

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)
de 28 de abril de 1998 *

En el asunto T-184/95,

Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH, sociedad alemana, con domicilio social en Múnich (Alemania), representada por el Profesor Karl M. Meessen, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^c Patrick Kinsch, 100, boulevard de la Pétrusse,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado inicialmente por el Sr. Yves Crétien, Consejero Jurídico, y posteriormente por los Sres. Stephan Marquardt y Antonio Tanca, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Alessandro Morbilli, Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

y

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Peter Gilsdorf y Allan Rosas, Consejeros Jurídicos Principales, y Jörn Sack, Consejero Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

partes demandadas,

* Lengua de procedimiento: alemán.

que tiene por objeto un recurso de indemnización del perjuicio supuestamente sufrido por la empresa demandante a consecuencia de la adopción del Reglamento (CEE) n° 2340/90 del Consejo, de 8 de agosto de 1990, por el que se impiden los intercambios de la Comunidad relativos a Irak y Kuwait (DO L 213, p. 1),

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

integrado por el Sr. C. W. Bellamy, Presidente, el Sr. A. Kalogeropoulos y la Sra. V. Tiili, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 19 de junio de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos que originaron el recurso

- 1 La demandante, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH (en lo sucesivo, «Dorsch Consult»), es una sociedad de responsabilidad limitada alemana, con domicilio en Múnich (Alemania), cuya actividad principal es el asesoramiento en materia de ingeniería en varios países.

- 2 El 30 de enero de 1975, la demandante celebró con el Ministry of Works and Housing de la República de Irak (en lo sucesivo, «Ministerio iraquí») un contrato por el que se comprometía a prestar servicios de organización y seguimiento de las obras de construcción de la Irak Express Way nº 1. Este contrato, celebrado por una duración mínima de seis años, fue renovado posteriormente en varias ocasiones por las necesidades de ejecución y seguimiento de las obras aludidas. La cláusula X de dicho contrato preveía, en particular, que en caso de divergencias sobre la interpretación de sus estipulaciones o de incumplimiento de las obligaciones de él derivadas, las partes contratantes tratarían de encontrar una solución aceptable de modo concertado (apartado 1 de la cláusula X). De persistir las divergencias, se acudiría con las discrepancias ante el Planning Board, cuya decisión sería definitiva y vinculante. No obstante, ninguna decisión tomada en el marco del contrato objeto del litigio podría impedir a las partes contratantes someter sus discrepancias a los tribunales iraquíes competentes (apartado 2 de la cláusula X).

- 3 De los autos se deduce que los créditos impagados, que a comienzos de 1990 tenía la demandante frente a las autoridades iraquíes por las prestaciones realizadas en el marco del contrato mencionado, fueron reconocidos mediante dos escritos, de 5 y 6 de febrero de 1990, dirigidos por el Ministerio iraquí al banco iraquí Rafidian Bank (en lo sucesivo, «banco Rafidian») y en los que se ordenaba transferir a la cuenta de la demandante las sumas adeudadas a ésta.

- 4 El 2 de agosto de 1990, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 660 (1990), por la que declaraba que se había producido un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales a causa de la invasión de Kuwait por parte de Irak, y exigió que las fuerzas iraquíes se retiraran inmediata e incondicionalmente del territorio de Kuwait.

- 5 El 6 de agosto, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 661 (1990), por la que, declarándose «consciente de sus responsabilidades en virtud de la Carta de las Naciones Unidas respecto del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» y comprobando que la República de Irak

(en lo sucesivo, «Irak») no había cumplido con la Resolución 660 (1990), decidió establecer un embargo comercial contra Irak y Kuwait.

- 6 El 8 de agosto de 1990, el Consejo, refiriéndose a «la grave situación que [resultaba] de la invasión de Kuwait por Irak» y a la Resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aprobó, a propuesta de la Comisión, el Reglamento (CEE) n° 2340/90 por el que se impiden los intercambios de la Comunidad relativos a Irak y Kuwait (DO L 213, p. 1; en lo sucesivo «Reglamento n° 2340/90»).
- 7 El artículo 1 del Reglamento n° 2340/90 prohibió, a partir del 7 de agosto de 1990, la introducción en el territorio de la Comunidad de cualquier producto originario o procedente de Irak o de Kuwait y la exportación a dichos países de cualquier producto originario o procedente de la Comunidad. El artículo 2 de este Reglamento prohibió, a partir del 7 de agosto de 1990, a) cualquier actividad o transacción comercial, incluida cualquier operación correspondiente a transacciones ya concluidas o ejecutadas parcialmente, que tuvieran por objeto o por resultado favorecer la exportación de cualquier producto originario o procedente de Irak o de Kuwait; b) la venta o el suministro de todo producto, cualesquiera que fueran su origen y su procedencia, a cualquier persona física o jurídica que se encontrara en Irak o en Kuwait, a cualquier otra persona física o jurídica para fines de cualquier actividad comercial efectuada en o desde el territorio de Irak o de Kuwait, y c) cualquier actividad que tuviera por objeto o por resultado favorecer dichas ventas o dichos suministros.
- 8 Como se deduce de las actuaciones, el 16 de septiembre de 1990, el «Consejo Superior de la Revolución de la República de Irak», invocando las «decisiones arbitrarias de determinados Gobiernos», aprobó, con efectos retroactivos a 6 de agosto de 1990, la Ley n° 57, sobre protección del patrimonio, los intereses y los derechos iraquíes en el interior y el exterior de Irak (en lo sucesivo, «Ley n° 57»). El artículo 7 de esta Ley inmovilizó todos los bienes y activos, así como los ingresos que éstos generasen, de los que entonces dispusieran los Gobiernos, empresas, sociedades y bancos de los Estados que habían adoptado dichas «decisiones arbitrarias» contra Irak.

- 9 Al no haber recibido de las autoridades iraquíes el pago de sus créditos, reconocidos en los escritos del Ministerio iraquí, mencionados anteriormente, de 5 y 6 de febrero de 1990 (véase el apartado 3 *supra*), la demandante se dirigió, mediante escritos fechados el 4 de agosto de 1995, al Consejo y a la Comisión, solicitándoles que la indemnizaran por el perjuicio que afirmaba haber sufrido a consecuencia de que los créditos eran incobrables debido a la aplicación de la Ley n° 57, en la medida en que esta Ley fue adoptada como reacción contra la aprobación del Reglamento n° 2340/90 por la Comunidad. En sus escritos, la demandante aducía que el legislador comunitario estaba obligado a indemnizar a los operadores perjudicados por el establecimiento del embargo contra Irak y que, al no haber procedido de este modo, la Comunidad había incurrido en responsabilidad con arreglo al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CE. Añadía que, como medida de precaución, había registrado sus créditos frente a Irak ante la United Nations Irak Claims Compensation Commission.
- 10 Mediante escrito de 20 de septiembre de 1995, el Consejo denegó la solicitud de indemnización de la demandante.
- 11 En estas circunstancias, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 6 de octubre de 1995, la demandante interpuso el presente recurso.
- 12 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, se pidió a las partes que respondieran por escrito a determinadas preguntas antes de la vista.
- 13 El 19 de junio de 1997 se oyeron en audiencia pública los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas orales del Tribunal de Primera Instancia.

Pretensiones de las partes

- 14 La parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Condene a la Comunidad a pagarle 2.279.859,69 DM, más intereses del 8 % anual a partir del 9 de agosto de 1990, en concepto de contrapartida por la cesión del saldo del crédito que por igual cantidad tiene la demandante frente a Irak.
 - Condene en costas a las partes demandadas.
 - Ordene la ejecución de la sentencia.
 - Con carácter subsidiario, ordene la ejecución provisional de la sentencia mediante la presentación de una garantía bancaria.
- 15 El Consejo solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Declare la inadmisibilidad del recurso.
 - Con carácter subsidiario, lo desestime por infundado.
 - Condene en costas a la parte demandante.
- 16 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Desestime el recurso por infundado.
 - Condene en costas a la parte demandante.

Sobre la admisibilidad

Motivos y alegaciones de las partes

- 17 El Consejo, sin proponer formalmente una excepción de inadmisibilidad con arreglo al apartado 1 del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento, sostiene que debe declararse la inadmisibilidad del recurso, ya que la Comunidad no puede incurrir en responsabilidad por el perjuicio supuestamente sufrido por la demandante (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 1975, *Grands moulins des Antilles/Comisión*, 99/74, Rec. p. 1531).
- 18 En primer lugar, el Consejo sostiene que la causa del daño invocado no está en el Reglamento n° 2340/90, sino en la Ley n° 57. En contra de lo que mantiene la demandante, la adopción de dicha Ley no fue una «reacción directa» contra la adopción del Reglamento n° 2340/90, sino, como se desprende de su exposición de motivos, una reacción contra las «decisiones arbitrarias» tomadas por «determinados Gobiernos». Según el Consejo, son las Resoluciones 660 (1990) y 661 (1990) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas las que, en realidad, llevaron a la adopción de la Ley n° 57. En estas circunstancias, el hecho de que el embargo impuesto por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas contra Irak estuviera justificado por el comportamiento ilegal de este Estado (invasión de Kuwait) impide establecer una relación objetiva entre la adopción del Reglamento n° 2340/90 y la adopción, por parte de Irak, de la Ley n° 57 y, por tanto, admitir la existencia de una relación de causalidad entre el Reglamento comunitario y el perjuicio invocado por la demandante.
- 19 En segundo lugar, el Consejo plantea la cuestión de si los créditos de la demandante frente a las autoridades iraquíes constituían «activos» inmovilizados en virtud del artículo 7 de la Ley n° 57 (véase el apartado 8 *supra*). En particular, afirma que la demandante no ha demostrado que el banco Rafidian se negó a ejecutar las órdenes de pago del Ministerio iraquí porque así lo exigía la Ley n° 57. El Consejo destaca que las órdenes de pago estaban contenidas en escritos del Ministerio iraquí de 5 y 6 de febrero de 1990, es decir, mucho antes de la adopción de la Ley n° 57, que tuvo lugar en septiembre de 1990.

- 20 En tercer lugar, el Consejo alega que, aun cuando las autoridades iraquíes se hubieran negado a saldar sus deudas con la demandante en virtud de la Ley n° 57, la única causa del perjuicio invocado por la demandante es dicha Ley, al no existir ninguna medida comunitaria o nacional que prohibiera la transferencia de fondos desde Irak a Alemania. Por tanto, la situación de la demandante es diferente de la situación de otros operadores alemanes que sufrieron perjuicios por las medidas nacionales alemanas que prohibieron, con arreglo al Reglamento n° 2340/90, toda transacción comercial con Irak.
- 21 La Comisión, por su parte, considera que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de responsabilidad extracontractual no permite, en principio, la interposición, con arreglo al artículo 178 y al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, de un recurso por responsabilidad extracontractual de la Comunidad generada por un acto lícito. No obstante, estima que en el Tratado debería existir una base jurídica que permitiera a los particulares exigir la responsabilidad de la Comunidad por un acto lícito.
- 22 La demandante sostiene que debe declararse la admisibilidad de su recurso y que las consideraciones de hecho y de Derecho expuestas por el Consejo —en particular las que niegan una relación de causalidad entre la adopción del Reglamento n° 2340/90 y la imposibilidad de cobrar sus créditos frente a las autoridades iraquíes— son cuestiones de fondo y no atañen a la admisibilidad del recurso.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 23 El Tribunal de Primera Instancia observa que, en su recurso, la demandante describe con claridad el carácter y el alcance del perjuicio alegado, así como las razones por las que estima que existe una relación de causalidad entre dicho perjuicio y la adopción del Reglamento n° 2340/90. Por consiguiente, el recurso contiene indicaciones suficientes para satisfacer los requisitos exigidos al respecto por la letra c) del apartado 1 del artículo 44 del Reglamento de Procedimiento, siendo así que las alegaciones del Consejo sobre la existencia y la naturaleza del perjuicio invocado y

la relación de causalidad atañen a la apreciación de la fundamentación del recurso y, por tanto, deben examinarse en el marco de éste. De lo anterior resulta que procede declarar la admisibilidad del recurso (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 16 de abril de 1997, Saint y Murray/Consejo y Comisión, T-554/93, Rec. p. II-563, apartado 59, y de 10 de julio de 1997, Guérin automobiles/Comisión, T-38/96, Rec. p. II-1223, apartado 42).

Sobre el fondo

- 24 La demandante sostiene que, en la medida en que la Ley n° 57 tiene su origen en la adopción del Reglamento n° 2340/90, que establece un embargo contra Irak, la Comunidad está obligada a indemnizarla por el perjuicio derivado de la negativa de las autoridades iraquíes a pagar sus deudas con la demandante. Alega que la responsabilidad de la Comunidad por el perjuicio sufrido de este modo resulta, con carácter principal, del principio de responsabilidad de la Comunidad por un acto lícito que causó un perjuicio a sus derechos patrimoniales equivalente a una expropiación y, con carácter subsidiario, del principio de responsabilidad de la Comunidad por un acto ilícito, consistiendo la ilegalidad en este caso en que, al adoptar el Reglamento n° 2340/90, el legislador comunitario no previó la indemnización de los perjuicios que causaría dicho Reglamento a las empresas afectadas.

Sobre la responsabilidad de la Comunidad por un acto lícito

Alegaciones de las partes

Sobre el fundamento de la responsabilidad de la Comunidad por un acto lícito

- 25 La demandante sostiene, con carácter preliminar, que con arreglo al artículo 1 del Protocolo Adicional n° 1 del Convenio Europeo para la protección de los

Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH») y a los principios generales del Derecho internacional sobre la obligación de indemnizar las violaciones del derecho de propiedad, el apartado 3 del artículo 14 de la Grundgesetz (Ley Fundamental alemana) prevé que una expropiación por causa de interés público sólo puede realizarse mediante el pago de una indemnización. Según la demandante, esta misma regla se aplica igualmente en el caso de un «perjuicio equivalente a una expropiación», supuesto en el que, según la jurisprudencia alemana, existe la obligación de pagar una indemnización cuando actos estatales lícitos que no sean actos formales de expropiación tengan como consecuencia accesoria, no obstante, la lesión de derechos patrimoniales.

- 26 Por otra parte, la demandante afirma que de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se deduce que los créditos también están comprendidos en el concepto de propiedad protegida contra los perjuicios equivalentes a una expropiación con arreglo al artículo 1 del Protocolo nº 1 del CEDH (sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de diciembre de 1994, Refinerías griegas Stan y Stratis Andreadis/Grecia). Además, la jurisprudencia en materia de Derecho internacional público y los Derechos de los Estados miembros han adoptado la misma solución.
- 27 A partir de estas consideraciones, la demandante sostiene que el hecho de que sus créditos, preexistentes y no impugnados, sean incobrables por la aplicación de la Ley nº 57, adoptada como medida de represalia al establecimiento de un embargo contra Irak mediante el Reglamento nº 2340/90, le ha causado un perjuicio «efectivo y actual» que ha de ser indemnizado por la Comunidad.
- 28 Afirma que su pretensión de indemnización por un perjuicio lícito a sus derechos patrimoniales está justificada por la consideración de que su contribución a los costes de la política de embargo aplicada por la Comunidad no puede ser más elevada que la de los demás contribuyentes comunitarios, que también deberían sufragar dichos costes con arreglo al principio de igualdad de trato (sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1980, Ferwerda, 265/78, Rec. pp. 617 y ss., especialmente p. 628).

- 29 Contra el argumento de las partes demandadas según el cual el objeto del presente asunto es una medida comunitaria que implica decisiones de política económica, por lo que el perjuicio alegado no rebasa los límites inherentes a los riesgos de las actividades económicas en el ámbito de que se trata y tampoco amenaza su supervivencia como empresa, la demandante alega que la cuestión de si el embargo establecido contra Irak constituye una medida de política económica o de política de seguridad que pueda amenazar su supervivencia carece de importancia, ya que en el caso de autos no se trata de pérdidas económicas futuras, sino de una violación de derechos de propiedad preexistentes. Sobre la cuestión de si había asumido de forma consciente, al prestar sus servicios en Irak, el riesgo de no poder cobrar posteriormente sus créditos, la demandante recuerda que el contrato que celebró en 1975 con las autoridades iraquíes es cuatro años anterior a la instauración del régimen actual iraquí y cinco años anterior a la guerra entre Irak e Irán.
- 30 El Consejo sostiene, con carácter preliminar, que los requisitos para que la Comunidad incurra en responsabilidad por un acto lícito deben ser más estrictos que los requisitos aplicables en el marco de la responsabilidad por un acto ilícito.
- 31 El Consejo alega que, según la jurisprudencia en la materia, la responsabilidad sin culpa presupone bien que un particular asuma, en beneficio del interés general, una carga que normalmente no le incumbe (sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de junio de 1986, *Développement SA y Clemessy/Comisión*, 267/82, Rec. p. 1907), bien que un grupo específico de empresas especializadas en determinados productos asuma una parte desproporcionada de las cargas derivadas de la adopción por la Comunidad de determinadas medidas económicas (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 1987, *De Boer Buizen/Consejo y Comisión*, 81/86, Rec. p. 3677).
- 32 Pues bien, según el Consejo, en el presente caso no se cumple ninguno de estos requisitos. Respecto de la afirmación de la demandante según la cual es inaceptable que contribuya a los costes económicos de la política de embargo contra Irak en mayor medida que los demás operadores económicos por el mero hecho de que no había cobrado sus créditos en el momento de aplicación de dicha política, el Consejo responde que no corresponde a la Comunidad costear la «mala suerte» de los operadores que realizan transacciones con riesgos económicos.

- 33 La Comisión sostiene que el concepto de «sacrificio especial» (Sonderopfer) del Derecho alemán, en el que la demandante basa su pretensión de indemnización, presupone que un particular haya sufrido un perjuicio especial y no puede trasladarse tal cual al Derecho comunitario. Además, resulta dudoso que la demandante pueda ser considerada como parte de un grupo de empresas suficientemente definido que haya realizado un «sacrificio especial» en el sentido de esta teoría.
- 34 La Comisión destaca que las referencias que la demandante hace a la jurisprudencia alemana versan sobre lesiones al derecho de propiedad de bienes inmuebles o al derecho de propiedad mercantil derivadas de la adopción de medidas estatales en materia de construcción o concentración parcelaria y, por tanto, no son comparables al supuesto de autos. Análogamente, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de protección del derecho de propiedad, citada por la demandante (véase el apartado 29 *supra*), se refería, en realidad, a la privación directa de la propiedad por actos del poder público y no a las consecuencias indirectas de actos jurídicos lícitos adoptados por la Comunidad, como ocurre en el presente asunto.
- 35 La Comisión estima, además, que de la jurisprudencia en la materia se desprende que la Comunidad sólo puede incurrir en responsabilidad por un acto lícito cuando el daño alegado no era previsible o no podía ser evitado por un operador económico diligente. La previsibilidad de insolvencia o de impago por parte de Irak es, en el presente caso, manifiesta, habida cuenta, por una parte, del contexto general y, por otra, de la situación particular de dicho país. Según la Comisión, empresas como la demandante, que no habían podido obtener garantías de organismos públicos o compañías de seguros para cubrir los riesgos derivados de transacciones comerciales con países considerados «de alto riesgo» no hicieron sino aceptar conscientemente este riesgo agravado.
- 36 Por último, afirma que la demandante no ha invocado circunstancia alguna que pueda afectar gravemente a su funcionamiento y poner en peligro su supervivencia como empresa (véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Lenz en el asunto sobre el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de marzo de 1987, Rau y otros/Comisión, asuntos acumulados 279/84, 280/84, 285/84 y 286/84, Rec. pp. 1069 y ss., especialmente pp. 1084 y 1114).

Sobre la relación de causalidad

- 37 La demandante sostiene que el perjuicio invocado fue causado por la adopción del Reglamento n° 2340/90, que estableció un embargo contra Irak, porque la negativa de las autoridades iraquíes a pagarle sus créditos se basó en la Ley n° 57, aprobada como reacción contra la adopción de dicho Reglamento. En contra de lo que afirma el Consejo, la adopción por Irak de la Ley n° 57 no constituye una consecuencia «remota» en el sentido de la jurisprudencia (sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 1979, Dumortier Frères/Consejo, asuntos acumulados 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 y 45/79, Rec. p. 3091), sino una consecuencia típica y previsible de un acto por el que se aplica un embargo.
- 38 A este respecto, la demandante estima que, en el momento de adopción del Reglamento n° 2340/90, tanto la Comisión como el Consejo tomaron en cuenta los costes y demás consecuencias de la eventual suspensión por Irak del pago de los créditos vencidos que tenían empresas comunitarias frente a este país. En apoyo de esta afirmación, propone como testigos al ex Presidente de la Comisión, Sr. J. Delors, y al ex Presidente del Consejo, Sr. De Michelis, y solicita al Tribunal de Primera Instancia que ordene al Consejo y a la Comisión que exhiban el conjunto de trabajos preparatorios del Reglamento n° 2340/90 (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de octubre de 1995, Carvel y Guardian Newspapers/Consejo, T-194/94, Rec. p. II-2765).
- 39 Según la demandante, la alegación de las partes demandadas según la cual el perjuicio invocado no se debe a la adopción del Reglamento n° 2340/90, sino al mero hecho de que desde la adopción de dicho Reglamento, e incluso antes de la invasión de Kuwait el 2 de agosto de 1990, Irak no podía pagar sus deudas, está en contradicción con el hecho de que, en abril y mayo de 1990, las autoridades iraquíes ya le habían pagado una cantidad de alrededor de 200.000 DM en pago de servicios prestados. De igual forma, el retraso con el que las autoridades iraquíes pagaron en divisas varias facturas tiene como única explicación las dificultades burocráticas encontradas por la Administración iraquí y no la supuesta insolvencia de Irak.

- 40 La demandante refuta el argumento del Consejo según el cual la imposibilidad de cobrar sus créditos no se debe al Reglamento n° 2340/90, sino a una causa más remota, a saber, la invasión de Kuwait por Irak, acto que violó el Derecho internacional público. El hecho de que el embargo comunitario contra Irak estuviera justificado por un comportamiento ilícito previo de dicho Estado no excluye la obligación de la Comunidad de indemnizar a terceros por un perjuicio equivalente a una expropiación. La existencia de la relación directa que se invoca en el presente asunto tampoco queda en entredicho por razón de que el perjuicio sufrido se deba a una causa ilegal (la Ley n° 57), adoptada como medida de reacción contra un acto previo lícito (la adopción del Reglamento n° 2340/90) (sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de noviembre de 1985, Adams/Comisión, 145/83, Rec. p. 3539).
- 41 En cuanto al argumento del Consejo según el cual el origen del perjuicio radica, en último término, en las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la demandante responde que las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas carecen de efecto directo en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.
- 42 Respecto de la cuestión, planteada por las partes demandadas, de si, por una parte, los créditos de la demandante constituyen efectivamente un «activo» en el sentido de la Ley n° 57 y, por otra parte, de si esta Ley sigue en vigor, la demandante sostiene que lo único que importa es el hecho de que las autoridades iraquíes siguen negándose a pagar sus deudas.
- 43 Por último, la demandante sostiene que, en contra de lo que alega el Consejo, el hecho de que el Reglamento n° 2340/90 sólo se refiera a las exportaciones e importaciones de mercancías, y no a la prestación de servicios, es irrelevante para la apreciación de la existencia de la relación de causalidad, ya que las autoridades iraquíes se negaron a pagar sus créditos a causa de la adopción de dicho Reglamento.

- 44 El Consejo alega que, aunque debiera considerarse que los créditos de la demandante frente a Irak son incobrables y que, por ello, la demandante ha sufrido un perjuicio, no hay ninguna relación o, al menos, no hay una relación «suficientemente directa» entre dicho perjuicio y la adopción del Reglamento nº 2340/90.
- 45 Según el Consejo, la negativa de Irak a pagar los créditos de la demandante no se debe a la aplicación de la Ley nº 57, en tanto que medida de reacción contra el Reglamento nº 2340/90, sino a las dificultades financieras de Irak derivadas de su política de agresión hacia Estados vecinos. Además, en la medida en que las autoridades iraquíes aún no habían transferido fondos a una cuenta bancaria de la demandante en el momento de adoptar la Ley nº 57, no se inmovilizó ningún «bien» ni «activo» perteneciente a la demandante en el sentido estricto de las disposiciones de esta Ley.
- 46 Para el caso en que el perjuicio invocado por la demandante se considerara debido a la aplicación de la Ley nº 57, el Consejo estima que, en contra de lo alegado por la demandante, la causa de la adopción de dicha Ley no está en el Reglamento nº 2340/90, sino en las Resoluciones 660 (1990) y 661 (1990) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que ordenaban el establecimiento de un embargo contra Irak que la Comunidad estaba obligada jurídicamente a aplicar. Por consiguiente, la adopción de la Ley nº 57 no puede considerarse consecuencia «suficientemente directa» de la adopción del Reglamento nº 2340/90, en el sentido de la jurisprudencia en la materia.
- 47 El Consejo añade que no existe la relación de causalidad invocada, ya que, en una perspectiva histórica de los hechos, la Ley nº 57 no puede considerarse una «reacción» de Irak contra las medidas de embargo ordenadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y aplicadas por la Comunidad mediante el Reglamento nº 2340/90, pues las medidas contra Irak fueron adoptadas a raíz de violaciones anteriores del Derecho internacional público cometidas por dicho país.

- 48 Por último, el Consejo sostiene que, dado que el objetivo del Reglamento n° 2340/90 era prohibir las importaciones y las exportaciones de mercancías, y no prohibir a los operadores económicos comunitarios recibir el pago de los créditos que ya tenían frente a las autoridades iraquíes, no hay ninguna relación de causalidad suficientemente directa entre la adopción de dicho Reglamento y el perjuicio invocado.
- 49 La Comisión sostiene que el perjuicio invocado por la demandante se deriva únicamente de la Ley n° 57, y no de la adopción del Reglamento n° 2340/90, ya que éste sólo fue un pretexto para que Irak suspendiera el pago de sus deudas a causa de las dificultades por las que atravesaba y de la mala situación financiera en la que se encontraba por sus actividades bélicas en la región y su política de armamento.
- 50 Además, según la Comisión, de los artículos 5 y 7 de la Ley n° 57 se deduce que Irak no se negó definitivamente a pagar los créditos de la demandante, lo que explicaría por qué ésta propuso a las partes demandadas cederles sus créditos como contrapartida de una indemnización, de forma que, también por esta razón, no existe ninguna relación directa de causalidad entre el perjuicio alegado y el Reglamento n° 2340/90. En cualquier caso, aun cuando la existencia de una relación indirecta de causalidad fuera suficiente para que la Comunidad incurriera en responsabilidad extracontractual, no es menos cierto que tal relación es irrelevante cuando, como ocurre en el presente asunto, se refiere a un comportamiento lícito (la adopción del Reglamento n° 2340/90 por el Consejo) que posteriormente da lugar a un comportamiento ilícito de un tercero (la adopción de la Ley n° 57 por Irak).
- 51 La Comisión añade que, mediante escrito dirigido al Presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 28 de febrero de 1991, Irak reconoció formalmente la legalidad de la Resolución 660 (1990) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como de las demás resoluciones que llevaron a la adopción de la Ley n° 57, y que esta Ley fue finalmente derogada el 3 de marzo de 1991, por lo que la demandante, a partir de dicha fecha, puede solicitar a las autoridades iraquíes el pago de sus créditos.

- 52 En cuanto a la solicitud de comparecencia como testigos de su ex Presidente y del ex Presidente del Consejo, la Comisión señala que carecería de interés, dado que las pruebas de la demandante no pueden consistir en declaraciones de estas personas.

Sobre el perjuicio

- 53 La demandante sostiene que ha sufrido un perjuicio «efectivo y actual» en el sentido de la jurisprudencia en materia de responsabilidad extracontractual de la Comunidad, debido a que sus créditos frente a Irak son incobrables a raíz de la adopción del Reglamento n° 2340/90. El hecho de proponer a las partes demandadas la cesión de sus créditos como contrapartida de la indemnización solicitada no pone en entredicho en modo alguno la existencia del perjuicio, sino que sólo pretende evitar un enriquecimiento sin causa de la demandante. En caso de que las partes demandadas pongan en duda tanto la existencia de los créditos de la demandante frente a Irak como la imposibilidad de cobrarlos, la demandante propone como prueba las declaraciones que pueden presentar su director comercial, Sr. Hartwig von Bredow, y su entonces representante en Bagdad, Sr. Wolfgang Johner. Precisa que si no ha explicado las razones por las que las autoridades iraquíes se negaron a pagar sus créditos es porque no ha recibido ninguna explicación, más aún si se tiene en cuenta que el embargo comunitario relativo a la prestación de servicios en Irak [Reglamento (CEE) n° 3155/90 del Consejo, de 29 de octubre de 1990, que amplía y modifica el Reglamento n° 2340/90 (DO L 304, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento n° 3155/90»)] le prohibía dar instrucciones a sus representantes jurídicos en Irak.
- 54 La demandante estima en 2.279.859,69 DM la cuantía de su perjuicio, suma que según ella corresponde a los créditos que el Ministerio iraquí había reconocido mediante los escritos de 5 y 6 de febrero de 1990, por los que se ordenaba su pago, pero que sigue sin recibir.

- 55 Sostiene que con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la fijación de la cuantía de su indemnización debe conseguir un equilibrio equitativo entre, por una parte, las exigencias del interés general de la Comunidad y, por otra, las exigencias de la protección de los derechos fundamentales de las personas. Considera que ello no excluye, no obstante, que la indemnización pueda cubrir la cuantía total de los créditos incobrables por la adopción de una medida estatal, incluidos todos los intereses devengados desde la fecha de su nacimiento (sentencia Refinerías griegas Stan y Stratis Andreadis/Grecia, antes citada). El Derecho alemán permite obtener la indemnización de todas las pérdidas económicas causadas por un «perjuicio equivalente a una expropiación». Lo mismo se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por tanto, debe condenarse a la Comunidad a pagarle una indemnización correspondiente a la cuantía de los créditos que la demandante posee frente a Irak, incluidos los intereses devengados, contra cesión de dichos créditos. No obstante, la demandante no excluye que la indemnización solicitada pueda reducirse en función de las circunstancias del presente caso.
- 56 El Consejo sostiene que las medidas tomadas por Irak —en especial, la Ley n° 57— sólo supusieron el retraso en el pago de los créditos de la demandante, de forma que, desde el punto de vista jurídico, la demandante no sufrió un perjuicio «efectivo y actual» en el sentido de la jurisprudencia en la materia, lo que también se infiere del hecho de que esté dispuesta a ceder sus créditos a las Instituciones comunitarias a cambio de una indemnización por el perjuicio supuestamente sufrido.
- 57 El Consejo añade que del escrito que le dirigió la demandante el 4 de agosto de 1994 se deduce que ésta inscribió sus créditos ante las autoridades administrativas competentes en Alemania, con el fin de poder invocarlos ante la Claims Commission, establecida por la Organización de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «ONU») para ocuparse de la cuestión de los daños económicos sufridos por los operadores a causa del establecimiento del embargo contra Irak, lo que demuestra que la existencia de un perjuicio para la demandante depende a fin de cuentas del eventual levantamiento, por la ONU, del embargo contra Irak.

- 58 La Comisión sostiene que en la actualidad no se puede determinar la cuantía precisa del perjuicio sufrido, ya que, desde un punto de vista jurídico, los créditos de la demandante no se han extinguido, y rechaza la propuesta de la demandante de ceder sus créditos a cambio de una indemnización concedida por la Comunidad.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 59 Con carácter preliminar, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad por un acto ilícito o lícito es preciso probar, en cualquier caso, la realidad del daño supuestamente sufrido y la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y dicho acto (sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 1982, *Oleifici Mediterranei/CEE*, 26/81, Rec. p. 3057, apartado 16, y del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 1995, *Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión*, asuntos acumulados T-481/93 y T-484/93, Rec. p. II-2941, apartado 80; de 11 de julio de 1996, *International Procurement Services/Comisión*, T-175/94, Rec. p. II-729, apartado 44; de 16 de octubre de 1996, *Efisol/Comisión*, T-336/94, Rec. p. II-1343, apartado 30; de 11 de julio de 1997, *Oleifici Italiani/Comisión*, T-267/94, Rec. p. II-1239, apartado 20, y de 29 de enero de 1998, *Dubois et Fils/Consejo y Comisión*, T-113/96, Rec. p. II-125, apartado 54). En segundo lugar, respecto de la generación de responsabilidad de la Comunidad por un acto lícito, el Tribunal de Primera Instancia observa que de la jurisprudencia en la materia se infiere que, en caso de admitirse dicho principio en Derecho comunitario, la generación de tal responsabilidad implicaría, en todo caso, la existencia de un perjuicio «anormal» y «especial» (sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 1972, *Compagnie d'approvisionnement y Grands Moulins de Paris/Comisión*, asuntos acumulados 9/71 y 11/71, Rec. p. 391, apartados 45 y 46; de 6 de diciembre de 1984, *Biovilac/CEE*, 59/83, Rec. p. 4057, apartado 28; *Développement SA y Clemessy/Comisión*, antes citada, apartado 33, y *De Boer Buizen/Consejo y Comisión*, antes citada, apartados 16 y 17). Por consiguiente, procede examinar si el perjuicio invocado existe, en el sentido de que constituye un perjuicio «real y cierto», si dicho perjuicio resulta directamente de la adopción por el Consejo del Reglamento n° 2340/90 y si el perjuicio invocado puede generar la responsabilidad de la Comunidad por un acto lícito, en el sentido de la jurisprudencia antes citada.

Sobre la existencia del perjuicio invocado

- 60 Por lo que se refiere a la cuestión de si la demandante sufrió verdaderamente un perjuicio «real y cierto», en el sentido de la jurisprudencia en la materia (sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de enero de 1982, Birra Wührer y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 y 5/81, Rec. p. 85, apartado 9, y De Franceschi/Consejo y Comisión, 51/81, Rec. p. 117, apartado 9; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 16 de enero de 1996, Candiotte/Consejo, T-108/94, Rec. p. II-87, apartado 54; de 12 de diciembre de 1996, Stott/Comisión, T-99/95, Rec. p. II-2227, apartado 72, y de 11 de julio de 1997, Oleifici Italiani/Comisión, antes citada, apartado 74), es decir, de si los créditos que tiene frente a Irak son definitivamente incobrables, el Tribunal de Primera Instancia recuerda con carácter preliminar que, según jurisprudencia consolidada, corresponde a la parte demandante aportar los elementos de prueba al Juez comunitario con el fin de demostrar la existencia del perjuicio presuntamente sufrido (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 9 de enero de 1996, Koelman/Comisión, T-575/93, Rec. p. II-1, apartado 97).
- 61 Pues bien, debe observarse que, en el presente caso, si bien las partes no discrepan en que los créditos de la demandante aún no han sido pagados, no es menos cierto que los elementos de prueba aportados por ésta no demuestran de modo suficiente con arreglo a Derecho que las autoridades iraquíes se han negado definitivamente a satisfacer sus deudas por motivo de la adopción del Reglamento n° 2340/90. En efecto, la demandante no ha aportado elementos de prueba de los que se deduzca que se ha puesto realmente en contacto o, al menos, ha intentado ponerse en contacto, bien con las autoridades estatales iraquíes de que se trata, bien con el banco Rafidian, con el fin de esclarecer las razones por las que las órdenes de pago de sus créditos, dadas al banco Rafidian mediante escritos del Ministerio iraquí del 5 y el 6 de febrero de 1995, aún no habían sido ejecutadas.
- 62 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, requirió a la demandante para que exhibiera la correspondencia que eventualmente hubiera mantenido con las autoridades iraquíes sobre el pago de sus créditos. En sus respuestas escritas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia, la demandante reconoció no haber intercambiado correspondencia con las autoridades iraquíes y destacó que no le convenía «poner en cuestión con nueva correspondencia el carácter imperativo de las órdenes dadas el 5 y 6 de febrero por el Ministry of Housing and reconstruction al banco Rafidian» y que «además hubiera sido inadmisibile, y por tanto contraproducente,

tratar de acelerar mediante posicionamientos escritos la ejecución interna de las órdenes del Ministerio». Ahora bien, el hecho de que la demandante no considerase útil u oportuno tratar de «acelerar la ejecución administrativa interna de las órdenes del Ministerio iraquí» no basta, por sí solo, para apoyar su afirmación de que las autoridades iraquíes se han negado definitivamente a pagar sus créditos. Por consiguiente, no puede excluirse que el impago de los créditos se deba a un mero retraso de naturaleza administrativa, a una negativa provisional de pago o a una insolvencia temporal o permanente de Irak.

- 63 No afecta a esta conclusión el escrito de 10 de octubre de 1990, enviado por el Ministro iraquí a la demandante y que ésta exhibió en la vista de 19 de junio de 1997, del que, según la demandante, se infiere que el Ministro iraquí dio a entender, «diplomáticamente», que no se pagarían sus créditos mientras continuara en vigor el embargo comunitario. En efecto, este escrito enviado a la demandante «con motivo de la declaración de unión de la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana» no hace referencia a las relaciones contractuales de la demandante con las autoridades iraquíes derivadas del contrato de 1975 ni, *a fortiori*, al futuro de los créditos de ésta, sino que se limita a declaraciones de carácter general sobre la contribución que las empresas alemanas podrían aportar al «desarrollo de una cooperación bilateral fructífera» entre Alemania e Irak y sobre los daños causados a dichas relaciones por el embargo y «las amenazas que se ciernen sobre Irak».
- 64 Por otra parte, si bien la demandante, en sus respuestas escritas a la mencionada pregunta del Tribunal de Primera Instancia, se refiere a determinados informes confidenciales que, según ella, había elaborado el director adjunto de su sucursal en Irak y de los que resulta que la razón por la que las autoridades iraquíes siguen negándose a pagar los créditos es el mantenimiento del embargo comunitario, debe señalarse que la demandante no ha exhibido copias de dichos informes ante el Tribunal de Primera Instancia.
- 65 En cualquier caso, aun suponiendo que, como alegó la demandante en su recurso, la negativa de Irak a pagar los créditos se deba a la adopción de la Ley nº 57, que

inmovilizó todos los activos de las empresas establecidas en Estados cuyos gobiernos habían adoptado «decisiones arbitrarias» en su contra, como el Reglamento n° 2340/90, dicha Ley, y así lo destacaron las partes demandadas en sus escritos procesales, fue derogada el 3 de marzo de 1991. De ello se infiere que, al menos, a partir de esa fecha no deberían existir obstáculos jurídicos que impidan a las autoridades iraquíes pagar los créditos de la demandante. El Tribunal de Primera Instancia, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, requirió a la demandante para que precisara si tras la derogación de la Ley n° 57 había efectuado las gestiones necesarias para conseguir el pago de sus créditos y conocer las razones por las que éstos seguían impagados a pesar de la derogación. En su respuesta escrita, la demandante precisó, como por lo demás ya había hecho por primera vez en el escrito de réplica, que la Ley n° 57 no puede considerarse como la causa de la negativa de pago de Irak, sino más bien como un indicio de dicha negativa, en el sentido de que Irak, en tanto que deudor, no necesitaba una base jurídica para no atenerse a sus obligaciones contractuales. Ahora bien, aun suponiendo que en definitiva no se deba a la adopción de la Ley n° 57 el que Irak se haya negado a pagar los créditos de la demandante, lo cual, en todo caso, se contradice con la tesis que ésta ha expuesto en su demanda, no es menos cierto que en el caso de autos se trata de una afirmación sin fundamento, ya que, como se acaba de exponer, no demuestra el carácter definitivo de la negativa de pago ni explica las razones que justifiquen dicha negativa a pesar de haberse derogado la Ley n° 57.

- 66 Además, el Tribunal de Primera Instancia destaca que, como se desprende de las actuaciones, la demandante ni siquiera intentó hacer uso de los instrumentos contractuales previstos a estos efectos por el contrato que había firmado con el Ministerio iraquí el 30 de enero de 1975 con el fin de obtener un posicionamiento definitivo de las autoridades iraquíes sobre el impago de los créditos. En efecto, con arreglo a la cláusula X de dicho contrato (véase el apartado 2 *supra*), en el supuesto de divergencias sobre la interpretación de sus estipulaciones o de incumplimiento de las obligaciones de él derivadas, las partes contratantes debían tratar de encontrar una solución aceptable de modo concertado y, si no se llegase a una solución, llevar sus discrepancias ante el Planning Board, sin que ello les privase del derecho a someter sus diferencias a los tribunales iraquíes competentes (apartados 1 y 2 de la cláusula X del referido contrato). Como explicó la demandante en la vista de 19 de junio de 1997, el embargo comunitario relativo a la prestación de servicios en Irak y Kuwait, establecido por el Reglamento n° 3155/90, le impedía recurrir a abogados o a representantes jurídicos iraquíes. Sin embargo, si bien no puede excluirse que, habida cuenta de la situación interna de Irak tras el final de la guerra

del Golfo, a las empresas extranjeras les resultaba difícil recurrir a abogados iraquíes para resolver sus diferencias frente a las autoridades iraquíes, no es menos cierto que, en contra de lo alegado por la demandante, tal dificultad no se deriva del Reglamento n° 3155/90, ya que éste sólo prohíbe, en la Comunidad o desde su territorio, la prestación de servicios a personas físicas en Irak o a empresas registradas en dicho país que tuvieran por objeto favorecer la economía de Irak o de Kuwait, pero no la prestación de servicios a terceros en Irak por personas físicas o jurídicas establecidas en este país (artículo 1 del Reglamento).

- 67 Por último, el hecho de que la demandante proponga a las partes demandadas la cesión de los créditos que tiene frente a Irak a cambio del pago de la cantidad correspondiente no permite considerar, a falta de prueba en contrario, que los créditos sean realmente incobrables.
- 68 De lo anterior se infiere que la demandante no ha podido demostrar de modo suficiente con arreglo a Derecho que haya sufrido un perjuicio real y cierto en el sentido de la jurisprudencia citada (véase el apartado 60 *supra*).
- 69 No obstante, aun suponiendo que el perjuicio invocado por la demandante pudiera considerarse «real y cierto», la responsabilidad de la Comunidad por un acto lícito sólo puede generarse si existe una relación directa de causalidad entre el Reglamento n° 2340/90 y dicho perjuicio. Habida cuenta de las particularidades del presente recurso, el Tribunal de Primera Instancia estima que debe examinarse esta hipótesis y verificar la existencia de dicha relación de causalidad en el caso de autos.

Sobre la relación de causalidad

- 70 De las alegaciones de la demandante se desprende que el perjuicio que alega haber sufrido debe ser imputado en último término a la Comunidad en la medida en que

sus créditos son incobrables a causa de la adopción por Irak de la Ley nº 57, siendo ésta una reacción directa y previsible a la adopción del Reglamento nº 2340/90, que le impuso un embargo comercial. Por consiguiente, procede examinar en primer lugar si los créditos que la demandante tiene frente a Irak son incobrables debido a la adopción de la Ley nº 57 y, en caso de respuesta afirmativa, si la adopción de dicha Ley y la posterior negativa de las autoridades iraquíes a pagar los créditos se derivan directamente de la adopción del Reglamento nº 2340/90 (véase la sentencia *International Procurement Services/Comisión*, antes citada, apartado 55).

- 71 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia señala, en primer lugar, que de la exposición de motivos de la Ley nº 57 resulta que su adopción encontraba justificación en la adopción por «determinados Gobiernos» de «decisiones arbitrarias» contra Irak. Ahora bien, debe destacarse que la Ley nº 57 no contiene referencia alguna a la Comunidad Europea ni al Reglamento nº 2340/90. Aun suponiendo que la Ley nº 57 se refiera implícitamente a los Gobiernos de todos los Estados miembros, no cabe duda de que es la Comunidad, y no dichos Gobiernos, la que adoptó el Reglamento nº 2340/90, por el que se impiden los intercambios comerciales entre la Comunidad e Irak.
- 72 Aun en el caso de que la adopción del Reglamento nº 2340/90 por el Consejo debiera interpretarse como una «decisión arbitraria» tomada por «determinados Gobiernos» en el sentido de la Ley nº 57, el Tribunal de Primera Instancia estima que la demandante, en quien recae la carga de la prueba (sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de enero de 1976, *Produits Bertrand*, 40/75, Rec. p. 1, y del Tribunal de Primera Instancia de 24 de septiembre de 1996, *Dreyfus/Comisión*, T-485/93, Rec. p. II-1101, apartado 69), no demuestra de modo suficiente con arreglo a Derecho que la adopción de dicha Ley constituye, en tanto que medida de represalia, una consecuencia objetivamente previsible, en condiciones normales, de la adopción de dicho Reglamento. Además, aunque existiese dicha relación directa de causalidad entre el perjuicio supuestamente sufrido y la adopción de la Ley nº 57, de las actuaciones se desprende que dicha Ley, que entró en vigor el 6 de agosto de 1990, fue derogada finalmente el 3 de marzo de 1991. Por tanto, al menos desde esa fecha no puede considerarse que la Ley nº 57 sea la causa de la negativa a pagar los créditos de la demandante.

- 73 En cualquier caso, aun suponiendo que la Ley nº 57 pueda considerarse consecuencia previsible de la adopción del Reglamento nº 2340/90 o que, a pesar de la derogación de dicha Ley, las autoridades iraquíes se nieguen a pagar los créditos de la demandante como represalia contra el mantenimiento del embargo comunitario, el Tribunal de Primera Instancia estima que el perjuicio invocado no puede atribuirse, en último término, al Reglamento nº 2340/90, sino más bien, como por lo demás alega el Consejo, a la Resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que estableció el embargo contra Irak.
- 74 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia señala que, con arreglo al artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, únicamente los «[Estados] Miembros de las Naciones Unidas» están obligados a aceptar y cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad de esta organización. Sin embargo, si bien es cierto que los Estados miembros de la ONU debían, por su condición de tales, adoptar todas las medidas necesarias para aplicar el embargo comercial contra Irak establecido por la Resolución 661 (1990), no es menos cierto que, para alcanzar este fin, aquellos Estados que además fueran miembros de la Comunidad sólo podían actuar en el marco del Tratado, ya que toda medida de política comercial común, como la instauración de un embargo comercial, es competencia exclusiva de la Comunidad con arreglo al artículo 113 del Tratado. Sobre la base de estas consideraciones se adoptó el Reglamento nº 2340/90, en cuya exposición de motivos se afirma que «la Comunidad y sus Estados miembros han convenido en recurrir a un instrumento comunitario para garantizar una ejecución unificada en la Comunidad de las medidas relativas a los intercambios con Irak y Kuwait decididas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas». Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia estima que, en el caso que se examina, el perjuicio invocado no puede atribuirse a la adopción del Reglamento nº 2340/90, sino a la Resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por la que se estableció el embargo contra Irak. De lo anterior se deduce que la demandante no ha demostrado la existencia de una relación directa de causalidad entre el perjuicio invocado y la adopción del Reglamento nº 2340/90.
- 75 Habida cuenta de las circunstancias especiales del presente asunto, el Tribunal de Primera Instancia estima que también debe examinar la cuestión de si, en el supuesto de que se hubieran cumplido los requisitos de la existencia de un perjuicio y de una relación directa de causalidad, dicho perjuicio podría calificarse de «especial» y «anormal» en el sentido de la jurisprudencia sobre responsabilidad de la Comunidad por un acto lícito, recordada anteriormente (apartado 59).

Sobre la naturaleza del perjuicio

- 76 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que el Tribunal de Justicia, en su sentencia *Compagnie d'approvisionnement y Grands Moulins de Paris/Comisión*, antes citada, desestimó una pretensión de reparación de un perjuicio «anormal y especial» formulada por las demandantes sobre la base de la responsabilidad de la Comunidad por un acto lícito derivada de una «ruptura de la igualdad ante las cargas públicas», fundándose en que «no puede contemplarse una posible responsabilidad por un acto normativo legal en una situación como la del presente caso, habida cuenta de que las medidas adoptadas por la Comisión sólo perseguían paliar, en pro de un interés económico general, las consecuencias que se derivaban, en especial para el conjunto de los importadores franceses, de la decisión nacional de devaluar el franco» (apartados 45 y 46 de la sentencia).
- 77 De igual forma, en su sentencia *Biovilac/CEE*, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que el requisito según el cual la responsabilidad de la Comunidad por un acto normativo ilegal sólo puede generarse cuando el daño alegado supera los límites de los riesgos económicos inherentes a las actividades del sector de que se trate «debería aplicarse *a fortiori* en el supuesto en el que se admitiera en el Derecho comunitario un régimen de responsabilidad sin culpa» (apartado 28 de la sentencia). En el asunto sobre el que recayó esa sentencia, la parte demandante basó su pretensión de indemnización por un acto lícito en los conceptos de «sacrificio especial» (*Sonderopfer*), del Derecho alemán, y de «ruptura de la igualdad ante las cargas públicas» (*rupture de l'égalité devant les charges publiques*), del Derecho francés, principios que también invoca la demandante en el presente recurso.
- 78 En su sentencia *Développement SA y Clemessy/Comisión*, antes citada, el Tribunal de Justicia también desestimó una pretensión de indemnización basada en el principio de responsabilidad sin culpa y declaró que dicho principio, tal y como lo describieron las demandantes, implicaba «que un particular soporte, en beneficio del interés general, una carga que normalmente no le incumbe», circunstancia que, sin embargo, no concurría en ese asunto (apartado 33 de la sentencia).

79 Por último, en la sentencia De Boer Buizen/Consejo y Comisión, antes citada, el Tribunal de Justicia, estimando que el régimen instaurado por las Instituciones comunitarias para aplicar el acuerdo entre la Comunidad y los Estados Unidos de América referente a los intercambios de tubos y conducciones de acero no discriminaba a los productores comunitarios de dichos bienes en relación con los distribuidores y que, por tanto, no se cumplían los requisitos para que se generara la responsabilidad de la Comunidad por un acto ilegal, añadió, sin embargo, que la inexistencia de tal discriminación entre productores y distribuidores comunitarios de los productos mencionados no podría excluir «cierta responsabilidad» de las Instituciones si se confirmase que determinadas empresas «como categoría, deben soportar una parte desproporcionada de las cargas» derivadas de la aplicación del mencionado acuerdo comercial. Según el Tribunal de Justicia, en tal supuesto «las Instituciones comunitarias deberían aportar una solución» (apartados 16 y 17).

80 De la jurisprudencia antes mencionada se desprende que, en el supuesto de que el principio de responsabilidad de la Comunidad por un acto lícito debiera reconocerse en el Derecho comunitario, tal responsabilidad sólo podría generarse si el perjuicio invocado, que ha de ser «efectivo y actual», afectara a una categoría especial de operadores económicos de forma desproporcionada respecto de los demás operadores (perjuicio especial) y superara los límites de los riesgos económicos inherentes a las actividades del sector de que se trate (perjuicio anormal), sin que el acto normativo causante del daño invocado estuviera justificado por un interés económico general (sentencias De Boer Buizen/Consejo y Comisión; Compagnie d'approvisionnement y Grands Moulins de Paris/Comisión, y Biovilac/CEE, antes citadas)

81 Por lo que se refiere al carácter especial del perjuicio invocado, en el sentido de que afecta a una categoría particular de operadores económicos de manera desproporcionada en relación con los demás operadores, el Tribunal de Primera Instancia señala, en primer lugar, que la adopción de la Ley n° 57, a la que, según las alegaciones de la demandante, debería asimilarse cualquier medida de represalia de las autoridades iraquíes que tuviera los mismos efectos, tenía por objeto inmovilizar los «activos» que poseyeran en Irak las empresas establecidas en la Comunidad, así como los «ingresos» que dichos «activos» produjeran. De ello se infiere que no sólo resultaron afectados los créditos de la demandante, sino también los créditos de todas las demás empresas comunitarias aún pendientes de pago cuando el

Reglamento n° 2340/90 estableció el embargo contra Irak. Como señaló la demandante en la vista, los créditos que las empresas comunitarias tenían frente a Irak y que a raíz de la instauración del embargo comunitario contra dicho país se hicieron incobrables y tuvieron que ser cubiertos por garantías estatales ascendieron a 18.000 millones de USD.

- 82 En estas circunstancias, no puede considerarse que la demandante forme parte de una categoría de operadores económicos cuyos intereses patrimoniales hayan sido dañados de manera que los distinga de los demás operadores económicos cuyos créditos se hicieron incobrables como consecuencia del establecimiento del embargo comunitario. Por tanto, no puede pretender haber sufrido un perjuicio particular ni haber hecho un sacrificio especial. Debe añadirse que el hecho de que sus créditos no pudieran cubrirse mediante garantías estatales, porque se derivaban de un contrato celebrado antes de que en Alemania se aplicara un sistema de garantías para riesgos comerciales asumidos en países como Irak —circunstancia expuesta por la demandante en las respuestas escritas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia y en el curso de la vista—, no puede diferenciarla de las empresas que sí se beneficiaron de dichas garantías. En efecto, la demandante no ha demostrado ser la única empresa o pertenecer a una categoría restringida de operadores económicos que no pudieron beneficiarse de la cobertura ofrecida por este tipo de seguros.
- 83 En segundo lugar, por lo que se refiere al carácter anormal del perjuicio invocado, en el sentido de que supera los riesgos económicos inherentes a las actividades económicas del sector de que se trata, el Tribunal de Primera Instancia estima que dichos límites no se sobrepasaron en el caso de autos. En efecto, no se ha refutado que Irak, debido a sus operaciones bélicas contra Irán, iniciadas mucho antes de la invasión de Kuwait el 2 de agosto de 1990, ya era considerado «país de alto riesgo», como han sostenido las partes demandadas sin ser contradichas por la demandante. En este contexto, los riesgos económicos y comerciales derivados de una posible participación de Irak en nuevas operaciones bélicas con países vecinos y de la interrupción del pago de sus deudas por razones de su política exterior constituían riesgos previsibles, inherentes a toda actividad de prestación de servicios en Irak. El hecho de que, como sostiene la demandante, Irak pagara sus deudas, si bien con un retraso considerable, no significa que los riesgos mencionados hubieran desaparecido.

- 84 Esta conclusión se ve confirmada, además, por una carta de 28 de noviembre de 1995, dirigida por el Ministerio Federal de Hacienda a la Comisión, de la que se infiere que el sistema de garantías aplicado en Alemania entre 1980 y 1990 para cubrir los créditos derivados de las exportaciones alemanas a Irak fue suspendido en diversas ocasiones a causa, precisamente, del deterioro de la situación política en Irak.
- 85 De lo anterior resulta que los riesgos derivados de la prestación de servicios en Irak por la demandante formaban parte de los riesgos inherentes a las actividades del sector de que se trata.
- 86 Por último, y en todo caso, debe señalarse que, por una parte, el Reglamento n° 2340/90, suponiendo que sea la causa del perjuicio invocado, como sostiene la demandante, constituye, como se acaba de exponer (véase el apartado 74 *supra*), el cumplimiento en la Comunidad de la obligación que recae sobre sus Estados miembros, por su condición de miembros de la ONU, de aplicar mediante un acto comunitario la Resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que estableció un embargo comercial contra Irak. Por otra parte, es preciso destacar que, como se desprende en especial de la Resolución 661 (1990), el embargo comercial contra Irak se decidió en el marco del «mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» y sobre la base del «derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en respuesta al ataque armado del Irak contra Kuwait, de conformidad con el Artículo 51 de la Carta [de las Naciones Unidas]».
- 87 Pues bien, como declaró el Tribunal de Justicia en su sentencia de 30 de julio de 1996, *Bosphorus* (C-84/95, Rec. p. I-3953), si bien una normativa que tiene por objeto, mediante el establecimiento de un embargo comercial contra un país tercero, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, produce, por definición, efectos que atañen al libre ejercicio de actividades económicas, ocasionando así perjuicios a terceros que no tienen ninguna responsabilidad en cuanto a la situación que condujo a la adopción de las sanciones, no es menos cierto que la importancia de los objetivos perseguidos por tal normativa puede justificar las consecuencias negativas que de ella se deriven para ciertos operadores, aunque sean considerables.

- 88 Por consiguiente, habida cuenta del objetivo de interés general tan fundamental para la comunidad internacional como el consistente en poner fin a la invasión y a la ocupación de Kuwait por Irak y en mantener la paz y la seguridad internacionales en la región, el perjuicio invocado por la demandante, aun cuando debiera calificarse de considerable en el sentido de la sentencia *Bosphorus*, antes citada, no puede generar la responsabilidad de la Comunidad en el presente caso (véanse también la sentencia *Compagnie d'approvisionnement y Grands Moulins de Paris/ Comisión*, antes citada, apartado 46, y las conclusiones del Abogado General Sr. Mayras en el asunto sobre el que recayó dicha sentencia, Rec. pp. 417 y ss., especialmente pp. 425 y 426).
- 89 De todo lo que precede se deduce que la pretensión de indemnización de la demandante, basada en el principio de responsabilidad de la Comunidad por un acto lícito, carece de fundamento y, por tanto, debe ser desestimada.

Sobre la pretensión subsidiaria de indemnización del perjuicio supuestamente sufrido a consecuencia de un acto ilícito

Alegaciones de las partes

Sobre la ilegalidad del Reglamento n° 2340/90

- 90 La demandante alega, con carácter subsidiario, la responsabilidad de la Comunidad por un acto ilícito, en el caso de que el Tribunal de Primera Instancia estime que tiene derecho no a una indemnización correspondiente al valor de mercado de los créditos, sino a la fijación por el legislador comunitario de una indemnización a tanto alzado por el perjuicio sufrido. A este respecto sostiene que, en la medida en que al adoptar el Reglamento n° 2340/90 el legislador comunitario no previó un mecanismo de indemnización de los operadores económicos cuyos créditos frente a Irak fueran a ser incobrables por el establecimiento del embargo contra dicho país, se cumplió el requisito exigido para que la Comunidad incurra en responsabilidad, a saber, la existencia de un acto ilegal, consistiendo la ilegalidad precisamente en el incumplimiento de la obligación de indemnizar o de prever una indemnización de las víctimas de daños causados sin culpa a derechos patrimoniales, lo

que constituye un principio general del Derecho. Según la demandante, en el caso de autos el Consejo y la Comisión infringieron la obligación de ejercer su facultad de apreciación en la materia para determinar una indemnización del 100 %, del 50 % o de otro porcentaje, cometiendo de esta manera un error de apreciación, como por lo demás declaró el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia Carvel y Guardian Newspapers/Consejo, antes citada.

- 91 El Consejo considera que la supuesta omisión ilegal del legislador comunitario, consistente en no prever, al adoptar el Reglamento n° 2340/90, un mecanismo de indemnización de los operadores económicos afectados por las medidas de embargo contra Irak, plantea esencialmente la misma cuestión de fondo que la pretensión de indemnización de la demandante por un perjuicio lícito a sus derechos patrimoniales, equivalente a una expropiación. En ambos casos, se trata de saber si la violación del derecho de propiedad invocada por la demandante constituye una infracción de una norma jurídica de rango superior que genera la responsabilidad de la Comunidad con arreglo al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado. El Consejo considera que la respuesta a dicha cuestión es negativa.
- 92 Según el Consejo, dado que el Reglamento n° 2340/90 es un acto normativo de carácter económico, la responsabilidad de la Comunidad sólo debe generarse en presencia de una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica de rango superior que proteja a los particulares, lo que, sin embargo, no ocurre en el presente caso. Recuerda que, según la jurisprudencia, el ejercicio del derecho de propiedad puede estar sometido a limitaciones, siempre que éstas se inscriban en los objetivos de la Comunidad y no constituyan una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos garantizados (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1989, Schröder HS Kraftfutter, 265/87, Rec. p. 2237). Aun cuando los créditos de la demandante frente a las autoridades iraquíes fueran incobrables con carácter definitivo, el daño que la demandante pudiera haber sufrido no constituye un daño desproporcionado y grave a la esencia de su derecho de propiedad.
- 93 Por otra parte, según el Consejo, en el supuesto de un perjuicio de carácter económico, la Comunidad sólo puede incurrir en responsabilidad extracontractual

cuando, por una parte, la Institución de que se trate, sin invocar un interés económico público superior, no tomó en consideración en modo alguno la situación particular de una categoría diferenciada de operadores económicos (sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1992, Mulder y otros/Consejo, asuntos acumulados C-104/89 y C-37/90, Rec. p. I-3061) y, por otra parte, el daño invocado supera los límites de los riesgos económicos inherentes a las actividades del sector económico de que se trate. En el caso de autos, la demandante sufrió un perjuicio en sus intereses comerciales de modo análogo a cualquier otro operador económico que tuviera créditos frente a Irak o una sociedad establecida en ese país. Además, es sabido que Irak se encontraba en una situación financiera en la que el impago de los créditos originados por transacciones con ese país formaba parte de los riesgos inherentes a estas actividades comerciales. Por último, en el ámbito de la política económica de la Comunidad, los particulares deben soportar, dentro de límites razonables, las consecuencias perjudiciales que un acto normativo pueda tener en sus intereses económicos sin que se les reconozca el derecho a una indemnización (sentencias del Tribunal de Justicia de 25 de mayo de 1978, Bayerische HNL y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, Rec. 1209, apartado 6, y del Tribunal de Primera Instancia de 14 de septiembre de 1995, Antillean Rice Mills y otros/Comisión, asuntos acumulados T-480/93 y T-483/93, Rec. p. II-2305).

- 94 La Comisión sostiene que el fundamento de las alegaciones de la demandante basadas en el carácter supuestamente ilícito del Reglamento n° 2340/90 depende de la existencia del derecho a indemnización que alega en el marco de su pretensión principal, de forma que la inexistencia de tal derecho implica necesariamente la desestimación de su pretensión subsidiaria de indemnización de daños y perjuicios.

Sobre la relación de causalidad y el perjuicio sufrido

- 95 La demandante, el Consejo y la Comisión formulan los mismos motivos y alegaciones sobre el perjuicio invocado y la existencia de una relación de causalidad entre dicho perjuicio y el Reglamento n° 2340/90 que en el marco de la pretensión principal de indemnización por un acto lícito (véanse los apartados 42 a 57 y 58 a 63 *supra*).

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 96 El Tribunal de Primera Instancia señala, con carácter preliminar, que, como subrayó la demandante en su escrito de réplica y en la vista de 19 de junio de 1997, ésta sólo invocó la pretensión subsidiaria de indemnización para el caso en que el Tribunal de Primera Instancia únicamente hubiera reconocido a los operadores económicos, cuyos créditos, como los suyos, fueran incobrables por razón del establecimiento del embargo comercial contra Irak, el derecho a una indemnización a tanto alzado, en vez del derecho a una indemnización correspondiente a la cuantía del valor de mercado de sus créditos (véase el apartado 90 *supra*), la cual constituye el objeto de su pretensión de indemnización principal por un acto lícito.
- 97 En el marco de esta pretensión subsidiaria, la demandante sostiene, en particular, que en el caso de autos se cumplen los requisitos exigidos para que se genere la responsabilidad de la Comunidad por razón del carácter ilegal del Reglamento n° 2340/90, ya que el legislador comunitario, al adoptar dicho Reglamento, no ejerció la facultad de apreciación de que dispone para prever la indemnización del perjuicio que iban a sufrir los operadores económicos por el establecimiento de un embargo comercial contra Irak.
- 98 El Tribunal de Primera Instancia considera que esta pretensión subsidiaria de indemnización de la demandante, formulada en los términos antes mencionados, presupone, como por lo demás han señalado las partes demandadas, la existencia de un derecho de la demandante a ser indemnizada, como reivindica con carácter principal en el marco de pretensión de indemnización por un acto lícito.
- 99 Pues bien, del examen de la pretensión principal de la demandante se desprende que no cabe reconocerle derecho de indemnización alguno, ya que no ha demostrado, en particular, haber sufrido un perjuicio real y cierto. En estas circunstan-

cias, cualquiera que sea la pertinencia de la distinción realizada por la demandante entre un posible derecho a una indemnización correspondiente al valor de mercado de sus créditos y un posible derecho a una indemnización a tanto alzado, por una parte, y en la medida en que ambas pretensiones persiguen la indemnización del mismo perjuicio, por otra parte, debe desestimarse igualmente la pretensión subsidiaria. En consecuencia, al no existir un derecho de indemnización, la demandante tampoco puede alegar que el legislador comunitario no ejerció una facultad de apreciación para adoptar medidas de indemnización en favor de las empresas que se encontraban en la misma situación que ella. En cuanto a la sentencia Carvel y Guardian Newspapers/Consejo, antes citada (apartado 78), invocada a este respecto por la demandante, el Tribunal de Primera Instancia estima que es irrelevante, ya que en ese asunto, a diferencia del caso de autos, una disposición de Derecho derivado comunitario requería efectivamente al Consejo para que ejerciera, en el marco de sus competencias en materia de acceso a sus documentos, su facultad de apreciación a la hora de decidir si estimaba o no las solicitudes recibidas.

100 Por consiguiente, también debe desestimarse la pretensión subsidiaria de indemnización de la demandada por el perjuicio sufrido a consecuencia de un acto ilícito.

101 De lo que precede resulta que el recurso debe ser desestimado en su totalidad.

Costas

102 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiera solicitado. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la parte demandante y habiendo solicitado las partes demandadas su condena en costas, procede condenar en costas a la parte demandante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.
- 2) Condenar en costas a la parte demandante.

Bellamy

Kalogeropoulos

Tiili

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 28 de abril de 1998.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

A. Kalogeropoulos