

EDJ 1994/10931

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 6ª, S 27-6-1994, rec. 300/1988

Pte: Goded Miranda, Manuel

Resumen

Estima parcialmente la Sala el presente rec. contencioso-administrativo, considerando que la responsabilidad por actos emanados del Poder legislativo no puede negarse cuanto la ley tiene un contenido expropiatorio de derecho o intereses patrimoniales legítimos, como ocurre en el presente supuesto en el que hemos de reiterar la existencia de verdaderos derechos adquiridos para obtener los beneficios que elimina, durante un período de 7 años, el art. 168 del Acta de Adhesión del Reino Unido de las Comunidades Europeas.

NORMATIVA ESTUDIADA

RD 830/1985 de 30 abril 1985. Empresas Conjuntas de Pesca Marítima
Instr. Ratif de 20 septiembre 1985. Acta de Adhesión España y Portugal a CEE y CEEA y de adaptación Tratados art.168
CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
art.106.2
RD 2517/1976 de 8 octubre 1976. Empresas Pesqueras Conjuntas

ÍNDICE

FUNDAMENTOS DE DERECHO	1
FALLO	4

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

NORMA JURÍDICA

CLASES

Reglamentos

Nulidad

Efectos

Reparación de daños y perjuicios

Ámbito

Perjuicio indemnizable; requisitos

PESCA

EMPRESAS MIXTAS

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso contencioso-administrativo

Legislación

Aplica art.168 de Instr. Ratif de 20 septiembre 1985. Acta de Adhesión España y Portugal a CEE y CEEA y de adaptación Tratados

Aplica RD 830/1985 de 30 abril 1985. Empresas Conjuntas de Pesca Marítima

Aplica art.106.2 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Aplica RD 2517/1976 de 8 octubre 1976. Empresas Pesqueras Conjuntas

Cita art.40.3 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita LO 10/1985 de 2 agosto 1985. Autoriza la Adhesión de España a las Comunidades Europeas

Cita art.14, art.97 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Bibliografía

Citada en "Principio de Confianza Legítima. Sus orígenes y recepción por la Jurisprudencia comunitaria y española"

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-- Se impugna, por medio del recurso contencioso-administrativo que decidimos, la desestimación, presunta, primero, y expresa, después, realizada esta última en virtud del Ac. 30 junio 1989 del Consejo de Ministros, de la reclamación de daños y perjuicios formulada por la sociedad demandante, al amparo de los arts. 106.2 CE EDL 1978/3879 , 40 L 26 julio 1957 de régimen jurídico de la

Administración del Estado y 121 LEF, en razón del cambio radical introducido por el Acta de adhesión de España a las Comunidades Europeas, al disponerse, en el art. 168 la eliminación, a lo largo de un período de 7 años, del sistema de cupos exentos de aranceles concedidos por el Reino de España para los productos de pesca procedentes de las empresas conjuntas constituidas entre personas físicas o jurídicas de España y de terceros países.

Se argumenta, en síntesis, para basar la pretensión de indemnización que se ejercita, que el específico ordenamiento vigente en España con anterioridad a la suscripción del Tratado y Acta de adhesión a las Comunidades Europeas, representado fundamentalmente por el RD 2517/1976 de 8 octubre EDL 1976/1823 , más tarde sustituido por el RD 830/1985 de 30 abril EDL 1985/8375 , había reconocido importantes beneficios, en desarrollo de una verdadera acción de fomento, a los armadores nacionales que participasen en empresas pesqueras conjuntas constituidas con socios extranjeros, y entre ellos, la exención del pago de derechos arancelarios y compensatorios variables del pescado capturado por los buques nacionales aportados o vendidos por las empresas pesqueras españolas a las empresas pesqueras conjuntas, y como quiera que tales disposiciones habían determinado a la entidad actora a efectuar importantes inversiones, participando en un empresa pesquera conjunta hispano-argentina ("P., S.A."), precisamente por los concretos beneficios establecidos, es por lo que la eliminación de los mismos, aunque se produzca durante un período de 7 años, como consecuencia de la firma del Tratado y Acta de adhesión a las Comunidades Europeas, ha producido a la referida entidad demandante daños y perjuicios efectivos, evaluables económicamente e individualizados, que deben ser indemnizados por concurrir los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Realmente, la cuestión planteada ha sido ya decidida por esta Sala 3ª en STS 5 marzo 1993 (dictada en el rec. núm. 1318/1990), cuyo criterio debemos reiterar en el presente supuesto, en obligada observancia de los principios de unidad de doctrina y aplicación igual de la ley (art. 14 CE EDL 1978/3879).

SEGUNDO.-- El problema fundamental y primario que hemos de resolver en esta decisión, habida cuenta el planteamiento de orden general que dejamos expuesto en el párrafo anterior, es el relativo a la concreta determinación de la procedencia o, en su caso, improcedencia de la indemnización pretendida, cuya denegación defiende el abogado del Estado, por entender cómo el Consejo de Estado en su preceptivo informe, que la sociedad armadora recurrente carecía de un verdadero derecho adquirido para mantener incólumes sus importaciones exentas, pues se fijaban anualmente los correspondientes cupos, y el Acta de adhesión prevé una reducción progresiva de los contingentes de importación exentos durante 7 años "que guarda un principio de congruencia con la fijación anual de los contingentes exentos a que se refiere el RD 830/1985 EDL 1985/8375 ", y para dirimir la expuesta problemática hemos de traer a colación, en relación con las propias invocaciones de la parte demandante, tanto el art. 106.2 CE EDL 1978/3879 que estatuye, en términos de generalidad, la responsabilidad de los poderes públicos por la lesión que sufran los particulares por causa de la actividad de aquéllos, como el art. 40 LRJAE, que concreta el derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en sus bienes o derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado, y el art. 121 LEF, que se expresa en análogos términos.

TERCERO.-- La objetiva contemplación de los hechos que se aducen como determinantes de la indemnización solicitada y que dejamos relacionados suficientemente en la motivación primera, a la luz de la particular normativa expuesta en la precedente, determina o acredita la bondad de la pretensión deducida en el proceso, en cuanto se insta una indemnización (no ya en su particular cuantificación, sobre la cual volveremos más adelante), bien basada en la eliminación de los cupos exentos del pago de derechos arancelarios y compensatorios variables, como resultado de las relaciones internacionales, desarrolladas por el Gobierno (en armonía con lo dispuesto en el art. 97 CE EDL 1978/3879 , que le encomienda la dirección de la política exterior), al haberse alcanzado el acuerdo que determinó la suscripción del Tratado y Acta de adhesión a las Comunidades Europeas, en cuya virtud se cedió soberanía en materia de pesca, o incluso y más propiamente como consecuencia de las determinaciones del poder legislativo, en cuanto las Cortes concedieron la autorización para la prestación del consentimiento del Estado, por medio de la LO 10/1985 de 2 agosto EDL 1985/9020 ; es lo cierto que la sociedad actora, en desarrollo y ejecución de la indudable acción de fomento programada por el Gobierno de la Nación y materializada, entre otras disposiciones, en los RD 8 octubre 1976 y 30 abril 1985, contribuyó a la creación de una empresa pesquera conjunta y efectuó importantes inversiones para su constitución, sujeta desde luego a la previa autorización administrativa, en ponderación de los concretos beneficios que se reconocían a los armadores españoles, como eran créditos a la exportación de buques de pesca en explotación, cobertura de los riegos de inversiones y, singularmente, la importación de pescado con exención del pago de derechos arancelarios y compensatorios variables, no siendo ocioso advertir, además, que la actividad gubernamental estaba inspirada por poderosas y variadas razones derivadas de las dificultades de la flota pesquera española para encontrar caladeros, una vez extendidas las aguas territoriales de los distintos países, y de la necesidad de abastecer el mercado interior, conservar los empleos de los pescadores, mantener la actividad de nuestros astilleros, etc.; y si esto es así, si los particulares acomodaron su actividad a la política de fomento plasmada en las disposiciones más arriba reseñadas y si el propio Gobierno español, con las necesarias autorizaciones, promovió y dio lugar al Tratado y Acta de adhesión suscrito por el Reino de España, en el que resultaron eliminados, aunque fuera progresivamente, los cupos exentos de arancel, que constituían el mayor beneficio para las empresas pesqueras españolas, es visto cómo, y cual anticipábamos al inicio de esta motivación, deviene procedente la indemnización cuestionada, habida cuenta, en primer lugar, de la existencia de derechos o al menos intereses patrimoniales legítimos, cuyo sacrificio particular se impuso por las determinaciones que hemos relatado, sin que las respectivas sociedades tengan el deber jurídico de soportarlo y, además, porque concurren cuantos requisitos exige nuestro ordenamiento para dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado, esto es, daño no causado por fuerza mayor, efectivo, evaluable económicamente e individualizado, que es consecuencia directa (nexo causal) de los concretos actos que se aducen, y que hemos examinado como determinantes de la lesión patrimonial, no debiéndose olvidar tampoco que el RD 830/1985 EDL 1985/8375 fue publicado y entró en vigor el día 6 junio 1985, en tanto que el Tratado y Acta de adhesión fueron suscritos pocos días después, el 12 de iguales mes y año.

CUARTO.-- Las alegaciones articuladas por la contraparte en la contestación a la demanda, en cuanto aduce que resulta improcedente la indemnización solicitada en razón de que la sociedad actora carecía de un derecho adquirido para mantener incólumes sus importaciones exentas, devienen intrascendentes para alcanzar la desestimación postulada en el concreto caso que dirimimos, por cuanto, aunque diéramos por supuesta hipotéticamente la inexistencia de un auténtico y plenamente configurado derecho adquirido por la anual fijación de los cupos exentos, la realidad es, repetimos, que el Gobierno desarrolló una muy concreta acción de fomento para la constitución de empresas pesqueras conjuntas, con los fines analizados con anterioridad reconociendo a cambio unos particulares beneficios, representativos de intereses patrimoniales legítimos, y si éstos se interrumpen o disminuyen, cual ha sucedido, por la voluntad de los órganos competentes del Estado, en modo alguno cabe negar el subsiguiente derecho a la indemnización correspondiente, la cual además estaría avalada tanto por los principios de la buena fe que debe inspirar la relación de la Administración con los particulares y de la seguridad jurídica, como por el equilibrio de prestaciones que debe existir entre una y otros en el desarrollo de relaciones, como las que contemplamos, preestablecidas y con finalidad determinada; aunque, en otro orden de ideas, parece que también puede afirmarse la existencia, no de meras expectativas, sino de verdaderos derechos adquiridos para alcanzar los beneficios estatuidos, pues los cupos exentos, aunque se fijen anualmente, por la Dirección general de ordenación pesquera, han de señalarse atendiendo al "... pescado capturado por los buques nacionales aportados o vendidos por empresas pesqueras españolas a las empresas pesqueras conjuntas que hayan constituido" -art. 3.c) RD 830/1985 EDL 1985/8375 y RD 2517/1976 EDL 1976/1823 -, lo cual quiere decir en realidad, que las aludidas empresas españolas eran portadoras, no ya sólo como decíamos de intereses patrimoniales legítimos, sino también de un derecho, en cuanto lo tienen acreditado para disfrutar del correspondiente cupo, sea en mayor o menor medida, con interdicción, desde luego, de toda arbitrariedad y aunque haya de fijarse preceptivamente todos los años, sin olvidar que la entidad demandante no ejercita una pretensión de reconocimiento de un derecho adquirido, sino una pretensión indemnizatoria por lesión, producida con ocasión de la adopción de actos emanados del poder legislativo o de medidas no fiscalizables en vía contencioso-administrativa; debiendo señalar, en relación con la responsabilidad por actos emanados del poder legislativo, que dicha responsabilidad no puede negarse cuando la ley tiene un contenido expropiatorio de derechos o intereses patrimoniales legítimos, como ocurre en el presente supuesto, en el que hemos razonado, y debemos reiterar, la existencia de verdaderos derechos adquiridos para obtener los beneficios que elimina, durante un período de 7 años, el art. 168 del Acta de adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas.

Igual suerte desestimatoria han de seguir las alegaciones formuladas por el Sr. abogado del Estado en cuanto a la prescripción del derecho a reclamar la indemnización, pues en modo alguno puede considerarse como fecha inicial para el cómputo del plazo de prescripción de 1 año (que señalan los arts. 40.3 LJCA EDL 1998/44323 de 1957 y 122.2 LEF) el día 8 agosto 1985, fecha de publicación en el BOE y de entrada en vigor de la LO 10/1985 de 2 agosto EDL 1985/9020, pues dicha ley se limitó a autorizar la ratificación por el Reino de España del Tratado de adhesión a las Comunidades Europeas y el hecho concreto y específico que dio lugar al nacimiento de los efectos lesivos fue el de entrada en vigor del régimen especial para las empresas pesqueras conjuntas establecido por el art. 168 del Acta de adhesión, régimen que se inició el 1 marzo 1986, prolongándose ininterrumpidamente durante 7 años consecutivos, por lo que la reclamación presentada por la sociedad demandante el 28 febrero 1987, se ha ejercitado dentro del plazo de prescripción, que debe contarse a partir de la indicada fecha 1 marzo 1986.

QUINTO.-- La solución estimatoria del recurso que mantenemos en los fundamentos de derecho anteriores, demostrativos de la procedencia de acceder a la indemnización de los daños y perjuicios causados, cuya cuantía precisaremos después, se ve refrendada por el "Informe técnico sobre la reclamación de indemnizaciones por parte de empresas pesqueras conjuntas", emitido por el subdirector general de ordenación económico-pesquera el 29 enero 1988, al que prestó su conformidad el director general, pues sobre reputarse en el mismo que "el beneficio básico que reciben las empresas pesqueras conjuntas consiste en la exención del pago de derechos aduaneros para el pescado capturado por los buques nacionales aportados o vendidos a aquéllas por parte del socio español, dentro de los límites o cupos fijados por la Dirección general de ordenación pesquera", se destaca también que "el Acta de adhesión elimina en 7 años, de forma progresiva, estos beneficios", poniéndose con ello "en peligro la continuidad operativa de varias empresas pesqueras conjuntas, al eliminar la base de su rentabilidad, constituida por la preferencia de tratamiento arancelario que hacía competir con ventaja con otras importaciones", para finalmente indicar que en "el cálculo de la indemnización se cometen errores sustanciales que es necesario rectificar" y proponer, para el hipotético caso de que los recursos presentados prosperasen, "el mecanismo de cálculo y aplicación de la indemnización", de cuyo contenido cabe inferir, habida cuenta la calificación que se hace de beneficio básico para los cupos exentos, el expreso reconocimiento de la eliminación progresiva de los mismos, que supone un daño efectivo, el peligro que comporta tal eliminación para la continuidad de varias empresas pesqueras conjuntas y la proposición concreta del mecanismo indemnizatorio, que el expresado órgano directivo, aun reservando la resolución para quien correspondiere, entendía procedente la reclamación entablada.

SEXTO.-- La conclusión obtenida, en orden a la procedencia de reconocer el derecho a la indemnización solicitada, hace necesario determinar el "quantum" indemnizatorio, en ponderación de los perjuicios sufridos por la sociedad actora, en virtud de la aplicación del art. 168 del Acta de adhesión de España a las Comunidades Europeas.

En este sentido, la entidad demandante ("A., S.A.") formula dos peticiones alternativas, basadas en los cálculos que ella misma ha realizado: la primera de 389.107.850 pts., elaborada tomando como punto de partida la fórmula matemática prevista por la O 1 agosto 1977; la segunda 234.012.710 pts., con base en el criterio de las cantidades realmente importadas en 1986; aunque también menciona en el suplico de la demanda la cantidad que resulte en ejecución de sentencia, en concepto de indemnización por la lesión patrimonial causada.

Los antedichos cálculos, en cuanto conducen a fijar las cifras concretas anteriormente expresadas, carecen de una prueba concluyente que los avale. El Informe técnico suscrito por la Subdirección general de ordenación económico-pesquera el 29 enero 1988 pone de relieve que no puede verificarse un cálculo con base en los cupos de importación libres de derechos asignados a las distintas empresas en el año 1986, porque el beneficio auténtico del provenir de los despachos aduaneros efectuados, realmente, dentro de los límites del cupo

originario, así como no es admisible aplicar un arancel fijo por productos, ya que existirán variaciones anuales de las tarifas aduaneras y tasas diversas según los orígenes de las mercancías. Por esos motivos estimamos que la determinación cuantitativa de los derechos indemnizables ha de obtenerse mediante la aplicación del mecanismo propuesto en el aludido informe de la Subdirección general de ordenación económico-pesquera, que es el sistema que ha utilizado la anterior S 5 marzo 1993 de esta Sala.

Según el informe en cuestión el cupo anual representa el límite superior del beneficio concedido, pero no el auténtico, el cual cabalmente deriva de los "despachos aduaneros efectuados realmente, que pueden o no alcanzar dicho límite", y es por ello por lo que los daños indemnizables estarán representados por la suma total de los derechos aduaneros efectivamente satisfechos desde el 1 enero 1987 hasta el 31 diciembre 1992, en razón de las importaciones de pescado provenientes de la actividad de las empresas pesqueras conjuntas en las que participa la sociedad actora, fuera del contingente del derecho nulo, si lo hubiere, tomando siempre y en todo caso como referencia el cupo exento reconocido a aquellas empresas en 1986, esto es, que dentro del mismo hubieran tenido cabida las importaciones de los expresados derechos aduaneros, y hacemos notar que referimos en exclusiva la indemnización a los 6 años siguientes al mencionado, porque entendemos que con la restitución de los aludidos derechos aduaneros abonados quedan enjugados los daños y perjuicios causados como consecuencia de la supresión paulatina del cupo exento reconocido, toda vez que en el propio art. 168 del Acta de adhesión, causa próxima e inmediata de la responsabilidad patrimonial que reconocemos, se contempla aquel mismo período para la progresiva disminución de las cantidades globales autorizadas con derecho nulo, sin duda por entender que con ello quedaban compensados, en cierta manera, los perjuicios causados a los especiales intereses patrimoniales reconocidos con anterioridad por el Reino de España y que se eliminan; siquiera debemos afirmar también la manifiesta improcedencia de perpetuar para el futuro de modo indefinido la exención temporal que en ésta resolución patrocinamos en compensación del particular sacrificio impuesto.

Los totales derechos aduaneros, en su día satisfechos, y cuya restitución establecemos, han de ser efectivamente actualizados hasta la fecha de su abono, para que la indemnización se corresponda con el daño irrogado, realizando la actualización al tipo de interés básico del Banco de España en cada momento aplicable, teniendo en consideración la fecha de pago de los respectivos derechos aduaneros y el momento en que efectivamente, se restituyan; actualización que viene impuesta por la necesidad de conceder una compensación plena de los perjuicios experimentados y que también acogió la S 5 marzo 1993.

SEPTIMO.-- Corolario obligado de la exposición anterior es la estimación parcial del presente recurso contencioso-administrativo, con la subsiguiente declaración anulatoria del acto recurrido, por resultar disconforme con el ordenamiento, y remitiendo la concreta determinación del "quantum" indemnizatorio al período de ejecución de sentencia, si bien sentando las bases con arreglo a las cuales ha de ser fijado aquél, en concordancia con cuanto hemos razonado en el párrafo precedente, declarando finalmente que no concurren factores determinantes de una especial imposición de costas.

FALLO

Que debemos estimar y estimamos parcialmente el presente recurso contencioso-administrativo promovido por la representación procesal de "A., S.A." contra la desestimación presunta primera y expresa después, por Res. 30 junio 1989 del Consejo de Ministros, de la reclamación de daños y perjuicios formulada, entre otras, por la parte actora; cuyo acuerdo, por no ser conforme a derecho en el particular cuestionado, anulamos, dejándole sin ningún valor ni efecto y declaramos que el Estado, por el concepto de responsabilidad patrimonial, ha de indemnizar a la sociedad recurrente en la concreta cantidad que será fijada en ejecución de sentencia, con arreglo a las siguientes bases:

1) La cantidad principal resultará de la suma total de los derechos aduaneros realmente satisfechos desde el 1 enero 1987 hasta el 31 diciembre 1992, en razón de las importaciones de pescado provenientes de la actividad de la empresa pesquera conjunta en que participa la sociedad actora, fuera del contingente del derecho nulo, si lo hubiere.

2) En todo caso se tomará como referencia el cupo exento reconocido a aquella empresa en 1986 y dentro del cual hubieran tenido cabida las importaciones a cuyos derechos aduaneros nos referimos en el apartado anterior.

3) La cantidad resultante será actualizada desde la fecha del pago de los derechos aduaneros hasta la efectiva fechas de su abono, aplicando el tipo de interés básico del Banco de España en cada momento vigente y teniendo en consideración la fecha de pago de los respectivos derechos aduaneros y el momento en que los mismos efectivamente se restituyan; todo ello sin efectuar especial imposición de costas.

Así, por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Pablo García Manzano.- Francisco José Hernando Santiago.- Juan Manuel Sanz Bayón.- Manuel Goded Miranda.- José María Sánchez-Andrade y Sal.