

# Tribunal Supremo

(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) Sentencia de 27 junio 1994

[RJ1994\4981](#)



**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA:** Acción derivada de acto legislativo: Indemnización procedente: requisitos para que proceda la indemnización: Pesca Marítima: Empresa Pesquera Conjunta: eliminación de cupos exentos de aranceles en un período de siete años como consecuencia del Tratado de Adhesión a la CEE mediante Instrumento de 1-1-1986: Cuando la norma tiene un contenido expropiatorio de derechos o intereses patrimoniales legítimos; Cuantificación del perjuicio sufrido.PESCA MARITIMA.

**Jurisdicción:** Contencioso-Administrativa

Recurso 300/1988

**Ponente:** Excmo Sr. Manuel Goded Miranda

Es recurso interpuesto por la representación procesal de la Entidad «A., S.A.» contra desestimación presunta en virtud de silencio administrativo de reclamación de daños y perjuicios formulados por la citada Entidad que se extendió después a la resolución expresa del Consejo de Ministros de 30-6-1989 por la que se desestimó la petición de indemnización de daños y perjuicios hecha valer por diversas Empresas Conjuntas Pesqueras que se consideraban perjudicadas por razón del cambio introducido en el Acta de adhesión de España a las Comunidades Europeas en cuanto a la eliminación del cupo exento de aranceles para los productos de pesca marítima.

El TS estima en parte el recurso, declarando que el Estado, por el concepto de responsabilidad patrimonial ha de indemnizar a la sociedad recurrente en la concreta cantidad que será fijada en ejecución de sentencia con arreglo a las siguientes bases: 1.º) La Cantidad principal resultará de la suma total de los derechos aduaneros realmente satisfechos desde 1-1-1987 hasta 31-12-1992, en razón de las importaciones de pescado provenientes de la actividad de la empresa pesquera conjunta en que participa la sociedad actora, fuera del contingente del derecho nulo, si lo hubiere; 2.º) En todo caso se tomará como referencia el cupo exento reconocido a aquella empresa en 1.986 y dentro del cual hubieran tenido cabida las importaciones a cuyos derechos aduaneros nos referimos en el apartado anterior; y 3.º) La cantidad resultante será actualizada desde la fecha del pago de los derechos aduaneros hasta la efectiva fecha de su abono, aplicando el tipo de interés básico del Banco de España en cada momento vigente y teniendo en consideración la fecha de pago de los respectivos derechos aduaneros y el momento en que los mismos efectivamente se restituyan.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.-

Se impugna, por medio del recurso contencioso-administrativo que decidimos, la desestimación, presunta, primero, y expresa, después, realizada esta última en virtud de Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 junio 1989, de la reclamación de daños y perjuicios formulada por la sociedad demandante, al amparo de los artículos 106.2 de la Constitución ([RCL 1978\2836](#) y ApNDL 2875), 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 julio 1957 ([RCL 1957\1058](#), 1178 y NDL 25852) y 121 de la Ley de Expropiación Forzosa ([RCL 1954\1848](#) y NDL 12531), en razón del cambio radical introducido por el Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas ([RCL 1986\2105](#); ApNDL 2643 y [LCEur 1986\6](#)), al disponerse, en el artículo 168, la eliminación, a lo largo de un período de siete años, del sistema de cupos exentos de aranceles concedidos por el Reino de España para los productos de pesca procedentes de las empresas conjuntas constituidas entre personas físicas o jurídicas de España y de terceros países. Se argumenta, en síntesis, para basar la pretensión de indemnización que se ejercita, que el específico

ordenamiento vigente en España, con anterioridad a la suscripción del Tratado y Acta de Adhesión a las Comunidades Europeas, representado, fundamentalmente, por el Real Decreto 2517/1976, de 8 de octubre ([RCL 1976\2113](#)), más tarde sustituido por el Real Decreto 830/1985, de 30 abril ([RCL 1985\1330](#) y ApNDL 10872), había reconocido importantes beneficios, en desarrollo de una verdadera acción de fomento, a los armadores nacionales que participasen en empresas pesqueras conjuntas constituidas con socios extranjeros, y, entre ellos, la exención del pago de derechos arancelarios y compensatorios variables del pescado capturado por los buques nacionales aportados o vendidos por las empresas pesqueras españolas a las empresas pesqueras conjuntas, y como quiera que tales disposiciones habían determinado a la entidad actora a efectuar importantes inversiones, participando en un empresa pesquera conjunta hispano-argentina («Pescasur, SA»), precisamente por los concretos beneficios establecidos, es por lo que la eliminación de los mismos, aunque se produzca durante un período de siete años, como consecuencia de la firma del Tratado y Acta de Adhesión a las Comunidades Europeas, ha producido a la referida entidad demandante, daños y perjuicios efectivos, evaluables económicamente e individualizados, que deben ser indemnizados por concurrir los requisitos determinantes de la **responsabilidad patrimonial** del Estado. Realmente, la cuestión planteada ha sido ya decidida por esta Sala Tercera del Tribunal Supremo en Sentencia de 5 marzo 1993 ([RJ 1993\1623](#)) (dictada en el recurso número 1318/1990), cuyo criterio debemos reiterar en el presente supuesto, en obligada observancia de los principios de unidad de doctrina y aplicación igual de la Ley (artículo 14 de la Constitución).

#### SEGUNDO.-

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

#### TERCERO.-

La objetiva contemplación de los hechos que se aducen como determinantes de la indemnización solicitada, y que dejamos relatados suficientemente en la motivación primera, a la luz de la particular normativa expuesta en la precedente, determina o acredita la bondad de la pretensión deducida en el proceso, en cuanto se insta una indemnización (no ya en su particular cuantificación, sobre la cual volveremos más adelante), bien basada en la eliminación de los cupos exentos del pago de derechos arancelarios y compensatorios variables, como resultado de las relaciones internacionales, desarrolladas por el Gobierno (en armonía con lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución, que le encomienda la dirección de la política exterior), al haberse alcanzado el acuerdo que determinó la suscripción del Tratado y Acta de Adhesión a las Comunidades Europeas, en cuya virtud se cedió soberanía en materia de pesca, o incluso, y más propiamente, como consecuencia de las determinaciones del Poder Legislativo, en cuanto las Cortes concedieron la autorización para la prestación del consentimiento del Estado, por medio de la Ley Orgánica 10/1985, de 2 agosto ([RCL 1985\1979](#) y ApNDL 2644); es lo cierto que la sociedad actora, en desarrollo y ejecución de la indudable acción de fomento programada por el Gobierno de la Nación y materializada, entre otras disposiciones, en los Reales Decretos 8 octubre 1976 y 30 abril 1985, contribuyó a la creación de una empresa pesquera conjunta y efectuó importantes inversiones para su constitución, sujeta,

desde luego, a la previa autorización administrativa, en ponderación de los concretos beneficios que se reconocían a los armadores españoles, como eran créditos a la exportación de buques de pesca en explotación, cobertura de los riegos de inversiones y, singularmente, la importación de pescado con exención del pago de derechos arancelarios y compensatorios variables, no siendo ocioso advertir, además, que la actividad gubernamental estaba inspirada por poderosas y variadas razones derivadas de las dificultades de la flota pesquera española para encontrar caladeros, una vez extendidas las aguas territoriales de los distintos países, y de la necesidad de abastecer el mercado interior, conservar los empleos de los pescadores, mantener la actividad de nuestros astilleros, etc.; y si esto es así, si los particulares acomodaron su actividad a la política de fomento plasmada en las disposiciones más arriba reseñadas y si el propio Gobierno Español, con las necesarias autorizaciones, promovió y dio lugar al Tratado y Acta de Adhesión suscrito por el Reino de España, en el que resultaron eliminados, aunque fuera progresivamente, los cupos exentos de arancel, que constituían el mayor beneficio para las empresas pesqueras españolas, es visto cómo, y cual anticipábamos al inicio de esta motivación, deviene procedente la indemnización cuestionada, habida cuenta, en primer lugar, de la existencia de derechos o al menos intereses **patrimoniales** legítimos, cuyo sacrificio particular se impuso por las determinaciones que hemos relatado, sin que las respectivas sociedades tengan el deber jurídico de soportarlo, y, además, porque concurren cuantos requisitos exige nuestro ordenamiento para dar lugar a la **responsabilidad patrimonial** del Estado, esto es, daño no causado por fuerza mayor, efectivo, evaluable económicamente e individualizado, que es consecuencia directa (nexo causal) de los concretos actos que se aducen, y que hemos examinado como determinantes de la lesión **patrimonial**, no debiéndose olvidar, tampoco, que el Real Decreto 830/1985 fue publicado y entró en vigor el día 6 de junio de 1985, en tanto que el Tratado y Acta de Adhesión fueron suscritos pocos días después, el 12 de iguales mes y año.

#### CUARTO.-

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

artículo 168 del Acta de Adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas. Igual suerte desestimatoria han de seguir las alegaciones formuladas por el señor Abogado del Estado en cuanto a la prescripción del derecho a reclamar la indemnización, pues en modo alguno puede considerarse como fecha inicial para el cómputo del plazo de prescripción de un año (que señalan los artículos 40.3 de la Ley de Régimen Jurídico de 1957 y 122.2 de la Ley de Expropiación Forzosa) el día 8 de agosto de 1985, fecha de publicación en el BOE y de entrada en vigor de la Ley Orgánica 10/1985, de 2 agosto, pues dicha Ley se limitó a autorizar la ratificación por el Reino de España del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas y el hecho concreto y específico que dio lugar al nacimiento de los efectos lesivos fue el de entrada en vigor del régimen especial para las empresas pesqueras conjuntas establecido por el artículo 168 del Acta de Adhesión, régimen que se inició el 1 de marzo de 1986, prolongándose ininterrumpidamente durante siete años consecutivos, por lo que la reclamación presentada por la sociedad demandante, el 28 de febrero de 1987, se ha ejercitado dentro del plazo de prescripción, que debe contarse a partir de la indicada fecha de 1 de marzo de 1986.

#### QUINTO.-

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

#### SEXTO.-

La conclusión obtenida, en orden a la procedencia de reconocer el derecho a la indemnización solicitada, hace necesario determinar el «quantum» indemnizatorio, en ponderación de los perjuicios sufridos por la sociedad actora, en virtud de la aplicación del artículo 168 del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. En este sentido, la entidad demandante («Alvamar, SA») formula dos peticiones alternativas basadas en los cálculos que ella misma ha realizado: la primera de 389.107.850 ptas., elaborada tomando como punto de partida la fórmula matemática prevista por la Orden 1 agosto 1977 ([RCL 1977\2049](#)); la segunda de 234.012.710 ptas., con base en el criterio de las cantidades realmente importadas en 1986; aunque también menciona en el suplico de la demanda la cantidad que resulte en ejecución de sentencia, en concepto de indemnización por la lesión **patrimonial** causada. Los antedichos cálculos, en cuanto conducen a fijar las cifras concretas anteriormente expresadas, carecen de una prueba concluyente que los avale. El Informe Técnico suscrito por la Subdirección General de Ordenación Económico-Pesquera el 29 de enero de 1988 pone de relieve que no puede verificarse un cálculo con base en los cupos de importación libres de derechos asignados a las distintas empresas en el año 1986, porque el beneficio auténtico del provenir de los despachos aduaneros efectuados, realmente, dentro de los límites del cupo originario, así como no es admisible aplicar un arancel fijo por productos, ya que existirán variaciones anuales de las tarifas aduaneras y tasas diversas, según los orígenes de las mercancías. Por esos motivos estimamos que la determinación cuantitativa de los derechos indemnizables ha de obtenerse

mediante la aplicación del mecanismo propuesto en el aludido informe de la Subdirección General de Ordenación Económico-Pesquera, que es el sistema que ha utilizado la anterior Sentencia de esta Sala de 5 marzo 1993. Según el informe en cuestión, el cupo anual representa el límite superior del beneficio concedido, pero no el auténtico, el cual cabalmente deriva de los «despachos aduaneros efectuados realmente, que pueden o no alcanzar dicho límite», y es por ello por lo que los daños indemnizables estarán representados por la suma total de los derechos aduaneros efectivamente satisfechos desde el 1 de enero de 1987 hasta el 31 de diciembre de 1992, en razón de las importaciones de pescado provenientes de la actividad de las empresas pesqueras conjuntas en las que participa la sociedad actora, fuera del contingente del derecho nulo, si lo hubiere, tomando siempre, y en todo caso, como referencia el cupo exento reconocido a aquellas empresas en 1986, esto es, que dentro del mismo hubieran tenido cabida las importaciones de los expresados derechos aduaneros, y hacemos notar que referimos en exclusiva la indemnización a los seis años siguientes al mencionado, porque entendemos que con la restitución de los aludidos derechos aduaneros abonados quedan enjugados los daños y perjuicios causados como consecuencia de la supresión paulatina del cupo exento reconocido, toda vez que en el propio artículo 168 del Acta de Adhesión, causa próxima e inmediata de la **responsabilidad patrimonial** que reconocemos, se contempla aquel mismo período para la progresiva disminución de las cantidades globales autorizadas con derecho nulo, sin duda por entender que con ello quedaban compensados, en cierta manera, los perjuicios causados a los especiales intereses **patrimoniales** reconocidos con anterioridad por el Reino de España, y que se eliminan; siquiera debemos afirmar también la manifiesta improcedencia de perpetuar para el futuro, de modo indefinido, la exención temporal que en esta resolución patrocinamos en compensación del particular sacrificio impuesto. Los totales derechos aduaneros, en su día satisfechos, y cuya restitución establecemos, han de ser, efectivamente, actualizados hasta la fecha de su abono, para que la indemnización se corresponda con el daño irrogado, realizando la actualización al tipo de interés básico del Banco de España, en cada momento aplicable, teniendo en consideración la fecha de pago de los respectivos derechos aduaneros y el momento en que, efectivamente, se restituyan; actualización que viene impuesta por la necesidad de conceder una compensación plena de los perjuicios experimentados y que también acogió la Sentencia de 5 marzo 1993.

#### SEPTIMO.-

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