CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 28 de abril de 1998 *

A. Introducción

1. En el presente asunto, debe resolverse un recurso de casación interpuesto contra una sentencia del Tribunal de Primera Instancia. [1] Se trata, fundamentalmente, de dilucidar si es legal la adopción de medidas de salvaguardia contra la importación en la Comunidad de arroz originario de los países y territorios de Ultramar (en lo sucesivo, «PTU»). Dicha posibilidad está prevista en la Decisión 91/482/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1991, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Económica Europea [2] (en lo sucesivo, «Decisión PTU»).

2. En 1993, la Comisión hizo uso de esta posibilidad, adoptando dos Decisiones al efecto. Las partes recurrentes y demandantes en el procedimiento principal (en lo sucesivo, «demandantes») pretenden que se anulen dichas Decisiones, y solicitan además una indemnización por daños. En su opinión, no existe ninguna base jurídica válida para las Decisiones, que, además, contradicen los objetivos que persigue la asociación.

3. El Tratado CE establece, en la Cuarta Parte, titulada «Asociación de los países y territorios de Ultramar», un estatuto especial para los PTU (artículos 131 a 136 *bis* del Tratado CE). La promoción del desarrollo de los PTU se invoca ya en el preámbulo del Tratado CE, y en la letra r) del artículo 3 del mismo se incluye entre las actividades de la Comunidad. En el artículo 132 del Tratado CE se dispone lo siguiente:

«La asociación perseguirá los siguientes objetivos:

1. Los Estados miembros aplicarán a sus intercambios comerciales con los países y territorios el régimen que se otorguen entre sí en virtud del presente Tratado.

[...]»

Dicho régimen alude, en última instancia, a la libre circulación de mercancías.

4. De conformidad con el artículo 136 del Tratado CE, se adjuntó al Tratado un Convenio de aplicación de dichas disposiciones durante un primer período de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado. Posteriormente, conforme al párrafo segundo del

* Lengua original: alemán.

1 — Sentencia de 14 de septiembre de 1995, Antillean Rice Mills y otros/Comisión (asuntos acumulados T-480/93 y T-483/93, Rec. p. II-2305).

2 — DO L 263, p. 1.

artículo 136 del Tratado CE, el Consejo debía adoptar, «a la luz de los resultados alcanzados y basándose en los principios contenidos en el presente Tratado», nuevas disposiciones de aplicación. Desde 1964, el Consejo ha adoptado seis Decisiones basadas en dicha disposición, la última de ellas la citada Decisión PTU de 25 de julio de 1991, que, a diferencia de las anteriores, se aplica durante diez años en lugar de cinco.

5. Mediante dicha Decisión, se aplicó plenamente por vez primera la disposición del Tratado según la cual los Estados miembros deben aplicar en sus intercambios comerciales con los PTU las mismas normas que se otorguen entre sí en virtud del Tratado. Esto significa que, desde 1991, pueden exportarse a la Comunidad todos los productos —incluidos, por tanto, los productos agrícolas que cumplan los requisitos establecidos en la Decisión PTU— en franquicia arancelaria y sin restricciones cuantitativas.

6. Ahora bien, la liberalización de los intercambios comerciales con los PTU puede causar problemas en el tráfico comercial, en particular por lo que respecta a los productos agrícolas, sometidos a una organización común de mercados con un mecanismo de intervención y la fijación de un precio uniforme. Estos efectos se ven agravados si, además, se realizan concesiones asimismo a países terceros. Cuando dichos productos (por ejemplo, el arroz) originarios de un Estado ACP o un país tercero se procesan o transforman en un PTU, pueden importarse en la Comunidad sin quedar sujetos a exacciones agrícolas, aun cuando su precio venga determinado por el mercado mundial. En el caso de que se tema que la importación provoque perturbaciones, con arreglo al artículo 109 de la Decisión PTU pueden restringirse las importaciones procedentes de los PTU; esto, sin embargo, puede a su vez contradecir los objetivos de desarrollo de los PTU.

El artículo 109 de la Decisión PTU tiene el siguiente tenor:

«1. Si la aplicación de la presente Decisión [3] provoca perturbaciones graves en un sector de actividad económica de la Comunidad o de uno o varios Estados miembros o compromete su estabilidad financiera exterior, o si surgen dificultades que puedan provocar el deterioro de un sector de actividad de la Comunidad o de una región de la misma, la Comisión podrá, según el procedimiento determinado en el Anexo IV, tomar o autorizar al Estado miembro interesado a que tome las medidas de salvaguardia necesarias.»

B. Hechos

7. Las demandantes son tres empresas dedicadas a la actividad de transformación y comercialización de arroz en las Antillas neer-

3 — Nota sin interés para la traducción al español.

landesas, donde procesan y transforman arroz originario de Surinam y Guyana.

8. El objeto del litigio ante el Tribunal de Primera Instancia eran las medidas de salvaguardia adoptadas por la Comisión basándose en el artículo 109 de la Decisión PTU.

9. En una primera Decisión de 25 de febrero de 1993, «por la que se adoptan medidas de salvaguardia respecto al arroz originario de las Antillas neerlandesas», [4] la Comisión declaró lo siguiente:

«Artículo 1

1. El despacho a libre práctica en la Comunidad con exención de los derechos a la importación de arroz semiblanqueado de los códigos NC 1006 30 21 a 1006 30 48 originario de las Antillas neerlandesas queda sujeto a la condición de que el valor en aduana no sea inferior a un precio mínimo igual al 120 % de la exacción reguladora aplicable al arroz semiblanqueado de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (CEE) nº 1418/76 del Consejo. [5]

2. El precio mínimo resultante de la aplicación del apartado 1 no podrá ser inferior a un precio mínimo igual a 546 ECU por tonelada de arroz semiblanqueado. Este precio mínimo se incrementará mensualmente, a partir del 1 de marzo de 1993, en 3,5 ECU/t.

3. [...]

[...]

Artículo 5

Los destinatarios de la presente Decisión serán los Estados miembros.»

10. Debido a la mejora de la situación del mercado, el precio mínimo se incrementó mediante una segunda Decisión de 13 de abril

4 — Decisión 93/127/CEE de la Comisión, de 25 de febrero de 1993, por la que se adoptan medidas de salvaguardia respecto al arroz originario de las Antillas neerlandesas (DO L 50, p. 27).

5 — Reglamento de 21 de junio de 1976 por el que se establece la organización común de mercados del arroz (DO L 166, p. 1; EE 03/10, p. 114).

de 1993. [6] En virtud de ésta, el valor en aduana no podía ser inferior a un precio mínimo equivalente a 550 ECU/t.

11. En mayo de 1993, inicialmente seis empresas interpusieron ante el Tribunal de Justicia sendos recursos contra ambas Decisiones de la Comisión. Además de su anulación, solicitaban que se condenara a la Comunidad a indemnizar a las demandantes por los perjuicios sufridos. Mediante auto, se remitió el recurso al Tribunal de Primera Instancia. Éste admitió la intervención de la República Francesa y la República Italiana como partes coadyuvantes en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

12. Mediante sentencia de 14 de septiembre de 1995, [7] el Tribunal de Primera Instancia anuló el apartado 1 del artículo 1 de la primera de las Decisiones de la Comisión, desestimando los recursos en todo lo demás.

13. En opinión del Tribunal de Primera Instancia, «al hacer que el arroz ACP y el arroz americano fueran más competitivos que el arroz antillano en el mercado comunitario», el apartado 1 del artículo 1 excedía de «lo que era estrictamente indispensable para remediar las dificultades de comercialización del arroz comunitario causadas por la importación del arroz antillano». [8]

14. El 13 de diciembre de 1995, tres de las seis demandantes iniciales interpusieron ante el Tribunal de Justicia un recurso de casación contra esta sentencia, en el que solicitaban a éste que:

1. Anule la sentencia impugnada, en la medida en que no estima la totalidad de las pretensiones de las demandantes.

2. Estime en su totalidad las pretensiones ya deducidas por las demandantes ante el Tribunal de Primera Instancia y, en particular, que:

2.1. Anule en su totalidad la Decisión 93/127/CEE de la Comisión, de 25 de febrero de 1993, por la que se adoptan medidas de salvaguardia respecto al arroz originario de las Antillas neerlandesas, y la Decisión 93/211/CEE de la Comisión, de 13 de abril de 1993, por la que se modifica la Decisión 93/127/CEE relativa al establecimiento de medidas de salvaguardia para el arroz originario de las Antillas neerlandesas.

2.2. Condene a la Comunidad a indemnizar a las demandantes por los perjuicios sufridos como consecuencia de dichas Decisiones.

2.3. Condene a la Comisión al pago de las costas del procedimiento en casación y del procedimiento en primera instancia.

6 — Decisión 93/211/CEE de la Comisión, de 13 de abril de 1993, por la que se modifica la Decisión 93/127 (DO L 90, p. 36).

7 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*.

8 — Apartado 143 de la sentencia.

3. Las demandantes solicitan al Tribunal de Justicia, con carácter principal, que resuelva él mismo el litigio con arreglo al artículo 54 del Estatuto del Tribunal de Justicia y, con carácter subsidiario, que lo devuelva al Tribunal de Primera Instancia.

La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso de casación.

— Condene en costas a las demandantes.

El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso de casación o, con carácter subsidiario, desestime el primer motivo de casación.

— Condene en costas a las demandantes.

En sus pretensiones, la República Italiana solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en la parte en que se desestima la excepción de inadmisibilidad de los recursos interpuestos, de modo que estime dicha excepción.

— Con carácter subsidiario, desestime el recurso de casación en su totalidad.

— Condene en costas a las demandantes.

En sus observaciones orales formuladas en la vista, la República Francesa, cuyo escrito hubo de ser declarado inadmisible por haber sido presentado fuera de plazo, se adhirió básicamente a las pretensiones de la Comisión.

C. Admisibilidad

15. Como ya hizo ante el Tribunal de Primera Instancia, la República Italiana, como parte coadyuvante, propone la excepción de

inadmisibilidad, alegando que las demandantes no están directa e individualmente afectadas.

16. Las demandantes se adhirieron a la interpretación del Tribunal de Primera Instancia, que declaró la admisibilidad del recurso, alegando, además, que la República Italiana no puede invocar, como parte coadyuvante, la excepción de inadmisibilidad, ya que la parte a la que apoya no propuso dicha excepción.

17. Las personas —como en el presente caso las demandantes— que no son destinatarias de una Decisión sólo se ven afectadas individualmente «si dicha Decisión las afecta debido a determinadas características personales o a una situación de hecho que las caracteriza en relación con cualesquiera otras personas, lo que las individualiza de un modo análogo al de un destinatario». [9] Por tanto, las demandantes debían caracterizarse en relación con todas las demás personas igualmente afectadas por la Decisión impugnada, y no sólo verse afectadas, al igual que cualquier otro operador económico que ejerza su actividad en el mismo sector, en su condición objetiva de operadores económicos del sector de procesamiento y transformación de arroz.

18. Para resolver esta cuestión, el Tribunal de Primera Instancia estableció un paralelismo con la sentencia Piraiki-Patraiki y otros/Comisión. [10] En ella, el Tribunal de Justicia dedujo del apartado 3 del artículo 130 del Acta de adhesión de la República Helénica la obligación de la Comisión de informarse antes de adoptar medidas de salvaguardia, en la medida en que las circunstancias lo permitan en cada caso, sobre las repercusiones negativas que su decisión puede provocar en la economía del Estado miembro interesado y en las empresas interesadas. [11] En consecuencia, se consideró que éstas estaban individualmente afectadas. Habida cuenta de la similitud en su formulación, el Tribunal de Primera Instancia dedujo que idéntica obligación se desprendía, en el caso de autos, del apartado 2 del artículo 109 de la Decisión PTU. [12] Este razonamiento resiste un examen jurídico, ya que, tal como señaló el Tribunal de Primera Instancia, ambas disposiciones no sólo utilizan términos similares, sino que persiguen el mismo objetivo, a saber, determinar la intensidad de las medidas de salvaguardia. [13]

19. Tampoco se opone a ello la sentencia Buralux. [14] Es cierto —como alegó la República Italiana— que en dicha sentencia este Tribunal de Justicia negó que las demandantes estuvieran individualmente afectadas, entre otras cosas, porque no se trataba, como en el asunto Piraiki-Patraiki y otros/Comisión, de una Decisión dirigida a *un* Estado miembro, sino de un Reglamento dirigido a *todos* los Estados miembros. También en el presente

9 — Sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión (25/62, Rec. p. 109, especialmente p. 223).

10 — Sentencia de 17 de enero de 1985, Piraiki-Patraiki y otros/Comisión (11/82, Rec. p. 207).

11 — Sentencia Piraiki-Patraiki y otros/Comisión, citada en la nota 10 *supra*, apartado 28.

12 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartados 68 y 70.

13 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartado 70.

14 — Sentencia de 15 de febrero de 1996, Buralux y otros/Consejo (C-209/94 P, Rec. p. I-615).

caso las Decisiones se dirigen a todos los Estados miembros.

20. Sin embargo, el Tribunal de Primera Instancia declaró, con razón, que lo que importa no es el número de Estados miembros en los que se aplique la medida. [15]

21. Es cierto que el párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado se refiere a «una decisión dirigida a otra persona», pero el alcance de la protección jurídica del particular no puede depender de si la decisión objeto de impugnación está dirigida a uno o a varios Estados miembros. Lo único que importa es que la persona interesada esté caracterizada de un modo individual y específico en relación con todas las demás personas afectadas. En efecto, el objetivo del párrafo cuarto del artículo 173 no consiste en permitir a todas las personas de algún modo afectadas impugnar un acto con efectos jurídicos, sino sólo a aquellas cuya posición merece protección. Así pues, lo que importa, como señaló el Tribunal de Primera Instancia, es «la protección de que disfrutan, con arreglo al Derecho comunitario, el país o territorio y las empresas interesadas» [16] contra los cuales se adopta la medida.

22. En este contexto, debe señalarse asimismo que, en el asunto Buralux y otros/Consejo, se trataba de un Reglamento que —como afirmó este Tribunal de Justicia— sólo pretendía determinar el marco en el que los Estados miembros podían introducir restricciones. De ello dedujo el Tribunal de Justicia que los efectos jurídicos que podía producir dicha disposición sólo podían afectar a categorías de personas definidas de manera general y abstracta. [17] En cambio, en el presente caso se trata de medidas claramente definidas —la fijación de un precio mínimo, y además exclusivamente para el arroz originario de las Antillas neerlandesas—, de modo que las categorías de personas afectadas no están definidas sólo de manera general y abstracta. Además, si bien dichas Decisiones están dirigidas a todos los Estados miembros, únicamente afectan al arroz originario de las Antillas neerlandesas.

23. Así pues, pese a que las Decisiones de que se trata en el presente caso se dirigen a todos los Estados miembros, el Tribunal de Primera Instancia podía trasladar al presente caso los principios enunciados en la sentencia Piraiki-Patraiki y otros/Comisión.

24. En relación con la cuestión de si efectivamente las demandantes son empresas que se encuentran en una posición que merece protección, el Tribunal de Primera Instancia señaló que al menos dos de las demandantes (Ter Beek y ERB) tenían cargamentos de arroz en fase de transporte a la Comunidad en el momento de adoptarse la primera Decisión. [18]

15 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartado 77.

16 — Véase la nota 15 *supra*.

17 — Sentencia Buralux y otros/Consejo, citada en la nota 14 *supra*, apartado 26.

18 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartado 75.

En cuanto apreciación de hecho del Tribunal de Primera Instancia, no procede examinar este extremo. [19]

25. La Comisión, que estaba implícitamente obligada por el artículo 109 de la Decisión PTU a informarse sobre las repercusiones negativas de la Decisión, conocía —según el propio Tribunal de Primera Instancia— la situación de estas dos empresas en el momento de adoptar la Decisión. [20] Por tanto, el Tribunal de Primera Instancia consideró, acertadamente, que ambas estaban individualmente afectadas, ya que ocupaban una posición caracterizada con respecto a la de las demás empresas afectadas. No es preciso, por tanto —por tratarse de un recurso conjunto—, examinar si también las demás demandantes estaban individualmente afectadas. [21]

26. El Tribunal de Primera Instancia declaró, asimismo con razón, la admisibilidad del recurso. Por ello, no es necesario examinar la cuestión de si las partes coadyuvantes pueden proponer la excepción de inadmisibilidad aun en el caso de que la parte apoyada supuestamente no lo haya hecho. Tal como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la República Italiana hubiera podido invocar en todo caso la inadmisibilidad del recurso de casación. [22]

19 — Párrafo primero del artículo 51 del Estatuto (CEE) del Tribunal de Justicia.

20 — Véase la nota 18 *supra*.

21 — Sentencias de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión (C-313/90, Rec. p. I-1125), apartado 31, y Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartado 79.

22 — Sentencia de 22 de diciembre de 1993, Pincherle/Comisión (C-244/91 P, Rec. p. I-6965), apartado 16; auto de 14 de febrero de 1996, Comisión/NTN Corporation (C-245/95 P, Rec. p. I-553), apartado 7, así como párrafos segundo y tercero del artículo 49 del Estatuto (CEE) del Tribunal de Justicia.

D. Fundamento

27. Las demandantes fundan su recurso de casación en un total de seis motivos. Éstos se refieren a la infracción y aplicación incorrecta de la Cuarta Parte del Tratado, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar, así como a una infracción de la Decisión PTU por parte del Tribunal de Primera Instancia. En opinión de las demandantes, el Consejo no podía establecer en su Decisión una cláusula general de salvaguardia. Además, a su entender también la Comisión se excedió de lo necesario en su segunda Decisión. Por último, las demandantes alegan que el Tribunal de Primera Instancia obró erróneamente al negar la responsabilidad de la Comunidad.

Primer motivo de casación

Alegaciones de las partes

28. Mediante este motivo, las demandantes impugnan la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en la medida en que en ella declaró que, con arreglo al párrafo segundo del artículo 136 del Tratado CE, el Consejo estaba facultado para establecer en la Decisión PTU cláusulas de salvaguardia que permitían la limitación de la libre importación de productos agrícolas originarios de los PTU.

29. En opinión de las demandantes, el Tribunal de Primera Instancia señaló erróneamente que el artículo 109 de la Decisión PTU completaba un régimen que, por primera vez, autorizaba el libre acceso de los productos agrícolas a la Comunidad. Según las demandantes, por el contrario, el artículo 109 prorroga las cláusulas de salvaguardia generales que figuraban ya con los mismos objetivos y el mismo alcance en anteriores decisiones del Consejo. En consecuencia, consideran que las conclusiones que extrajo el Tribunal de Primera Instancia nacen de una idea inexacta de la génesis del artículo 109 de la Decisión PTU.

30. Además, las demandantes alegan que la sentencia del Tribunal de Primera Instancia se basó en una apreciación errónea de las competencias conferidas por el párrafo segundo del artículo 136 del Tratado CE. En dicha disposición se dispone que el Consejo, «a la luz de los resultados alcanzados y basándose en los principios contenidos en el presente Tratado, adoptará, por unanimidad, las disposiciones que deban aplicarse durante un nuevo período». Según las demandantes, el Tribunal de Primera Instancia no fundamentó de modo suficiente por qué dicha norma ha de referirse a *todos los principios del Tratado.* A su juicio, dicha interpretación no es la única posible. Por el contrario, consideran que más bien debe suponerse que dicha expresión se refiere únicamente a los *principios de la Cuarta Parte del Tratado,* que regulan la asociación de los países y territorios de Ultramar. Las demandantes fundamentan esta tesis en que los considerandos de la Decisión del Consejo tan sólo hacen referencia a los principios de la Cuarta Parte del Tratado.

31. Ahora bien, según las demandantes, aun cuando el párrafo segundo del artículo 136 del Tratado CE se refiera a todos los principios del Tratado, el Consejo no puede establecer en una Decisión con arreglo al párrafo segundo del artículo 136 del Tratado CE excepciones a la libre circulación de mercancías entre la Comunidad y los PTU en aras de los intereses de la Política Agrícola Común. Ello constituiría una infracción del apartado 1 del artículo 132 y del apartado 1 del artículo 133 del Tratado. El Consejo sólo podría establecer excepciones a la misma si el párrafo segundo del artículo 136 del Tratado CE le facultase expresamente para ello. Pero no lo hace. En consecuencia, las demandantes sostienen que las normas que infringen las citadas disposiciones de la Cuarta Parte del Tratado sólo pueden adoptarse previa modificación del Tratado.

32. En apoyo de su tesis, las demandantes se remiten al «Protocolo sobre las importaciones en la Comunidad Económica Europea de productos petrolíferos refinados en las Antillas neerlandesas» y al «Protocolo sobre el régimen especial aplicable a Groenlandia». De ambos se desprende, a su entender, que las normas que se apartan de lo establecido en la Cuarta Parte no pueden basarse únicamente en el párrafo segundo del artículo 136 del Tratado CE.

33. Otra de las imputaciones de las demandantes se refiere al hecho de que el Tribunal de Primera Instancia no abordara la cuestión del efecto directo de los ya citados apartado 1 del artículo 132 y apartado 1 del artículo 133 del Tratado CE.

34. En opinión de las demandantes, no hacía falta recurrir al artículo 109 de la Decisión

PTU, ya que había muchas otras posibilidades alternativas para regular las relaciones entre los PTU y la Comunidad. Las demandantes se remiten, a este respecto, a las organizaciones comunes de mercados y a los artículos 36 y 115 del Tratado.

35. En opinión de la Comisión, las demandantes interpretan incorrectamente la sentencia del Tribunal de Primera Instancia. Por lo que respecta a las relaciones entre la Comunidad y los PTU, la Comisión no discute que se trata de unas relaciones especiales que no pueden compararse con las existentes entre la Comunidad y otros países asociados. Con todo, sostiene que no existe un mercado interior entre ellos. La asociación no tiene tampoco por objeto —como afirman las demandantes— otorgar un trato preferencial a los PTU, sino sólo promover su desarrollo. De hecho, no tienen la condición de Estados miembros.

36. En opinión de la Comisión, el Consejo debe observar todos los principios del Tratado en el marco del párrafo segundo del artículo 136. Así se desprende, a su juicio, del tenor de dicha disposición.

37. Por lo que respecta a los artículos 132 y 133 del Tratado CE, la Comisión afirma que no pueden interpretarse en el sentido de que excluyen la adopción de una cláusula de salvaguardia que limite las importaciones únicamente de forma excepcional, parcial y temporal.

38. Además, tanto la Comisión como el Consejo se remiten a la amplia facultad de apreciación discrecional de que disfruta el Consejo en el marco del párrafo segundo del artículo 136 del Tratado CE. En consecuencia, sostienen que el Tribunal de Justicia sólo puede examinar si las medidas del Consejo eran manifiestamente inadecuadas para alcanzar el objetivo perseguido. En opinión de ambas Instituciones, en el presente caso el Consejo no se excedió en el ejercicio de su facultad de apreciación. Por el contrario —según el Consejo—, el propio párrafo segundo del artículo 136 constituye el fundamento jurídico para una limitación de la libre circulación de mercancías.

39. Por lo que respecta a los artículos 132 y 133, el Consejo alega asimismo que el efecto directo de dichas disposiciones no fue alegado en el procedimiento en primera instancia, por lo que no puede ser objeto de examen en el presente procedimiento.

40. A su entender, el artículo 115 del Tratado CE, invocado por las demandantes como posibilidad de regulación, no se aplica en el presente caso, ya que se refiere a la política comercial común y no a la asociación de los PTU.

41. Por lo que respecta al «Protocolo sobre el régimen especial aplicable a Groenlandia», la Comisión alega que el régimen especial que establece se refiere al artículo 136 *bis* del Tratado CE. De dicho artículo no cabe deducir, a su entender, que toda restricción de la libre circulación de mercancías entre los PTU y la Comunidad deba estar en todo caso prevista *en el propio Tratado*. Esto es algo que debe decidirse más bien en el marco de la facultad

de apreciación discrecional de que disfruta el Consejo en virtud del artículo 136 del Tratado CE.

42. En relación con el «Protocolo sobre las importaciones en la Comunidad Económica Europea de productos petrolíferos refinados en las Antillas neerlandesas», el Consejo alega que el mismo se remonta a 1962. La primera Decisión PTU no se adoptó hasta 1964. Para entonces, el proceso de ratificación del Protocolo se encontraba ya tan avanzado que se mantuvo de manera más o menos automática la construcción jurídica que había sido necesaria en 1962.

Definición de postura

43. En el presente procedimiento, las demandantes impugnan, fundamentalmente, la cláusula de salvaguardia prevista en el artículo 109 de la Decisión PTU, que se basa, a su vez, en el artículo 136 del Tratado CE. En relación con el reproche de las demandantes según el cual el Tribunal de Primera Instancia consideró erróneamente que el artículo 109 introdujo por primera vez una cláusula de salva guardia por razones de Política Agrícola Común, procede señalar que no es esto lo que se deduce del tenor de la sentencia. En el apartado 94, el Tribunal de Primera Instancia explica que ya la Decisión de aplicación de 1970 contenía una cláusula de salvaguardia. Asimismo, señala que la importación de productos agrícolas originarios de los PTU ha estado siempre sometida a un régimen particular, y que sólo tras la adopción de la Decisión PTU de 1991 quedó en pie de igualdad con la importación de otros productos. El Tribunal de Primera Instancia prosigue del siguiente modo: «De ello se deriva que la Decisión PTU supuso un paso importante al instaurar por vez primera como principio el libre acceso a la Comunidad de los productos agrícolas originarios de los PTU, a pesar de haber subordinado dicho principio, forzosamente también por primera vez, a una cláusula de salvaguardia general [...]».

44. De lo anterior se desprende con toda claridad que, en opinión del Tribunal de Primera Instancia, una vez que se colocó a los productos agrícolas en pie de igualdad con los demás productos la cláusula de salvaguardia general que ya existía con anterioridad pasó a aplicarse por primera vez a aquéllos. No se aprecia —como afirman las demandantes— que el artículo 109 de la Decisión PTU introdujera por primera vez una cláusula de salvaguardia precisamente con ocasión de la extensión de las normas a los productos agrícolas.

45. En opinión de las demandantes, una cláusula de salvaguardia general es contraria al apartado 1 del artículo 132. Así sería, efectivamente, si la libre circulación de mercancías, tal como existe entre los Estados miembros, se aplicara también sin restricciones a los intercambios comerciales con los PTU. Pero en el caso del régimen de equiparación previsto en el párrafo primero del artículo 132 para los intercambios comerciales con los PTU no se trata —tal como se desprende de la fórmula introductoria del artículo 132— [23] tanto

23 — Cuyo tenor es el siguiente: «La asociación perseguirá los siguientes objetivos: [...]»

de una situación real como de un objetivo perseguido por la asociación.

46. A este respecto, procede remitirse a la sentencia en el asunto Road Air. [24] En ella, el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente: «La asociación de los PTU debe alcanzarse mediante un proceso dinámico y progresivo que puede requerir la adopción de varias disposiciones para conseguir el conjunto de los objetivos enunciados en el artículo 132 del Tratado, tomando en consideración los resultados alcanzados gracias a las Decisiones anteriores del Consejo.» [25] De ello se desprende que, entre la Comunidad y los PTU, la libre circulación de mercancías no se aplica sobre la base únicamente del artículo 132 del Tratado CE. Dicho artículo tan sólo menciona la libre circulación de mercancías como objetivo que debe alcanzarse, en su caso mediante la adopción de varias disposiciones.

47. Además, de ello cabe deducir que, si bien los PTU son países y territorios asociados con unas relaciones especiales con la Comunidad Europea, en realidad no pertenecen a ella. Así lo declaró igualmente el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia impugnada en el presente asunto, en la que señaló: «De ello se deduce que, aunque efectivamente los PTU disfrutan de un estatuto más favorable que el de otros países asociados a la Comunidad, no se han adherido a ella.» [26] De lo anterior se desprende que los PTU no pueden recibir un trato menos favorable que otros Estados (asociados). Sin embargo, no sucede lo mismo en sus relaciones con la Comunidad. En consecuencia, no cabe considerar que la libre circulación de mercancías sin restricciones entre la Comunidad y los PTU existe ya en virtud del artículo 132 del Tratado CE.

48. Por esta razón, no cabe acoger tampoco la tesis que las demandantes deducen de la sentencia Road Air, según la cual el párrafo segundo del artículo 136 del Tratado CE sólo se refiere a los *principios de la Cuarta Parte del Tratado*. Lo que indicó el Tribunal de Justicia en la sentencia Road Air es que, teniendo en cuenta los objetivos del artículo 132, «procede interpretar el párrafo segundo del artículo 136 en el sentido de que no prevé un único "nuevo período" respecto al cual el Consejo está habilitado para adoptar las disposiciones necesarias con el fin de conseguir los *objetivos de la asociación* [...]». [27] De ello deducen las demandantes que el párrafo segundo del artículo 136 del Tratado CE se refiere únicamente a los *objetivos de la Cuarta Parte del Tratado*.

49. No cabe adherirse a esta tesis. Desde luego, al adoptar sus decisiones con arreglo al párrafo segundo del artículo 136 del Tratado CE, el Consejo debe tener en cuenta los objetivos del artículo 132 del Tratado. De hecho, dichos objetivos constituyen la razón por la que se adoptan dichas decisiones. A este respecto, el Consejo debe tener en cuenta los resultados alcanzados y *los principios del Tratado*. A la vista del tenor del párrafo segundo del artículo 136 del Tratado CE no se aprecia por qué razón habrían de tenerse en cuenta únicamente los objetivos de la asociación y no los principios generales del Tratado.

24 — Sentencia de 22 de abril de 1997 (C-310/95, Rec. p. I-2229).

25 — Sentencia Road Air, citada en la nota 24 *supra*, apartado 40.

26 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartado 91.

27 — Sentencia Road Air, citada en la nota 24 *supra*, apartado 41. El subrayado es mío.

50. En apoyo de sus alegaciones, las demandantes se remiten al tercer considerando de la Decisión PTU, que únicamente hace referencia a los principios de la Cuarta Parte del Tratado. A su entender, de ello se desprende que el párrafo segundo del artículo 136 —la base de dicha Decisión— menciona únicamente los principios de la Cuarta Parte. No cabe acoger esta tesis. El tenor del tercer considerando es el siguiente: «[...] conviene, habida cuenta de las relaciones particulares entre la Comunidad y los PTU, basadas en las disposiciones del Tratado, en particular de su cuarta parte, mejorar sus disposiciones [...]». Así pues, en él sólo se hace referencia, de manera general, a las disposiciones del Tratado que rigen la asociación. De ello no cabe deducir que, en el marco de la asociación y de las correspondientes decisiones del Consejo, no deban tenerse en cuenta asimismo otros principios del Tratado y, por ende, la Política Agrícola.

51. Un indicio de ello puede extraerse del decimotercer considerando, en el que se afirma que las diversas normativas adoptadas dentro del marco de la realización del mercado interior no se aplican en los PTU. A este respecto, el Consejo tan sólo consideraba oportuno examinar las modalidades de su extensiónparcial o total a los PTU. Otro elemento que pone de manifiesto que entre los PTU y la Comunidad no existe una libre circulación de mercancías «normal» lo constituye el cuarto considerando, en el que se confirma que los PTU mantienen asimismo la posibilidad de introducir normativas de excepción en favor de la población o de las actividades locales atendiendo a sus necesidades de desarrollo y a las necesidades de la promoción de su desarrollo industrial.

52. Esto no puede traducirse en la concesión de una ventaja adicional en favor de los PTU, ya que, tal como se desprende del párrafo segundo del artículo 131 del Tratado CE, el fin de la asociación es la promoción del desarrollo económico y social de los PTU, no establecer un régimen preferencial a su favor.

53. De ello se desprende que no existe (aún) libre circulación de mercancías sin restricciones entre los PTU y la Comunidad, toda vez que, en el marco de las Decisiones PTU del Consejo adoptadas, con arreglo al párrafo segundo del artículo 136 del Tratado CE, también deben tenerse en cuenta, en la realización progresiva de sus objetivos, los principios generales del Tratado, incluida la Política Agrícola. Es evidente que esto puede conducir a restricciones a la libre circulación de mercancías.

54. Así pues, si cabe considerar que el apartado 1 del artículo 132 del Tratado CE menciona únicamente los objetivos de la asociación, el propio efecto directo del apartado 1 del artículo 132 invocado por las demandantes sólo puede referirse a la obligación de realizar el objetivo que en dicha disposición se enuncia. En ningún caso cabe deducir de ello que exista ya libre circulación de mercancías entre los PTU y la Comunidad.

55. Ni siquiera en el caso de que hubiera efecto directo cabría excluir que, en casos excepcionales, se estableciera una restricción y, por ende, una cláusula de salvaguardia. Las propias demandantes no excluyen, cuando se

remiten a los artículos 36 y 115 del Tratado y a la organización común de mercados, que existan posibilidades de intervención.

56. Por lo que respecta a la remisión a los Protocolos por parte de las demandantes, el hecho de que en esos casos concretos se celebraran protocolos no permite extraer la conclusión de que no es posible establecer una cláusula de salvaguardia en el marco del párrafo segundo del artículo 136. Dado que, como se ha visto, una cláusula de salvaguardia de ese tipo no vulnera los principios de la Cuarta Parte por el mero hecho de existir (la libre circulación de mercancías no es aún una realidad, sino sólo un objetivo de la asociación), para introducirla no es preciso efectuar ninguna modificación en el Tratado.

57. A este respecto, procede señalar asimismo que, en la Decisión PTU, el propio Consejo sólo autorizó la adopción de medidas de salvaguardia en casos determinados. en efecto, en el apartado 2 del artículo 109 se dispone lo siguiente: «A efectos de la aplicación del apartado 1 deberán escogerse por prioridad las medidas que provoquen el mínimo de perturbaciones en el funcionamiento de la asociación y de la Comunidad. Estas medidas no deberán exceder el alcance de lo que sea estrictamente indispensable para remediar las dificultades que se hayan manifestado.»

Segundo motivo de casación

Alegaciones de las partes

58. Mediante este motivo, las demandantes critican la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en la medida en que declaró que la Comisión podía llegar a la conclusión de que las dificultades que habían surgido podían provocar el deterioro del sector del cultivo de arroz «índica» en la Comunidad.

59. Alegan que el Tribunal de Primera Instancia debería haber comprobado si existía una relación causal entre la caída de los precios del arroz comunitario y el aumento de las importaciones de arroz semiblanqueado originario de las Antillas neerlandesas. A su entender, así lo exige el tenor del apartado 1 del artículo 109 de la Decisión PTU.

60. El que deba existir dicha relación causal es algo que, a su entender, se deduce del hecho de que, en su primera Decisión, la Comisión intentara demostrar la existencia de la misma.

61. Ahora bien, las demandantes sostienen que las importaciones procedentes de las Antillas neerlandesas no tuvieron ninguna repercusión negativa en el mercado comunitario, ya que se limitaron a sustituir importaciones procedentes de Surinam y Guyana. Por tanto,

no supusieron un incremento del volumen de importaciones.

62. Por último, las demandantes observan asimismo que las consideraciones de la Comisión sobre las diferencias de precios y la comparación de precios que llevó a cabo no son pertinentes.

63. En cambio, la Comisión considera que del tenor del apartado 1 del artículo 109 de la Decisión PTU [28] se desprende claramente que el requisito de la existencia de una relación causal tan sólo se refiere al primero de los supuestos mencionado en dicha disposición (dicho supuesto se produce cuando la aplicación del capítulo —sobre los objetivos y los principios de la Cooperación— provoca perturbaciones graves en un sector de actividad económica de la Comunidad o de uno o varios Estados miembros o compromete su estabilidad financiera exterior). En el segundo de los supuestos contemplados —que surjan dificultades que puedan provocar el deterioro de un sector de actividad de la Comunidad o de una región de la misma— no se requiere, a su entender, que exista una relación causal de este tipo. Además, su existencia resulta difícil de demostrar, ya que son muchos los factores que pueden influir en el mercado.

64. No obstante, la Comisión no discute que deba existir una cierta relación entre las dificultades económicas que hayan surgido y las importaciones. Sin embargo, estima que el Tribunal de Primera Instancia demostró que existía dicha relación necesaria.

28 — Véase el punto 6 *supra*.

65. En opinión de las demandantes, las consideraciones efectuadas no pueden basarse únicamente en el segundo supuesto contemplado en el apartado 1 del artículo 109 de la Decisión PTU, ya que la propia Comisión basó su decisión en el primero de los supuestos contemplados en dicha disposición.

Definición de postura

66. Procede adherirse a la Comisión cuando alega que del tenor del artículo 109 de la Decisión PTU no se desprende, por lo que respecta al segundo de los supuestos en él contemplados, la necesidad de que exista una relación de causalidad. Es cierto que en el apartado 1 se citan diversos supuestos introducidos en cada caso mediante la conjunción «si». Sólo en el primero de dichos supuestos se incluye la fórmula «si *la aplicación de la presente Decisión* [...]». De ello se desprende que las dificultades a que se alude en el segundo supuesto no tienen por qué estar causadas por la aplicación de dicha Decisión.

67. Ahora bien, por otro lado hay que dar la razón a las demandantes cuando alegan que, en el caso de que no existiera ninguna relación entre las importaciones y el precio de los productos comunitarios, las medidas de salvaguardia carecerían de todo sentido. Desde luego, las medidas de salvaguardia deben poder eliminar o paliar las dificultades surgidas. De lo contrario, dichas medidas serían desproporcionadas e infringirían la segunda frase del apartado 2 del artículo 109 de la Decisión PTU.

68. El nexo debe ser de tal naturaleza que una reducción de las importaciones pueda tener alguna repercusión en la situación de los precios en la Comunidad. Sin embargo, esto no quiere decir que las dificultades deban haber sido provocadas por la aplicación de la Decisión, es decir, por las importaciones.

69. Por otro lado, el Tribunal de Primera Instancia señaló acertadamente que, en el ámbito de aplicación del artículo 109 de la Decisión PTU, la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación tanto en relación con la cuestión de si concurren los requisitos que justifican la adopción de una medida de salvaguardia como para adoptar la misma. [29] Así lo deduce el Tribunal de Primera Instancia del tenor del apartado 1 del artículo 109 de la Decisión PTU, en virtud del cual, si se cumplen determinados requisitos, la Comisión «podrá» adoptar o autorizar al Estado miembro de que se trate para adoptar medidas de salvaguardia. [30] El Tribunal de Primera Instancia continuó señalando lo siguiente: «Sin embargo, la existencia de uno de esos requisitos no obliga a la Comisión a adoptar una medida de salvaguardia, pero exige que se pronuncie al respecto.» [31] Así pues, el Consejo también confirió a la Comisión la facultad de apreciación discrecional de que disfruta en el marco del artículo 109 de la Decisión PTU. [32]

70. Así, también el Tribunal de Justicia ha declarado, en el marco del artículo 155 del Tratado CE, que el Consejo puede verse en la necesidad, en el ámbito de la Política Agrícola Común, de conferir a la Comisión amplias facultades de apreciación y de acción, dado que sólo ésta —la Comisión— sigue de manera constante y atenta la evolución de los mercados agrícolas y puede actuar con la urgencia que la situación requiera. De ello —y del sistema general del Tratado— dedujo este Tribunal de Justicia que el concepto de ejecución que figura en el artículo 155 del Tratado CE, referido a la ejecución por parte de la Comisión de las normas establecidas por el Consejo, debe interpretarse de manera amplia. [33] También por esta razón cabe considerar que, en el caso de autos, la Comisión disfruta de una amplia facultad de apreciación discrecional, ya que también en él es necesario —para la fijación de un precio mínimo— efectuar una apreciación de los mercados agrícolas. Así pues, el Tribunal de Primera Instancia sólo puede examinar si, en el ejercicio de sus facultades, la Comisión cometió un error manifiesto o una desviación de poder, o si vulneró de manera manifiesta los límites de sus facultades. [34]

71. No se aprecia que, al efectuar dicho examen, el Tribunal de Primera Instancia incurriera en un error. El Tribunal de Primera Instancia examinó en primer lugar la alegación de la Comisión según la cual se había producido una considerable caída de los precios del arroz cáscara comunitario. Al igual que el arroz semiblanqueado originario de las Antillas, este tipo de arroz puede ser utilizado como materia prima para la producción comunitaria de arroz blanqueado. Por último, el Tribunal de Primera Instancia señaló que las demandantes no habían desmentido el hecho mismo de que se hubiera producido una caída

29 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartado 122.

30 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartado 120.

31 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartado 121.

32 — Auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 15 de julio de 1997, Gobierno de las Antillas neerlandesas/Consejo (T-179/97 R, Rec. II-1297), apartado 35.

33 — Sentencia de 30 de octubre de 1975, Rey Soda (23/75, Rec. p. 1279), apartados 10 a 14.

34 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartado 122.

de los precios. [35] En cuanto apreciación de hecho del Tribunal de Primera Instancia, no procede examinar aquí dicha afirmación. A continuación, el Tribunal de Primera Instancia examinó si también podía considerarse que se había producido una caída de los precios del arroz cáscara comunitario «índica». [36] Habida cuenta del considerable aumento de las importaciones procedentes de las Antillas que se registró de forma simultánea, que según el Tribunal de Primera Instancia no fue discutido, [37] éste señaló que, basándose en dichos datos, la Comisión estaba facultada para considerar que habían surgido dificultades que podían provocar el deterioro del sector del cultivo de arroz «índica» en la Comunidad y que, por consiguiente, podían aplicarse medidas de salvaguardia. [38]

72. El Tribunal de Primera Instancia examinó además si la Comisión había cometido un error manifiesto de apreciación en la comparación de precios que llevó a cabo. En este contexto, analizó también en qué fase de producción debían compararse los precios. Según el Tribunal de Primera Instancia, las demandantes no pudieron refutar los cálculos efectuados por la Comisión, ya que se limitaron a formular alegaciones sobre los gastos adicionales que debían tenerse en cuenta y sobre los tipos de conversión, pero sin justificarlas con mayor detalle. [39] Por otro lado, el Tribunal de Primera Instancia constató que las demandantes no habían discutido que el arroz antillano se ofreciera a un precio netamente inferior al precio al que podía ofrecerse el arroz comunitario en la fase de transformación considerada, es decir, el arroz semiblanqueado. [40]

73. En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia llegó a la siguiente conclusión: «por consiguiente [...] la Comisión actuó acertadamente al señalar la existencia de una considerable diferencia de precios entre el arroz comunitario y el arroz antillano, que pudo haber provocado el hundimiento del precio del arroz comunitario entre septiembre de 1992 y enero de 1993». [41] Con ello se demuestra asimismo la existencia de una relación pertinente entre las importaciones y la caída de los precios del arroz comunitario.

74. De cuanto antecede se desprende que el Tribunal de Primera Instancia examinó si la Comisión había incurrido en un error manifiesto de apreciación en el examen de la relación existente entre las importaciones procedentes de las Antillas y la caída del precio del arroz comunitario. Como queda indicado, la existencia de una relación de causalidad no es necesaria a este respecto. Dado que no hubo error manifiesto de apreciación, tampoco el segundo motivo de casación puede prosperar.

Tercer motivo de casación

Alegaciones de las partes

75. Mediante este motivo, las demandantes alegan que, al declarar que el precio mínimo fijado por la Comisión —mediante la segunda Decisión— no fue más allá de lo necesario a efectos de dicha disposición, el Tribunal de

35 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartado 124.

36 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartado 126.

37 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartado 127.

38 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartado 128.

39 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartado 130.

40 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartado 129.

41 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartado 131.

Primera Instancia infringió el apartado 2 del artículo 109 de la Decisión PTU. Según las demandantes, en el marco de las medidas de salvaguardia no hubiera sido necesario colocar el arroz originario de las Antillas neerlandesas en una posición competitiva desfavorable con respecto al arroz comunitario. Según aseguran, en el caso de que las empresas hubieran podido ofrecer el arroz al mismo precio que el arroz comunitario hubieran podido importar una cantidad superior a las 8.400 toneladas efectivamente importadas. Además, las demandantes consideran que debe tenerse en cuenta el hecho de que hubo que almacenar 16.000 toneladas de arroz porque no podían venderse.

76. En opinión de la Comisión, el principio de proporcionalidad no confiere a los PTU el derecho de poder ofrecer su arroz al mismo precio que el arroz comunitario. Ello se debe precisamente a que los PTU no forman parte de la Comunidad.

77. La Comisión alega asimismo que la diferencia de precios entre el arroz importado de las Antillas y el arroz comunitario pretendía reforzar la confianza de los productores comunitarios en la evolución de los precios del arroz «índica» para evitar que volvieran a cultivar una cantidad excesiva de arroz «japónica».

78. Según la Comisión, cuando el Tribunal de Primera Instancia señaló que no había sobrepasado lo estrictamente imprescindible, efectuó una apreciación de hecho a este respecto que no puede ser objeto de examen en el marco de un recurso de casación.

Definición de postura

79. Procede acoger la alegación de la Comisión según la cual la determinación de los precios que deben compararse y la propia comparación constituyen apreciaciones de hecho. Lo mismo sucede con la determinación del volumen de importaciones procedentes de las Antillas. En consecuencia, estas cuestiones no pueden ser objeto de examen en el marco del procedimiento de casación.

80. Sí puede examinarse la cuestión de si una medida de salvaguardia es desproporcionada cuando —como en el presente caso— no equipara el arroz de las Antillas neerlandesas con el arroz comunitario, sino que lo sitúa en una situación de desventaja. A este respecto, debe tenerse presente que la segunda Decisión de la Comisión era una medida de salvaguardia en principio lícita. Ahora bien, la esencia de una medida de ese tipo consiste precisamente en que determinados productos reciben un trato desfavorable con respecto a los *productos comunitarios*. En todo caso, no puede considerarse sin más que una medida de salvaguardia de este tipo no puede dispensar un trato desfavorable al arroz procedente de las Antillas.

81. Como queda indicado, la comprobación de los precios que hizo el Tribunal de Primera Instancia forma parte de la apreciación de los hechos por parte del mismo, por lo que no puede ser objeto de examen en el presente procedimiento. Además, no se aprecia que cometiera ningún error de apreciación. Así, del hecho de que el precio del arroz procedente de las Antillas no superara al de los productos ACP y el arroz originario de Estados Unidos y que siguieran efectuándose importaciones en la Comunidad dedujo que no se apreciaba la existencia de un trato desfavorable con respecto a otros Estados y, en particular, con respecto a los Estados ACP y Estados Unidos. [42] Sólo un trato desfavorable con respecto a Estados terceros hubiera supuesto una infracción del artículo 109 de la Decisión PTU y del estatuto especial de los PTU. Por tanto, tampoco el tercer motivo de casación tiene fundamento.

Cuarto motivo de casación

Alegaciones de las partes

82. Mediante este motivo, las demandantes critican la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en la medida en que en ella se declaró que, debido al carácter de norma jurídica de la primera Decisión de la Comisión, un recurso de indemnización con arreglo al artículo 215 del Tratado CE debe cumplir determinados requisitos especiales; en un caso como ése, sólo puede generarse la responsabilidad de la Comunidad en presencia de una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares. (De la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia se desprende que, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad con arreglo al artículo 215 del Tratado CE, es preciso que la actuación imputada a las Instituciones sea ilegal, que se haya ocasionado un perjuicio y que exista una relación de causalidad entre dicha actuación y el perjuicio ocasionado). [43]

83. Las demandantes objetan que la Decisión controvertida no tiene carácter de norma jurídica. Con carácter subsidiario, alegan que dicho carácter —aun en el caso de que exista— no se aplica en su caso y no puede traducirse en un endurecimiento de los requisitos para generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, ya que están individualmente afectadas por la Decisión. Con carácter subsidiario en segundo grado, alegan que, aun en el caso de que el carácter de norma jurídica se aplique a todos los operadores, no puede exigirse que se cumplan tales requisitos especiales para proceder a una reparación de los daños cuando la Decisión la impugnan personas a las que ésta afecta individualmente.

84. En opinión de la Comisión, el carácter de norma jurídica no se deriva de la forma del acto jurídico, sino de su naturaleza. Ahora bien, la cuestión de si la parte demandante está individualmente afectada no afecta en modo alguno a esta última. El recurso con arreglo al artículo 215 del Tratado CE constituye, en su opinión, una modalidad de

42 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartados 149 a 151.

43 — Sentencias de 17 de diciembre de 1981, Ludwigshafener Walzmühle/Consejo y Comisión (asuntos acumulados 197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 y 247/80, Rec p. 3211), apartado 18, y de 28 de abril de 1971, Lütticke/Comisión (4/69, Rec. p. 325), apartado 10.

recurso autónoma, cuyos requisitos deben examinarse por separado. Ahora bien, la cuestión de si la demandante está individualmente afectada no es uno de estos requisitos.

85. Las demandantes citan, en este contexto, sentencias del Tribunal de Justicia en las que únicamente se examinaron, en relación con decisiones, si se satisfacían las exigencias normales del artículo 215 del Tratado CE. [44] Por otra parte, la Comisión invoca una sentencia en la que se examinaron una serie de decisiones en materia de antidumping a la luz de las exigencias especiales del artículo 215 del Tratado CE. [45]

Definición de postura

86. En su sentencia HNL/Consejo y Comisión [46] el Tribunal de Justicia declaró, refiriéndose a los principios existentes en los diferentes Estados miembros, que cabe afirmar que los actos normativos en los que se traducen opciones de política económica sólo generan la responsabilidad de los poderes públicos en casos excepcionales y cuando concurren circunstancias especiales. «Esta concepción restrictiva tiene su explicación en la consideración de que, aun cuando exista un control jurisdiccional de la validez de sus actos, la actuación del poder legislativo no debe verse obstaculizada por la perspectiva de acciones de daños y perjuicios cada vez que se propone adoptar, en aras del interés general, medidas normativas que puedan lesionar los intereses de los particulares; [...] en consecuencia, en un contexto normativo como el del presente caso, caracterizado por el ejercicio de una amplia facultad de apreciación discrecional indispensable para la aplicación de la Política Agrícola Común, la responsabilidad de la Comunidad sólo podrá generarse si la Institución de que se trate incurrió en un abuso grave y manifiesto de su poder discrecional.» [47]

87. Dado que, en su sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, el Tribunal de Primera Instancia partió asimismo de la base de que la Comisión disponía de una amplia facultad de apreciación discrecional en el pre sente caso, [48] no se aprecia en qué puede el Tribunal de Primera Instancia haber interpretado erróneamente el artículo 215 del Tratado CE en el marco del examen de los requisitos más estrictos.

88. Por lo que respecta a los motivos deducidos con carácter subsidiario por las demandantes, tampoco pueden prosperar. Como acertadamente alegó la Comisión, el hecho de que una parte demandante esté individualmente afectada no afecta en modo alguno al

44 — Sentencias de 5 de marzo de 1986, Tezi/Comisión (59/84, Rec. p. 887), apartado 70; de 15 de enero de 1987, GAEC de la Segaudc/Consejo y Comisión (253/84, Rec. p. 123), apartado 9, y de 8 de abril de 1992, Cato/Comisión (C-55/90, Rec. p. I-2533), apartado 18.

45 — Sentencia de 28 de noviembre de 1989, Epicheiriscon Metalleftikon Viomichanikon kai Naftiliakon y otros/Comisión y Consejo (C-122/86, Rec. p. 3959), punto 2 del sumario.

46 — Sentencia de 25 de mayo de 1978 (asuntos acumulados 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, Rec. p. 1209).

47 — Sentencia HNL/Consejo y Comisión, citada en la nota 46 *supra*, apartados 5 y 6.

48 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartados 177 y 189 y ss.

carácter de la Decisión como norma jurídica. Además, de la sentencia en el asunto HNL/ Consejo y Comisión se desprende que precisamente en el caso de los actos jurídicos debe aceptarse que los particulares afectados soporten ciertos efectos perjudiciales. [49] Así pues, el hecho de que una parte demandante esté individualmente afectada no constituye, por sí solo un criterio que garantice el derecho a reparación de los daños. Por tanto, tampoco el cuarto motivo de casación puede prosperar.

Quinto motivo de casación

Alegaciones de las partes

89. Mediante este motivo, las demandantes critican la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en la medida en que en ella se señala que, en el marco de su primera Decisión, la Comisión no vulneró de manera manifiesta y grave los límites de su facultad de apreciación y que, por consiguiente, la Decisión no constituyó una infracción caracterizada de ninguna norma jurídica de rango superior, en particular el principio de proporcionalidad. En opinión de las demandantes, el Tribunal de Primera Instancia no puede limitarse a examinar si se vulneraron los límites de la facultad de apreciación.

90. Al margen de esta cuestión, las demandantes sostienen que las conclusiones que extrajo el Tribunal de Primera Instancia son erróneas asimismo porque éste partió de la base de que, en su primera Decisión, la Comisión reprodujo de buena fe el precio fijado por las autoridades antillanas. Ahora bien, las demandantes consideran que la adopción de una medida por parte de las autoridades antillanas no podía liberar a la Comisión de su obligación de tener en cuenta, entre otras cosas, las repercusiones negativas de su Decisión. A su juicio, el hecho de que la Comisión actuara de buena fe no afecta en modo alguno a esta conclusión, ya que, en el marco del artículo 215 del Tratado CE, la buena fe no desempeña papel alguno.

91. Por último, las demandantes se remiten al hecho de que la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación discrecional en el marco del artículo 109 de la Decisión PTU, por lo que su Decisión sólo puede ser objeto de un examen limitado. Ahora bien —continúan las demandantes—, si en el marco de dicho examen limitado se llega a comprobar la existencia de una infracción, ésta constituye automáticamente una infracción del Derecho comunitario suficientemente caracterizada, en consonancia con las exigencias especiales del artículo 215 del Tratado CE definidas por el Tribunal de Primera Instancia.

92. En cambio, en opinión de la Comisión los dos criterios que se mencionan en el apartado 194 de la sentencia deben considerarse como sinónimos. [50] Por lo que respecta a la segunda de las objeciones formuladas por las demandantes, según la cual el Tribunal de Primera Instancia negó erróneamente la existencia de una infracción suficientemente caracterizada, la Comisión alega que se trata de una apreciación de hecho del Tribunal de Pri-

49 — Sentencia HNL/Consejo y Comisión, citada en la nota 46 *supra*, apartado 6.

50 — Véase el punto 89 *supra*.

mera Instancia. Como tal, no puede ser examinada en el marco de un procedimiento de casación.

93. Puesto que la fijación de un precio mínimo demasiado bajo no puede ser más que un error técnico, no cabe considerarlo una infracción suficientemente caracterizada.

94. Para la Comisión, si se acogiera la opinión de las demandantes según la cual cualquier infracción del artículo 109 de la Decisión PTU debe considerarse en todo caso como una infracción suficientemente caracterizada, dicho criterio, que sólo se aplica cuando la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación discrecional, quedaría vaciado de contenido.

Definición de postura

95. Las demandantes fundan en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [51] su alegación según la cual el Tribunal de Primera Instancia debería haber examinado asimismo la existencia de una infracción del Derecho comunitario suficientemente caracterizada. En realidad, de las citadas sentencias no se desprende claramente la naturaleza de la relación entre ambos criterios, a saber, un abuso grave y manifiesto del poder discrecional y una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares.

96. Dichos criterios aparecen unidos bien por la conjunción «o», [52] bien con la locución «ni [...] ni». [53] Esto indica más bien que ambos criterios deben examinarse por separado. Ahora bien, más clara aún es la sentencia en el asunto Roquette Frères/Comisión. Con arreglo a dicha sentencia, la responsabilidad de la Comunidad sólo puede generarse por actos normativos que reflejen opciones de política económica cuando exista una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares. A continuación, el Tribunal de Justicia señaló lo siguiente: «Así pues, en un contexto normativo que se distingue por el ejercicio de una amplia facultad discrecional, indispensable para la aplicación de la Política Agraria Común, sólo puede incurrirse en esta responsabilidad si la Institución de que se trate no ha respetado, de manera manifiesta y grave, los límites que se imponen al ejercicio de sus facultades». [54]

97. Dado que en el presente asunto la Decisión de la Comisión cuando menos afectó también a la Política Agrícola y que no se discute que en dicho ámbito esta Institución disfruta de una amplia facultad de apreciación discrecional, el examen efectuado por el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 194 de su sentencia hubiera sido por tanto suficiente

51 — Sentencias de 30 de mayo de 1989, Roquette Frères/Comisión (20/88, Rec. p. 1553); de 19 de septiembre de 1985, Asteris/Comisión (asuntos acumulados 194/83 a 206/83, Rec. p. 2815), y de 8 de diciembre de 1987, Grands Moulins de Paris/Consejo y Comisión (50/86, Rec. p. 4833).

52 — Sentencia Asteris/Comisión, citada en la nota 51 *supra*, apartado 23.

53 — Sentencia Grands Moulins de Paris/Consejo y Comisión, citada en la nota 51 *supra*, apartado 22.

54 — Sentencia Roquette Frères/Comisión, citada en la nota 51 *supra*, apartado 23.

aun cuando sólo se hubiera referido a la cuestión de si se habían vulnerado los límites de dicha facultad de apreciación. Además, la Comisión también disfruta de una amplia facultad de apreciación en el marco del artículo 109 de la Decisión PTU. [55]

98. Por lo que respecta a la cuestión de hasta qué punto puede examinarse la declaración del Tribunal de Primera Instancia según la cual la Comisión no vulneró de manera *manifiesta y grave* los límites de su facultad de apreciación, hay que dar la razón a las demandantes cuando afirman que esta cuestión no puede sustraerse por completo a todo examen. En efecto, dicha declaración no se basa sólo en apreciaciones de hecho, como por ejemplo la cuestión de la actuación de buena fe de la Comisión.

99. En este contexto, procede examinar también la alegación de las demandantes según la cual toda infracción comprobada en el marco del examen limitado constituye automáticamente una infracción suficientemente caracterizada. Tal como señaló el propio Tribunal de Primera Instancia, cuando la Comisión disfruta de una amplia facultad de apreciación sólo cabe examinar si, en el ejercicio de su facultad, dicha Institución incurrió en un error manifiesto o una desviación de poder, o si vulneró de manera manifiesta los límites de dicha facultad de apreciación. [56]

100. Por otra parte —como se ha visto—, en el ámbito de que se trata en el presente asunto sólo existe responsabilidad extracontractual cuando la Comisión vulnera de manera manifiesta *y grave* los límites de sus facultades. De ello se desprende que, para generar la responsabilidad extracontractual, no basta con que se vulneren de manera manifiesta los límites de la facultad de apreciación. En el presente caso, el automatismo invocado por las demandantes, en virtud del cual cualquier infracción del artículo 109 de la Decisión PTU comprobada por el Tribunal de Primera Instancia en un ámbito en el que la Comisión disfrute de una amplia facultad de apreciación discrecional es en todo caso una infracción suficientemente caracterizada vaciaría de contenido, como con razón alega la Comisión, el criterio establecido para generar la responsabilidad extracontractual. Por lo demás, de la sentencia Roquette Frères/Comisión, citada por las propias demandantes, se desprende que ni siquiera en el caso de que la Comisión o la Institución de la que emane el acto disfrute de una amplia facultad de apreciación se genera automáticamente la responsabilidad extracontractual, aun en el caso de que se compruebe la existencia de una infracción en forma de error de cálculo. [57]

101. Es cierto que, en el presente caso, no se trataba directamente de un error de cálculo. Ahora bien, tal como declaró el Tribunal de Primera Instancia, en su primera Decisión la Comisión reprodujo de buena fe el precio fijado por las autoridades antillanas. [58] En esta medida, no se aprecia cómo pudo la Comisión excederse de forma manifiesta y grave en el ejercicio de su facultad de apreciación. Por tanto, tampoco se detecta la existencia de un error del Tribunal de Primera Instancia. El hecho de que la Comisión estuviera en principio obligada a tener en cuenta las repercu-

55 — Véanse los puntos 69 y 70 *supra*.

56 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartado 122.

57 — Sentencia Roquette Frères/Comisión, citada en la nota 51 *supra*, apartado 26.

58 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartados 191 y 194.

siones negativas de su Decisión no afecta en modo alguno a esta conclusión. En consecuencia, el quinto motivo de casación es infundado.

Sexto motivo de casación

Alegaciones de las partes

102. Mediante este motivo, las demandantes critican la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en la medida en que en ella se señala que aun en el caso de que la primera Decisión causara ciertos perjuicios a las demandantes, dichos perjuicios no eran en absoluto imprevisibles, por lo que las demandantes hubieran debido anticiparse a la nueva situación. En opinión de las demandantes, el hecho de que la infracción del Derecho comunitario fuera previsible no puede liberar a la Comunidad de su responsabilidad. Además, sostienen que el Tribunal de Primera Instancia no podía fundar su conclusión según la cual los perjuicios causados a las demandantes no excedían del riesgo económico soportado en dicho sector únicamente en el hecho de que el almacenamiento del arroz que se hizo necesario como consecuencia de las medidas de salvaguardia no fuera inusualmente largo.

103. En opinión de la Comisión, en cambio, el Tribunal de Primera Instancia examinó si se había causado un perjuicio y si dicho perjuicio sobrepasaba los límites de lo que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cabe exigir que soporte a un particular. Según la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia sólo aludió a la cuestión de la previsibilidad del perjuicio como argumento adicional en favor de su conclusión.

Definición de postura

104. Como ya se ha indicado, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en los sectores pertenecientes al ámbito de la política de la Comunidad en materia económica, puede exigirse al particular que soporte, dentro de unos límites razonables, ciertos efectos perjudiciales generados por un acto normativo. [59] Sobre esta base, el Tribunal de Primera Instancia examinó en qué habían consistido los perjuicios causados a las demandantes. A este respecto, señaló que las demandantes habían explicado que la venta de los cargamentos de arroz se efectuaba mientras que éstos se encontraban en alta mar o después de su llegada a un puerto comunitario. En este último caso, el arroz se almacenaba hasta el momento de la entrega al comprador. Así pues, dicho almacenamiento resulta normal aun cuando no se adopten medidas comunitarias de salvaguardia. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia, tras el estudio de los documentos que obraban en autos, llegó a la conclusión de que los plazos de almacenamiento —y el eventual retraso de la venta provocado por ellos— no fueron necesariamente prolongados como consecuencia de la primera Decisión de la Comisión. [60] De ello se desprende ya que el Tribunal de Primera Instancia estimó acertadamente que los perjuicios causados no sobrepasaban los que deben soportar los particulares en el ámbito de la política económica. Tal como con razón alegó la Comisión, las restantes consideraciones del Tribunal de Primera Instancia —en

59 — Sentencia HNL/Consejo y Comisión, citada en la nota 46 *supra*, apartado 6.

60 — Sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, citada en la nota 1 *supra*, apartado 204.

relación, por ejemplo, con la previsibilidad del perjuicio— pueden sustentar dicha conclusión, pero no son necesarias para llegar a ella. En todo caso, es evidente que el Tribunal de Primera Instancia no descartó que se generara la responsabilidad extracontractual de la Comunidad —como alegan las demandantes— por el solo hecho de la previsibilidad del perjuicio. En consecuencia, tampoco el sexto motivo de casación puede prosperar.

105. Aun cuando proceda desestimar este motivo de casación en su totalidad, debe señalarse, para concluir, que las medidas de salvaguardia pueden poner en peligro inversiones en los PTU, dificultar el cálculo económico y socavar la confianza en dichos países. Hasta qué punto las medidas de salvaguardia lícitas desde un punto de vista jurídico tienen sentido desde un punto de vista económico y político es una cuestión que no pueden examinar los órganos jurisdiccionales, ya que el control jurisdiccional debe limitarse a la conformidad a Derecho de las medidas y, debido a la amplia facultad de apreciación de que disfruta la Comisión, sólo hay ilegalidad en caso de infracciones caracterizadas. La cuestión de si los objetivos de una de las partes del Tratado (Política Agrícola) y los objetivos de otra (Asociación de los PTU) pueden conciliarse de manera armónica y de cómo cabría regular mejor este extremo, en su caso, es una tarea que corresponde al ámbito de la política y al legislador.

Costas

106. Con arreglo al párrafo primero del artículo 122 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, éste decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado. A tenor de la primera frase del apartado 2 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La primera frase del apartado 4 establece que los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.

E. Conclusión

107. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que decida:

« 1) Se desestima el recurso de casación.

2) Las demandantes pagarán las costas del procedimiento de casación, con excepción de las costas de la República Francesa y la República Italiana.

3) La República Francesa y la República Italiana soportarán cada una sus propias costas.»