SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)
de 6 de julio de 1995 *

En el asunto T-572/93,

Odigitria AAE, sociedad griega, con domicilio social en Atenas, representada por los Sres. Epameinondas Marias y Georgios K. Stefanakis y por la Sra. Anastassia Chatzitzani, Abogados de Atenas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de la Sra. Ekaterini Thill-Kamitaki, 17, boulevard Royal,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. John Carbery, Consejero Jurídico, y por la Sra. Sophia Kyriakopoulou, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Bruno Eynard, Director de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

y

* Lengua de procedimiento: griego.

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Xénophon A. Yataganas, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

partes demandadas,

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

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

integrado por los Sres.: J.L. Cruz Vilaça, Presidente; H. Kirschner y A. Kalogeropoulos, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de febrero de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos que dieron lugar al litigio

1 El presente litigio resulta de una controversia entre la República del Senegal (en lo sucesivo, «Senegal») y la República de Guinea-Bissau (en lo sucesivo, «Guinea-Bissau»), sobre la delimitación exacta de sus zonas marítimas. Esta controversia se debe a una divergencia de interpretación de un acuerdo sobre fronteras celebrado entre la República Francesa y la República Portuguesa en 1960 antes de la independencia de aquellos Estados.

2 Para resolver dicha controversia, ambas partes aceptaron, en 1985, someterla a arbitraje. El 31 de julio de 1989 se dictó un laudo arbitral.

3 El 2 de agosto de 1989, Guinea-Bissau impugnó, por medio de una comunicación escrita, el laudo arbitral y manifestó su intención de proseguir su acción por la vía judicial. El Gobierno de Guinea-Bissau hizo también una declaración según la cual «[...] Guinea-Bissau, deseosa de afirmar los derechos de su pueblo, procedería por su parte a ejercer una intensa presencia en la región para explotar sus recursos biológicos sin permitir que ninguna actividad pueda constituir un obstáculo a dicha explotación y a su control por parte de las autoridades competentes». El 14 de agosto de 1989, esta declaración y la comunicación de 2 de agosto de 1989 fueron transmitidas a los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión.

4 Acto seguido, Guinea-Bissau sometió la controversia al Tribunal Internacional de Justicia de La Haya (en lo sucesivo, «TIJ»), y solicitó la adopción de medidas cautelares. Esta última solicitud fue desestimada mediante resolución del TIJ de 2 de

marzo de 1990. Mediante sentencia de 12 de noviembre de 1991, el TIJ confirmó el laudo arbitral. Las autoridades de Guinea-Bissau decidieron entonces interponer un recurso en cuanto al fondo ante el TIJ. Que sepa la Comisión, este procedimiento aún no ha concluido.

5 Mientras tanto, el 15 de junio de 1979, la Comunidad Económica Europea (en lo sucesivo, «CEE») había celebrado con el Gobierno senegalés un Acuerdo relativo a la pesca en alta mar frente a la costa senegalesa. Dicho acuerdo fue aprobado en nombre de la CEE por el Reglamento (CEE) nº 2212/80 del Consejo, de 27 de junio de 1980, relativo a la celebración del Acuerdo entre el Gobierno de la República del Senegal y la Comunidad Económica Europea referente a la pesca en alta mar de la costa senegalesa y del Protocolo e intercambios de cartas correspondientes (DO L 226, p. 16; EE 04/01, p. 115).

6 El artículo 1 de este Acuerdo define su objeto: establecer los principios y las normas que regularán en el futuro el conjunto de las condiciones del ejercicio de la pesca por parte de los buques que naveguen bajo pabellón de los Estados miembros de la Comunidad en las aguas que estén, en materia de pesca, bajo la soberanía o jurisdicción del Senegal. El artículo 4 del Acuerdo dispone que el ejercicio de las actividades pesqueras en el caladero del Senegal de los buques de la Comunidad quedará subordinado a la posesión de una licencia concedida por las autoridades del Senegal a petición de la Comunidad. el punto E del Anexo I del Acuerdo precisa los caladeros en los que son válidas las licencias, en función de la naturaleza de la actividad y del tipo de buque de que se trate.

7 El 27 de febrero de 1980, la CEE celebró también un acuerdo de pesca con Guinea-Bissau, que fue aprobado por el Reglamento (CEE) nº 2213/80 del Consejo, de 27 de junio de 1980, relativo a la celebración del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Guinea-Bissau y la Comunidad Económica Europea referente a la pesca en alta mar frente a la costa de Guinea-Bissau y a los dos intercambios de cartas correspondientes (DO L 226, p. 33; EE 04/01, p. 132).

8 El Acuerdo con el Senegal fue modificado en varias ocasiones por medio de acuerdo entre las partes. El 4 de febrero de 1991, la CEE celebró y el Consejo aprobó, mediante el Reglamento (CEE) nº 420/91, relativo a la celebración del Protocolo por el que se fijan los derechos de pesca y la compensación financiera previstos en el Acuerdo entre el Gobierno de la República del Senegal y la Comunidad Económica Europea, relativo a la pesca frente a la costa senegalesa, para el período comprendido entre el 1 de mayo de 1990 y el 30 de abril de 1992 (DO L 53, p. 1), un Protocolo al Acuerdo con el Senegal, por el que se fijaban los derechos de pesca y la compensación financiera (en lo sucesivo, «Protocolo de 4 de febrero de 1991»). El Protocolo fue aplicado con carácter provisional tras un intercambio de cartas entre las partes.

9 Asimismo, el 25 de abril de 1990, la CEE celebró y el Consejo aprobó, mediante el Reglamento (CEE) nº 1235/90, sobre la celebración del Protocolo que fija para el período del 16 de junio de 1989 al 15 de junio de 1991 las posibilidades de pesca y la compensación financiera previstas en el Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y el Gobierno de la República de Guinea-Bissau referente a la pesca en alta mar frente a la costa de Guinea-Bissau (DO L 125, p. 1), un Protocolo al Acuerdo con Guinea-Bissau por el que se fijaban las posibilidades de pesca y la compensación financiera (en lo sucesivo, «Protocolo de 25 de abril de 1990»).

10 El artículo 7 del Protocolo de 25 de abril de 1990 derogó el Anexo del Acuerdo celebrado con Guinea-Bissau y lo sustituyó por un nuevo Anexo que, en su punto K, define de la siguiente manera el procedimiento en caso de apresamiento:

«Todo apresamiento en aguas de Guinea-Bissau de un buque de pesca que enarbole el pabellón de uno de los Estados miembros de la Comunidad deberá ser comunicado en un plazo de 48 horas a las autoridades de la Comisión de las Comunidades Europeas en Guinea-Bissau. La comunicación irá acompañada de un breve informe sobre las circunstancias y motivos que hayan determinado el apresamiento.

En caso de que el asunto sea llevado a las instancias judiciales competentes, las autoridades de Guinea-Bissau podrán fijar una fianza bancaria si la Comunidad o el armador así lo solicitaren.

En este supuesto, las autoridades de Guinea-Bissau se comprometerán a liberar el buque en un plazo de 24 horas a partir del depósito de la fianza.

La autoridad competente devolverá dicha fianza tan pronto como el capitán del buque sea absuelto por decisión judicial.

En caso de que una de las dos Partes lo considere necesario, podrá solicitar una consulta urgente en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 del Acuerdo.»

11 En este contexto, la Embajada de Guinea-Bissau en Bruselas envió, el 11 de mayo de 1990, a la Comisión una nota verbal que llevaba el nº 447/CIJ/90 para «informarle del desarrollo de la situación en la región marítima situada frente a las costas de Guinea-Bissau y del Senegal». En ellas se menciona un nuevo incidente producido el 11 de abril y el apresamiento por la marina del Senegal de un barco pesquero soviético, que tenía una licencia de pesca de Guinea-Bissau y se encontraba, según la Embajada, en aguas de indiscutible jurisdicción de Guinea-Bissau. En conclusión, se solicitaba «poner las informaciones, que son de extrema gravedad, en conocimiento de todos aquellos que Vds. consideren conveniente [...]». Dicha nota se registró en la Comisión el 28 de mayo de 1990.

12 El 14 de mayo de 1990, el buque de pesca Theodoros M, de bandera griega y perteneciente a la demandante, que había salido del puerto de Dakar el 10 de mayo y tenía una licencia de pesca concedida por las autoridades senegalesas, fue apresado por un patrullero de Guinea-Bissau en las aguas controvertidas. Tras haber apresado el barco, las autoridades de Guinea-Bissau procedieron a su incautación y a la

confiscación de su carga, a saber, unas 6 toneladas de pescado, y de sus documentos. El Theodoros M había obtenido la licencia de pesca del Ministerio responsable de la Pesca marítima senegalés, de conformidad con las disposiciones vigentes entre el Senegal y la Comunidad. La solicitud de licencia había sido presentada a las autoridades senegalesas por medio de la Comisión y la licencia había sido expedida al buque de la demandante a través, también, de la delegación de la Comisión en Dakar.

13 El capitán del Theodoros M fue inculpado ante el Tribunal Popular de Bissau por haber pescado, sin tener la licencia necesaria para ello, en aguas jurisdiccionales de Guinea-Bissau. Mediante resolución de 28 de mayo de 1990, el Tribunal Popular reconoció la procedencia de dicha inculpación y condenó al capitán a una multa de 213.519.000 pesos guineanos. La resolución señala que el capitán estaba al corriente de la existencia de una controversia entre las dos Repúblicas acerca de la zona en que fue apresado el buque. Este fue liberado el 25 de julio de 1990.

14 Mediante télex de 21 de junio de 1990, el Ministerio de Agricultura griego, Dirección de Pesca Marítima, recomendó a la Cooperativa nacional de pescadores de alta mar y a la Unión de marisqueros de alta mar que pidieran a sus miembros «no pescar en esa zona, reivindicada por los dos países, sin haber obtenido antes una licencia de pesca tanto para las aguas territoriales de Guinea-Bissau como para las del Senegal».

Desarrollo del procedimiento

15 En tales circunstancias, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 6 de diciembre de 1993, la demandante interpuso un recurso contra 1) la Comunidad Europea, legalmente representada por sus Instituciones competentes, 2) el Consejo de la Unión Europea y 3) la Comisión de las

Comunidades Europeas, para obtener la reparación, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, del perjuicio sufrido a causa de los actos y omisiones de las partes demandadas.

16 La fase escrita siguió su curso reglamentario. El Tribunal de Primera Instancia oyó a las partes sobre una atribución del asunto a una Sala integrada por tres Jueces. Dado que las partes no opusieron objeción alguna, el Tribunal de Primera Instancia decidió dicha atribución de conformidad con los artículos 12, 14 y 51 de su Reglamento de Procedimiento en la versión entonces vigente.

17 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, el Tribunal formuló una serie de preguntas a la parte demandante que ésta debía responder por escrito y antes de la vista. Se pidió a la Comisión que pusiera un documento a disposición del Tribunal de Primera Instancia.

18 Se oyeron los informes de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia en la vista de 21 de febrero de 1995.

Pretensiones de las partes

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

— Acuerde la admisión del recurso.

— Declare probada, con arreglo al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, la responsabilidad en que ha incurrido la Comunidad Europea por el daño causado a la demandante y la condene a pagar, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, un importe de 102.446.183 DR, más los intereses al tipo del 24 % anual a partir de la fecha de presentación del recurso.

— Condene en costas a las partes demandadas.

20 El Consejo solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso formulado por la parte demandante debido a que el Consejo, al celebrar el Protocolo de 4 de febrero de 1991 con el Senegal, no cometió ningún acto culposo que pueda considerarse que infringe una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares.

— En el supuesto improbable de que el Tribunal de Primera Instancia considerara que existe tal infracción, declare que ésta no es suficientemente caracterizada y, en cualquier caso, que la demandante no tomó todas las precauciones necesarias al no mostrar prudencia y al no informarse de todas las condiciones en que operaban sus buques.

— Condene en costas a la demandante.

21 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre la admisibilidad

22 El Tribunal de Primera Instancia corrigió de oficio la identidad de las partes del litigio, dado que, en virtud del artículo 17 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia, sólo las Instituciones de la Comunidad, que deben diferenciarse de la Comunidad como tal, pueden ser partes demandadas en un recurso directo.

Sobre el fondo

23 En apoyo de su recurso, la demandante alega cuatro motivos, de los que sólo el primero está formulado contra el Consejo y la Comisión. Este primer motivo se refiere al carácter culposo de la negociación por parte de la Comisión y de la conclusión, por parte del Consejo, a propuesta de esta última, de los Protocolos de Acuerdo de 25 de abril de 1990 y de 4 de febrero de 1991, celebrados, respectivamente, con Guinea-Bissau y con el Senegal. El segundo motivo se basa en el carácter culposo de la omisión de la Comisión de informar a la demandante de la controversia existente entre Guinea-Bissau y el Senegal. El tercer motivo se basa en el carácter culposo de la omisión de la Comisión de consultar, tras el apresamiento del buque de la demandante, a las autoridades de Guinea-Bissau con arreglo al punto K del Anexo del Protocolo de 25 de abril de 1990. El último motivo se refiere al carácter culposo de la omisión de la Comisión de pedir que se fijara una fianza bancaria con arreglo a esa misma disposición.

24 La demandante pide que se declare que la Comunidad Europea está obligada, en virtud del párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CE, a reparar la totalidad del perjuicio sufrido por ella. Evalúa el importe de dicho perjuicio en

102.446.183 DR, o sea, sus gastos de funcionamiento durante los dos meses y medio de inmovilización de buque, las pérdidas que sufrió y el perjuicio moral que se le causó. Habida cuenta del nivel de los tipos de interés vigentes en el mercado griego, debería aplicarse, según la demandante, un interés anual del 24 %.

Sobre el primer motivo, referente a la responsabilidad que resulta de un acto normativo negociado por la Comisión y adoptado por el Consejo a propuesta de la Comisión

Alegaciones de las partes

25 La demandante alega que, al concluir el Protocolo de 25 de abril de 1990 con Guinea-Bissau y el de 4 de febrero de 1991 con el Senegal, sin tener en cuenta el litigio pendiente ante el TIJ, entre estos dos Estados sobre la delimitación de sus zonas marítimas, el Consejo y la Comisión cometieron una falta que puede generar la responsabilidad de la Comunidad. Según la demandante, el Consejo y la Comisión estaban obligados, por lo menos, a excluir la zona controvertida de los referidos acuerdos de pesca hasta que recayera la decisión final del TIJ. A este respecto, invoca el hecho de que la República de Finlandia y la República de Estonia habían excluido un caladero controvertido entre esta última y la República de Letonia de un acuerdo de pesca celebrado recientemente.

26 La demandante expone que el Consejo y la Comisión cometieron una infracción grave y suficientemente caracterizada de normas jurídicas de rango superior que protegen a los particulares, al actuar vulnerando, de modo manifiesto y grave, los límites de su facultad de apreciación. Efectivamente, añade, incumplieron la obligación que les incumbe en virtud de los principios generales del Derecho comunitario de garantizar la libertad de pesca en aguas de países terceros protegiendo

especialmente la seguridad jurídica y la confianza legítima de los empresarios. En la vista, la demandante precisó que se habían violado tres principios, a saber, el principio de diligencia y de buena administración en el marco de la celebración de un Convenio internacional, el principio de la seguridad jurídica y el principio de la confianza legítima de los operadores económicos que tenían derecho a ejercer sus actividades pesqueras una vez obtenidas las licencias de pesca necesarias para ello.

27 El Consejo estima que, al adoptar su Reglamento n° 420/91, de 4 de febrero de 1991, antes citado, no infringió ninguna norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares. Según él, la Comunidad no puede, al celebrar un acuerdo de pesca con un Estado tercero, juzgar los límites de su jurisdicción marítima, sobre todo cuando existe una controversia al respecto entre el Estado contratante y otros Estados, aun cuando se trate de Estados con los que la Comunidad ha celebrado también acuerdos de pesca.

28 Por tanto, el Consejo alega que ejerció su facultad de apreciación de un modo que no violaba en absoluto los límites impuestos al ejercicio de sus facultades. Añade que, si hubiera insistido en que se excluyeran la zonas marítimas controvertidas, las negociaciones habrían fracasado, ya que su actitud habría sido interpretada como una adopción de postura sobre una cuestión que había sido sometida al TIJ. Cualquier actitud que no fuese la neutralidad en lo que se refiere a conflictos de soberanía entre Estados terceros llevaría, muy probablemente, a los países terceros a negarse a celebrar tales acuerdos con la Comunidad. Según él, el hecho de que este tipo de litigios sea objeto de un arbitraje o de un procedimiento judicial no modifica este estado de cosas.

29 Por consiguiente, el Consejo estima que, al concluir el Protocolo de 4 de febrero de 1991 con el Senegal, no infringió ninguna norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares.

30 Asimismo, el Consejo niega que haya una relación de causalidad directa entre su función de legislador y los prejuicios que la demandante pretende haber sufrido. En cualquier caso, según el Consejo, la supuesta relación de causalidad fue rota por la conducta de la propia demandante que no se comportó de manera prudente al no informarse, antes de salir del puerto de Dakar, de las condiciones en las que tendría que faenar, como habría hecho cualquier armador prudente.

31 Por otra parte, el Consejo duda de que sea posible que un buque que haya pescado en aguas del Senegal durante por lo menos nueve años en el momento de su apresamiento haya podido ignorar la existencia de una controversia entre el Senegal y la vecina Guinea-Bissau en cuanto a la delimitación de estas aguas. En efecto, dicho conflicto era de notoriedad pública debido a la publicidad que había rodeado a los numerosos apresamientos de buques pesqueros en las aguas de que se trata; en el momento del apresamiento, no menos de catorce marineros y un observador senegalés se encontraban a bordo del Theodoros M; por último, de la decisión del Tribunal Popular de Bissau, de 28 de mayo de 1990, se desprende muy claramente que el capitán del buque estaba al corriente del litigio existente.

32 La Comisión expone que la delimitación de la zona de pesca del Senegal está establecida por el artículo 1 del Acuerdo entre la Comunidad y el Senegal y que éste es conforme a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. La formulación de este Acuerdo corresponde, según la Comisión, a la de todos los acuerdos de pesca celebrados por la Comunidad y no se inmiscuye en el conflicto relativo a la delimitación de las zonas marítimas de los Estados de que se trata. Cualquier otra formulación habría abordado necesariamente la cuestión de la delimitación de las zonas marítimas de los referidos Estados, habría rebasado, por tanto, el ámbito de las competencias comunitarias y habría sido interpretada, con razón, por los Estados interesados como una injerencia en sus asuntos internos.

33 La Comisión mantiene también que la controversia entre el Senegal y Guinea-Bissau, que se remonta al año 1960 y que había sido objeto de laudos arbitrales y de sentencias, era conocida por todos los interesados. Así pues no podía ser ignorada

por operadores diligentes que ejercían sus actividades pesqueras en esas aguas, prácticamente sin interrupción, desde 1981.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

34 El párrafo segundo del artículo 215 del Tratado dispone que, en materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad debe reparar los daños causados por sus Instituciones en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. De una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia se desprende que, cuando se trata de actos normativos que implican opciones de política económica, la Comunidad únicamente incurre en responsabilidad si se produce una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica de rango superior que proteja a los particulares (véanse, especialmente, las sentencias de 25 de mayo de 1978, HNL/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 83/76 y 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, Rec. p. 1209, apartados 4 a 6, y de 19 de mayo de 1992, Mulder y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados C-104/89 y C-37/90, Rec. p. I-3061, apartado 12). Más específicamente, en el contexto de un acto normativo como el del presente asunto, caracterizado por el ejercicio de una amplia facultad de apreciación, indispensable para la ejecución de la Política Agrícola Común, la Comunidad sólo podría incurrir en responsabilidad si la Institución de que se trate hubiera violado, de manera manifiesta y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades (véase la sentencia HNL/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 6).

35 De la jurisprudencia resulta también que las omisiones de las Instituciones comunitarias tan sólo hacen incurrir en responsabilidad a la Comunidad en la medida en que las Instituciones hayan incumplido una obligación legal de actuar derivada de una norma comunitaria (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 1994, KYDEP/Consejo y Comisión, C-146/91, Rec. p. I-4199, apartado 58). Por consiguiente, procede examinar si, en el presente asunto, las Instituciones demandadas han incumplido una obligación de incluir en los Acuerdos de que se trata una cláusula relativa a la zona de pesca objeto de litigio entre las dos Repúblicas interesadas.

36 A este respecto, procede señalar que, el control del Juez debe limitarse, habida cuenta de la potestad discrecional reconocida al Consejo en la aplicación de la Política Agrícola Común, a comprobar si la medida controvertida no adolece de error manifiesto o de desviación de poder, o si la autoridad de que se trata no ha sobrepasado claramente los límites de su facultad de apreciación (véanse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 1990, C-331/88, Fedesa y otros, Rec. p. I-4023, apartado 8, y de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/93, Rec. p. I-4973, apartado 90). Además, hay que especificar que sólo el carácter manifiestamente inapropiado de una medida adoptada en el ámbito de que se trate, en relación con el objetivo que la Institución competente pretenda lograr, puede afectar a la legalidad de tal medida (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1989, 265/87, Schräder, Rec. p. 2237, apartados 21 y 22).

37 En el caso de autos, el legislador comunitario, a efectos del ejercicio de las competencias que le confieren los artículos 43 y 228 del Tratado, ha considerado que era de interés para la Comunidad negociar y aprobar el Acuerdo de pesca celebrado entre la Comunidad y el Senegal.

38 En cuanto al contenido de dicho Acuerdo, debe señalarse que las Instituciones de la Comunidad gozan de una amplia facultad de apreciación, tanto en el ámbito de las relaciones económicas exteriores de la Comunidad como en el ámbito interno correspondiente de la Política Agrícola Común. Al celebrar los Acuerdos y Protocolos con los dos Estados en cuestión, el Consejo y la Comisión no rebasaron los límites de la facultad discrecional de que disponen en la materia y en ningún caso adoptaron una medida manifiestamente inapropiada en relación con el objetivo que perseguían. En efecto, el Consejo y la Comisión no habrían podido pedir que se excluyera de dichos Acuerdos la zona controvertida sin definir su postura sobre cuestiones que entran dentro de los asuntos internos de Estados terceros. Ahora bien, si la Comunidad se opusiera a las reivindicaciones de los Estados sobre zonas en las que pretenden ejercer su jurisdicción o se opusiera al ejercicio de ésta cuando existe una controversia, sería muy probable que estos países terceros se negasen a celebrar tales Acuerdos con la Comunidad. Además, si la Comunidad pidiese la exclusión de zonas cuestionadas por otros Estados, con toda seguridad

ese gesto sería interpretado como una injerencia por su parte en dichas controversias. Asimismo, la exclusión de esas zonas a petición de la Comunidad debilitaría la reivindicación, por parte del Estado tercero interesado, del derecho a ejercer tal jurisdicción. El hecho de que estos litigios se sometan a un arbitraje o sean objeto de un procedimiento judicial refuerza este razonamiento en la medida en que, cuando hay procedimientos pendientes ante el TIJ, no corresponde a la Comunidad definir su postura sobre controversias entre Estados terceros.

39 Por otra parte, la demandante no puede invocar, como hizo en la vista, el hecho de que la Comunidad aceptó excluir del Acuerdo de pesca entre la República de Finlandia y la de Estonia una zona de pesca sobre la que existía una controversia entre esta última y la República de Letonia, para pretender que el principio de diligencia la obligaba a excluir la zona controvertida del Acuerdo celebrado con el Senegal. Efectivamente, se trataba en aquel caso de un Acuerdo celebrado por dos Estados terceros que no estaban sujetos a la observancia del Derecho comunitario. Además, la demandante no puede basar su alegación en el artículo 234 del Tratado CE porque éste no impone ninguna obligación a la Comunidad, sino sólo a los Estados miembros, y no se refiere, por tanto, a las negociaciones de la Comunidad con Estados terceros.

40 De todo ello resulta que las Instituciones comunitarias no han violado el principio de diligencia y de buena administración.

41 En lo que respecta a la supuesta violación del principio de protección de la confianza legítima, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que, según una jurisprudencia reiterada, el derecho a reclamar la protección de la confianza legítima se extiende a todo particular que se encuentre en una situación de la que se desprenda que la administración comunitaria, dándole seguridades concretas, le hizo concebir esperanzas fundadas (véanse, especialmente, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 14 de julio de 1994, Grynberg y Hall/Comisión, T-534/93, RecFP

p. II-595, apartado 51, y de 19 de mayo de 1994, Consorzio gruppo di azione locale «Murgia Messapica»/Comisión, T-465/93, Rec. p. II-361, apartado 67). Pues bien, en el presente asunto, la demandante no pretende ni demuestra que el Consejo y la Comisión le habían dado seguridades concretas en cuanto al contenido que tendría el Acuerdo de pesca celebrado entre la Comunidad y el Senegal y sus Protocolos. Por consiguiente, no puede reprocharse al Consejo y a la Comisión haber violado la confianza legítima de la demandante al celebrar dicho Acuerdo de pesca y sus Protocolos.

42 Por lo demás, suponiendo que la argumentación de la demandante pretenda demostrar que, al celebrar el Acuerdo de pesca en cuestión y sus Protocolos, el Consejo y la Comisión violaron la confianza legítima que la demandante tenía en el hecho de que dicho Acuerdo y sus Protocolos serían conformes a los principios de buena administración y de diligencia, esta argumentación se confunde con las alegaciones de la demandante relativas a la vulneración de estos principios.

43 En la medida en que la argumentación de la demandante se refiere a la licencia de pesca que se le expidió, el Tribunal de Primera Instancia hace constar que dicha argumentación se confunde con el segundo motivo.

44 En lo que se refiere al principio de la seguridad jurídica, conviene señalar que la controversia entre Guinea-Bissau y el Senegal creó, efectivamente, cierta inseguridad para los operadores que pescan en las aguas controvertidas. No obstante, dicha inseguridad no es imputable a los Acuerdos y Protocolos que celebró la Comunidad, sino a una controversia de la que la Comunidad no es responsable (véanse los apartados 1 a 4, 37 y 38 de la presente sentencia). En tales circunstancias, no puede reprocharse al Consejo y a la Comisión el no haber renunciado a los beneficios que podía aportar a la Comunidad la celebración de los Acuerdos de pesca objeto de litigio, tanto más cuanto que los pescadores comunitarios podían prever las consecuencias perjudiciales de la situación de inseguridad así creada. En efecto, incumbía al capitán del buque determinar concretamente su posición en el mar. Si su intención era pescar en las aguas controvertidas, tenía la posibilidad de pedir previamente

una licencia a cada uno de los Estados interesados para evitar ser objeto de acciones de represalias por parte de uno de ellos, a condición de respetar, llegado el caso, las disposiciones previstas por los Protocolos concluidos por la Comunidad relativos al empleo en su buque de nacionales de los dos Estados de que se trata, disposiciones que, por lo demás, no son de aplicación en el presente asunto.

45 Al tener en cuenta las ventajas de la celebración de los Acuerdos de que se trata y las posibilidades de los operadores económicos de prever sus inconvenientes, debe afirmarse que la Comunidad no violó el principio de la seguridad jurídica.

46 De cuanto precede resulta que, al negociar, al proponer y al adoptar los Reglamentos nºs 2212/80 y 420/91, ni el Consejo ni la Comisión violaron normas jurídicas de rango superior que protegieran a la demandante y que, por tanto, el primer motivo no puede ser acogido.

47 De ello se desprende que el recurso debe desestimarse en la medida en que está formulado contra el Consejo.

Sobre el segundo motivo, referente a la responsabilidad de la Comisión que resulta de la omisión de informar de la controversia a la demandante

Alegaciones de las partes

48 La demandante alega que la Comisión tenía el deber de informarla de la existencia de una controversia entre Guinea-Bissau y el Senegal, de la comunicación escrita

de 2 de agosto de 1989 y de la nota verbal de 11 de mayo de 1990, en las que, según la demandante, Guinea-Bissau había amenazado con capturar cualquier buque que pescara en las aguas controvertidas sin licencia de Guinea-Bissau, y, por último, de que el Senegal había apresado tres pesqueros soviéticos. En consecuencia, estima que la parte demandada vulneró, de manera manifiesta y grave, los límites de su facultad de apreciación y violó así, de forma suficientemente caracterizada, una norma jurídica de rango superior que protege a los particulares, a saber, los principios generales del Derecho internacional, y más concretamente, el principio de diligencia al celebrar Convenios internacionales.

49 La demandante afirma que el perjuicio sufrido por ella rebasa los límites de los riesgos económicos inherentes a las actividades del sector de la pesca y se remite, entre otras, a la sentencia Mulder y otros/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 13.

50 En su escrito de réplica, la demandante repite que nadie le indicó los riesgos que corría al pescar en la zona de que se trata. Rechaza una eventual corresponsabilidad alegando que la resolución del Tribunal Popular de Bissau no habla de una confesión del capitán y que la determinación de su culpabilidad no es pertinente para el presente asunto. Según ella, la decisión dictada contra el capitán es una decisión de conveniencia que sirve para reforzar las pretensiones de Guinea-Bissau. Esta es la razón por la que la demandante no recurrió en apelación contra dicha resolución. Semejante apelación no habría hecho más que prolongar la incautación del buque sin que el capitán tuviera la menor posibilidad de ser absuelto, dado que su absolución habría cuestionado la procedencia de las pretensiones de Guinea-Bissau en cuanto a sus fronteras.

51 La demandante alega que si hubiese tenido conocimiento de la controversia entre el Senegal y Guinea-Bissau, su buque no habría entrado en las aguas controvertidas y ella habría tratado de obtener una licencia de pesca con arreglo al Acuerdo celebrado entre la Comunidad y Guinea-Bissau. Señala que esta última gestión fue

recomendada, después de la captura de su buque, por las autoridades griegas competentes.

52 Además, la demandante señala que, desde el 11 de mayo de 1990 —fecha en la que la Embajada de Guinea-Bissau envió la nota verbal n° 447/CIJ/90—, la Comisión debería haber tomado inmediatamente todas las medidas posibles para informar de ello a todos los barcos comunitarios a los que había transmitido licencias de pesca de conformidad con el Acuerdo CEE-Senegal, para permitirles adoptar ellos mismos las disposiciones necesarias.

53 La demandante mantiene que de un telegrama del Director General de Pesca de la Comisión, de 13 de junio de 1990, resulta que la Comisión tenía conocimiento de la nota verbal de 11 de mayo de 1990. También de un télex del Ministerio griego, de 21 de junio de 1990, se desprendía que la Comisión ya tenía conocimiento de dicha nota antes del 14 de mayo de 1990.

54 La demandante concluye que, al no informarla, la Comisión dio muestras de una indiferencia total, de deficiencia y de negligencia. Si la Comisión —actuando de acuerdo al principio de buena administración— hubiese informado inmediatamente a su buque, que no había salido del puerto hasta el día anterior, éste no habría pescado en las aguas controvertidas, ni habría sido apresado.

55 La Comisión repite que la controversia entre el Senegal y Guinea-Bissau, que se remonta al año 1960 y que ha sido objeto de laudos y de sentencias, no podía ser ignorada por operadores diligentes que ejercen sus actividades pesqueras en esas aguas, prácticamente sin interrupción desde 1981. Durante la vista, la Comisión añadió que el hecho de que ningún buque comunitario, con excepción del de la demandante, haya sido apresado desde que existen tales Acuerdos constituye una prueba irrefutable de la notoriedad pública de la controversia.

56 La Comisión señala que la comunicación escrita de Guinea-Bissau de 2 de agosto de 1989 estaba redactada en términos generales y no contenía ninguna amenaza de una posible adopción de medidas unilaterales. Añade que dicha comunicación fue enviada a todas las delegaciones diplomáticas de los Estados miembros, lo que significa que los interesados también habían sido advertidos por sus Administraciones nacionales.

57 Afirma que recibió la nota verbal nº 447/CIJ/90, de 11 de mayo de 1990, el 28 de mayo de 1990, o sea, catorce días después del apresamiento del Theodoros M.

58 La Comisión recalca que no tenía ni los medios ni la obligación de informar individualmente a cada armador de los riesgos que corría, sino que correspondía a las Administraciones nacionales informar de ello a sus ciudadanos.

59 La Comisión mantiene, además, que otros armadores se ocuparon de obtener licencias de pesca de los dos países interesados y que los que preferían pescar en el Senegal evitaron sistemáticamente la zona controvertida.

60 La Comisión estima que es imposible que la demandante no supiera que, el 1 de enero de 1990, las autoridades de Guinea-Bissau habían apresado, por las mismas razones, cuatro buques pertenecientes al grupo senegalés «Adrien», con 76 miembros de tripulación a bordo.

61 Por último, la Comisión añadió, en la vista, una nueva alegación de hecho que se refiere al punto concreto de la zona controvertida en que el buque fue apresado. Según la Comisión, ese punto se encuentra sólo a una distancia de 1,5 o 2 millas de las fronteras de dicha zona, muy cerca, por tanto de las aguas territoriales del Senegal no controvertidas. Estima que de ello se desprende que, por sus declaraciones, el capitán reconoció que se encontraba en la zona objeto de litigio debido a un error. Así pues, opina la Comisión, cometió un error de navegación.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

62 En primer lugar, conviene recordar que la Comisión, al negociar el Acuerdo y el correspondiente Protocolo y al no excluir de éstos las aguas controvertidas, no violó ninguna norma jurídica de rango superior que protege a los particulares.

63 No obstante, procede examinar si, desde el punto de vista administrativo, la Comisión no incurrió en una falta que pueda generar la responsabilidad de la Comunidad al no proteger a los buques comunitarios que pescan en la zona objeto de litigio sobre la base de licencias expedidas por medio de la Comisión, en el marco de los Acuerdos celebrados por la Comunidad. En efecto, las licencias de pesca se solicitan en nombre del armador y se expiden en nombre del Senegal por medio de la Comisión (véase el Anexo del Protocolo de 4 de febrero de 1991, relativo a las condiciones que deberán cumplir los buques que naveguen bajo pabellón de los Estados miembros de la Comunidad para faenar en la zona de pesca senegalesa, punto A). Así pues, la licencia de la demandante le fue expedida por medio de la delegación de la Comisión en el Senegal. Por consiguiente, en contra de lo que mantiene la Comisión, la delegación de esta última podía adjuntar a cada licencia que transmitía una nota en la que advirtiera al titular de dicha licencia de los riesgos que implicaba la pesca en la zona controvertida. A este respecto, no puede objetarse que no se podría formular una advertencia de este tipo sin herir la sensibilidad de los dos Estados de que se trata. Efectivamente, la Comisión, como Institución, podía formular dicha advertencia en términos suficientemente neutros y diplomáticos para evitar definir su postura en el marco de la controversia entre dichos Estados.

64 Por otra parte, si la Comisión hubiese considerado inapropiado adjuntar tales notas a las licencias, podría haber pedido a los Estados miembros que informaran ellos mismos a los interesados de los riegos de la pesca en las aguas controvertidas entre los dos Estados de que se trata, como hizo, por otro lado, el Gobierno griego tras el apresamiento del buque de la demandante (véase el apartado 14 de la presente sentencia).

65 Suponiendo que efectivamente la Comisión hubiera violado de este modo un deber de información, debe examinarse si esa violación fue la causa del perjuicio. En efecto, si el capitán del buque tenía conocimiento de la controversia en el momento de ser apresado su buque, el hecho de que la Comisión no le hubiera informado sobre ella no ha podido influir para nada en que se produjera el perjuicio alegado.

66 En este contexto, el Consejo y la Comisión mantienen que de la resolución del Tribunal Popular de Bissau resultaba especialmente que el capitán tenía conocimiento de la controversia entre Guinea-Bissau y el Senegal cuando fue apresado su buque. En su réplica, la demandante impugna esta alegación, pero sin explicar concretamente lo que sabía efectivamente el capitán. Esta es la razón por la que el Tribunal de Primera Instancia pidió a la demandante, mediante diligencia de ordenación del procedimiento, que definiera su postura de manera precisa sobre la determinación de los hechos efectuada por el Tribunal Popular de Bissau relativas a lo que sabía el capitán. La respuesta de la demandante fue de nuevo ambigua y esa ambigüedad no se despejó durante la vista. Por último, debe señalarse que la demandante no citó al capitán como testigo para demostrar que no tenía conocimiento, en el momento de los hechos, de la controversia entre Guinea-Bissau y el Senegal.

67 Debe añadirse que, cuando el Tribunal le preguntó desde cuándo el capitán pescaba en aguas senegalesas, la demandante respondió que esa pregunta no era determinante, dado que el capitán debía poder fiarse de los servicios competentes de la Comunidad. Independientemente de lo que el capitán supiera, no habría podido poner en duda la validez del contenido «de la autorización comunitaria» sobre cuya base actuaba. Este Tribunal señala que dicha respuesta se caracteriza, una vez más, por la misma ambigüedad que la comprobada en el punto anterior.

68 El Tribunal de Primera Instancia hace resaltar que, si bien es cierto que las conclusiones de la resolución del Tribunal Popular de Bissau pueden explicarse,

como alegó la demandante, por el deseo táctico de ésta de no prolongar la duración del procedimiento ante el Tribunal Popular, también hay que tener en cuenta el hecho de que, antes del incidente de que se trata, la autoridades senegalesas habían apresado varios buques. Ante las afirmaciones de la Comisión de que este hecho y la controversia entre las dos Repúblicas eran conocidos en los medios interesados, la demandante, a pesar de la diligencia de ordenación del procedimiento, no precisó lo que sabía concretamente su capitán, y tampoco citó a testigos, como el capitán, para desvirtuar las afirmaciones de la Comisión, aun cuando éstas se referían a la demandante.

69 A la luz de estas circunstancias, procede considerar que el capitán del buque de la demandante tenía conocimiento de la controversia entre Guinea-Bissau y el Senegal acerca de la zona objeto de litigio y de los riesgos que corría de ser apresado en ella por alguna de las dos Repúblicas, sin que sea necesario citar de oficio al capitán como testigo.

70 Ahora bien, el Tribunal de Primera Instancia considera que, si el capitán del buque tenía efectivamente conocimiento de la controversia existente entre las dos Repúblicas sobre la referida zona, el apresamiento de su buque sólo puede explicarse por la voluntad deliberada del capitán de pescar en dicha zona por su cuenta y riesgo, o bien por un error de navegación que le llevó a pescar en ella sin darse cuenta.

71 En ninguno de los dos casos, la omisión de la Comisión consistente en no informar a la demandante de la controversia entre los dos Estados de que se trata dio lugar al perjuicio alegado.

72 De ello se desprende que dicho perjuicio no fue provocado por el comportamiento de la Comisión (véanse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de febrero de 1975, Compagnie Continentale/Consejo, 169/73, Rec. p. 117, apartados 22, 23, 28 y 32, y de 29 de septiembre de 1982, Oleifici Mediteranei/CEE, 26/81, Rec. p. 3057, apartados 23 y 24).

73 Por consiguiente, el segundo motivo es infundado.

Sobre el tercer motivo, referente a la responsabilidad de la Comisión que resulta de la omisión de consultar con carácter urgente a las autoridades de Guinea-Bissau

Alegaciones de las partes

74 La demandante alega que la Comisión, con arreglo al punto K del Anexo del Protocolo de 25 de abril de 1990, habría debido consultar con carácter urgente a las autoridades competentes de Guinea-Bissau para solicitar que se pusiera fin inmediatamente a la incautación ilegal de su buque y su liberación inmediata, lo que habría sido fácil de obtener. En vez de ello, permaneció pasiva, indiferente, negligente e inactiva, lo que tuvo como consecuencia la prolongación de la incautación del buque durante dos meses y medio. Al actuar de ese modo, la Comisión violó el Protocolo de 25 de abril de 1990 e incumplió su deber de diligencia, generando así su responsabilidad respecto a la demandante.

75 En la réplica, la demandante añade que si ella obtuvo la liberación de su buque, fue después de haber pagado las cantidades necesarias para ello sin ninguna intervención de la Comisión.

76 La Comisión responde que su delegación en Bissau hizo muchas consultas para facilitar la liberación del buque, por lo que cumplió sobradamente las obligaciones que le incumbían en virtud de los Acuerdos vigentes. Según ella, uno de sus representantes asistió al proceso y realizó, a partir del 15 de mayo de 1990, varias gestiones ante el Gobierno y ante el Presidente de la República en Bissau. Por tanto, la Comisión estima haber cumplido sus obligaciones en materia de consulta urgente.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

77 El Tribunal de Primera Instancia señala que, en ninguna fase del procedimiento, la demandante ha impugnado de manera específica las alegaciones de la Comisión relativas a las diferentes gestiones que realizó en favor de los intereses de la demandante (véanse los puntos 8 y 9 del escrito de contestación) y que, por tanto, no cabe dudar de que la delegación de la Comisión en Guinea-Bissau cumplió las obligaciones que le imponía el punto K del Anexo, así como su deber de protección diplomática respecto al capitán y a la demandante.

78 Por consiguiente, el tercer motivo no puede ser acogido.

Sobre el cuarto motivo, referente a la responsabilidad de la Comisión que resulta de la omisión de pedir que se fije una fianza bancaria

Alegaciones de las partes

79 La demandante mantiene que la Comisión estaba obligada, en virtud del punto K del Anexo del Protocolo de 25 de abril de 1990, a pedir que se constituyera una fianza bancaria para obtener la liberación de su buque. Al no actuar con arreglo a sus obligaciones, la Comisión cometió una falta que dio lugar al perjuicio sufrido por la demandante. Esta última precisa que no reprocha a la Comisión el no haber constituido ella misma dicha fianza, sino sólo no haber pedido que ésta se fijara con arreglo al Protocolo de 25 de abril de 1990.

80 La Comisión recalca que sólo toma la iniciativa de constituir una fianza bancaria si el interesado se encuentra en la imposibilidad absoluta de hacerlo, por ejemplo,

cuando no existe una representación en el país de que se trate. En el presente asunto, un representante de la sociedad «Somecom» que actuaba en nombre de la demandante estaba en Bissau desde el 17 de mayo de 1990. El día siguiente el capitán declaró que no tenía necesidad de un abogado porque estaba representado en Guinea-Bissau por la sociedad Semapesca. La Comisión añade que no dispone de medios financieros para constituir fianzas bancarias en favor de empresas privadas y que no está facultada para realizar gestiones ante los bancos para que éstos presten fianzas.

81 En su réplica, la demandante añade que la sociedad «Sorecom» sólo estaba facultada para tratar asuntos económicos, con exclusión de cualquier otro acto de representación.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

82 Procede hacer constar que la constitución de una fianza bancaria, prevista por el punto K del Anexo del Protocolo de 25 de abril de 1990, está comprendida dentro del ámbito de la facultad discrecional del Tribunal de Guinea-Bissau que conoce del asunto. La fianza puede ser solicitada por el armador del buque o bien por la Comunidad.

83 Por tanto, la Comisión alega acertadamente que sólo está obligada a presentar una solicitud de fijación de fianza bancaria en el caso de que la sociedad que sea objeto de una medida de apremio no pueda hacerlo ella misma.

84 En el presente asunto, conviene señalar que la demandante estaba representada *in situ* por una sociedad («Somecom» o «Sorecom») y que, si la presentación de una solicitud de fijación de fianza bancaria rebasaba los límites del mandato de esta sociedad, la demandante podía darle los poderes necesarios para presentar dicha solicitud. Por consiguiente, la delegación de la Comisión no estaba obligada a presentar tal solicitud.

85 De ello se desprende que la Comisión no incumplió su deber de protección diplomática.

86 De todo lo expuesto resulta que los cuatro motivos formulados contra la Comisión son infundados.

87 Por consiguiente, el recurso también debe desestimarse en la medida en que se formula contra la Comisión.

Costas

88 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la parte demandante, procede acoger las pretensiones del Consejo y de la Comisión y condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la demandante.

Cruz Vilaça Kirschner Kalogeropoulos

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de julio de 1995.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

J.L. Cruz Vilaça