SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda) de 7 de mayo de 1992 *

En los asuntos acumulados C-258/90 y C-259/90,

Pesquerías de Bermeo, S. A. y Naviera Laida, S. A., sociedades españolas, con domicilio en Las Arenas-Guecho (España), representadas por el Sr. D. Antonio Ferrer López y el Sr. D. Luis María Angulo Errazquin, Abogados del Colegio de Vizcaya, que designan como domicilio en Luxemburgo el despacho de Mes Arendt y Harles, 4, avenue Marie-Thérèse,

partes demandantes,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Dr. José Luis Iglesias Buhigues, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Roberto Hayder, representante del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de las Decisiones de la Comisión EXP/ES/1/90 y EXP/ES/2/90, respectivamente, de 6 de junio de 1990, por las que se declara que los proyectos de campaña de pesca experimental en aguas de la zona Atlántico Sudoccidental no reúnen las condiciones necesarias para la concesión de una ayuda financiera comunitaria en virtud del Reglamento (CEE) nº 4028/86 del Consejo, de 18 de diciembre de 1986, relativo a acciones comunitarias para la mejora y la adaptación de las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura (DO L 376, p. 7),

* Lengua de procedimiento: español.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por los Sres.: F. A. Schockweiler, Presidente de Sala; G. F. Mancini y J. L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. C. Gulmann;
Secretario: Sra. D. Louterman-Hubeau, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes de las partes en la vista celebrada el 12 de noviembre de 1991, en la que las partes demandantes estuvieron representadas por el Sr. A. Ferrer López y por el Sr. L. M. Angulo Errazquin, Abogados del Colegio de Vizcaya, y la Comisión por el Dr. J. L. Iglesias Buhigues, en calidad de Agente;

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 21 de enero de 1992;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante dos recursos presentados en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 23 de agosto de 1990, Naviera Laida, S. A. (en lo sucesivo, «Naviera») y Pesquerías de Bermeo, S. A. (en lo sucesivo, «Pesquerías»), con domicilio social en Las Arenas-Guecho (España), formularon diversas pretensiones. Mediante la primera, basada en el párrafo segundo del artículo 173 del Tratado CEE, se solicita la anulación de las Decisiones de la Comisión EXP/ES/1/90 y EXP/ES/2/90, de 6 de junio de 1990, por las que se declara que los proyectos de campaña de pesca experimental en aguas de la zona Atlántico Sudoccidental no reúnen las condiciones necesarias para la concesión de una ayuda financiera comunitaria en virtud del Reglamento (CEE) nº 4028/86 del Consejo, de 18 de diciembre de 1986, relativo a acciones comunitarias para la mejora y la adaptación de las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura (DO L 376, p. 7). Mediante la segunda se solicita al Tribunal de Justicia que declare que, con arreglo al artículo 15 del mismo Reglamento, las demandantes tenían derecho a las ayudas financieras comunitarias para los proyectos de campaña de pesca de que se trata. Mediante la tercera, basada en el artículo 178 y en el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE, se solicita la reparación de los perjuicios causados a las demandantes por la adopción de las Decisiones objeto del litigio.

2 El 14 de febrero de 1990, Naviera y Pesquerías presentaron ante la Comisión de las Comunidades Europeas, a través de las autoridades españolas, dos solicitudes de primas de fomento para realizar proyectos de campaña de pesca experimental con los buques «Géminis» y «Ceres» en las aguas de la zona del Atlántico Sudoccidental.

3 Ambos buques comenzaron las campañas mencionadas el 15 de febrero de 1990 en Montevideo (Uruguay) y el 22 de febrero de 1990 en Punta Arenas (Chile), respectivamente.

4 La Comisión acusó recibo de las solicitudes aludidas el 7 de marzo de 1990.

5 El 24 de abril siguiente, la Comisión comunicó al Comité Permanente de Estructuras de la Pesca (en lo sucesivo, «Comité»), previsto en el artículo 16 del Reglamento nº 4028/86, antes mencionado, que, en lo que respecta al año 1990, no estimaba oportuno proseguir este tipo de campañas en las zonas del Atlántico Sudoccidental en las que se habían llevado a cabo las campañas anteriores. La Comisión basó esta comunicación en la concesión, entre 1987 y 1989, de cuarenta y dos primas de fomento, de las cuales veinticinco correspondían a campañas efectuadas en la misma zona del Atlántico Sudoccidental para las mismas especies que las mencionadas en las solicitudes de Naviera y Pesquerías. Mediante escritos de 25 de abril de 1990, la Comisión informó a las interesadas de que no se concederían más primas de fomento para campañas de pesca experimental en el Atlántico Sudoccidental.

6 Durante el mes de mayo, Naviera y Pesquerías expusieron en sendos escritos que habían presentado sus solicitudes el 14 de febrero de 1990 y que la Comisión había acusado recibo de las mismas el 7 de marzo de 1990. Afirmaban que de los escritos de la Comisión de 25 de abril de 1990 se deducía que todavía no se había producido la Decisión prevista en el Reglamento nº 4028/86, vulnerándose así el plazo de dos meses establecido en el apartado 3 del artículo 16 del citado Reglamento.

7 El 6 de junio de 1990, la Comisión adoptó las dos Decisiones controvertidas, dirigidas al Reino de España, a Pesquerías y a Naviera, en cuyos artículos 1 hacía constar que los proyectos de campañas de pesca experimental en las aguas de la zona Atlántico Sudoccidental no cumplían las condiciones necesarias para obtener la ayuda financiera comunitaria prevista en el Reglamento nº 4028/86. Los considerandos segundo y tercero de las Decisiones impugnadas rezan de la siguiente forma:

«Considerando los conocimientos de los pescadores comunitarios del potencial marino en esta zona, así como los resultados de la explotación de la misma, y que no se justifica una campaña de pesca experimental con el fin de evaluar la rentabilidad de la explotación regular y permanente de los recursos de esta zona,

Considerando, por tanto, que esta campaña de pesca experimental no cumple las condiciones para la ayuda financiera comunitaria, en particular las del artículo 14, párrafo 2-c) del Reglamento (CEE) nº 4028/86 [...]»

8 Procede recordar que, el 7 de noviembre de 1989, la Comisión había concedido primas de fomento para campañas de pesca experimental realizadas por los mismos buques «Géminis» y «Ceres», en las mismas zonas del Atlántico Sudoccidental, y en relación con las mismas especies objeto de las Decisiones impugnadas.

9 Con arreglo al artículo 1 del Reglamento nº 4028/86, antes mencionado, la Comisión puede aportar una ayuda financiera comunitaria a determinadas acciones emprendidas en el ámbito de la reorientación de la actividad pesquera, entre otros, mediante el establecimiento de campañas de pesca experimental. Esta ayuda se establece con el fin de facilitar la evolución estructural del sector pesquero, en el marco de las orientaciones de la política común de pesca.

10 A tenor del artículo 13 del citado Reglamento:

«Se entenderá por "campaña de pesca experimental" toda operación de pesca con fines comerciales efectuada en una zona determinada, con el fin de evaluar la rentabilidad de una explotación regular y duradera de los recursos haliéuticos de dicha zona.»

11 Con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo 14 del Reglamento nº 4028/86:

«2. Para beneficiarse de una ayuda comunitaria, los proyectos contemplados en el apartado 1 deberán, además:

a) [...]

b) [...]

c) referirse a zonas de pesca cuyo potencial haliéutico estimado permita contemplar, a largo plazo, una explotación estable y rentable;

d) [...]

3. Un proyecto podrá referirse a varias campañas sucesivas que vayan a efectuarse en la misma zona de pesca con vistas a establecer las bases de una explotación estable y duradera de dicha zona.»

12 Con arreglo al artículo 16 del citado Reglamento, los proyectos de campañas de pesca experimental se presentarán a la Comisión a través de las autoridades nacionales competentes, después de haber obtenido el dictamen favorable de éstas. Según el apartado 3 de este mismo artículo:

«Dentro de los dos meses siguientes a la presentación de un proyecto, la Comisión se pronunciará sobre la concesión de la prima [...] Dicha Decisión se notificará a los beneficiarios, así como al Estado miembro o a los Estados miembros interesados. Se informará también a los restantes Estados miembros en el marco del Comité Permanente de Estructuras de la Pesca [...]»

13 Según las disposiciones del apartado 2 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 1871/87 de la Comisión, de 16 de junio de 1987, por el que se establecen modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 4028/86 del Consejo, con respecto a las acciones de fomento de la pesca experimental (DO L 180, p. 1), para poder beneficiarse de una prima de fomento, las campañas deberán tener comienzo después de la fecha de registro de la solicitud de ayuda a la Comisión.

14 Para una más amplia exposición de los hechos del litigio, del desarrollo del procedimiento así como de los motivos y alegaciones de las partes, esta Sala se remite al informe para la vista. En lo sucesivo, sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Pretensiones de anulación

15 En apoyo de sus pretensiones de anulación, Naviera y Pesquerías alegan motivos que, esencialmente, se refieren, en primer lugar, al incumplimiento por la Comisión del plazo de dos meses previsto en el apartado 3 del artículo 16 del Reglamento nº 4028/86, en segundo lugar, al incumplimiento de las condiciones exigidas por el citado Reglamento para que una campaña de pesca experimental pueda beneficiarse de una ayuda financiera comunitaria. También se refieren dichos motivos a la obligación de motivación y, por último, a la violación del principio de confianza legítima.

Motivo relativo al incumplimiento del plazo de dos meses

16 Naviera y Pesquerías estiman, que, según el apartado 3 del artículo 16, antes mencionado, la Comisión está obligada a decidir sobre la concesión de la prima de fomento a un proyecto de campaña de pesca experimental dentro de los dos meses siguientes a la presentación del proyecto. Las Decisiones de la Comisión fueron

adoptadas una vez transcurrido el citado plazo y por ello, adolecen de una ilegalidad que puede dar lugar a su anulación. Consideran, por otra parte, que, mediante dichas Decisiones extemporáneas, la Comisión sólo puede conceder las ayudas financieras comunitarias solicitadas.

17 La Comisión opina que el plazo de dos meses previsto en el apartado 3 del artículo 16, antes mencionado, no es perentorio sino meramente indicativo. A partir de su fecha de vencimiento, los solicitantes de primas pueden recurrir a los medios que les ofrece el Tratado para remediar la omisión de la Institución. En cualquier caso, el incumplimiento del plazo carece de efectos sobre el contenido de la Decisión relativa a una solicitud de prima de fomento para una campaña de pesca experimental.

18 En este sentido, procede hacer constar, en primer lugar, que no existe en el Reglamento nº 4028/86 ninguna disposición específica que prevea consecuencias para el caso de que la Comisión incumpla el plazo establecido por el apartado 3 del artículo 16 del citado Reglamento.

19 Seguidamente, se debe destacar que de la finalidad que el Reglamento mencionado atribuye a las Decisiones de la Comisión en materia de concesión de primas de fomento se deduce que este plazo no es perentorio.

20 En efecto, el Reglamento nº 4028/86 no contiene ninguna disposición que permita considerar que la mejora de las posibilidades de pesca fuera de las aguas a las que se aplica la normativa comunitaria, destacada en los considerandos cuarto y undécimo del citado Reglamento, esté supeditada al cumplimiento del plazo previsto en el apartado 3 del artículo 16 del Reglamento nº 4028/86.

21 Por otra parte, las disposiciones del apartado 2 del artículo 3 del Reglamento nº 1871/87, antes mencionado, confirman el carácter no perentorio del plazo de que se trata. Según éstas, el solicitante de una prima de fomento puede comenzar la campaña de pesca experimental al día siguiente de la fecha de registro de su solicitud; mucho antes, por lo tanto, de que la Comisión haya adoptado su Deci-

sión y, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de dos meses. El solicitante que opte por esta posibilidad lo hará por su cuenta y riesgo, teniendo en cuenta que la Comisión puede adoptar una Decisión denegatoria de la ayuda solicitada.

22 Por todo ello, procede desestimar el motivo relativo al incumplimiento por la Comisión del plazo de dos meses previsto en el apartado 3 del artículo 16 del Reglamento nº 4028/86.

Motivos relativos al incumplimiento de las condiciones de aplicación del Reglamento nº 4028/86 y de la obligación de motivación

23 A este respecto, Naviera y Pesquerías alegan que las solicitudes que presentaron en 1990, al igual que las de 1989, reunían todas las condiciones exigidas por el Reglamento nº 4028/86, y, más en particular, la que establece la letra c) del apartado 2 de su artículo 14. Así, para contemplar a largo plazo una explotación estable y rentable, se precisan varias campañas sucesivas, con arreglo al apartado 3 del citado artículo. Por otra parte, para denegar las primas de fomento, la Comisión se basó en criterios adoptados con posterioridad a la fecha de vencimiento del plazo previsto en el apartado 3 del artículo 16 del Reglamento antes mencionado. Por último, las Decisiones impugnadas incumplen la obligación de motivación establecida en el artículo 190 del Tratado CEE, al no contener ninguna explicación sobre los criterios adoptados.

24 La Comisión estima que antes de adoptar una Decisión sobre la concesión de una ayuda financiera a una campaña de pesca experimental, debe valorar los datos técnicos del proyecto, situándolo en el contexto general y complejo del sector pesquero. Para proceder a esta valoración, la Comisión dispone de un margen de apreciación que no sobrepasó al tener en cuenta los resultados de las campañas de pesca experimental anteriores efectuadas en el Atlántico Sudoccidental. Como se deduce de la motivación de las Decisiones impugnadas, los proyectos controvertidos no reúnen algunas de las condiciones exigidas para la concesión de la prima. Por otra parte, del apartado 3 del artículo 14, antes mencionado, que establece que un proyecto puede referirse a varias campañas sucesivas que vayan a efectuarse en la misma zona, no se deduce que la Comisión esté obligada a aprobar más de una campaña por proyecto para evaluar la rentabilidad, a largo plazo, de una explotación estable en una zona determinada.

25 A este respecto, procede hacer constar, en primer lugar, que el artículo 13 del Reglamento nº 4028/86, antes mencionado, define la pesca experimental como toda operación de pesca con fines comerciales efectuada en una zona determinada, con el fin de evaluar la rentabilidad de una explotación regular y duradera de los recursos haliéuticos de dicha zona. Así, la Comisión sólo puede conceder una ayuda financiera a dicho proyecto si éste se refiere, por una parte, a una zona bien definida y situada en las aguas determinadas en el apartado 1 del artículo 14 del Reglamento nº 4028/86 y, por otra, a zonas de pesca cuyo potencial haliéutico estimado permita contemplar, a largo plazo, una explotación estable y rentable, con arreglo a lo dispuesto en la letra c) del apartado 2 de este mismo artículo. Cuando la Comisión tiene que tomar una Decisión, en virtud del artículo 14 del Reglamento nº 4028/86, goza de una amplia facultad de apreciación a la hora de valorar si se dan las condiciones que justifican la concesión de una ayuda financiera.

26 Seguidamente, se debe recordar la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia (véase la sentencia de 21 de noviembre de 1991, TU-München, C-269/90, Rec. p. I-5469, apartados 14 y 26), según la cual, en el caso en que las Instituciones de la Comunidad posean tal facultad de apreciación, reviste una importancia fundamental que en los procedimientos administrativos se respeten las garantías conferidas por el ordenamiento jurídico comunitario. Una de estas garantías es la obligación de motivar suficientemente la Decisión. Esta motivación debe mostrar, de forma clara e inequívoca, el razonamiento del autor del acto, de manera que el interesado pueda conocer las razones de la medida adoptada a fin de defender sus derechos y que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control.

27 En este sentido, se debe hacer constar, por una parte, que en los considerandos de las Decisiones impugnadas de 6 de junio de 1990, la Comisión precisa que los pescadores comunitarios conocen el potencial de la zona pesquera controvertida, que los operadores interesados conocen los resultados de la explotación de la zona mencionada y que no se justifica una campaña de pesca experimental con el fin de evaluar la rentabilidad de la explotación regular y permanente de los recursos haliéuticos de dicha zona; la Comisión añade que estas campañas de pesca experimental no cumplen las condiciones previstas para la ayuda financiera comunitaria, en particular las que establece la letra c) del apartado 2 del artículo 14 del Reglamento nº 4028/86, antes mencionado.

28 Por otra parte, en el mes de abril de 1990, la Comisión comunicó su postura al Comité, así como a Naviera y Pesquerías, basándose en los resultados de veinticinco campañas de pesca experimental, algunas de las cuales habían sido realizadas por Naviera y Pesquerías entre 1987 y 1989 en la zona del Atlántico Sudoccidental.

29 De las consideraciones que preceden se deduce que las Decisiones denegatorias de la Comisión están suficientemente motivadas y que, en consecuencia, procede desestimar los motivos relativos al incumplimiento de las condiciones de aplicación del Reglamento nº 4028/86 y de la obligación de motivación.

Motivo relativo a la violación del principio de confianza legítima

30 Naviera y Pesquerías consideran que la Comisión ha vulnerado el principio de confianza legítima por cuanto contaban con que se concedieran las primas de fomento para los proyectos de 1990, al ser éstos idénticos, en lo fundamental, a los que presentaron en 1989 y que obtuvieron las primas mencionadas.

31 La Comisión estima, con carácter principal, que debe declararse la inadmisibilidad de este motivo por haberse formulado por primera vez en la réplica.

32 A este respecto, basta hacer constar que Naviera y Pesquerías aludieron a esta pretendida violación del principio de confianza legítima en los escritos de interposición de sus recursos. Por consiguiente, no se trata aquí de un motivo nuevo, alegado una vez iniciado el procedimiento y, por ello, procede desestimar la excepción propuesta por la Comisión.

33 La Comisión alega, con carácter subsidiario, que la aprobación de los proyectos de 1989 no implica la aprobación automática de los proyectos posteriores, aunque estos últimos se refieran a los mismos buques, especies y zona de pesca. Por otra

parte, la Comisión estima que, antes de expirar el plazo de dos meses previsto en el referido apartado 3 del artículo 16, las demandantes poseían ya información que permitía prever la denegación de las solicitudes objeto de litigio.

34 En lo que respecta a la pretendida violación del principio de confianza legítima, se debe recordar que es jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia que, si bien éste es uno de los principios fundamentales de la Comunidad, los agentes económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las Instituciones comunitarias (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de febrero de 1990, Delacre/Comisión, C-350/88, Rec. p. I-395, apartado 33). Este es el caso en un ámbito, como el del sector de la pesca experimental, cuyo objeto implica una adaptación constante, principalmente en función de los resultados de las campañas de pesca anteriores.

35 En consecuencia, los agentes económicos no pueden invocar su confianza legítima en la obtención de primas de fomento para determinados proyectos, basándose en la concesión de dichas primas en favor de campañas anteriores.

36 Los agentes económicos tampoco pueden fundar dicha confianza en el vencimiento del plazo de dos meses previsto en el apartado 3 del artículo 16, antes mencionado. En efecto, por una parte, dicho plazo no es perentorio y, por otra, su vencimiento no implica que se atribuya a los solicitantes un derecho a la ayuda financiera controvertida. Por otra parte, en el mes de abril, la Comisión había informado a Naviera y Pesquerías de que no podía conceder primas para proyectos referidos a la zona del Atlántico Sudoccidental.

37 Por consiguiente, Naviera y Pesquerías no pueden fundamentar su recurso invocando que la Comisión ha infringido el principio de confianza legítima.

38 Al ser infundado también este motivo, procede desestimar en su totalidad las pretensiones de anulación de las Decisiones impugnadas.

Pretensiones por las que se solicita al Tribunal de Justicia que declare que Naviera y Pesquerías tenían derecho a las primas de fomento para los proyectos de campaña de que se trata

39 Naviera y Pesquerías estiman que, tras anular las Decisiones impugnadas, el Tribunal de Justicia debería declarar que las demandantes tenían derecho a las primas de fomento para los proyectos de campaña de pesca experimental en el Atlántico Sudoccidental.

40 Basta declarar, a este respecto, la inadmisibilidad, en el marco de un recurso de anulación, de las pretensiones por las que se solicita al Tribunal de Justicia que declare el derecho de las demandantes a determinadas prestaciones, de suerte que sólo cabe desestimar las pretensiones correspondientes formuladas en sus recursos.

Pretensiones de indemnización

41 Naviera y Pesquerías consideran que se dan en el presente caso las condiciones que generan la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, en la medida en que la Comisión les causó un perjuicio al denegar ilegalmente la concesión de las ayudas financieras comunitarias.

42 Procede recordar, a este respecto, que, según una jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, a la que se refiere el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, es necesario que concurran un conjunto de requisitos en lo que respecta a la ilicitud de la actuación imputada a las Instituciones comunitarias, a la realidad del daño y a la existencia de una relación de causalidad entre la actuación de la Institución y el perjuicio invocado (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de marzo de 1990, Grifoni/CEEA, 308/87, Rec. p. I-1203, apartado 6).

43 De las consideraciones anteriores se deduce que no puede acogerse la tesis de que, al adoptar las Decisiones impugnadas, la Comisión ha incurrido en una ilegalidad que puede generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad.

44 Por consiguiente, procede desestimar las pretensiones de indemnización, sin que sea preciso examinar la realidad de los perjuicios invocados ni la existencia de una relación de causalidad entre la actuación de la Institución y los citados perjuicios.

45 Dado que estas últimas pretensiones han sido igualmente desestimadas, procede desestimar los recursos de Naviera y Pesquerías en su totalidad.

Costas

46 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiere solicitado. Por haber sido desestimados los motivos formulados por Naviera y Pesquerías, procede condenarlas en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

decide:

1) Desestimar los recursos.

2) Condenar en costas a las demandantes.

Schockweiler Mancini Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de mayo de 1992.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente de la Sala Segunda

F. A. Schockweiler