
de 20 de marzo de 2001 *

En el asunto T-18/99,

Cordis Obst und Gemüse Großhandel GmbH, con domicilio social en Ostrau (Alemania), representada por el Sr. G. Meier, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. K.-D. Borchardt y H. van Vliet, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto la reparación del perjuicio que la demandante alega haber sufrido como consecuencia de la adopción por parte de la Comisión, en su Reglamento (CE) n° 2362/98, de 28 de octubre de 1998, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 404/93 del Consejo en lo relativo al régimen de importación de plátanos en la Comunidad (DO L 293,

* Lengua de procedimiento: alemán.

p. 32), de disposiciones supuestamente contrarias a las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a determinados principios generales del Derecho comunitario,

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

integrado por la Sra. P. Lindh, Presidenta, y los Sres. R. García-Valdecasas y J.D. Cooke, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de octubre de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 El Reglamento (CEE) n° 404/93 del Consejo, de 13 de febrero de 1993, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del plátano (DO L 47, p. 1), estableció, a partir del 1 de julio de 1993, un sistema común de

importación de plátanos que sustituyó a los distintos regímenes nacionales. Dicho sistema efectuó una distinción entre los «plátanos comunitarios», cosechados en la Comunidad, los «plátanos de países terceros», procedentes de países terceros distintos de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), los «plátanos tradicionales ACP» y los «plátanos no tradicionales ACP». Los plátanos tradicionales ACP y los plátanos no tradicionales ACP correspondían a las cantidades de plátanos exportadas por los países ACP que, respectivamente, no sobrepasaran o sobrepasaran las cantidades exportadas tradicionalmente por cada uno de estos Estados, tal como se fijaban en anexo al Reglamento n° 404/93.

- 2 Para garantizar una comercialización satisfactoria de los plátanos comunitarios, así como de los plátanos originarios de los Estados ACP y de los demás países terceros, el Reglamento n° 404/93 preveía la apertura anual de un contingente arancelario de 2,2 millones de toneladas (peso neto) para las importaciones de plátanos de países terceros y de plátanos no tradicionales ACP.
- 3 El artículo 19, apartado 1, del Reglamento n° 404/93, en su antigua versión, repartía este contingente arancelario en la proporción del 66,5 % para la categoría de operadores que hubieran comercializado plátanos de países terceros o plátanos no tradicionales ACP (categoría A), del 30 % para la categoría de operadores que hubieran comercializado plátanos comunitarios o tradicionales ACP (categoría B) y del 3,5 % para la categoría de operadores establecidos en la Comunidad que hubieran empezado, a partir de 1992, a comercializar plátanos distintos de los plátanos comunitarios y/o tradicionales ACP (categoría C).
- 4 El artículo 19, apartado 2, primera frase, del Reglamento n° 404/93, en su antigua versión, tenía el siguiente tenor:

«Tomando como base los cálculos hechos por separado para cada una de las categorías de operadores mencionadas en [...] [el] apartado 1, cada operador

recibirá certificados de importación en función de las cantidades medias de plátanos que haya vendido en los últimos tres años de los que se tengan datos.»

5 El Reglamento (CEE) n° 1442/93 de la Comisión, de 10 de junio de 1993, por el que se establecen disposiciones de aplicación del régimen de importación de plátanos en la Comunidad (DO L 142, p. 6), definía, en particular, los criterios para determinar los tipos de operadores de las categorías A y B que podían presentar solicitudes de certificados de importación, según la actividad que dichos operadores hubieran ejercido durante el período de referencia.

6 Este régimen de importación fue objeto de un procedimiento de solución de diferencias en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a raíz de las reclamaciones presentadas por determinados países terceros.

7 Dicho procedimiento dio lugar a varios informes del grupo especial de la OMC de 22 de mayo de 1997 y a un informe de 9 de septiembre de 1997 del Órgano Permanente de Apelación de la OMC, que fue adoptado por el Órgano de Solución de Diferencias mediante resolución de 25 de septiembre de 1997. Mediante esta resolución, el Órgano de Solución de Diferencias declaró incompatibles con las normas de la OMC varios aspectos del sistema comunitario de importación de plátanos.

8 Para cumplir esta resolución, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) n° 1637/98, de 20 de julio de 1998, que modifica el Reglamento n° 404/93 (DO L 210, p. 28). Posteriormente, la Comisión adoptó el Reglamento (CE) n° 2362/98, de 28 de octubre de 1998, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n° 404/93 del Consejo en lo relativo al régimen de importación de plátanos en la Comunidad (DO L 293, p. 32).

9 En el marco del nuevo régimen de importación de plátanos, se suprimió el reparto del contingente entre tres categorías diferentes de operadores, de modo que el Reglamento n° 2362/98 prevé un mero reparto entre «operadores tradicionales» y «operadores recién llegados», tal como los define este Reglamento. También se suprimió la subdivisión de los operadores de las categorías A y B según el tipo de actividades que ejerciesen en el mercado.

10 Así, el artículo 4 del Reglamento n° 2362/98 es del siguiente tenor:

«1. Cada operador tradicional, registrado en un Estado miembro de conformidad con el artículo 5, obtendrá, por cada año, para el conjunto de los orígenes mencionados en el anexo I, una cantidad de referencia única determinada en función de las cantidades de plátanos que haya importado efectivamente durante el período de referencia.

2. En el caso de las importaciones que vayan a efectuarse en 1999, en el marco de los contingentes arancelarios y de los plátanos tradicionales ACP, el período de referencia estará constituido por los años 1994, 1995 y 1996.»

11 El artículo 5, apartados 2 y 3, del Reglamento n° 2362/98 establece:

«2. A efectos de la determinación de su cantidad de referencia, cada operador comunicará a la autoridad competente, antes del 1 de julio de cada año:

a) el total de las cantidades de plátanos de los orígenes mencionados en el anexo I que haya importado efectivamente durante cada uno de los años del período de referencia;

b) los justificantes mencionados en el apartado 3.

3. La importación efectiva se demostrará:

- a) mediante la presentación de una copia de los certificados de importación utilizados por el titular del certificado [...] para el despacho a libre práctica de las cantidades indicadas [...] y

- b) mediante la presentación de la prueba del pago de los derechos de aduana aplicables el día del cumplimiento de los trámites aduaneros de importación, pago que se efectuará bien directamente a las autoridades competentes, bien por intermedio de un agente o representante de aduanas.

El operador que presente la prueba de haber pagado los derechos de aduana aplicables en el momento del despacho a libre práctica de una cantidad concreta de plátanos, bien directamente a las autoridades competentes, bien por mediación de un agente o representante de aduanas, sin ser el titular o el cesionario del certificado de importación correspondiente utilizado para dicha operación [...] se considerará autor de la importación efectiva de dicha cantidad, si ha sido registrado en un Estado miembro en aplicación del Reglamento (CEE) n° 1442/93 o si cumple las condiciones previstas por el presente Reglamento para el registro como operador tradicional. Los agentes o representantes de aduanas no podrán invocar la aplicación del presente párrafo.»

12 El artículo 6, apartado 3, del Reglamento n° 2362/98 dispone:

«Teniendo en cuenta las comunicaciones efectuadas en aplicación del apartado 2, y en función del volumen global de los contingentes arancelarios y de los plátanos tradicionales ACP a que se refiere el artículo 2, la Comisión fijará, si procede, un coeficiente único de adaptación que se aplicará a la cantidad de referencia provisional de cada operador.»

Hechos y procedimiento

- 13 La demandante, Cordis Obst und Gemüse Großhandel GmbH (en lo sucesivo, «Cordis»), fue fundada el 1 de noviembre de 1990, con posterioridad a la reunificación de Alemania, y tiene su domicilio social en el territorio de la antigua República Democrática Alemana (en lo sucesivo, «RDA»). Se dedica a la comercialización de fruta al por mayor y, en particular, a la maduración y empaquetado de plátanos.
- 14 Debido al régimen de economía planificada y centralizada existente en la RDA, la demandante no pudo realizar ventas en el sector del plátano durante los años 1993 y 1994, lo que tuvo como consecuencia que sus cantidades de referencia para estos años fueran ínfimas.
- 15 Tras la entrada en vigor del Reglamento n° 2362/98, la demandante solicitó a las autoridades alemanas competentes que fijasen su cantidad de referencia para los años 1994 a 1996 en 2.591.427 kg, lo que equivale a una media anual de 863.809 kg. Mediante resolución de 8 de diciembre de 1998, las autoridades competentes admitieron una cantidad de referencia provisional para el año 1999 de 848.759 kg, de la que dedujeron 51.064 kg tras aplicar el coeficiente de adaptación de 0,939837 establecido por la Comisión con arreglo al artículo 6,

apartado 3, del Reglamento n° 2362/98, lo que arrojó una cantidad de referencia de 797.695 kg. La demandante presentó una reclamación contra esta resolución el 30 de diciembre de 1998, alegando que la reducción llevada a cabo era ilegal. También sostuvo que fijar el inicio del período de referencia un año antes, es decir, tomar en consideración los años 1994 a 1996 en lugar de los años 1995 a 1997, era ilegal y le causaba un perjuicio. En efecto, según las autoridades competentes, la cantidad de referencia para el período 1995-1997 ascendía a 3.393.032 kg, a saber, 823.436 kg para 1995, 1.127.145 kg para 1996 y 1.442.451 kg para 1997.

- 16 En estas circunstancias, la demandante, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 21 de enero de 1999, interpuso el presente recurso, destinado a obtener la reparación del perjuicio sufrido como consecuencia de la adopción por parte de la Comisión del Reglamento n° 2362/98. En apoyo de su recurso, la demandante invocó, en particular, la violación de determinados acuerdos que figuran en el anexo 1 del Acuerdo por el que se establece la OMC (en lo sucesivo, «Acuerdo OMC»).
- 17 En su sentencia de 23 de noviembre de 1999, Portugal/Consejo (C-149/96, Rec. p. I-8395), apartado 47, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que, «habida cuenta de su naturaleza y de su sistema, [el conjunto de acuerdos y de entendimientos que figuran en los anexos 1 a 4 del Acuerdo OMC] no se incluyen, en principio, entre las normas con respecto a las cuales el Tribunal de Justicia controla la legalidad de los actos de las instituciones comunitarias».
- 18 Mediante escrito de 16 de diciembre de 1999, se instó a las partes a presentar sus observaciones sobre las consecuencias que pudieran derivarse de esta sentencia. La Comisión y la demandante presentaron sus respectivas observaciones los días 6 y 14 de enero de 2000.
- 19 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió iniciar la fase oral. Los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia, se oyeron en la vista de 4 de octubre de 2000.

Pretensiones de las partes

20 La parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Condene a la Comisión a indemnizar el perjuicio que ha sufrido como consecuencia, por una parte, de que se hayan elegido los años 1994 a 1996 como período de referencia para los operadores tradicionales y, por otra parte, de que la Comisión, aplicando el coeficiente de adaptación, haya reducido la cantidad de referencia provisional admitida por las autoridades competentes para 1999.

- Condene en costas a la Comisión.

21 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Declare la inadmisibilidad del recurso.

- Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.

- Condene en costas a la demandante.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

- 22 Sin proponer formalmente una excepción de inadmisibilidad, la Comisión considera que el presente recurso no es admisible porque, previamente, la demandante debería haber intentado evitar la producción del perjuicio alegado interponiendo un recurso ante el órgano jurisdiccional nacional competente. En su opinión, la solicitud de indemnización al amparo de los artículos 178 del Tratado CE (actualmente artículo 235 CE) y 215, párrafo segundo, del Tratado CE (actualmente artículo 288 CE, párrafo segundo) es una vía de recurso subsidiaria, siempre que el perjuicio alegado haya sido causado por una medida administrativa nacional de aplicación del Derecho comunitario (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 6 de junio de 1990, AERPO y otros/Comisión, C-119/88, Rec. p. I-2189, y de 13 de marzo de 1992, Vreugdenhil/Comisión, C-282/90, Rec. p. I-1937, apartado 12, y las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 14 de septiembre de 1995, Lefebvre y otros/Comisión, T-571/93, Rec. p. II-2379, y de 4 de febrero de 1998, Laga/Comisión, T-93/95, Rec. p. II-195, apartado 33). La Comisión precisa que la fijación de las cantidades de referencia corresponde a las autoridades nacionales competentes, que, basándose en las disposiciones del Reglamento n° 2362/98, ejecutan la normativa comunitaria mediante un acto administrativo nacional (véanse las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 9 de abril de 1997, Terres rouges y otros/Comisión, T-47/95, Rec. p. II-481, apartados 57 y 59, y del Tribunal de Justicia de 21 de enero de 1999, Francia/Comafra y otros, C-73/97 P, Rec. p. I-185, apartado 40).
- 23 La Comisión señala que el carácter subsidiario del recurso de indemnización se debe a que el control del acto administrativo nacional corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales, que, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), pueden plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre la validez de las disposiciones comunitarias

aplicables (véase la sentencia Francia/Comafrica y otros, antes citada, apartado 40). En su opinión, sólo puede admitirse un recurso directo cuando los órganos jurisdiccionales nacionales no puedan garantizar una protección jurídica suficiente y/o la posibilidad de obtener una reparación.

- 24 La demandante rechaza la tesis de la Comisión. Sostiene que no dispone de ningún recurso ante los órganos jurisdiccionales nacionales y alega que ya impugnó la resolución de las autoridades nacionales sobre atribución de certificados mediante una reclamación administrativa (véase el apartado 15 *supra*), procedimiento que en la actualidad carece de objeto. Según la demandante, en el Derecho alemán no es posible impugnar de otro modo la legalidad de esta resolución. El presente recurso de indemnización es, por tanto, la única vía de recurso de que dispone.
- 25 La demandante destaca que la Administración nacional está obligada a respetar los requisitos establecidos por la Comisión en el Reglamento n° 2362/98. Por este motivo, considera que el perjuicio que ha sufrido, que constituye el objeto del presente recurso, deriva de la normativa adoptada por la Comisión, y no de la resolución adoptada a nivel nacional.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 26 Procede señalar que el comportamiento culposo que se alega en el presente caso no emana de un organismo nacional, sino de una institución comunitaria. Los perjuicios que podrían derivar de la ejecución de la normativa comunitaria por las autoridades alemanas serían, por tanto, imputables a la Comunidad (véanse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1977, Dietz/Comisión, 126/76, Rec. p. 2431, apartado 5; 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, apartado 9; de 26 de febrero de 1986, Krohn/Comisión, 175/84, Rec. p. 753, apartados 18 y 19, y del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 1995, Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión, asuntos acumulados T-481/93 y T-484/93, Rec. p. II-2941, apartado 71).

- 27 Como el juez comunitario, con arreglo al artículo 215 del Tratado, posee competencia exclusiva para conocer de los litigios sobre indemnización de un daño imputable a la Comunidad (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 1988, *Asteris y otros/Grecia y CEE*, asuntos acumulados 106/87 a 120/87, Rec. p. 5515, apartado 14, y *Vreugdenhil/Comisión*, antes citada, apartado 14), las vías de recurso nacionales no podrían garantizar *ipso facto* a la demandante una protección eficaz de sus derechos (véase la sentencia *Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión*, antes citada, apartado 72).
- 28 A este respecto, como admitió la Comisión en la vista, aunque el Tribunal de Justicia estimase, en el marco de un procedimiento prejudicial, que la normativa aplicable pudiese causar un perjuicio, el tribunal nacional no estaría facultado para adoptar por sí mismo las medidas necesarias para reparar la totalidad del daño alegado por la demandante en el presente asunto, de modo que, en tal supuesto, sería igualmente necesario un recurso directo ante el Tribunal de Primera Instancia sobre la base del artículo 215 del Tratado (véase, en este sentido, la sentencia *Dietz/Comisión*, antes citada, apartado 5).
- 29 Por consiguiente, debe rechazarse la alegación de la Comisión relativa a la inadmisibilidad del presente recurso.

Sobre la responsabilidad extracontractual de la Comunidad

- 30 La demandante alega que el comportamiento ilegal de la Comisión resulta, por una parte, de la violación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) y del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, que figuran en el anexo 1 del Acuerdo OMC y, por otra parte, de la fijación arbitraria de los períodos de referencia y del incumplimiento de la obligación de motivación.

Sobre la posibilidad de invocar determinados acuerdos que figuran en el anexo 1 del Acuerdo OMC

Alegaciones de las partes

- 31 La demandante sostiene que las disposiciones del GATT constituyen normas jurídicas de rango superior; entre éstas, las prohibiciones de discriminación y la cláusula de nación más favorecida deben considerarse normas que protegen a los particulares.
- 32 La demandante considera que el Acuerdo OMC y sus anexos constituyen un verdadero orden comercial mundial, dotado de ordenamiento jurídico y sistema jurisdiccional propios. Según ella, el nuevo Derecho de la OMC no es dispositivo, sino que contiene prohibiciones estrictas que sólo pueden limitarse o inaplicarse provisionalmente mediante actos de la OMC, y no mediante medidas unilaterales de un país miembro. Por ello, determinadas disposiciones de este nuevo Derecho son, en su opinión, inmediatamente aplicables en Derecho comunitario.
- 33 Por lo que se refiere a las consecuencias que pudieran derivarse de la sentencia Portugal/Consejo, antes citada (véase el apartado 17 *supra*), la demandante admitió, en su respuesta a la pregunta formulada por el Tribunal de Primera Instancia, que el Tribunal de Justicia había declarado que las disposiciones de la OMC carecían de efecto directo general en el ordenamiento jurídico comunitario.
- 34 No obstante, añadió que dicha sentencia no contradecía la alegación formulada en apoyo de su recurso según la cual las instituciones de la Comunidad habían incurrido en desviación de poder. El hecho de que el sistema comunitario de importación de plátanos hubiese sido declarado incompatible con las normas de

la OMC mediante una resolución firme, y que la Comunidad se hubiese comprometido a eliminar las infracciones comprobadas, prohibía a estas instituciones, según la demandante, adoptar nuevas disposiciones contrarias a dichas normas.

35 En la vista, la demandante desarrolló esta alegación, afirmando que como la Comunidad se había comprometido frente al Órgano de Solución de Diferencias a eliminar las disposiciones de su normativa contrarias a las normas de la OMC, había violado, al ejecutar este compromiso, la prohibición de *venire contra factum proprium*, ya que había adoptado un reglamento que infringía dichas normas. La demandante explicó que, como emanación del principio de buena fe, el principio recogido en esta máxima es un principio de Derecho comunitario, a la luz del cual el juez comunitario puede apreciar la legalidad de los actos de la Comunidad. Por tanto, la demandante considera que, también sobre esta base, está legitimada para invocar una infracción de las normas de la OMC.

36 Por otra parte, la demandante precisa que no pretende demostrar que la demandada persiguiese objetivos ilícitos. Su tesis es que la Comisión, con pleno conocimiento de causa, infringió las normas de la OMC para lograr sus objetivos, a saber, la organización de mercados del plátano. Este comportamiento constituye, en su opinión, una nueva categoría de desviación de poder.

37 Esta desviación de poder implica, según la demandante, una obligación de reparación a cargo de la Comisión, con independencia de que la finalidad de las normas de la OMC consideradas sea o no la protección de los particulares. En efecto, el particular disfruta, en su opinión, de una protección absoluta frente a las desviaciones de poder de las instituciones de la Comunidad.

38 La Comisión sostiene que las normas de la OMC carecen de efecto directo en el ordenamiento jurídico comunitario y, por tanto, no pueden ser invocadas por los particulares.

- 39 Señala que, según jurisprudencia reiterada, las disposiciones del GATT de 1947 carecían de carácter incondicional y no se les podía reconocer valor de normas de Derecho internacional inmediatamente aplicables en los ordenamientos jurídicos internos de las Partes Contratantes (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/93, Rec. p. I-4973). La Comisión estima que esta jurisprudencia se aplica también al Acuerdo OMC y a sus anexos, ya que presentan las mismas particularidades que las disposiciones del GATT de 1947 que llevaron a negar efecto directo a estas últimas.
- 40 En respuesta a la pregunta formulada por el Tribunal de Primera Instancia sobre las consecuencias que pudieran derivarse de la sentencia Portugal/Consejo, antes citada, la Comisión afirmó que esta sentencia confirma plenamente su tesis. En su opinión, de esta sentencia se desprende que las disposiciones del Acuerdo OMC no constituyen un criterio para apreciar la legalidad del Derecho comunitario derivado. Esto también significa, según la Comisión, que la declaración por parte del Órgano de Solución de Diferencias de la incompatibilidad de un acto comunitario de Derecho derivado con las normas de la OMC no implica que este acto deba considerarse ilegal en el ordenamiento comunitario y, por tanto, que dicha declaración no puede originar la responsabilidad de la Comunidad sobre la base del artículo 215, párrafo segundo, del Tratado.
- 41 Por lo que se refiere a la alegación de la demandante basada en una supuesta desviación de poder, la Comisión estima que la Comunidad sólo puede incurrir en responsabilidad por este motivo con arreglo a los mismos requisitos aplicables a cualquier otra violación de derechos o de principios garantizados en el ordenamiento jurídico comunitario.
- 42 Así pues, según la Comisión, la alegación de una supuesta desviación de poder no dispensa a la demandante de demostrar que las disposiciones que considera vulneradas tenían por objetivo proteger a los particulares.

- 43 Asimismo, la Comisión afirmó en la vista que la demandante no puede invocar el principio *nemini licet venire contra factum proprium* para eludir este requisito.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 44 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad es preciso que la demandante pruebe la ilegalidad del comportamiento imputado a la institución de que se trate, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre dicho comportamiento y el perjuicio invocado (véanse la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 1982, *Oleifici Mediterranei/CEE*, 26/81, Rec. p. 3057, apartado 16, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 29 de enero de 1998, *Dubois et Fils/Consejo y Comisión*, T-113/96, Rec. p. II-125, apartado 54).
- 45 En su sentencia de 4 de julio de 2000, *Bergaderm y otros/Comisión* (C-352/98 P, Rec. p. I-5310), apartados 41 y 42, el Tribunal de Justicia declaró que el derecho a indemnización presupone que la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares y que la violación de dicha norma esté suficientemente caracterizada.
- 46 Por lo que se refiere al primer requisito, procede señalar que de la jurisprudencia comunitaria se desprende que el Acuerdo OMC y sus anexos no tienen por objeto conferir derechos a los particulares que éstos puedan invocar ante los tribunales.
- 47 A este respecto, debe señalarse que en la sentencia *Portugal/Consejo*, antes citada, apartado 36, el Tribunal de Justicia declaró que si bien es verdad que el Acuerdo

OMC y sus anexos comportan notables diferencias en relación con las disposiciones del GATT de 1947, no es menos cierto que reservan un importante papel a la negociación entre las Partes.

- 48 Por lo que se refiere, más concretamente, a la aplicación en el ordenamiento jurídico comunitario de los acuerdos que figuran en los anexos del Acuerdo OMC, el Tribunal de Justicia señaló en la sentencia Portugal/Consejo, antes citada, apartado 42, que, a tenor de su preámbulo, el Acuerdo OMC, incluidos sus anexos, sigue estando basado, como lo estuvo el GATT de 1947, en el principio de negociaciones llevadas a cabo «sobre la base de la reciprocidad y de mutuas ventajas», y se distingue así, en lo que atañe a la Comunidad, de aquellos acuerdos celebrados por ésta con países terceros que establecen cierta asimetría de las obligaciones o crean relaciones especiales de integración con la Comunidad.
- 49 El Tribunal de Justicia señaló a continuación que consta que algunas de las Partes Contratantes, que desde el punto de vista comercial se incluyen entre los socios más importantes de la Comunidad, llegaron a la conclusión, a la luz del objeto y de la finalidad de los acuerdos que figuran en los anexos del Acuerdo OMC, de que tales acuerdos no se incluyen entre las normas con respecto a las cuales sus órganos jurisdiccionales controlan la legalidad de sus normas jurídicas internas. El Tribunal de Justicia consideró que la falta de reciprocidad a este respecto, por parte de terceros que han celebrado acuerdos comerciales con la Comunidad, en relación con los acuerdos que figuran en los anexos del Acuerdo OMC, que se basan en el principio de «reciprocidad y mutuas ventajas» y que se distinguen, por ello, de los acuerdos celebrados por la Comunidad, entraña el riesgo de que se produzca un desequilibrio en la aplicación de las normas de la OMC. En efecto, admitir que incumbe directamente al juez comunitario la tarea de garantizar la conformidad del Derecho comunitario con las mencionadas normas equivaldría a privar a los órganos legislativos o ejecutivos de la Comunidad del margen de maniobra del que disfrutaban los órganos similares de los terceros que han celebrado acuerdos comerciales con la Comunidad (véase la sentencia Portugal/Consejo, antes citada, apartados 43, 45 y 46).
- 50 El Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que, habida cuenta de su naturaleza y de su sistema, los acuerdos que figuran en los anexos del Acuerdo OMC no se incluyen, en principio, entre las normas con respecto a las cuales el Tribunal de Justicia controla la legalidad de los actos de las instituciones comunitarias (véase la sentencia Portugal/Consejo, antes citada, apartado 47).

- 51 De esta sentencia se desprende que, puesto que las normas de la OMC, en principio, no tienen por objeto conferir derechos a los particulares, la eventual violación de las mismas no puede generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad.
- 52 En sus observaciones sobre las consecuencias que se derivan de la sentencia Portugal/Consejo, antes citada, la demandante reconoció que las disposiciones de la OMC carecían de efecto directo general en el ordenamiento jurídico comunitario. No obstante, sostuvo que su recurso se basaba en una nueva categoría de desviación de poder, consistente en la adopción, por parte de la Comisión, de un reglamento que vulnera una resolución por la que se declara la incompatibilidad del sistema comunitario con las normas de la OMC y el compromiso de esta Institución de eliminar las infracciones declaradas (véanse los apartados 34 a 36 *supra*), violándose así la prohibición de *venire contra factum proprium*.
- 53 No puede acogerse esta alegación. En primer lugar, de una jurisprudencia reiterada se desprende que un acto de una institución comunitaria sólo incurre en desviación de poder si se adoptó con el fin exclusivo, o al menos determinante, de alcanzar fines distintos de los alegados (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de junio de 1997, Italia/Comisión, C-285/94, Rec. p. I-3519, apartado 52), y que sólo se puede tener constancia de una desviación de poder sobre la base de indicios objetivos, oportunos y concordantes (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de abril de 1996, Industrias Pesqueras Campos y otros/Comisión, asuntos acumulados T-551/93 y T-231/94 a T-234/94, Rec. p. II-247, apartado 168).
- 54 Pues bien, en el presente caso la demandante no demuestra, ni siquiera alega, que la Comisión haya adoptado el Reglamento n° 2362/98 o determinadas disposiciones del mismo con un fin distinto del alegado, a saber, establecer todas las disposiciones necesarias para la aplicación del régimen de importación de plátanos en la Comunidad, establecido por el Reglamento n° 404/93, en su versión modificada por el Reglamento n° 1637/98.

- 55 Asimismo, también debe desestimarse la alegación de la demandante según la cual en el presente asunto se trata de una nueva categoría de desviación de poder.
- 56 En efecto, admitir la alegación de la demandante supondría ignorar la definición misma de desviación de poder, que implica el control, por parte del juez comunitario, de la finalidad de un acto y no de su contenido.
- 57 Por otra parte, también debe desestimarse la alegación de la demandante según la cual la Comunidad incurrió en desviación de poder porque adoptó un reglamento que infringe las normas de la OMC o porque mantuvo infracciones ya declaradas, cuando se había comprometido a respetar dichas normas.
- 58 A este respecto, basta con recordar que tan sólo en el supuesto de que la Comunidad tenga el propósito de cumplir una obligación particular asumida en el marco de la OMC o cuando el acto comunitario se remita expresamente a disposiciones precisas de los acuerdos que figuran en los anexos del Acuerdo OMC, corresponderá al Tribunal de Justicia y al Tribunal de Primera Instancia controlar la legalidad del acto comunitario de que se trate en relación con las normas de la OMC (véase la sentencia Portugal/Consejo, antes citada, apartado 49).
- 59 Pues bien, ni los informes del grupo especial de la OMC de 22 de mayo de 1997, ni el informe de 9 de septiembre de 1997 del Órgano Permanente de Apelación de la OMC, adoptado el 25 de septiembre de 1997 por el Órgano de Solución de Diferencias, contenían obligaciones particulares que la Comisión tuviera «el propósito de cumplir», en el sentido de la jurisprudencia, en el Reglamento n° 2362/98 (véase, por lo que se refiere al GATT de 1947, la sentencia del

Tribunal de Justicia de 7 de mayo de 1991, Nakajima/Consejo, C-69/89, Rec. p. I-2069, apartado 31). Asimismo, este Reglamento no se remite expresamente a obligaciones precisas que se deriven de los informes de los órganos de la OMC, ni a disposiciones precisas de los acuerdos que figuran en los anexos del Acuerdo OMC.

- 60 De ello resulta que la demandante no puede basar su recurso en la supuesta violación, en el presente caso, de determinados acuerdos que figuran en el anexo 1 del Acuerdo OMC, ni en la supuesta desviación de poder.

Sobre la fijación arbitraria del período de referencia y sobre el incumplimiento de la obligación de motivación

Alegaciones de las partes

- 61 La demandante sostiene que, al elegir los años 1994 a 1996 como período de referencia, la demandada intervino en el sistema de organización común de mercados del plátano existente hasta entonces y lo modificó profundamente. Con arreglo al artículo 19, apartado 2, del Reglamento n° 404/93, en su antigua versión, el período de referencia pertinente para el año 1999 debería corresponder a los años 1995 a 1997. En el marco del sistema de «período de referencia móvil», que implicaba que cada año se fijaba el inicio del período de referencia trienal un año más tarde, los operadores se veían incitados vivamente a mejorar sus cifras de ventas de plátanos, ya que éstas servían de referencia dos años más tarde. Al anticipar el período de referencia y al establecer un período *ad hoc* que puede mantenerse o ser modificado, pero que, en cualquier caso, ya no es previsible, la Comisión, según la demandante, arruinó las expectativas legítimas de los operadores pertenecientes a la categoría A. Por ello, determinados operadores, entre ellos la demandante, resultan, según ésta, particularmente afectados.

- 62 A este respecto, la demandante niega que se desconociesen las importaciones realmente efectuadas durante el año 1997. En cualquier caso, considera que no es necesario conocer las importaciones realmente efectuadas para que la Comisión atribuya derechos de importación a los operadores tradicionales, habida cuenta del sistema de reparto.
- 63 La demandante también cuestiona la necesidad, invocada por la Comisión, de que el período de referencia coincida con el período que se toma en consideración para fijar las cuotas de mercado de los principales países proveedores. Sostiene que en los considerandos del Reglamento n° 2362/98 no existe ninguna justificación para esta supuesta necesidad.
- 64 Por otra parte, la demandante considera que los efectos de la irregularidad de que adolece el Reglamento n° 2362/98 son tanto más graves cuanto que dicho Reglamento no prevé mecanismos para remediar, en los casos de rigor excesivo, las injusticias flagrantes que para los operadores se derivan de la fijación del inicio del período de referencia un año antes. Según la demandante, el artículo 30 del Reglamento n° 404/93 confiere amplias facultades a la Comisión. Sin embargo, estas facultades únicamente sirven, en su opinión, para facilitar el paso de las condiciones de mercado existentes antes de la entrada en vigor del Reglamento n° 404/93 al régimen establecido por este Reglamento. En el caso del Reglamento n° 2362/98, se trata, en cambio, de una revisión de la propia organización de mercados del plátano.
- 65 Por último, la demandante considera que la Comisión incumplió su obligación de motivación, ya que no explicó, en el Reglamento n° 2362/98, por qué era necesario elegir los años 1994 a 1996 como período de referencia.

- 66 La Comisión considera que debe desestimarse la alegación relativa a la fijación arbitraria del período de referencia, por carecer de fundamento.
- 67 Primeramente, por lo que se refiere a la alegación de la demandante según la cual la elección del período 1994-1996 defraudó las expectativas legítimas de los antiguos operadores de la categoría A, la Comisión señala que no pueden existir expectativas legítimas respecto del mantenimiento de un determinado régimen de períodos de referencia.
- 68 A continuación, la Comisión alega que la elección de los años 1994 a 1996 se justifica por varios motivos.
- 69 En primer lugar, sostiene que las cuotas del contingente arancelario para los principales países proveedores de plátanos de países terceros se calcularon sobre la base de las cantidades que dichos países exportaron a la Comunidad durante los años 1994 a 1996. Según la Comisión, no podía elegir un período de referencia distinto para conceder los certificados de importación individuales a los operadores.
- 70 En segundo lugar, alega que se vio obligada a elegir el período 1994-1996 porque, cuando adoptó el Reglamento n° 2362/98, únicamente se conocían las cifras definitivas sobre las importaciones efectivas en la Comunidad correspondientes a este período, ya que en ese momento las cifras de 1997 sólo eran provisionales.

- 71 La Comisión sostiene que las cantidades de referencia de los distintos operadores no pueden determinarse sobre la base del modo de reparto de la antigua organización de mercados, ya que sólo se dispone de las cifras al final de una campaña de comercialización, cuando se determinan de manera definitiva las cantidades efectivamente importadas. A su juicio, sólo es posible determinar las cantidades importadas por cada operador que cumplen los requisitos previstos en el artículo 5, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n° 2362/98, sobre la base de dichas cifras.
- 72 Por lo que se refiere a la supuesta inexistencia de un mecanismo para reparar las graves injusticias supuestamente causadas por el nuevo sistema, la Comisión objeta que las dificultades transitorias que pueden surgir al llevar a cabo una reestructuración fundamental de la organización de mercados, en principio, pueden resolverse aplicando el régimen previsto para los casos de rigor excesivo. Añade, sin embargo, que el abandono del año 1997 como año de referencia para la concesión de certificados para 1999 no puede constituir, por sí solo, un caso de rigor. En efecto, el reconocimiento de un caso de rigor excesivo requiere, en su opinión, un examen detallado de todas las circunstancias que caracterizan la situación del operador de que se trate.
- 73 Por último, la Comisión rechaza, por carecer de fundamento, la alegación relativa al incumplimiento de la obligación de motivación. En primer lugar, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una eventual insuficiencia de motivación de un acto reglamentario no puede originar la responsabilidad de la Comunidad (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 1982, *Kind/CEE*, 106/81, Rec. p. 2885, y *AERPO y otros/Comisión*, antes citada). En segundo lugar, los motivos que llevaron a la Comisión a elegir el período de referencia controvertido están recogidos en el tercer considerando del Reglamento n° 2362/98 de un modo que cumple las exigencias planteadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la obligación de motivación que se deriva del artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE) (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 1998, *Italia/Consejo*, C-352/96, Rec. p. I-6937, apartado 40).

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 74 De una jurisprudencia reiterada se desprende que, dado que las instituciones comunitarias disponen de un margen de apreciación al elegir los medios necesarios para la realización de su política, los operadores económicos no pueden confiar legítimamente en el mantenimiento de una situación existente, que puede resultar modificada por las decisiones adoptadas por dichas instituciones en el marco de su facultad de apreciación (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 28 de octubre de 1982, Faust/Comisión, 52/81, Rec. p. 3745, apartado 27; Alemania/Consejo, antes citada, apartado 80, y de 10 de marzo de 1998, Alemania/Consejo, C-122/95, Rec. p. I-973, apartado 77).
- 75 Esto ocurre especialmente en un ámbito como el de las organizaciones comunes de mercados, cuyo objeto lleva consigo una adaptación constante en función de las variaciones de la situación económica (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1994, Crispoltoni y otros, asuntos acumulados C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. p. I-4863, apartado 57, y de 29 de febrero de 1996, Francia e Irlanda/Comisión, asuntos acumulados C-296/93 y C-307/93, Rec. p. I-795, apartado 59).
- 76 En el presente caso, dado que la determinación del período de referencia que debe tomarse en consideración para atribuir los certificados de importación a los operadores forma parte de la elección de los medios necesarios para la realización de la política de las instituciones comunitarias en materia de organización común de mercados del plátano, dichas instituciones disponían, en este ámbito, de un margen de apreciación. En estas circunstancias, la demandante no podía confiar legítimamente en que se mantuviese el desplazamiento en el tiempo del período de referencia tomado en consideración a efectos de la expedición de certificados de importación, tal como preveía la versión inicial del Reglamento nº 404/93. Por tanto, no podía legítimamente esperar que, tras la modificación del sistema común de importación de plátanos, se incluyese el año 1997 en el período de referencia para la atribución de los certificados de importación para el año 1999.

- 77 Además, la alegación de la demandante según la cual la Comisión adoptó una decisión arbitraria al elegir, como período de referencia, los años 1994 a 1996, carece de fundamento. En efecto, la demandante no ha presentado elementos que puedan demostrar que la afirmación de la Comisión de que no conocía las importaciones realmente efectuadas en el transcurso del año 1997, es errónea. Como precisó la Comisión en la vista, debido a la modificación del sistema de importación de plátanos en la Comunidad, ni los servicios de esta Institución ni los de todos los Estados miembros recopilaron las cifras correspondientes al año 1997, ya que se consideró, en su momento, que tales cifras no eran necesarias en el marco del nuevo sistema. El período 1994-1996 era, por tanto, el período más reciente respecto del cual la Comisión poseía cifras sobre las importaciones efectivamente realizadas. Además, la demandante no ha logrado, con su argumentación, desvirtuar la explicación de la Comisión según la cual el período de referencia previsto para los operadores debía corresponderse con el período que debe tomarse en consideración para determinar las cuotas del contingente arancelario para los principales países proveedores (véase el apartado 69 *supra*).
- 78 La demandante tampoco puede alegar que el Reglamento n° 2362/98 no prevé mecanismos para remediar, en los casos de rigor excesivo, las injusticias flagrantes que para los operadores se derivarían de la fijación del inicio del período de referencia un año antes. A este respecto, procede señalar que, como afirmó la Comisión, las dificultades transitorias que puedan surgir al reestructurar la organización de mercados, en principio, pueden resolverse, con carácter individual, aplicando el régimen para los casos de rigor previsto en el artículo 20, letra d), del Reglamento n° 404/93, en su versión modificada por el Reglamento n° 1637/98, aunque ello requiera un examen detallado de todas las circunstancias que caracterizan la situación del operador de que se trate (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 1996, T. Port, C-68/95, Rec. p. I-6065). Pues bien, la demandante, que no ha demostrado que su situación corresponda a un caso de rigor, no puede invocar la supuesta inexistencia de tales mecanismos para exigir la responsabilidad extracontractual de la Comunidad.
- 79 Por último, procede desestimar la alegación de la demandante basada en el incumplimiento, por parte de la Comisión, de la obligación de motivación, al no

haber explicado, en el Reglamento nº 2362/98, por qué era necesario elegir los años 1994 a 1996 como período de referencia. A este respecto, basta con recordar que, al tratarse de una alegación puramente formal, la eventual insuficiencia de motivación de un acto reglamentario no puede originar la responsabilidad de la Comunidad (véase la sentencia Kind/CEE, antes citada, apartado 14).

- 80 De cuanto precede se desprende que la Comunidad no puede incurrir en responsabilidad como consecuencia de una fijación arbitraria del período de referencia o de un incumplimiento de la obligación de motivación.
- 81 Puesto que la demandante no ha demostrado la existencia de un comportamiento ilegal que pueda generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, debe desestimarse el recurso.

Costas

- 82 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la demandante, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.
- 2) La demandante cargará con sus propias costas y con las de la Comisión.

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de marzo de 2001.

El Secretario

La Presidenta

H. Jung

P. Lindh