

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)
de 6 de diciembre de 2001 *

En el asunto T-196/99,

Area Cova, S.A., con domicilio social en Vigo,
Armadora José Pereira, S.A., con domicilio social en Vigo,
Armadores Pesqueros de Aldán, S.A., con domicilio social en Vigo,
Centropesca, S.A., con domicilio social en Vigo,
Chymar, S.A., con domicilio social en Vigo,
Eloymar, S.A., con domicilio social en Estribela,
Exfaumar, S.A., con domicilio social en Bueu,
Farpespan, S.L., con domicilio social en Moaña,
Freiremar, S.A., con domicilio social en Vigo,
Hermanos Gandón, S.A., con domicilio social en Cangas,
Heroya, S.A., con domicilio social en Vigo,
Hiopesca, S.A., con domicilio social en Vigo,
José Pereira e Hijos, S.A., con domicilio social en Vigo,
Juana Oya Pérez, con domicilio en Vigo,
Manuel Nores González, con domicilio en Marín,
Moradiña, S.A., con domicilio social en Cangas,

* Lengua de procedimientu: español.

Navales Cerdeiras, S.L., con domicilio social en Camariñas,
Nugago Pesca, S.A., con domicilio social en Bueu,
Pesquera Austral, S.A., con domicilio social en Vigo,
Pescaberbés, S.A., con domicilio social en Vigo,
Pesquerías Bígaro Narval, S.A., con domicilio social en Vigo,
Pesquera Cíes, S.A., con domicilio social en Vigo,
Pesca Herculina, S.A., con domicilio social en Vigo,
Pesquera Inter, S.A., con domicilio social en Cangas,
Pesquerías Marinenses, S.A., con domicilio social en Marín,
Pesquerías Tara, S.A., con domicilio social en Cangas,
Pesquera Vaqueiro, S.A., con domicilio social en Vigo,
Sotelo Dios, S.A., con domicilio social en Vigo,
representados por los Sres. A. Creus Carreras y A. Agustino y Guilayn, abogados,

partes demandantes,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. R. Gosalbo Bono y J. Carbery y la Sra. M. Sims, en calidad de agentes,

y

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. T. Van Rijn y J. Guerra Fernández, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes demandadas,

que tiene por objeto un recurso de indemnización, con arreglo a los artículos 235 CE y 288 CE, párrafo segundo, de los daños y perjuicios sufridos por los demandantes como consecuencia, por un lado, de la aceptación por parte de la Comisión y el Consejo, para 1995, de un total admisible de capturas de 27 000 toneladas de fletán negro en la zona de regulación definida por el Convenio sobre la futura cooperación multilateral en los caladeros del Atlántico Noroccidental y, por otro, de la celebración de un Acuerdo bilateral entre la Comunidad y Canadá y la adopción del Reglamento (CE) n° 1761/95 del Consejo, de 29 de junio de 1995, que modifica por segunda vez el Reglamento (CE) n° 3366/94 por el que se establecen para 1995 determinadas medidas de conservación y de gestión de los recursos pesqueros de la zona de regulación definida por el Convenio sobre la futura cooperación multilateral en los caladeros del Atlántico Noroccidental (DO L 171, p. 1), por el que se estableció a partir del 16 de abril de 1995 una cuota de fletán negro de 5 013 toneladas para los armadores comunitarios de la mencionada zona,

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

integrado por los Sres. J. Azizi, Presidente, K. Lenaerts y M. Jaeger, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de marzo de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco normativo

- 1 El Convenio sobre la futura cooperación multilateral en los caladeros del Atlántico Noroccidental (en lo sucesivo, «Convenio NAFO»), aprobado mediante el Reglamento (CEE) n° 3179/78 del Consejo, de 28 de diciembre de 1978, relativo a la ratificación por parte de la Comunidad Económica Europea del Convenio sobre la futura cooperación multilateral en los caladeros del Atlántico Noroccidental (DO L 378, p. 1; EE 04/01, p. 45), tiene por objeto, entre otros, promover la conservación, la utilización óptima y la gestión racional de los recursos pesqueros de la zona del Atlántico Noroccidental definida en su artículo 1, apartado 1 (en lo sucesivo, «zona de regulación»).

- 2 En particular, las Partes Contratantes del Convenio NAFO, entre las que figura la Comunidad, pueden limitar las capturas de ciertas especies en determinadas partes de la zona de regulación. A tal fin, las Partes del Convenio fijan un total admisible de capturas (en lo sucesivo, «TAC») y determinan a continuación la parte disponible para cada una de ellas, incluida la Comunidad. Por último, el Consejo reparte entre los Estados miembros, de conformidad con el artículo 8, apartado 4, del Reglamento (CEE) n° 3760/92, de 20 de diciembre de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y la acuicultura (DO L 389, p. 1), la parte disponible para la Comunidad, es decir, la cuota comunitaria.

Hechos que dieron origen al litigio

- 3 En septiembre de 1994, la Comisión de Caladeros de la Organización de los Caladeros del Atlántico Noroccidental (en lo sucesivo, «NAFO») fijó por primera vez un TAC de fletán negro. Dicho TAC ascendía a 27 000 toneladas y se aplicó en 1995 en las subzonas 2 y 3 de la NAFO.

- 4 El Reglamento (CE) nº 3366/94 del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, por el que se establecen para 1995 determinadas medidas de conservación y de gestión de los recursos pesqueros de la zona de regulación (DO L 363, p. 60), señaló, en su séptimo considerando, que el nivel máximo de capturas de fletán negro para 1995 en las subzonas 2 y 3 de la NAFO todavía no había sido repartido entre las Partes Contratantes del Convenio NAFO, que la Comisión de Caladeros de la NAFO debía convocar una reunión para decidir dicho reparto y que en 1995 iban a autorizarse capturas de fletán negro que se deducirían de las cuotas asignadas a los Estados miembros.

- 5 En una reunión especial celebrada entre el 30 de enero y el 1 de febrero de 1995, la Comisión de Caladeros de la NAFO decidió asignar a la Comunidad una cuota de 3 400 toneladas sobre dicho TAC de fletán negro.

- 6 Por considerar que tal asignación era insuficiente, la Comunidad, representada por el Consejo, formuló una objeción contra aquélla el 3 de marzo de 1995, con arreglo al artículo XII, apartado 1, del Convenio NAFO.

- 7 Ese mismo día y, aparentemente, como reacción a la presentación de dicha objeción por parte del Consejo, Canadá adaptó su normativa con el fin de poder apresarse fuera de su zona económica exclusiva. La posibilidad de recurrir a tal apresamiento se había previsto mediante una ley que tenía por objeto la

protección de las pesquerías costeras, aprobada por el Parlamento canadiense el 12 de mayo de 1994. Estas modificaciones normativas se inscribían en el marco de la creciente irritación que el Gobierno canadiense había mostrado desde principios de 1994 con respecto a la flota española de pesca de fletán negro en la zona de regulación y que se manifestaba, en particular, por una mayor presencia de patrulleras canadienses en aquella zona. En este mismo sentido, el 10 de mayo de 1994, el Gobierno canadiense había formulado una reserva sobre la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya en lo referido a la solución de los conflictos pesqueros internacionales que afectasen a Canadá. El 9 de marzo de 1995, basándose en la normativa recién adoptada, las autoridades canadienses apresaron el buque «Estai», propiedad de la parte demandante José Pereira e Hijos, S.A., que faenaba en la zona de regulación. Entre otros incidentes, debe señalarse en particular que, el 26 de marzo de 1995, una patrullera canadiense cortó los aparejos del buque «Pescamauro Uno» y que, el 5 de abril de 1995, el buque «José Antonio Nores» fue hostigado y dañado por patrulleras canadienses.

- 8 Mediante el Reglamento (CE) n° 850/95, de 6 de abril de 1995, que modifica el Reglamento n° 3366/94 (DO L 86, p. 1), el Consejo estableció una cuota comunitaria autónoma que limitaba a 18 630 toneladas las capturas comunitarias de fletán negro en las subzonas 2 y 3 de la NAFO para 1995, precisando que «esta cuota autónoma debe respetar la medida de conservación establecida para este recurso, es decir, el TAC de 27 000 toneladas [y] que [...] es preciso establecer la posibilidad de cerrar la pesquería una vez que se haya alcanzado el TAC, incluso antes de que se haya agotado la cuota autónoma».

- 9 Para poner fin al conflicto diplomático surgido entre la Comunidad y el Gobierno canadiense a raíz de los hechos descritos en los apartados 6 y 7 *supra*, ambos firmaron, el 20 de abril de 1995, un Acuerdo sobre la pesca en el marco del Convenio NAFO, integrado por un acta aprobada y sus anexos, un intercambio de cartas y un canje de notas, aprobado por la Decisión 95/586/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1995 (DO L 327, p. 35; en lo sucesivo, «Acuerdo bilateral de pesca»). Mediante la Decisión 95/546/CE, de 17 de abril de 1995, sobre la firma y aplicación provisional del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Canadá sobre la pesca en el marco del Convenio de la NAFO (DO L 308, p. 79), el Consejo había autorizado a la Comisión a firmar dicho Acuerdo, precisando que se aplicaría con carácter provisional a partir de su firma.

- 10 De conformidad con el Acuerdo bilateral de pesca, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) n° 1761/95, de 29 de junio de 1995, que modificó por segunda vez el Reglamento n° 3366/94 (DO L 171, p. 1), en el que se establecía para 1995, con efecto a partir del 16 de abril de 1995, una cuota comunitaria de capturas de fletán negro de 5 013 toneladas en las subzonas 2 y 3 de la NAFO.
- 11 Mediante el Reglamento (CE) n° 2565/95, de 30 de octubre de 1995, relativo a la interrupción de la pesca del fletán negro por parte de los barcos que naveguen bajo pabellón de un Estado miembro (DO L 262, p. 27), la Comisión consideró agotada la cuota comunitaria para 1995 fijada mediante el Reglamento n° 1761/95 y ordenó, por tanto, con arreglo al artículo 21, apartado 3, del Reglamento (CEE) n° 2847/93 del Consejo, de 12 de octubre de 1993, por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común (DO L 261, p. 1), la interrupción de la pesca del fletán negro en las subzonas 2 y 3 de la NAFO.
- 12 En la época en que se produjeron los hechos, los demandantes, que explotaban buques congeladores, se dedicaban o tenían la intención de dedicarse a la pesca del fletán negro en la zona de regulación.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 13 Los demandantes y tres asociaciones de armadores, interpusieron ante el Tribunal de Primera Instancia, el 16 de octubre de 1995, un recurso de anulación del Reglamento n° 1761/95, en cuyo marco propusieron una excepción de ilegalidad contra el Acuerdo bilateral de pesca, y, el 25 de enero de 1996, un recurso de anulación del Reglamento n° 2565/95. El Tribunal de Primera Instancia declaró la inadmisibilidad de ambos recursos (autos del Tribunal de Primera Instancia de 8 de julio de 1999, Area Cova y otros/Consejo, T-194/95, Rec. p. II-2271, y Area Cova y otros/Consejo y Comisión, T-12/96, Rec. p. II-2301). El Tribunal de

Justicia desestimó los recursos de casación interpuestos contra tales autos (autos del Tribunal de Justicia de 1 de febrero de 2001, Area Cova y otros/Consejo, C-300/99 P y C-388/99 P, Rec. p. I-983, y Area Cova y otros/Consejo y Comisión, C-301/99 P, Rec. p. I-1005).

- 14 En estas circunstancias, los demandantes interpusieron, mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 2 de septiembre de 1999, el presente recurso de indemnización.
- 15 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) decidió abrir la fase oral.
- 16 Mediante escrito presentado en la Secretaría el 12 de enero de 2001, los demandantes solicitaron, como diligencia de prueba, la comparecencia de determinados testigos que habían asistido a la reunión de la Comisión de Caladeros de la NAFO de septiembre de 1994.
- 17 En la vista celebrada el 20 de marzo de 2001 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales del Tribunal de Primera Instancia, relativas, en particular, a la pertinencia de la diligencia de prueba solicitada.
- 18 Los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:
 - Declare la responsabilidad de las partes demandadas, con arreglo al artículo 288 CE, por los daños y perjuicios que sufrieron por la actuación de la Comisión en el desarrollo de las negociaciones llevadas a cabo en el marco del Convenio NAFO para la fijación de un TAC para el fletán negro

para el año 1995, por el hecho de que el Consejo no presentara objeciones contra el TAC fijado y por la negociación y la aprobación del Acuerdo bilateral de pesca y la adopción del Reglamento nº 1761/95.

- Condene a las partes demandadas a pagarles, en concepto de indemnización por tales perjuicios, por lo que respecta a los daños materiales, una cantidad que deberá determinarse de mutuo acuerdo entre las partes, pero que deberá oscilar entre 23 836 750 euros y 50 393 979 euros y, por lo que respecta a los daños morales, 25 000 euros por buque afectado.

- Ordene la comparecencia de cuatro testigos que asistieron a la reunión de la Comisión de Caladeros de la NAFO de septiembre de 1994 y la aportación de los documentos internos de las partes demandadas relativos, por un lado, a la preparación de dicha reunión y de la celebrada entre enero y febrero de 1995 y, por otro, a las negociaciones con Canadá.

- Condene en costas a las partes demandadas.

19 El Consejo y la Comisión solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

- Desestime el recurso por infundado.

- Condene en costas a los demandantes.

Sobre el fondo

- 20 En apoyo de su recurso, los demandantes alegan, con carácter principal, la responsabilidad subjetiva de la Comunidad y, subsidiariamente, su responsabilidad objetiva.

I. Sobre la responsabilidad subjetiva

- 21 Los demandantes invocan tres circunstancias, a saber, en primer lugar, la ilegalidad de la actuación de la Comisión en el desarrollo de las negociaciones llevadas a cabo, en septiembre de 1994, en el marco del Convenio NAFO para la fijación de un TAC para el fletán negro para el año 1995; en segundo lugar, la ilegalidad de la actuación del Consejo en el marco de la adopción, en diciembre de 1994, del Reglamento n° 3366/94, y, en tercer lugar, la ilegalidad de la actuación del Consejo y de la Comisión en el marco de la celebración y la aprobación del Acuerdo bilateral de pesca y de la adopción del Reglamento n° 1761/95.

A. Sobre la ilegalidad de la actuación de la Comisión en el desarrollo de las negociaciones llevadas a cabo en el marco del Convenio NAFO para la fijación de un TAC para el fletán negro para el año 1995

Alegaciones de las partes

- 22 Los demandantes recuerdan que, si bien es cierto que las instituciones comunitarias disponen de cierta facultad discrecional, esta facultad no es, sin embargo, ilimitada. Consideran que, en el ejercicio de sus competencias, las

instituciones deben actuar diligentemente, adoptando sus decisiones de acuerdo con los principios de buena administración, lo que requiere un examen exhaustivo de las circunstancias y consecuencias de su actuación.

- 23 Critican el argumento de la Comisión según el cual su conducta durante las negociaciones en el seno de la NAFO debe apreciarse de acuerdo con los criterios de responsabilidad por actos normativos. A juicio de los demandantes, el comportamiento de la Comisión no puede considerarse, en ningún caso, un acto normativo de obligado cumplimiento.
- 24 Señalan que la Comisión es la única institución competente para la defensa de los intereses de los armadores comunitarios en el seno de la NAFO.
- 25 Por esta razón, le reprochan, por un lado, no haber manifestado su desacuerdo con la fijación, por parte de la Comisión de Caladeros de la NAFO, en su reunión de septiembre de 1994, de un TAC de fletán negro de 27 000 toneladas para el año 1995 y, por otro, no haber recomendado al Consejo que presentara, con arreglo al artículo XII del Convenio NAFO, una objeción al TAC, que era el único instrumento jurídico apto para impedir que dicho TAC vinculara a la Comunidad.
- 26 Según los demandantes, estas omisiones son ilegales.
- 27 En efecto, en primer lugar, el TAC aprobado de 27 000 toneladas carece de base científica, dado que el Consejo Científico Asesor de la NAFO (en lo sucesivo, «Consejo Científico») había recomendado, a raíz de su reunión celebrada entre el

8 y el 22 de junio de 1994, un TAC muy superior a 40 000 toneladas. Los demandantes recuerdan que, con arreglo a dicha recomendación, la delegación comunitaria había propuesto a la Comisión de Caladeros de la NAFO, durante su reunión de septiembre de 1994, un TAC de 40 000 toneladas y había motivado dicha propuesta alegando que se basaba en los mejores datos científicos disponibles. Por otro lado, apuntan, el TAC aprobado de 27 000 toneladas causó un perjuicio muy grave al sector pesquero de los Estados miembros que disponían de flotas en la zona de regulación, pues dicha cantidad supuso una reducción superior al 50 % del nivel anterior de capturas en dicha zona, que, según afirman, era de 62 000 toneladas.

- 28 En segundo lugar los demandantes aducen que las omisiones imputadas tienen su origen en una violación manifiesta, por parte de la Comisión, de los principios de buena administración.
- 29 En efecto, según afirman, la Comisión gestionó erróneamente la representación comunitaria ante la NAFO. En primer término, durante los seis años anteriores al conflicto se designaron sucesivamente seis jefes diferentes de la delegación comunitaria. De este modo, no se garantizó la continuidad en la actuación de la Comunidad. En segundo término, la coordinación interna de la delegación comunitaria fue insuficiente, de modo que sus miembros, siempre muy numerosos, no fueron capaces, por razones de política interna, de acordar una posición común. Por último, añaden, la delegación comunitaria no negoció suficientemente el apoyo de otros países. Pues bien, los demandantes consideran que, dado que la Comisión sólo dispone de un voto, su posición fue fácilmente anulada por Canadá, que siempre ha sido muy activo en las negociaciones con otros miembros de la NAFO. Por ello, la Comunidad no consiguió recibir, durante la reunión de la Comisión de Caladeros de la NAFO de septiembre de 1994, apoyos para su propuesta de un TAC de 40 000 toneladas.
- 30 Según los demandantes, esta mala gestión de la representación comunitaria tuvo una influencia determinante en la actitud de la delegación comunitaria antes y durante la reunión de la Comisión de Caladeros de la NAFO celebrada entre el 19 y el 23 de septiembre de 1994 y, en particular, en la última reunión, celebrada el 23 de septiembre de 1994, durante la cual se aprobó un TAC para el fletán negro de 27 000 toneladas para el año 1995.

- 31 Sostienen, por un lado, que, ante las conclusiones de la reunión del Consejo Científico celebrada entre el 8 y el 22 de junio de 1994 en las que se recomendaba un nivel total de capturas de fletán negro que no excediese de 40 000 toneladas para el año 1995, la Comisión no adoptó su posición hasta unos días antes de la reunión de la Comisión de Caladeros de la NAFO que tuvo lugar del 19 al 23 de septiembre de 1994. Esta posición, a saber, estar de acuerdo con la fijación de un TAC, pero fijar su volumen, en interés de los pescadores comunitarios, en el nivel más elevado posible, a saber, en 40 000 toneladas, no se concretó en una estrategia de negociación. A su juicio, ni antes de la citada reunión celebrada del 19 al 23 de septiembre de 1994 ni durante los primeros días de dicha reunión, durante los cuales este punto no fue todavía oficialmente debatido por la Comisión de Caladeros de la NAFO, recabó la delegación comunitaria, de manera informal, los apoyos necesarios de otras delegaciones. Además, no defendió una postura clara durante las reuniones de coordinación con las delegaciones de los Estados miembros de la Comunidad, de forma que éstas no conocían la postura que pensaba adoptar.
- 32 Por otro lado, apuntan, durante la mencionada reunión celebrada entre el 19 y el 23 de septiembre de 1994, la delegación comunitaria estuvo encabezada por un funcionario recién destinado, que asistía en dicha ocasión por primera vez a una reunión de la NAFO y que, en consecuencia, desconocía los problemas tratados por la NAFO y la forma en que se desarrollan este tipo de reuniones.
- 33 A su juicio, como consecuencia de la convergencia de estos factores, la reunión decisiva de la Comisión de Caladeros de la NAFO, dedicada específicamente a la cuestión de la fijación de un TAC para el fletán negro, tomó un cariz perjudicial para los demandantes.
- 34 Según afirman, dicha cuestión se despachó en menos de diez minutos. Canadá propuso un TAC de 15 000 toneladas sin ninguna argumentación científica. Por su parte, la delegación comunitaria propuso un TAC de 40 000 toneladas. Ninguna delegación apoyó la propuesta de la Comunidad. A continuación, Noruega declaró que aceptaría la posición de Canadá si se pasaba a 27 000 toneladas. Inmediatamente, Rusia manifestó su apoyo a la propuesta

noruega. Canadá señaló que podía aceptar el cambio propuesto. Según los demandantes, acto seguido, el Presidente de la Comisión de Caladeros de la NAFO anunció que parecía imponerse una posición que contaba con el apoyo de países importantes y preguntó si alguien se oponía a ella. En ese momento, añaden, los miembros de la delegación comunitaria estaban hablando entre ellos y no tomaron la palabra, por lo que quedó aceptada la propuesta de un TAC de 27 000 toneladas por asentimiento general, sin votación formal, y por tanto sin oposición por parte de la delegación comunitaria. Los demandantes sostienen también que las delegaciones española y portuguesa, conscientes de que, si el asunto del fletán negro quedaba así, ya no sería posible presentar una objeción al Acuerdo con arreglo al artículo XII del Convenio NAFO, advirtieron al jefe de la delegación comunitaria de que debía clarificar su posición en la votación inicial. Éste sólo intervino posteriormente ante el Presidente de la Comisión de Caladeros de la NAFO para que en el acta de la reunión se mencionara que la Comunidad se había abstenido sobre dicha cuestión.

- 35 Los demandantes se preguntan por qué razón la delegación comunitaria, pese a haber salvaguardado de este modo *in extremis*, a pesar de su pasividad, su derecho a presentar una objeción contra el TAC de 27 000 toneladas, con arreglo al artículo XII del Convenio NAFO, no recomendó posteriormente al Consejo que iniciara este procedimiento.
- 36 El Consejo no ha presentado alegaciones referidas en concreto a la mencionada ilegalidad reprochada.
- 37 Por lo que se refiere al régimen jurídico aplicable, la Comisión sostiene que es el de responsabilidad de la Comunidad por actos normativos. En cuanto al fundamento de la pretensión, señala que los demandantes no han indicado cuál es la norma superior de Derecho que protege a los particulares que fue infringida, ni han demostrado que los eventuales incumplimientos de dicha norma fueran graves y manifiestos.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 38 Los demandantes reprochan a la Comisión su comportamiento irregular, a saber, haber participado en las negociaciones multilaterales en el seno de la Comisión de Caladeros de la NAFO de septiembre de 1994 de modo contrario al principio de buena administración.
- 39 No obstante, tal conducta sólo habría podido provocar el perjuicio alegado en tanto en cuanto su influencia hubiera sido decisiva para el resultado de las negociaciones y, por tanto, para la decisión de la Comisión de Caladeros de la NAFO de fijar un TAC de fletán negro de 27 000 toneladas para el año 1995. Por su parte, el acto de dicha organización internacional no adquirió obligatoriedad para la Comunidad, por lo que no afectó a los demandantes ni pudo tampoco provocar el perjuicio que invocan, hasta su ratificación por el Consejo en el Reglamento nº 3366/94.
- 40 En estas circunstancias, el perjuicio alegado no tiene su origen en las propias negociaciones y en el papel que la Comisión podía haber asumido, es decir, en un comportamiento supuestamente irregular, sino en los actos de carácter general para los cuales las negociaciones de que se trata constituían una fase preparatoria necesaria y determinante, a saber, la decisión de la Comisión de Caladeros de la NAFO de fijar un TAC para el fletán negro de 27 000 toneladas y el Reglamento nº 3366/94 que ratificaba dicha decisión en Derecho comunitario.
- 41 Así pues, el régimen de responsabilidad aplicable en el caso de autos es el de la responsabilidad de la Comunidad por los perjuicios causados por actos normativos.

- 42 Pues bien, para que el Derecho comunitario reconozca un derecho a indemnización con arreglo al artículo 288 CE, párrafo segundo, deben cumplirse tres requisitos, a saber, que la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación esté suficientemente caracterizada y, por último, que exista una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación que incumbe a la Comunidad y el daño sufrido por las víctimas (sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, apartado 42).
- 43 Por lo que respecta al primer requisito, ha de observarse que los demandantes no han alegado la violación de una norma jurídica que tuviera por objeto conferir derechos a los particulares. En efecto, la ilegalidad reprochada, suponiendo que se acreditara, consistiría únicamente en la violación del principio de buena administración.
- 44 Por consiguiente, no se cumple el primer requisito para que exista responsabilidad extracontractual de la Comunidad.
- 45 En cuanto al segundo requisito, a saber, la exigencia de una violación suficientemente caracterizada de la norma jurídica en cuestión, que suponga la inobservancia manifiesta y grave, por parte de una institución comunitaria, de los límites impuestos a su facultad de apreciación (sentencia Bergaderm y Goupil/Comisión, antes citada, apartado 43), procede indicar que los demandantes alegan, esencialmente, que el resultado de las negociaciones, que consideran perjudicial, es contrario a los datos científicos.
- 46 Con carácter preliminar ha de destacarse, a este respecto, que la adopción de medidas de conservación de los recursos marinos forma parte integrante de la política agrícola común cuyo objetivo, de conformidad con el artículo 33 CE,

consiste especialmente en asegurar el desarrollo racional de la producción y garantizar la seguridad de los abastecimientos (sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 1993, Mondiet, C-405/92, Rec. p. I-6133, apartado 24). Pues bien, cuando al aplicar dicha política las instituciones comunitarias tienen que proceder a la evaluación de una situación económica compleja, gozan de una facultad discrecional que no se aplica exclusivamente a la naturaleza y al alcance de las disposiciones que hay que adoptar, sino también, en cierta medida, a la comprobación de los datos de base (sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1999, España/Consejo, C-179/95, Rec. p. I-6475, apartado 29).

47 Es jurisprudencia reiterada que ello sucede cuando el Consejo, basándose en el artículo 8, apartado 4, del Reglamento n° 3760/92, determina los TAC y reparte las posibilidades de pesca entre los Estados miembros (sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de febrero de 1998, NIFPO y Northern Ireland Fishermen's Federation, C-4/96, Rec. p. I-681, apartados 41 y 42, y España/Consejo, antes citada, apartado 29), máxime cuando, como ocurre en el presente asunto, la medida de conservación no ha sido decidida únicamente por la Comunidad, sino por una organización internacional, en concreto la NAFO, en la que aquélla participa en pie de igualdad con las demás Partes Contratantes.

48 Por lo que se refiere a la conformidad del resultado de las negociaciones con los datos científicos, debe señalarse que, en el marco de su reunión celebrada entre el 8 y el 22 de junio de 1994, el Consejo Científico declaró, con relación a la pesca del fletán negro en la zona de regulación, que «el impacto de la presente pesca en la población de peces provo[caba] inquietud». Con respecto a las subzonas 2 y 3 de la zona de regulación, destacó lo siguiente:

«todos los indicadores de población disponibles parecen indicar un descenso significativo de la abundancia. [...] El Consejo Científico considera que los niveles de captura superiores a 40 000 toneladas para 1995 (previsión actual que incluye las capturas de las partes no contratantes) no serán suficiente para limitar la pesca. Algunos han alegado, basándose en determinados indicadores de poblaciones disponibles, que las capturas de 1995 debían reducirse sensiblemente para detener la tendencia descendente de la biomasa».

- 49 De ello se desprende que el Consejo Científico afirmó que la población de fletán negro había disminuido considerablemente, que una cuota de captura superior a 40 000 toneladas no sería adecuada para restringir la pesca y que dicha cuota debía reducirse sustancialmente en 1995 para detener la tendencia a la disminución de la biomasa.
- 50 Por consiguiente, un TAC de 40 000 toneladas no suponía la solución óptima propuesta sino, a lo sumo, la menor reducción tolerable, a saber, el umbral a partir del cual comenzaría a reducirse la pesca. Pues bien, siguiendo la lógica del dictamen, para detener la tendencia a la disminución de la biomasa, la captura debería haber sido incluso inferior a dicho umbral.
- 51 Así pues, la fijación de un TAC de 27 000 toneladas no era manifiestamente contradictoria con el dictamen del Consejo Científico. Aun suponiendo que dicha fijación hubiera sido imputable a la Comisión, ésta no sobrepasó de forma manifiesta y grave los límites impuestos a su amplia facultad de apreciación.
- 52 Por consiguiente, no se cumple el segundo requisito para que exista responsabilidad extracontractual de la Comisión.
- 53 En cuanto al tercer requisito, relativo a la existencia de una relación de causalidad directa entre la infracción imputable a la institución y el perjuicio alegado, ha de destacarse que, aun suponiendo que el resultado de las negociaciones fuera imputable a la Comisión, dicho resultado no adquirió, sin embargo, obligatoriedad para los demandantes hasta el momento en que fue ratificado mediante la adopción del Reglamento n° 3366/94 y debido a ello, así como porque, en dicha ocasión, el Consejo decidió implícitamente no presentar una objeción con arreglo al artículo XII del Convenio NAFO. Si el Consejo hubiera formulado tal objeción, el resultado de las negociaciones no habría vinculado a la Comunidad y el perjuicio que de él resulta según los demandantes no se habría producido.

- 54 Los demandantes aducen que, no obstante, el resultado de las negociaciones es imputable a la Comisión, porque no participó en ellas con mayor habilidad para poder evitarlo, no mostró formalmente su disconformidad y no recomendó al Consejo que presentara una objeción con arreglo al artículo XII del Convenio - NAFO.
- 55 Por lo que respecta, en primer lugar, a la habilidad con la que la Comisión participó en las negociaciones, procede señalar que la decisión controvertida de la Comisión de Caladeros de la NAFO es fruto de negociaciones multilaterales en cuyo marco la Comunidad sólo disponía de un voto y se topó con la determinación del Gobierno canadiense, para quien la restricción de la pesca del fletán negro en la zona de regulación era una cuestión prioritaria.
- 56 No se discute que el resultado de las negociaciones, a saber, un TAC de 27 000 toneladas, fue el resultado de un compromiso entre la propuesta de la Comunidad, un TAC de 40 000 toneladas, y la de Canadá, un TAC de 15 000 toneladas. Se situaba pues casi exactamente a medio camino entre las dos propuestas.
- 57 Habida cuenta de estos datos, el resultado de las negociaciones de que se trata no puede considerarse un fracaso para la Comunidad ni, con mayor motivo, un fracaso debido a negligencias que se le pudieran imputar.
- 58 En segundo lugar, en cuanto al argumento basado en que la Comisión debería haber mostrado formalmente su disconformidad con la decisión adoptada por la Comisión de Caladeros de la NAFO, en lugar de abstenerse, ha de señalarse que ha quedado acreditado que la propuesta de la Comunidad de un TAC de 40 000 toneladas no encontró apoyo entre los demás miembros de dicha Comisión, excepto Japón, por considerarse insuficientemente restrictiva.

- 59 De ello se desprende que, en cualquier caso, el voto negativo de la Comisión no habría impedido la adopción de la decisión controvertida.
- 60 En tercer lugar, por lo que se refiere al argumento basado en que el resultado de las negociaciones es imputable a la Comisión porque no recomendó al Consejo que presentara una objeción contra dicho resultado, procede observar que, en el marco del procedimiento de adopción del Reglamento n° 3366/94, debía consultarse en cualquier caso al Consejo sobre si procedía ratificar tal resultado. Además, el Consejo conocía la cuestión específica de la pesca del fletán negro, dado que uno de sus miembros, el Reino de España, había formado parte de la delegación comunitaria que asistió a la reunión de la Comisión de Caladeros de la NAFO y se había interesado mucho por dicha cuestión.
- 61 Así pues, la omisión reprochada no podía ejercer una influencia decisiva en la decisión del Consejo de ratificar el resultado de las negociaciones controvertidas en el Reglamento n° 3366/94.
- 62 Por consiguiente, tampoco se cumple el tercer requisito para que exista responsabilidad extracontractual de la Comunidad.
- 63 Habida cuenta de las consideraciones anteriores debe desestimarse la pretensión de indemnización en la medida en que se basa en la ilegalidad de la actuación de la Comisión en el desarrollo de las negociaciones llevadas a cabo en el marco del Convenio NAFO para la fijación de un TAC de fletán negro para el año 1995.

B. Sobre la ilegalidad de la actuación del Consejo en el marco de la adopción del Reglamento n° 3366/94

Alegaciones de las partes

- 64 Los demandantes reprochan al Consejo haber ratificado, en el Reglamento n° 3366/94, la decisión de la Comisión de Caladeros de la NAFO de fijar para el fletán negro un TAC de 27 000 toneladas y no haber utilizado la posibilidad prevista en el artículo XII del Convenio NAFO de presentar una objeción contra dicha decisión para impedir que obligara a la Comunidad. En efecto, en primer lugar, afirman, al no presentar una objeción, el Consejo ignoró los intereses comunitarios mencionados en el artículo 33 CE. A su juicio, abusó de su facultad discrecional, ya que no fundó su decisión de no formular objeciones en ninguno de los objetivos enumerados en dicho artículo. Según los demandantes, el hecho de no oponerse al TAC no contribuyó a alcanzar dichos objetivos, en particular, los de asegurar el desarrollo racional de la producción agrícola y un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados y garantizar la seguridad de los abastecimientos. Por el contrario, afirman, la decisión de que se trata se basó en criterios alejados de los establecidos en el artículo 33 CE.
- 65 Los demandantes admiten que, en el caso de autos, el Consejo tuvo presente la necesidad de asegurar el desarrollo racional de los recursos y garantizar la seguridad de los abastecimientos. Sin embargo, sostienen que este objetivo debería también desarrollarse en armonía con los demás objetivos contemplados en el artículo 33 CE, apartado 1, antes citados, fundamentalmente con la necesidad de efectuar de forma gradual las adaptaciones convenientes. Entienden que, teniendo en cuenta todos estos objetivos y el TAC propuesto por el Consejo Científico, habría sido más que razonable que el Consejo hubiera presentado una objeción contra un TAC de 27 000 toneladas, que, a su juicio, comportaba una manifiesta desproporción entre la garantía de la conservación de los recursos y los perjuicios causados a los armadores comunitarios afectados.

- 66 En segundo lugar, según los demandantes, cuando una institución adopta un acto que amenaza el logro de un nivel de vida equitativo para la población afectada, cuyo mantenimiento es uno de los objetivos de la política agrícola común, debe acompañar dicho acto de medidas compensatorias del perjuicio provocado, con el fin de suavizar el impacto de las restricciones introducidas.
- 67 En su opinión, tales medidas compensatorias no se adoptaron, a pesar de que eran especialmente necesarias para los demandantes. Esta omisión es particularmente criticable si se tiene en cuenta que se han concedido ayudas en situaciones equiparables. A título de ejemplo, los demandantes se refieren al Reglamento (CE) n° 2330/98 del Consejo, de 22 de octubre de 1998, por el que se establece una oferta de indemnización para determinados productores de leche y productos lácteos a los que se ha impedido ejercer temporalmente su actividad (DO L 291, p. 4).
- 68 Los demandantes consideran que el artículo 5 CE impone a las instituciones comunitarias la obligación de proteger los intereses mencionados en el artículo 33 CE, de modo que el Consejo habría debido actuar con arreglo a dicha disposición para proteger los intereses de la flota comunitaria en el seno de la NAFO.
- 69 El Consejo y la Comisión niegan la existencia de la ilegalidad invocada.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 70 Los demandantes reprochan al Consejo no haber utilizado la posibilidad prevista en el artículo XII del Convenio NAFO, que permite a un miembro de la Comisión de Caladeros de la NAFO, incluida la Comunidad, presentar al Secretario ejecutivo de dicha organización una objeción a una propuesta, con objeto de

impedir que ésta se convierta en medida obligatoria para dicho miembro, y haber ratificado en el Reglamento n° 3366/94, el resultado de las negociaciones y, por tanto, aceptado la fijación de un TAC de 27 000 toneladas para el fletán negro.

- 71 En apoyo de su imputación alegan que el hecho de no haber presentado tal objeción es ilegal, porque la medida adoptada no puede fundarse en los objetivos de la política agrícola común, es desproporcionada y habría debido ir acompañada de medidas compensatorias en beneficio de los pescadores comunitarios.
- 72 Como las ilegalidades invocadas se realizaron mediante la adopción del Reglamento n° 3366/94, es decir, un acto normativo, los demandantes deben demostrar, de conformidad con los principios enunciados por el Tribunal de Justicia en su sentencia Bergaderm y Goupil/Comisión, antes citada, la violación de una norma jurídica que tuviera por objeto conferir derechos a los particulares, la existencia de una violación suficientemente caracterizada de dicha norma jurídica y la existencia de una relación de causalidad directa entre la violación y el perjuicio.
- 73 Por lo que respecta al primer requisito, ha de observarse que los demandantes no han alegado la violación de una norma jurídica que tuviera por objeto conferir derechos a los particulares.
- 74 Por consiguiente, no se cumple el primer requisito para que exista responsabilidad extracontractual de la Comunidad.
- 75 A mayor abundamiento, en cuanto al segundo requisito, basado en la exigencia de una violación suficientemente caracterizada de la norma jurídica en cuestión, el Consejo gozaba con arreglo a los principios recordados en los apartados 46 y

47 *supra*, al haber tenido que proceder en el caso de autos a la evaluación de una situación económica compleja, de una facultad de apreciación discrecional con respecto a la oportunidad de presentar una objeción. Debe por tanto comprobarse si el Consejo sobrepasó de manera manifiesta y grave los límites impuestos a su amplia facultad de apreciación.

- 76 Por lo que se refiere al primer argumento, basado en que la decisión del Consejo no se funda en ninguno de los objetivos del artículo 33 CE, procede observar que la decisión del Consejo de adoptar el Reglamento n° 3366/94, aceptando así el TAC decidido por la Comisión de Caladeros de la NAFO, y, por tanto, implícitamente, de no presentar una objeción, se refiere a una medida de conservación de los recursos marinos. Según jurisprudencia consolidada, de las propias obligaciones y facultades que el Derecho comunitario atribuye, en el plano interno, a las instituciones de la Comunidad se desprende que ésta tiene competencia para contraer compromisos internacionales relativos a la conservación de los recursos marinos (sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1976, Kramer y otros, asuntos acumulados 3/76, 4/76, 6/76, Rec. p. 1279, apartado 33, y de 19 de marzo de 1996, Comisión/Consejo, C-25/94, Rec. p. I-1469, apartado 42). Pues bien, tal medida forma parte integrante de la política agrícola común y tiene por objeto la realización de los objetivos establecidos en el artículo 33 CE, apartado 1, letras a) y d), a saber, asegurar el desarrollo racional de los recursos y garantizar la seguridad de los abastecimientos. Además, se ha señalado anteriormente que dicha medida se adecuaba al dictamen del Comité Científico, que observaba una disminución de la población de fletán negro en la zona de regulación y recomendaba una reducción del esfuerzo pesquero.

- 77 Por consiguiente, el primer argumento carece de fundamento.

- 78 Sobre el segundo argumento, basado en que la medida de conservación es, en el caso de autos, desproporcionada habida cuenta de los perjuicios causados a los armadores comunitarios, ha de recordarse que, para determinar si una disposición de Derecho comunitario es conforme con el principio de proporcionalidad, es preciso comprobar si los medios empleados son adecuados y necesarios para alcanzar el objetivo perseguido (véase, por ejemplo, la sentencia

del Tribunal de Justicia de 29 de enero de 1998, Südzucker, C-161/96, Rec. p. I-281, apartado 31). No obstante, en un ámbito como el presente, en el que las instituciones comunitarias disponen de una amplia facultad de apreciación, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida con respecto al objetivo perseguido puede afectar a su legalidad. El límite del control del órgano jurisdiccional comunitario se aplica particularmente cuando el Consejo se ve obligado a actuar como árbitro entre intereses divergentes y a escoger, de este modo, determinadas alternativas en el marco de las opciones políticas de su propia responsabilidad (sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de octubre de 1995, Fishermen's Organisations y otros, C-44/94, Rec. p. I-3115, apartado 37; de 19 de noviembre de 1998, Reino Unido/Consejo, C-150/94, Rec. p. I-7235, apartado 87, y de 8 de febrero de 2000, Emesa Sugar, C-17/98, Rec. p. I-675, apartado 53).

79 En el caso de autos, la fijación del TAC de que se trata, que fue ratificado por el Reglamento n° 3366/94, era una medida que tenía por objeto la conservación y la gestión de los recursos pesqueros, concretamente de la población de fletán negro en la zona de regulación. Ha de recordarse, en primer lugar, que la necesidad de dicha medida se desprende del dictamen del Consejo Científico, que observaba una disminución significativa de la población de fletán negro en la zona de regulación y recomendaba, por consiguiente, la fijación de un TAC para esta especie, precisando que dicho TAC en ningún caso debía superar las 40 000 toneladas y que incluso habría sido necesaria, en su caso, una cantidad sustancialmente inferior para detener la disminución de la biomasa. Así pues, la fijación de un TAC de 27 000 toneladas no era en sí misma contraria a los datos científicos disponibles. En segundo lugar, el nivel de dicho TAC de 27 000 toneladas era el resultado de una negociación multilateral entre las Partes Contratantes de la NAFO. Correspondía a un compromiso a medio camino entre las posiciones opuestas de la Comunidad y Canadá, que habían propuesto un TAC de 40 000 y de 15 000 toneladas, respectivamente.

80 En tercer lugar, al tratar de alcanzar los objetivos de la política agrícola común, las instituciones deben conciliar permanentemente las eventuales contradicciones que pueda llevar consigo la consecución de los diferentes objetivos considerados separadamente y, en caso necesario, atribuir a uno de ellos la preeminencia temporal que impongan los hechos o las circunstancias económicas en virtud de las cuales adopten sus decisiones (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de julio de 1995, O'Dwyer y otros/Consejo, asuntos acumulados T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 y T-477/93, Rec. p. II-2071,

apartado 80, y la sentencia España/Consejo, antes citada, apartado 28), siempre y cuando esta conciliación no imposibilite la consecución de otros objetivos (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de marzo de 1998, Petridi, C-324/96, Rec. p. I-1333, apartado 30).

- 81 En el caso de autos, como señala acertadamente el Consejo, la fijación de un TAC en un nivel que evite el agravamiento de la disminución de la población de peces de que se trata favoreció también los intereses de los pescadores comunitarios, porque permitió la protección de los recursos a largo plazo y, por consiguiente, la continuación de la actividad de pesca del fletán negro en la zona de regulación. En efecto, de los autos se deduce que aunque el TAC en cuestión, que era de 27 000 toneladas en 1995, se volvió a reducir a 20 000 toneladas entre 1996 y 1998, se pudo aumentar a 24 000 toneladas en 1999. Según los datos obtenidos durante la vista, en campañas posteriores la cantidad capturada pudo incrementarse aún más. Así pues, no se sacrificaron manifiestamente los demás objetivos de la política agrícola común. En cambio, una postura del Consejo que se limitara a tener en cuenta el objetivo consistente en asegurar a corto plazo un nivel de vida más elevado para determinados pescadores habría implicado un grave riesgo de imposibilitar la consecución de los objetivos previstos por el artículo 33 CE, apartado 1, letras a) y d), a saber, asegurar el desarrollo racional de los recursos y garantizar la seguridad de los abastecimientos (véase, a este respecto, la sentencia Petridi, antes citada, apartado 31).
- 82 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, tanto la decisión del Consejo de ratificar en el Reglamento n° 3366/94 el resultado de las negociaciones controvertidas como la decisión implícita de no presentar una objeción contra dicho resultado no eran manifiestamente desproporcionadas.
- 83 Por consiguiente, el argumento carece de fundamento.
- 84 Por lo que respecta al tercer argumento de los demandantes, basado en que, al ratificar el resultado de las negociaciones de la Comisión de Caladeros de la NAFO, el Consejo debería haber adoptado medidas compensatorias, debe

recordarse que las omisiones de las instituciones comunitarias sólo pueden generar la responsabilidad de la Comunidad en la medida en que las instituciones hayan incumplido una obligación legal de actuar derivada de una disposición comunitaria (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 1994, KYDEP/Consejo y Comisión, C-146/91, Rec. p. I-4199, apartado 58, y del Tribunal de Primera Instancia de 29 de enero de 1998, Dubois et Fils/Consejo y Comisión, T-113/96, Rec. p. II-125, apartado 56).

- 85 Sin embargo, los demandantes no indican con arreglo a qué disposición de Derecho comunitario el Consejo habría debido acompañar la adopción del Reglamento n° 3366/94 de medidas compensatorias. Se limitan a exponer que el artículo 5 CE impone a las instituciones comunitarias la obligación de proteger los intereses comunitarios recogidos en el artículo 33 CE y a deducir de ello que el Consejo debería haber actuado de conformidad con dicha disposición para proteger los intereses de la flota comunitaria de decisiones perjudiciales adoptadas en el seno de la NAFO.
- 86 Estos artículos, que enumeran los objetivos de la política agrícola común y confieren a la Comunidad competencia para alcanzarlos, no tienen por objeto definir una obligación legal de indemnización que incumba a la Comunidad. Es más, como se ha señalado en los apartados 76, 80 y 81 *supra*, el Reglamento n° 3366/94 se adoptó respetando los objetivos previstos por el artículo 33 CE.
- 87 Así pues, procede también desestimar el tercer argumento.
- 88 Por consiguiente, debe desestimarse la pretensión de indemnización en la medida en que se funda en la ilegalidad de la actuación del Consejo en el marco de la adopción del Reglamento n° 3366/94.

C. Sobre la ilegalidad de la actuación del Consejo y de la Comisión en el marco de la celebración y la aprobación del Acuerdo bilateral de pesca y de la adopción del Reglamento n° 1761/95

- 89 Los demandantes consideran que el Acuerdo bilateral de pesca y el Reglamento n° 1761/95 adolecen de importantes vicios que provocan su ilegalidad, ya que, por una parte, vulneran de manera suficientemente caracterizada normas superiores de Derecho destinadas a proteger a los particulares, a saber, los principios de seguridad jurídica, protección de la confianza legítima, proporcionalidad, estabilidad relativa y respeto de los derechos tradicionales de pesca y, por otra, son el resultado de una desviación de poder.

Sobre la violación del principio de seguridad jurídica

— Alegaciones de las partes

- 90 Los demandantes sostienen que el principio de seguridad jurídica fue violado en el presente caso de dos modos diferentes.

- 91 En primer lugar, según afirman, dicho principio se opone a que el ámbito de aplicación temporal de un acto comunitario tenga su punto de partida en una fecha anterior a su publicación. Observan que sólo en casos excepcionales puede haber una aplicación retroactiva. A su juicio, ésta sólo puede concebirse si responde a una finalidad adecuada, respeta la confianza legítima de las personas

afectadas y estas personas conocen con exactitud el alcance de las nuevas obligaciones que se les imponen.

- 92 En el caso de autos, estiman, el Reglamento n° 1761/95, adoptado el 29 de junio de 1995 y publicado el 21 de julio de 1995, se aplicó retroactivamente, ya que fijó el límite de capturas de fletán negro de la flota comunitaria en 5 013 toneladas a partir del 16 de abril de 1995.
- 93 Según los demandantes, tal aplicación retroactiva era ilegal, ya que en el presente caso no se respetaron los tres requisitos que la autorizan en supuestos excepcionales. En primer lugar, la finalidad del Reglamento n° 1761/95 no respondía a las exigencias derivadas de la política común de la pesca, sino a la voluntad de normalizar las relaciones comerciales con Canadá y no tenía, por tanto, una finalidad adecuada. Además, no se respetaron las expectativas legítimas que los sucesivos actos comunitarios habían despertado en los demandantes, que habían estructurado sus actividades en función de previsiones derivadas de dichos actos. Por último, los armadores no pudieron conocer con exactitud las nuevas condiciones en las que podrían proseguir sus actividades.
- 94 En segundo lugar, el principio de seguridad jurídica implica también, siempre según los demandantes, una exigencia de previsibilidad y de fiabilidad de la normativa comunitaria, que reposa en la necesidad de proteger a los destinatarios de dicha normativa frente a los cambios imprevisibles de esta última.
- 95 Los demandantes critican, desde esta perspectiva, que tanto el Acuerdo bilateral de pesca como el Reglamento n° 1761/95, pese a constituir un giro radical de la normativa comunitaria, fueran aplicables durante el año de su adopción.

- 96 A este respecto subrayan, por un lado, la insuficiencia de las explicaciones sobre el Acuerdo bilateral de pesca que, aunque se celebró y se aplicó provisionalmente en abril de 1995, no se publicó hasta diciembre de 1995 y, por otro, la falta de certeza respecto al período de aplicación del Reglamento n° 1761/95.
- 97 Observan que, con arreglo a la jurisprudencia comunitaria, el principio de seguridad jurídica se impone con especial rigor cuando se trata de una normativa que puede implicar consecuencias financieras, en cuyo caso la legislación comunitaria debe ser precisa y su aplicación previsible para los justiciables, a fin de permitir que los interesados conozcan con exactitud el alcance de las obligaciones que se les imponen.
- 98 Pues bien, apuntan, en el caso de autos tanto el Acuerdo bilateral de pesca como el Reglamento n° 1761/95 implicaron consecuencias económicas o financieras de vital importancia para los demandantes, que habían adquirido compromisos en el marco de su actividad comercial, viéndose en la imposibilidad de llevarlos a término debido al giro radical de la normativa comunitaria como resultado de ambos actos.
- 99 Los demandantes observan que, con posterioridad al Acuerdo bilateral de pesca, celebrado el 20 de abril de 1995 y publicado en diciembre de 1995, el 21 de abril de 1995 se publicó el Reglamento n° 850/95, que fijaba una cuota comunitaria autónoma de 18 630 toneladas y que, habida cuenta de su forma y de su modo de publicación, era un acto jurídico que legalmente debía aplicarse a todos los efectos. Añaden que, al aplicarse el Reglamento n° 1761/95 con carácter retroactivo, ambos Reglamentos se superponían. Los demandantes se preguntan qué habría sucedido si, tomando como base el Reglamento n° 850/95, los armadores hubiesen pescado cantidades superiores a la cuota establecida por el Reglamento n° 1761/95. Por consiguiente, llegan a la conclusión de que el Consejo incurrió en una nueva violación del principio de seguridad jurídica.
- 100 El Consejo y la Comisión consideran que en el caso de autos no se violó el principio de seguridad jurídica.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 101 Los demandantes aducen, en primer lugar, que el Reglamento n° 1761/95, adoptado el 29 de junio de 1995 y publicado el 21 de julio de 1995, tuvo efecto retroactivo al disponer que la cuota comunitaria de fletán negro de 5 013 toneladas se aplicaba a partir del 16 de abril de 1995 y que las capturas realizadas después del 15 de abril de 1995 pero antes de su adopción se descontaban de dicha cuota. A su juicio, tal efecto retroactivo era ilegal, ya que no perseguía una finalidad adecuada no respetaba la confianza legítima de las personas afectadas y éstas no podían conocer con exactitud el alcance de las nuevas obligaciones que se les imponían.
- 102 A este respecto, si bien es cierto que, con arreglo al Reglamento n° 1761/95, las capturas realizadas antes del 16 de abril de 1995 deben ser descontadas de la cuota que en él se establece, este Reglamento no afecta, de hecho, a las operaciones de pesca efectuadas entre el 16 de abril de 1995 y la fecha de su entrada en vigor, puesto que, en tal fecha, dicha cuota todavía no estaba agotada, al haberse declarado la interrupción de la pesca únicamente a partir del 2 de noviembre de 1995, como se desprende del Reglamento n° 2565/95. Por tanto, su única consecuencia era la limitación de las operaciones de pesca futuras. Así pues, no tenía por efecto impedir o declarar ilegales, retroactivamente, operaciones de pesca, sino sólo aplicar una nueva normativa a los efectos futuros de situaciones nacidas al amparo de la normativa anterior; lo que supone una práctica corriente y legítima en el ámbito de la política agrícola común (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 1988, España/Consejo, 203/86, Rec. p. 4563, apartado 19).
- 103 Por consiguiente, el argumento carece de fundamento.
- 104 En segundo lugar, los demandantes critican la falta de previsibilidad de la normativa aplicable, que vulnera, a su juicio, el principio de seguridad jurídica. En primer término, apuntan, tanto el Acuerdo bilateral de pesca como el Reglamento n° 1761/95 constituyeron un giro radical de la normativa. Por tanto,

consideran que no habrían debido aplicarse durante el año de su adopción. En segundo término, afirman que la aplicación de dichos actos estuvo marcada por incertidumbres y ambigüedades. Los demandantes alegan, a este respecto, la insuficiencia de motivación de la aplicación provisional del Acuerdo bilateral de pesca y la falta de certeza respecto al período de aplicación del Reglamento n° 1761/95, así como la difícil compatibilidad de ambos actos con el Reglamento n° 850/95, publicado el 21 de abril de 1995, es decir, con posterioridad a la celebración del mencionado Acuerdo, que había fijado una cuota comunitaria autónoma de 18 630 toneladas, ampliamente superior a la cuota comunitaria establecida por el Acuerdo y por el Reglamento n° 1761/95.

105 Por lo que respecta, primero, al argumento basado en la aplicación excesivamente repentina de una normativa que constituía un giro radical, procede observar que este giro no era imprevisible para un operador económico prudente y avezado. Si bien hasta 1994 los demandantes podían proceder a la pesca del fletán negro en la zona de regulación sin ninguna restricción, la fijación de un TAC para dicha especie por la Comisión de Caladeros de la NAFO, efectuada por primera vez en septiembre de 1994 y comunicada a los demandantes a más tardar el 31 de diciembre de 1994 (véase el apartado 4 *supra*), les advertía necesariamente de que en lo sucesivo dicha pesca se iba a someter a restricciones. Como el mencionado TAC se fijó en 27 000 toneladas, era evidente que la cuota comunitaria iba a ser inferior a tal cantidad, aunque en ese momento todavía no se conociera el nivel exacto de aquella cuota. La fijación de la cuota comunitaria por la Comisión de Caladeros de la NAFO en 3 400 toneladas, a principios de febrero de 1995, les advertía de que no podían estar seguros de disponer de una cuota más elevada o, a lo sumo, la fijación de una cuota más elevada sería aleatoria.

106 El giro en cuestión era particularmente previsible habida cuenta de que la voluntad del Gobierno canadiense de lograr que la pesca del fletán negro en la zona de regulación fuera objeto de importantes restricciones era notoria desde el comienzo del año 1994. Los demandantes recordaron, a este respecto, que dicho Gobierno mostraba desde aquella época una creciente irritación con respecto a la flota española que realizaba esta actividad en la zona de regulación, que se manifestaba, en particular, por una mayor presencia de patrulleras canadienses en

la zona, por la formulación, el 10 de mayo de 1994, de una reserva sobre la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya en lo referido a la solución de conflictos pesqueros internacionales que afectasen a Canadá y por la aprobación, el 12 de mayo de 1994, de una ley que permitía proceder al apresamiento de buques fuera de su zona económica exclusiva. La actuación de Canadá en respuesta a la presentación por la Comunidad de la objeción de 3 de marzo de 1995 reflejaba inequívocamente su determinación de no tolerar el incumplimiento por parte de esta última de la cuota de 3 400 toneladas asignada por la Comisión de Caladeros de la NAFO.

107 En estas circunstancias, el Acuerdo bilateral de pesca y el Reglamento nº 1761/95, que tenía por objeto fijar la cuota comunitaria en 10 542 toneladas, teniendo en cuenta las capturas realizadas por los pescadores comunitarios entre el 1 de enero y el 16 de abril de 1995, no constituían en sí mismos un giro radical, sino el resultado de un proceso que se inició con la fijación del TAC de 27 000 toneladas en septiembre de 1994.

108 Además, como destaca acertadamente la Comisión, dado que las aguas de la zona de regulación no están bajo jurisdicción comunitaria, cualquier decisión sobre capturas debe ser adoptada por la Comunidad en concertación con las Partes Contratantes de la NAFO. Es más, tampoco puede preverse el momento en que uno o varios de estos países aumentarán la presión para reducir las capturas. Cuando esto ocurra, la Comisión no puede hacer otra cosa que negociar, tratando, eso sí, de conseguir los mejores resultados para el mercado y para los pescadores comunitarios. En el presente caso, negoció y obtuvo lo que razonablemente debe considerarse el mayor volumen de capturas posible en función de las circunstancias. Estaba claro, o al menos era legítimamente previsible, que la solución definitiva se situaría entre la cuota asignada a la Comunidad por la Comisión de Caladeros de la NAFO, a saber, 3 400 toneladas, y la de 18 630 toneladas fijada por la Comunidad en respuesta a dicha asignación. El compromiso finalmente obtenido por la Comisión permitió a los pescadores comunitarios capturar 10 542 toneladas de fletán negro, cantidad que se encuentra a medio camino entre ambas posturas. Además, el contexto se caracterizaba por una situación de conflicto, lo que constituía un riesgo de perjuicio para los pescadores comunitarios, riesgo al que las instituciones comunitarias debían poner fin. En estas circunstancias, el resultado de las negociaciones no podía sorprender a los demandantes.

- 109 Segundo, por lo que respecta al argumento basado en que la aplicación del Acuerdo bilateral de pesca y del Reglamento n° 1761/95 se caracterizó por la incertidumbre y la ambigüedad, los demandantes alegan, en primer lugar, la insuficiencia de las explicaciones relativas a la aplicación provisional de dicho Acuerdo. Sin embargo, este argumento carece de pertinencia, dado que los demandantes no han precisado los motivos por los que tal vicio de forma afectó a su seguridad jurídica. Además, en ningún momento se les opuso directamente el Acuerdo bilateral de pesca ni, por tanto, con mayor motivo, su aplicación provisional, ya que dicho Acuerdo y su aplicación inmediata a los operadores económicos no entraron en vigor hasta la adopción del Reglamento n° 1761/95.
- 110 Los demandantes alegan además la incertidumbre del período de aplicación del Reglamento n° 1761/95. Sin embargo, no precisan la naturaleza de dicha incertidumbre. A este respecto, ha de destacarse que, con arreglo al Reglamento n° 1761/95, la cuota comunitaria en cuestión era de 5 013 toneladas y se aplicaba a partir del 16 de abril de 1995. De los considerandos de dicho Reglamento se desprende que esa cuota y esa fecha son el resultado de negociaciones bilaterales entre la Comunidad y Canadá. Su propio título indica que las medidas que establece se aplican «para 1995». Además, es inherente a las cuotas que su duración expire cuando se agotan, siendo incierta por naturaleza la fecha en que ello se producirá. Por consiguiente, no cabe reprochar a la autoridad que estableció la cuota que no fijara dicha fecha.
- 111 Por último, los demandantes alegan la difícil compatibilidad del Acuerdo bilateral de pesca y el Reglamento n° 1761/95 con el Reglamento n° 850/95, de 6 de abril de 1995, publicado el 21 de abril de 1995, por tanto, con posterioridad a la celebración de dicho Acuerdo. El Reglamento n° 850/95 había fijado una cuota comunitaria autónoma de 18 630 toneladas que excedía, por tanto, de la cuota comunitaria resultante de dichos actos.
- 112 Procede señalar, a este respecto, que el Reglamento n° 850/95 era la consecuencia de la decisión del Consejo de presentar una objeción contra la cuota comunitaria de 3 400 toneladas fijada por la Comisión de Caladeros de la NAFO. Habida cuenta de que el efecto de la presentación de la objeción fue, de conformidad con

el artículo XII del Convenio NAFO, que la decisión por la que se fijaba dicha cuota no se convirtiera en medida obligatoria para la Comunidad, se produjo un vacío jurídico. Al adoptar el Reglamento n° 850/95, el Consejo pretendía colmar dicho vacío mediante la fijación de una cuota comunitaria autónoma.

113 El hecho de que el Reglamento n° 850/95 se publicara con posterioridad a la adopción del Acuerdo bilateral de pesca no podía afectar a la seguridad jurídica de los armadores, puesto que dicho Acuerdo no tenía por objeto producir directamente efectos para los operadores económicos. En efecto, las disposiciones del Acuerdo sólo se aplicaron y, por tanto, sólo se podían oponer a estos últimos mediante el Reglamento n° 1761/95, adoptado el 29 de junio de 1995. Los considerandos de dicho Reglamento indicaban claramente que su objeto era aplicar el Acuerdo bilateral de pesca y derogar, por tanto, el Reglamento n° 850/95.

114 Es más, los propios demandantes expusieron en su demanda (punto 106) con respecto al Reglamento n° 850/95:

«La Presidencia y la Comisión explicaron que se trataba de una medida conservativa, a la espera del acuerdo global y que era necesaria para que los pescadores pudieran continuar su actividad, evitando un vacío jurídico.»

115 Así pues, ello demuestra que no consideraron dicho Reglamento como una resolución definitiva del conflicto en la que confiaron.

116 Por consiguiente, no se vulneró el principio de seguridad jurídica.

Sobre la violación del principio de protección de la confianza legítima

— Alegaciones de las partes

- 117 Los demandantes alegan que las autoridades comunitarias les hicieron concebir esperanzas fundadas en una resolución positiva para sus intereses del conflicto que dio lugar al presente recurso, a saber, en que se aseguraría el mantenimiento de las circunstancias o, en cualquier caso, la reducción de las posibilidades de pesca no sería significativa. A este respecto se refieren, en primer lugar, a la objeción comunitaria al reparto del TAC; en segundo lugar, al Reglamento n° 850/95; en tercer lugar, a las manifestaciones de los representantes comunitarios en las que expresaban su compromiso con el mantenimiento de los derechos de pesca y, en particular, a la intervención ante el Parlamento del Miembro de la Comisión responsable de Pesca de 15 de marzo de 1995 y a una definición de postura de la Comisión distribuida el mismo día a los armadores afectados en la que se reafirmaba su legítimo derecho a faenar en las aguas de la zona de regulación, independientemente de la posición de Canadá, y, en cuarto lugar, al hecho de que la propia Comisión hubiera alentado a varios armadores, entre ellos los demandantes, a dirigir su actividad principal al caladero de que se trata mediante la concesión de ayudas para campañas de pesca experimental. En este sentido, los demandantes señalan que una de las condiciones para la concesión de dichas ayudas era, de conformidad con el artículo 14, apartado 2, letra c), del Reglamento (CEE) n° 4028/86 del Consejo, de 18 de diciembre de 1986, relativo a las acciones comunitarias para la mejora y la adaptación de las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura (DO L 376, p. 7), que el proyecto debía referirse a zonas de pesca cuyo potencial haliéutico estimado permitiera contemplar, a largo plazo, una explotación estable y rentable.
- 118 Exponen que esta confianza legítima se vio gravemente defraudada por la celebración del Acuerdo bilateral de pesca y la adopción del Reglamento n° 1761/95. Denuncian que las instituciones comunitarias tampoco examinaran la necesidad de tomar medidas transitorias para atemperar las nefastas consecuencias que sus decisiones iban a tener sobre ellos. En efecto, apuntan, la adopción del Acuerdo bilateral de pesca, recogido en el Reglamento

n° 1761/95, ocasionó la interrupción inmediata de la actividad pesquera de algunos buques de los demandantes y dio lugar a importantes modificaciones de las mareas de los buques. Pues bien, sostienen los demandantes, con arreglo al principio de protección de la confianza legítima, las autoridades comunitarias tenían el deber de, por una parte, no dar efecto inmediato al Reglamento n° 1761/95, para que los operadores económicos dispusieran de un período suficiente para acomodar su comportamiento a la nueva situación y, por otra, adoptar medidas transitorias adecuadas que permitieran el tránsito de la situación anterior a la situación modificada.

- 119 Observan que ni el Consejo ni la Comisión han probado la existencia de alguna justificación de su actuación.
- 120 El Consejo y la Comisión consideran que en el caso de autos no se violó el principio de protección de la confianza legítima.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 121 Los demandantes alegan haber tenido una confianza legítima en el resultado favorable del conflicto y, especialmente, en el mantenimiento de las posibilidades de pesca de que disfrutaban antes de que se produjera. A este respecto, procede señalar en primer lugar, como afirma acertadamente la Comisión, que la atribución de cuotas no puede, en principio, suscitar una situación de confianza legítima en los operadores económicos.
- 122 En efecto, si bien el respeto de la confianza legítima forma parte 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, especialmente en un ámbito como el de la política agrícola común en cuyo marco disponen de una amplia facultad de apreciación. De lo anterior se deduce que los operadores económicos no pueden invocar un derecho adquirido al mantenimiento de una ventaja que para ellos resulte de una normativa comunitaria y de la cual se beneficiaron en un momento determinado (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de julio de 2000, ATB y otros, C-402/98, Rec. p. I-5501, apartado 37).

- 123 Como señala el Consejo, esto es particularmente cierto en el contexto de las negociaciones internacionales que, por su propia naturaleza, implican concesiones recíprocas y la negociación de transacciones efectuadas por todas las Partes Contratantes.
- 124 Así pues, un demandante no puede invocar la confianza legítima en el mantenimiento de un TAC o de una cuota cuando se pesca en aguas de países terceros o bajo regulación de una organización internacional y cuando el volumen de capturas debe necesariamente negociarse con países terceros cuya voluntad no siempre coincide con la de la Comunidad.
- 125 En segundo lugar, como se ha señalado en los apartados 105 y 106 *supra*, desde el otoño de 1994 y, al menos, a partir del 31 de diciembre de 1994, fecha en que se publicó el Reglamento n° 3366/94, era previsible una limitación de las posibilidades de pesca del fletán negro en la zona de regulación, de manera que, en cualquier caso, antes del inicio de la campaña de 1995 no cabía tener una confianza legítima en el mantenimiento del *statu quo*.
- 126 En tercer lugar, tampoco cabe basar la confianza legítima en los datos que los demandantes invocan como fundamento de su tesis.

- 127 Primero, por lo que respecta a la objeción formulada por el Consejo, el 3 de marzo de 1995, contra el reparto del TAC a razón de 3 400 toneladas solamente en favor de la Comunidad, basta observar que dicho acto sólo manifiesta su negativa a aceptar dicha cantidad, pero no prejuzga todavía en modo alguno el nivel de cuota comunitaria que será finalmente aplicable. Ello es particularmente cierto en el caso de autos ya que, como destaca acertadamente la Comisión, la virulenta reacción de Canadá a dicha objeción no permitía considerar que su presentación fuera a resolver la cuestión.
- 128 Segundo, con relación al Reglamento n° 850/95, debe recordarse que éste presentaba, como los propios demandantes reconocieron en su demanda (punto 106) un carácter conservativo, dado que tenía por objeto evitar el vacío jurídico ocasionado por la mencionada objeción. Pues bien, dicha objeción provocó violentas reacciones de Canadá, entre ellas, el apresamiento del buque *Estai*, que demostraban claramente que era manifiesto que este país no estaba dispuesto a aceptar que la cuota comunitaria superase las 3 400 toneladas asignadas por la Comisión de Caladeros de la NAFO. En tales circunstancias notorias, era obvio que el Reglamento n° 850/95, cuyos considerandos precisan que su adopción es consecuencia de la objeción mencionada, no podía suscitar una confianza legítima en la atribución de una cuota de 18 630 toneladas a la Comunidad. A este respecto, como destaca acertadamente la Comisión, por un lado, la única cuota comunitaria que todas las partes del conflicto aceptaban antes de la celebración del Acuerdo bilateral, aplicado por el Reglamento n° 1761/95, y en la que en su caso hubiera podido basarse una eventual confianza legítima era la de 3 400 toneladas asignada por la Comisión de Caladeros de la NAFO. Por otro, la cuota comunitaria de fletán negro para 1995 no se fijó definitivamente hasta la adopción del Reglamento n° 1761/95.
- 129 Tercero, por lo que respecta a las manifestaciones de los representantes de la Comunidad, ha de observarse que se limitan a reflejar el interés de las instituciones comunitarias en defender los intereses comunitarios en las negociaciones que tenían lugar en aquel momento. Habida cuenta del carácter aleatorio de las negociaciones internacionales, tales manifestaciones no pueden suscitar ninguna confianza legítima en cuanto al resultado de dichas negociaciones. En cuanto a la definición de postura de la Comisión de 15 de marzo de 1995, procede destacar que esta última se limitó a señalar que el apresamiento del buque *Estai* infringía el Derecho internacional y que los barcos comunitarios estaban autorizados a faenar en la zona de regulación siempre que cumplieran las

medidas destinadas a la conservación de los recursos adoptadas por la propia NAFO y por la Comunidad. No contenía, sin embargo, ningún dato concreto sobre la cantidad que estaban autorizados a pescar.

- 130 Cuarto, la concesión a determinados demandantes de ayudas comunitarias para la pesca experimental en relación con la explotación de la población de fletán negro en la zona de regulación no puede justificar una confianza legítima en que no se les imponga la cuota comunitaria fijada en el Acuerdo bilateral de pesca y en el Reglamento n° 1761/95. En efecto, por una parte, como alega acertadamente la Comisión, el descubrimiento y la explotación de un caladero no son en sí mismos incompatibles con las medidas de conservación, que son totalmente habituales. Por otra, la concesión de ayudas por la Comunidad no puede generar ninguna confianza legítima en cuanto a la perennidad de la explotación del caladero para el que se otorgaron. Ello es particularmente cierto cuando, como sucede en el caso de autos, dicho caladero no lo gestiona de forma exclusiva la Comunidad, sino que está sometido a una gestión multilateral, en cuyo marco aquélla no tiene, por tanto, la absoluta certeza de poder hacer prevalecer en todo momento su punto de vista. Además, en el presente caso, no se impedía la explotación del caladero en cuestión, sino que únicamente se imponía el respeto de cuotas.
- 131 Por consiguiente, no se vulneró el principio de protección de la confianza legítima y menos aún de manera manifiesta y grave.

Sobre la violación del principio de proporcionalidad

— Alegaciones de las partes

- 132 Los demandantes reconocen que la conservación de los recursos biológicos de alta mar constituye uno de los principios más importantes de la normativa

internacional y comunitaria que regula las actividades pesqueras, pero estiman que en el caso de autos dicho objetivo se persiguió de manera desproporcionada con respecto a los intereses legítimos de los pescadores comunitarios.

- 133 Consideran que las instituciones comunitarias habrían debido luchar, por un lado, por la fijación de un TAC de 40 000 toneladas, recomendado por el Consejo Científico, que ya hubiera supuesto para los armadores comunitarios una reducción con respecto a las capturas del año 1994, y, por otro, en el marco del reparto de este TAC entre los miembros de la NAFO, por una cuota comunitaria del 75,8 %, representativa del porcentaje de capturas de la flota comunitaria durante el período de referencia más próximo.
- 134 No obstante, afirman, el principio de proporcionalidad se habría respetado, en su caso, si la Comunidad hubiera defendido, en el marco del reparto del TAC de 27 000 toneladas entre las Partes Contratantes de la NAFO, la cuota autónoma de 18 630 toneladas que había adoptado, aunque ésta sólo representara el 69 % de dicho TAC.
- 135 En cambio, añaden, la fijación de una cuota comunitaria de 5 013 toneladas a partir del 16 de abril de 1995, que significaba un total de capturas de 10 542 toneladas para todo el año 1995, es contraria al principio de proporcionalidad.
- 136 Según los demandantes, el sacrificio impuesto a la flota comunitaria fue particularmente desproporcionado por cuanto no era progresivo ni iba acompañado de ninguna medida que atemperara sus consecuencias negativas para los operadores económicos.
- 137 El Consejo y la Comisión consideran que en el caso de autos no se violó el principio de proporcionalidad.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia —

- 138 Los elementos constitutivos del principio de proporcionalidad se han recordado en el apartado 78 *supra*.
- 139 En el caso de autos procede destacar, por un lado, que el objetivo del Acuerdo bilateral de pesca no sólo era garantizar la conservación de los recursos pesqueros, sino también poner fin al conflicto que había enfrentado a la Comunidad y al Gobierno canadiense y, por tanto, posibilitar, en beneficio de la industria pesquera comunitaria en general, que todos los armadores comunitarios que desarrollaban su actividad en la zona de regulación, independientemente de la especie de que se tratara, pudieran volver a desarrollar dicha actividad con total seguridad sin riesgo de ser perseguidos por las autoridades canadienses.
- 140 Por otro, la cuota comunitaria era fruto de una negociación ciertamente difícil, dadas las circunstancias. Como en toda negociación, pero particularmente en el marco de una negociación internacional iniciada en tales circunstancias, la Comunidad no podía estar segura de lograr que prevaleciera íntegramente su punto de vista, sino que estaba obligada a hacer concesiones. La Comisión afirma acertadamente que insistir en una cuota más elevada tal vez hubiera supuesto una grave crisis internacional que habría perjudicado las posibilidades de pesca en la zona de regulación de todos los armadores comunitarios que desearan desarrollar allí su actividad.
- 141 Puesto que el principio de proporcionalidad se aprecia con arreglo al criterio de la adecuación de los medios al objetivo de la norma considerada, procede destacar que, habida cuenta del doble objetivo del Acuerdo, incluido, en particular, el imperativo y urgente de poner fin a un conflicto que podía afectar a toda la industria pesquera comunitaria, y del hecho de que el acto en cuestión procedía de una difícil negociación internacional, no se violó dicho principio de manera

manifiesta y grave. En efecto, una cuota comunitaria correspondiente, de hecho, a 10 542 toneladas, constituía un término medio aceptable entre la postura de la Comunidad, que había fijado en el Reglamento n° 850/95 una cuota autónoma de 18 630 toneladas para 1995, y la cuota asignada por la Comisión de Caladeros de la NAFO, que ascendía sólo a 3 400 toneladas.

- 142 Procede, además, referirse a los apartados 105 y 106 *supra*, en los que se ha expuesto que la reducción de las posibilidades de pesca del fletán negro en la zona de regulación y la fijación de la cuota comunitaria en un nivel bajo eran previsibles desde el otoño de 1994 y, por consiguiente, antes del inicio de la campaña de pesca de 1995.
- 143 De estas consideraciones se deduce que en el caso de autos no se vulneró de manera manifiesta y grave el principio de proporcionalidad.

Sobre la violación de los principios de estabilidad relativa y de respeto de los derechos tradicionales de pesca

— Alegaciones de las partes

- 144 Los demandantes consideran que las instituciones comunitarias no tuvieron en cuenta los principios de estabilidad relativa y de respeto de los derechos tradicionales de pesca.
- 145 Por lo que respecta a la violación del principio de estabilidad relativa, reconocido en el Reglamento n° 3760/92, observan que dicho principio tiene por objeto

garantizar, en el marco de la fijación o el reparto de cuotas para la captura de especies cuyas poblaciones corren el riesgo de ser excesivamente explotadas, la estabilidad relativa de las actividades pesqueras, tomando en consideración tres criterios, a saber, las actividades de pesca tradicionales, las necesidades particulares de las regiones más dependientes de la pesca y las pérdidas de capturas en las aguas de países terceros.

- 146 Sostienen que dicho principio debería haberse tenido en cuenta en el marco de las negociaciones que dieron lugar a la celebración del Acuerdo bilateral de pesca, lo que no obstante no ocurrió. En efecto, afirman, en el caso de autos no se respetó ninguno de los tres criterios que caracterizan a este principio. En primer lugar, no se tuvo en cuenta el hecho de que los armadores comunitarios fueron los primeros en descubrir y desarrollar la explotación específica del fletán negro en aguas profundas de la zona de regulación. Además, las medidas criticadas resultaron ser sumamente perjudiciales para Galicia, una de las regiones de Europa con mayor tradición pesquera y una gran dependencia de dicha actividad y en la que se registra, por otra parte, una de las tasas de desempleo más elevadas de la Comunidad. Por último, los armadores afectados habían sufrido recientes pérdidas de capturas en aguas de países terceros, a saber, la pérdida progresiva de caladeros tradicionales durante los años ochenta, en particular en aguas de Estados Unidos, Groenlandia, Noruega, Sudáfrica, Canadá o Namibia. Tales pérdidas se vieron parcialmente compensadas gracias a la explotación de la zona de regulación.
- 147 Por lo que respecta a la vulneración de los derechos tradicionales de pesca, los demandantes alegan que los armadores españoles descubrieron la posibilidad de pescar fletán negro en aguas profundas (entre 800 y 1 500 metros) de la zona de regulación, que fueron los primeros en ejercer en ella actividades de pesca programadas y ejecutadas exclusivamente para la captura de dicha especie y que lo hicieron durante varios años. Se concedieron a los armadores españoles ayudas comunitarias a la pesca experimental, gracias a las cuales se descubrió este caladero.
- 148 El Consejo y la Comisión consideran que los argumentos formulados en apoyo de este motivo carecen de todo fundamento.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 149 Los demandantes invocan la violación del principio de estabilidad relativa y de derechos tradicionales de pesca.
- 150 Por lo que se refiere al principio de estabilidad relativa, procede recordar que dicho principio, previsto en el artículo 8, apartado 4, del Reglamento n° 3760/92, tiene por objeto garantizar a cada Estado miembro una parte de los TAC comunitarios, determinada esencialmente en función de las capturas correspondientes a las actividades de pesca tradicionales, las poblaciones locales dependientes de la pesca y las industrias afines de dicho Estado miembro antes del establecimiento del régimen de cuotas (sentencia NIFPO y Northern Ireland Fishermen's Federation, antes citado, apartado 47).
- 151 Este principio, propio del Derecho comunitario, sólo afecta al reparto entre los diferentes Estados miembros del volumen de capturas disponibles para la Comunidad (sentencia Mondiet, antes citada, apartado 50). Ahora bien, el Acuerdo bilateral de pesca y el Reglamento n° 1761/95 no reparten entre los Estados miembros el volumen de capturas disponibles para la Comunidad, sino que determinan tal volumen, por lo que se sitúan en una etapa diferente de aquella en la que se aplica dicho principio. Además, esta determinación tuvo lugar en el marco de una negociación internacional sometida únicamente a las normas de Derecho internacional, a las que es ajeno el principio de que se trata.
- 152 Por último, procede destacar que dado que dicho principio sólo se refiere a las relaciones entre los Estados miembros, no puede conferir a los particulares derechos subjetivos cuya violación generaría un derecho a indemnización con arreglo al artículo 288 CE, párrafo segundo.

- 153 En cuanto a los supuestos derechos tradicionales de pesca, nacidos, según los demandantes, del desarrollo de la pesca del fletán negro en la zona de regulación por los armadores españoles desde principios de los años noventa, con independencia de la cuestión de si, por una parte, una práctica constante de sólo algunos años puede crear derechos tradicionales de pesca, si, por otra, tales derechos pueden estar específicamente limitados a la captura de una especie determinada y, por último, si la práctica constitutiva de estos derechos consuetudinarios ha sido seguida por cada uno de los demandantes considerado individualmente, basta con señalar que, en cualquier caso, quienes habrían adquirido tales derechos son los Estados, no los armadores individualmente. Por tanto, éstos no pueden invocar un derecho subjetivo cuya violación les confiere un derecho de indemnización con arreglo al artículo 288 CE, párrafo segundo.
- 154 De las consideraciones anteriores se deduce que no se violaron los principios de estabilidad relativa y de respeto de los derechos tradicionales de pesca.

Sobre la desviación de poder

— Alegaciones de las partes

- 155 Los demandantes estiman que, al adoptar el Acuerdo bilateral de pesca y el Reglamento n° 1761/95, los demandados incurrieron en desviación de poder. En efecto, apuntan, dichos actos se adoptaron sobre la base de las competencias de la Comunidad en materia de política común de pesca para alcanzar objetivos completamente distintos, en particular, la normalización de las relaciones comerciales entre la Comunidad y Canadá.
- 156 El Consejo y la Comisión consideran que no hubo, en el caso de autos, desviación de poder.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 157 Procede destacar que los actos en cuestión se inscriben, por su forma, objeto y motivación, en el ámbito de la política común de pesca. Ciertamente, también tenían como objetivo poner fin al conflicto pesquero entre Canadá y la Comunidad y, por consiguiente, restablecer la paz en la zona de regulación y, como destaca acertadamente la Comisión, dicho objetivo se inscribe perfectamente en el ámbito de la política común de pesca. En efecto, por un lado, interesaba a los pescadores comunitarios, en particular a los demandantes, garantizar la seguridad de sus operaciones de pesca en la zona de regulación. Por otro, Canadá está representada en numerosas organizaciones internacionales de pesca, en las que asume un papel nada despreciable, por lo que la protección de las buenas relaciones con este país era importante para la gestión de los recursos pesqueros a nivel mundial. Pues bien, en el caso de autos, las instituciones comunitarias no sólo debían tener en cuenta los intereses a corto plazo de los demandantes, sino también ponderar los intereses de todos los pescadores comunitarios.
- 158 Además, como añade acertadamente la Comisión, aunque en el caso de autos hubiera perseguido incidentalmente y de manera accesoría objetivos que no pudieran enmarcarse directa y exclusivamente en la política común de pesca, como la normalización de las relaciones políticas o comerciales con Canadá, esta circunstancia no daría lugar a una desviación de poder. En efecto, el mantenimiento de buenas relaciones internacionales es legítimo en el marco de cualquier política comunitaria y, en cualquier caso, las diferentes políticas comunitarias no son compartimentos estancos, por lo que cuando las instituciones legislan en el ámbito de una política específica deben tener siempre en cuenta los efectos sobre el resto de la actividad comunitaria y, en especial, sobre el interés general.
- 159 De ello se deduce que no se ha acreditado que hubiera, en el caso de autos, desviación de poder.

- 160 Así pues, debe desestimarse el recurso de indemnización en la medida en que se basa en la ilegalidad de la actuación del Consejo y de la Comisión en el marco de la celebración y la aprobación del Acuerdo bilateral de pesca y de la adopción del Reglamento nº 1761/95.
- 161 Procede, por tanto, desestimar en su totalidad el recurso de indemnización en la medida en que se basa en la responsabilidad subjetiva de la Comunidad, sin que sea necesario practicar las diligencias de prueba solicitadas por los demandantes, que, habida cuenta de las apreciaciones anteriores, no son pertinentes.

II. Sobre la responsabilidad objetiva

A. Alegaciones de las partes

- 162 Los demandantes señalan que la jurisprudencia ha reconocido la existencia de una responsabilidad objetiva de la Comunidad cuando un particular asume, en beneficio del interés general, una carga que normalmente no le incumbe y que constituye un perjuicio anormal y especial (sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 1972, *Compagnie d'approvisionnement et Grands Moulins de Paris/Comisión*, asuntos acumulados 9/71 y 11/71, Rec. p. 391; de 6 de diciembre de 1984, *Biovilac/CEE*, 59/83, Rec. p. 4057; de 24 de junio de 1986, *Développement y Clemessy/Comisión*, 267/82, Rec. p. 1907, y de 29 de septiembre de 1987, *De Boer Buizen/Consejo y Comisión*, 81/86, Rec. p. 3677; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de abril de 1998, *Dorsch Consult/Consejo y Comisión*, T-184/95, Rec. p. II-667).
- 163 Sostienen, en primer lugar, que debieron soportar un perjuicio anormal, es decir, un perjuicio que rebasa los límites de los riesgos económicos inherentes a las actividades en el sector de que se trata (sentencia *Biovilac/CEE*, antes citada, apartado 27). Dicho perjuicio fue consecuencia del establecimiento de la cuota de

fletán negro para el año 1995 y, según afirman, es ajeno a los riesgos inherentes al sector pesquero. A este respecto, recuerdan que la pesca es una actividad económica en la que la planificación es esencial. Los armadores deben proyectar y distribuir las mareas, contratar el personal requerido, comprar el material preciso y adecuar los buques a la naturaleza de cada marea, así como obtener los permisos de pesca necesarios. Estos preparativos requieren necesariamente inversiones elevadas. Pues bien, afirman, en las circunstancias del presente caso un armador diligente no habría podido llevar a cabo una planificación racional, dada la falta de la estabilidad que, sin embargo, precisan sus actividades.

- 164 Explican que, en un primer momento, únicamente pudieron basarse en el TAC de 27 000 toneladas fijado por el Reglamento n° 3366/94, que todavía estaba pendiente de reparto. Sobre este fundamento, planificaron su actividad para el año 1995, teniendo en cuenta que no se había procedido al reparto definitivo. Sorprendentemente, a la Comunidad sólo se le atribuyeron 3 400 toneladas de dicho TAC, lo que suponía una reducción del 92 % con respecto a sus capturas del año anterior. Exponen que, a pesar de que tanto el Consejo como la Comisión habían anunciado una objeción a dicha atribución, las amenazas canadienses, la modificación por este país de su legislación, producida el 3 de marzo de 1995, el apresamiento del Estai, los hostigamientos a los buques y el inicio de negociaciones bilaterales, que no multilaterales, crearon una situación de inseguridad y un sentimiento de ansiedad en los armadores presentes en el caladero de que se trata. No obstante, tal sentimiento se compensaba por la confianza depositada en las instituciones comunitarias, que les aseguraron que defenderían sus derechos frente a Canadá. Recuerdan que, poco tiempo después, con las negociaciones en curso, el Consejo les asignó, mediante el Reglamento n° 850/95, una cuota de 18 630 toneladas, que ya suponía una reducción del 58 % respecto de las capturas del año anterior. A pesar de las dificultades, intentaron adaptarse a este nuevo marco. Siguieron confiando en que las instituciones comunitarias se mantendrían firmes ante la ilegalidad cometida por Canadá y el chantaje que dicho Estado ejerció. Pues bien, como consecuencia del Acuerdo bilateral de pesca, los demandantes se quedaron sin posibilidades de desarrollar sus actividades normalmente.

- 165 Observan que hicieron todo lo posible para irse adecuando a las circunstancias cambiantes y, por tanto, para limitar sus daños.

- 166 Consideran que, aunque el conflicto entre la Comunidad y Canadá no se hubiera podido eludir, el daño podría haberse evitado si la Comunidad, de acuerdo con su propia actuación en casos similares, hubiera indemnizado a los armadores afectados. A título de ejemplo, se refieren a la Decisión 95/451/CE del Consejo, de 26 de octubre de 1995, sobre una medida específica para la concesión de una indemnización destinada a los pescadores de determinados Estados miembros de la Comunidad que han tenido que dejar de faenar en las aguas bajo soberanía o jurisdicción de Marruecos (DO L 264, p. 28), y a la Decisión 87/419/CEE de la Comisión, de 11 de febrero de 1987, relativa a una Ley regional por la que se establecen intervenciones extraordinarias respecto de la pesca marítima en Sicilia, adoptada por el Gobierno italiano (DO L 227, p. 50).
- 167 Los demandantes sostienen, en segundo lugar, que debieron soportar un perjuicio especial, es decir, un perjuicio que afecta a una categoría de operadores económicos cuyos intereses patrimoniales se ven lesionados de un modo que los caracteriza frente a cualquier otro operador económico (sentencia Dorsch Consult/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 82). En el presente caso, afirman, los armadores afectados constituían un grupo perfectamente determinado e identificado, distinto de los demás operadores del sector pesquero. Se dedicaban a ejercer en la zona de regulación una actividad tradicional de pesca del fletán negro que constituía la principal fuente de actividad para la flota congeladora de arrastre, en la que concentraron sus inversiones.
- 168 El perjuicio anormal y especial de que se trata es, a su juicio, el anteriormente descrito en la parte dedicada a la responsabilidad subjetiva.
- 169 Según los demandantes, dicho perjuicio fue causado por la Comunidad. En efecto, la actitud y las actuaciones de los demandados dieron lugar a una serie de restricciones y a una inestabilidad que se tradujeron en pérdidas desproporcionadas y ajenas a la normal actividad pesquera. Según afirman, las variaciones en la cuota atribuida a la flota comunitaria, directamente derivadas de la actitud y las actuaciones de los demandados, impidieron toda planificación razonable, generando unos daños que, en circunstancias normales, no se habrían producido.

170 El Consejo y la Comisión niegan que en el caso de autos se cumplan los requisitos de la responsabilidad objetiva de la Comisión.

B. Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

171 Procede recordar que, en el supuesto de que se admitiera en Derecho comunitario el principio de tal responsabilidad, ésta requeriría, en todo caso, que se cumplieran tres requisitos acumulativos, a saber, la realidad del perjuicio supuestamente sufrido, la relación de causalidad entre éste y el acto que se reprocha a las instituciones de la Comunidad y el carácter anormal y especial de dicho perjuicio (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de junio de 2000, Dorsch Consult/Consejo y Comisión, C-237/98 P, Rec. p. I-4549, apartados 17 a 19).

172 Con el fin de determinar si el perjuicio de que se trata es de carácter anormal, debe analizarse si rebasa los límites de los riesgos económicos inherentes a las actividades del sector pesquero (sentencia Biolac/CEE, antes citada, apartado 27, y sentencia de 28 de abril de 1998, Dorsch Consult/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 80).

173 En el caso de autos, los demandantes se vieron afectados por la reducción de sus posibilidades de pesca a raíz de la fijación de un TAC y, por tanto, de una cuota comunitaria, cuyo nivel era inferior al que habían previsto.

174 A este respecto, procede destacar, en primer lugar, que se desprende del anexo XIII de la demanda, que recoge las cuotas fijadas en la zona de regulación entre 1995 y 1999, que en dicha zona es frecuente que se produzcan variaciones, incluso de cierta entidad, como una reducción a la mitad y hasta una supresión del TAC. Así, por ejemplo, el TAC de la especie «Squid (Ilex)» en las subzonas 2 y

3 de la NAFO, que entre 1995 y 1998 era de 150 000 toneladas, se redujo a la mitad en 1999 y el TAC de la especie «Redfish» de la zona 3LN, de 14 000 toneladas en 1995 y que pasó a 11 000 toneladas en 1996 y 1997, quedó suprimido en 1998 y 1999.

- 175 En segundo lugar, como se ha observado en los apartados 105 y 106 *supra*, la reducción de las posibilidades de pesca del fletán negro para la flota comunitaria en la zona de regulación, dadas las circunstancias y, en particular, habida cuenta de la fuerte determinación del Gobierno canadiense, notoria desde principios del año 1994, no suponía un giro imprevisible en cuanto a su principio ni incluso en cuanto a su extensión.
- 176 En tercer lugar, aunque los actos en cuestión limitaban las posibilidades de pesca del fletán negro en la zona de regulación, no impedían completamente que esta pesca continuara ni que los armadores comunitarios dirigieran sus actividades a la pesca de otras especies en dicha zona o de la misma especie o especies distintas en otras zonas.
- 177 En cuarto lugar, el perjuicio invocado por los demandantes consiste, esencialmente, en un lucro cesante, basado en la premisa de que iban a disfrutar de un derecho a la explotación del banco de fletán negro en cuestión. Pues bien, como se ha indicado en apartados anteriores, los demandantes no pueden invocar tal derecho, tanto si se alega como derecho tradicional de pesca, como derecho derivado del principio de estabilidad relativa o como derecho adquirido. Procede recordar, a este respecto, que los operadores económicos no pueden invocar un derecho adquirido al mantenimiento de una ventaja que resulte de una normativa comunitaria y menos aún de una normativa elaborada en el marco de una organización internacional en la que participa la Comunidad.
- 178 De ello se deduce que el perjuicio invocado por los demandantes no rebasa los límites de los riesgos económicos inherentes a las actividades del sector en cuestión. Por consiguiente, no era «anormal» a la luz de los requisitos con arreglo

a los que podría generarse, en su caso, la responsabilidad extracontractual de la Comunidad por un acto lícito.

- 179 El carácter cumulativo de dichos requisitos implica que, cuando uno de ellos no se cumple, no puede generarse la responsabilidad extracontractual de la Comunidad por un acto lícito de sus instituciones (sentencia de 15 de junio de 2000, Dorsch Consult/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 54).
- 180 Por consiguiente, procede también desestimar el recurso en la medida en que se basa, subsidiariamente, en la responsabilidad objetiva de la Comunidad.
- 181 De las consideraciones anteriores se desprende que debe desestimarse el recurso en su totalidad.

Costas

- 182 A tenor del artículo 87, apartado 2, párrafo primero, 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 los demandantes, procede condenarles en costas, de conformidad con las pretensiones del Consejo y de la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.

- 2) Los demandantes cargarán con las costas.

Azizi

Lenaerts

Jaeger

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de diciembre de 2001.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

M. Jaeger

II - 3654

Índice

Marco normativo	II-3604
Hechos que dieron origen al litigio	II-3605
Procedimiento y pretensiones de las partes	II-3607
Sobre el fondo	II-3610
I. Sobre la responsabilidad subjetiva	II-3610
A. Sobre la ilegalidad de la actuación de la Comisión en el desarrollo de las negociaciones llevadas a cabo en el marco del Convenio NAFO para la fijación de un TAC para el fletán negro para el año 1995	II-3610
Alegaciones de las partes	II-3610
Apreciación del Tribunal de Primera Instancia	II-3615
B. Sobre la ilegalidad de la actuación del Consejo en el marco de la adopción del Reglamento n° 3366/94	II-3621
Alegaciones de las partes	II-3621
Apreciación del Tribunal de Primera Instancia	II-3622
C. Sobre la ilegalidad de la actuación del Consejo y de la Comisión en el marco de la celebración y la aprobación del Acuerdo bilateral de pesca y de la adopción del Reglamento n° 1761/95	II-3628
Sobre la violación del principio de seguridad jurídica	II-3628
— Alegaciones de las partes	II-3628
— apreciación del Tribunal de Primera Instancia	II-3631
Sobre la violación del principio de protección de la confianza legítima	II-3636
— Alegaciones de las partes	II-3636
— apreciación del Tribunal de Primera Instancia	II-3637
Sobre la violación del principio de proporcionalidad	II-3640
— Alegaciones de las partes	II-3640
— apreciación del Tribunal de Primera Instancia	II-3642
Sobre la violación de los principios de estabilidad relativa y de respeto de los derechos tradicionales de pesca	II-3643
— Alegaciones de las partes	II-3643
— apreciación del Tribunal de Primera Instancia	II-3645

Sobre la desviación de poder	II-3646
— Alegaciones de las partes	II-3646
— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia	II-3647
II. Sobre la responsabilidad objetiva	II-3648
A. Alegaciones de las partes	II-3648
B. Apreciación del Tribunal de Primera Instancia	II-3651
Costas	II-3653