CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO SAGGIO

presentadas el 14 de julio de 1998 *

1. La Comisión ha interpuesto un recurso ante el Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 181 del Tratado CE, en el cual solicita que se condene a la sociedad inglesa Industrial Refuse & Coal Energy Limited (en lo sucesivo, «Iraco») a restituir los anticipos que le fueron abonados en su momento para la realización de un proyecto previsto en un contrato que fue resuelto unilateralmente por la Comisión debido a su incumplimiento por la demandada.

La demandante solicita en particular que se condene a Iraco a abonarle la cantidad de 242.243 ECU, además de los intereses de demora calculados a razón del 8,15 % anual a partir del 20 de octubre de 1993, así como al pago de las costas.

Hechos

El contrato celebrado entre las partes

2. El 9 de julio de 1987, la Comunidad Económica Europea, representada por la Comisión, celebró un contrato con Iraco que tenía por objeto la realización de un proyecto experimental destinado a convertir una estación transformadora de residuos en una central generadora de energía eléctrica a partir de residuos urbanos sin elaborar (en lo sucesivo, «contrato»).

3. El artículo 13 del contrato contiene una cláusula compromisoria a tenor de la cual las partes acordaban someterse a la jurisdicción del Tribunal de Justicia para cualquier litigio sobre la validez, la interpretación o la ejecución del citado contrato. A tenor de la intención manifestada por las partes contratantes, la Ley aplicable al contrato es la inglesa. [1]

4. Según el contrato, Iraco se comprometía a realizar las obras necesarias para la ejecución del proyecto antes del mes de agosto de 1989 y la Comisión, por su parte, se obligaba a conceder a Iraco una aportación financiera que representaba el 26,2 % del coste efectivo del proyecto, sin poder sobrepasar un límite máximo de 636.612 ECU. En cualquier caso,

* Lengua original: italiano.

1 — Véase el artículo 14 del contrato.

las cantidades anticipadas por la Comisión se consideraban restituibles hasta el momento de la aprobación del informe final y del estado de los gastos.

5. A tenor del artículo 6 del contrato, Iraco se hacía enteramente responsable de las pérdidas, daños o perjuicios que pudiera sufrir en la ejecución del contrato. El artículo 7 siguiente imponía la forma escrita para cualquier modificación introducida en el contrato.

6. Finalmente, conforme al artículo 9, cada una de las partes contratantes podía resolver el contrato, con un preaviso de dos meses, en el supuesto de que hubiera dejado de tener interés su ejecución. En tal caso, si las cantidades abonadas hasta este momento por la Comisión sobrepasaban los gastos efectivamente realizados por la otra parte contratante y que cumplían los requisitos para ser financiados por la Comisión, dicha parte contratante se hallaba obligada a reembolsar a la Comisión la cantidad indebidamente percibida junto con los intereses calculados a partir de la fecha de interrupción de las obras.

El comportamiento de las partes contratantes

7. En cumplimiento del contrato, la Comisión abonó a Iraco dos anticipos por unos importes de 190.984 ECU y de 11.005 ECU respectivamente.

Mediante escrito de 20 de noviembre de 1987, la sociedad informó a la Comisión que se veía obligada a abandonar el emplazamiento inicialmente elegido para la ejecución del proyecto y que la búsqueda de un emplazamiento alternativo iba a retrasar algunos meses la realización de las obras. Después de haber señalado la decepción que sufría en razón del citado retraso, la Comisión, mediante escrito de 29 de noviembre de 1988, aceptó aplazar desde agosto de 1989 hasta septiembre de 1990 la fecha última para la ejecución completa del contrato. Sin embargo, dicho aplazamiento estaba supeditado a que Iraco encontrara un emplazamiento adecuado para la ejecución de las obras y a que las autoridades locales expidieran las autorizaciones necesarias dentro de un plazo máximo de seis meses a partir de la recepción del escrito. En caso contrario, la Comisión haría uso de su derecho a resolver unilateralmente el contrato, conforme a lo dispuesto en el articulo 9 de éste, ya que no podía admitir que los fondos atribuidos siguieran más tiempo sin utilizarse.

8. El 30 de mayo de 1989, al no haberse encontrado aún el emplazamiento para la ejecución del proyecto, la Comisión se dirigió por escrito a Iraco para darle a conocer su intención de resolver el contrato. Esta decisión se vio confirmada después mediante escrito de 23 de agosto de 1989 en el cual la Comisión instaba a Iraco a presentar, antes del 30 de septiembre siguiente, un informe financiero detallado que incluyera un estado de los gastos efectuados para la ejecución del contrato hasta el 15 de diciembre de 1988 y en el que se indicara el importe de los intereses que habían devengado entretanto las cantidades anticipadas por la Comisión.

9. Tan sólo el 15 de mayo de 1990, después de un nuevo requerimiento de la Comisión,

Iraco le envió un informe en el cual se exponían, por una parte, las razones que habían justificado que no se hubiera terminado el proyecto y, por otra parte, el estado de los gastos realizados en el marco de la ejecución del contrato.

10. La Comisión encargó a una sociedad independiente que procediera a un control técnico y financiero de los gastos efectuados por Iraco. A continuación, la Comisión comunicó a Iraco los resultados de la auditoría mediante escrito de 4 de agosto de 1993, en el cual la citada Institución señalaba un saldo a su favor de 242.234 ECU, cuyo reembolso le reclamaba en un plazo de dos meses. El 12 de octubre siguiente, la Comisión envío a Iraco la correspondiente nota de adeudo.

11. Mediante escrito de 18 de agosto de 1993, Iraco manifestó su disconformidad con el hecho de tener que reembolsar las cantidades recibidas en concepto de anticipo y reclamó, por su parte, a la Comisión que le pagara la cantidad de 636.612 ECU como compensación por la ejecución de obras adicionales, así como en concepto del perjuicio irrogado y del lucro cesante derivado de la resolución del contrato. Iraco reclamaba además el pago de un millón de ECU como reparación del perjuicio que le irrogó el comportamiento difamatorio observado por algunos funcionarios de la Comisión con motivo de una reunión entre las partes.

El procedimiento

12. Conforme a la cláusula compromisoria, la Comisión formuló una demanda ante el Tribunal de Justicia solicitando que se condenara a Iraco a pagarle la cantidad de 242.234 ECU, además de los intereses de demora calculados a razón del 8,15 % anual a partir del 20 de octubre de 1993.

13. La sociedad demandada compareció en juicio presentando un documento denominado «escrito de contestación y reconvención», en el cual se oponía a la pretensión de restitución de las cantidades abonadas en su momento, formulada por la Comisión, y pretendía que se condenara a esta última a pagarle la cantidad de 445.174 ECU, en concepto de reparación de los perjuicios que le irrogó el hecho de haber incurrido la Comisión en distintos incumplimientos del contrato, y la cantidad de un millón de ECU como resarcimiento del perjuicio comercial sufrido durante el período comprendido entre 1987 y 1996. [2]

En lo relativo al fondo del asunto

14. La pretensión de restitución deducida por la Comisión es fundada y debe ser estimada. Por el contrario, la relativa a los intereses debe ser estimada sólo en parte, según se expondrá después.

2 — La pretensión de la Comisión tendente a que se declare la inadmisibilidad del escrito de contestación y, por consiguiente, a conseguir una sentencia en rebeldía con arreglo al artículo 94 del Reglamento de Procedimiento, fue desestimada: véase el auto de 23 de septiembre de 1997, Comisión/Iraco (C-337/96, no publicado en la Recopilación).

15. En opinión de la Comisión, el incumplimiento del contrato que se reprocha a Iraco consiste en el hecho de haber tardado ésta en encontrar el emplazamiento adecuado para la realización del proyecto, privando de esta forma a la Administración comunitaria de todo interés en la continuación de la relación contractual y su resolución, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del contrato, se halla, por consiguiente, justificada, lo cual tiene como consecuencia la restitución de las cantidades anticipadas, junto con los intereses previstos en el contrato, y deducidos los gastos realizados efectivamente por Iraco y que cumplan los requisitos para ser financiados por la Comisión.

16. Por el contrario, la parte demandada alega que la Comisión no ha respetado las obligaciones contractuales que le incumben desde dos puntos de vista.

En primer lugar, la Comisión impidió que se alcanzaran las finalidades del contrato al hacer «técnicamente ilegal» [3] el proyecto que debía realizarse. Más en concreto, el comportamiento que se imputa a la Comisión consiste en que ésta entró en contacto en 1987 con las autoridades británicas competentes en materia de política del medio ambiente y, en un plano más general, emprendió estudios con vistas a la adopción de una Directiva más rigurosa en materia de protección del medio ambiente y referente a las características de las instalaciones de incineración de los residuos.

17. El comportamiento ilícito de la Comisión alcanzó después su punto culminante con la adopción de la Directiva 89/369/CEE del Consejo, de 8 de junio de 1989, relativa a la prevención de la contaminación atmosférica procedente de nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales. [4] Efectivamente, los valores máximos de emisión establecidos por la normativa comunitaria son inferiores a los previstos en el proyecto y, desde un punto de vista más general, la Directiva dicta unas normas uniformes para la construcción de las instalaciones de incineración que no son compatibles con el proyecto previsto en el contrato.

18. En consecuencia, Iraco decidió hacer todo lo que estuviera en sus manos, retrasando de esta forma la culminación de la obra, con el fin de hacer compatible el proyecto con lo dispuesto en la Directiva, la cual debe asimilarse a una modificación introducida por escrito en el contrato, con arreglo al artículo 7 de este último.

19. En segundo lugar, la Comisión incumplió las obligaciones contractuales al haber comunicado a un tercero, KTI Energy Inc., las medidas que tenía la intención de adoptar por lo que se refiere al contrato celebrado con Iraco. La parte demandada se refiere en particular a un escrito de 12 de junio de 1989, que figura entre los autos, mediante el cual la Comisión indicó, en respuesta a una solicitud de la propia KTI Energy Inc., que no podía

3 — Véase el punto 10 del escrito de contestación.

4 — DO L 163, p. 32.

considerarse la posibilidad de que esta última participara en el proyecto, ya que el contrato de que se trata estaba a punto de ser resuelto.

20. Por el contrario, la tercera y última de las alegaciones expuestas por la parte demandada parece invocar la responsabilidad extracontractual de la Comisión, ya que cuestiona el comportamiento de un funcionario de esta Institución que afirma difamó a un responsable de Iraco en una reunión. Señala que esta circunstancia provocó el fracaso de la participación del consorcio integrado, además de por Iraco, por otras sociedades, en la realización de otro proyecto, por lo demás sin relación con las disposiciones de que se trata en el presente caso.

21. No parece convincente ninguna de las alegaciones expuestas por la parte demandada.

Por lo que se refiere a la adopción de la Directiva 89/369, y a los trabajos preparatorios relacionados con ella, procede señalar en primer lugar el error en que incurre Iraco, cuando confunde la actividad desplegada por la Comisión, por una parte, como contratista de Derecho privado y, por otra parte, como organismo llamado a contribuir a la elaboración de las disposiciones comunitarias. Efectivamente, aun suponiendo que la Directiva hubiera establecido normas imperativas que pudieran introducir una modificación heterónoma en el contenido del contrato, sin embargo, este dato no puede implicar una responsabilidad de la Comisión por incumplimiento de sus propias obligaciones contractuales.

22. En cualquier caso, la Directiva 89/369 no tiene ninguna incidencia sobre las obligaciones contractuales de las partes, por las razones que después se exponen.

A. La Directiva, adoptada el 8 de junio de 1989, habría debido ser ejecutada por los Estados miembros antes del 1 de diciembre de 1990. Habida cuenta asimismo del aplazamiento convenido por las partes, el proyecto previsto en el contrato habría debido realizarse a más tardar antes de septiembre de 1990, y el emplazamiento de las instalaciones hubiera debido fijarse, a más tardar, antes de mayo de 1989. De esto se desprende que el retraso incurrido por Iraco en la determinación del emplazamiento adecuado para la ejecución del proyecto, y que dio origen a la resolución del contrato, es anterior incluso a la adopción de la Directiva y, por lo tanto, no puede considerarse como una consecuencia de esta adopción.

B. Las medidas previstas en el artículo 2 de la Directiva se aplican exclusivamente a las nuevas instalaciones de incineración. El punto 5 del artículo 1 de la Directiva las define como las instalaciones cuya autorización de explotación se conceda a partir del 1 de diciembre de 1990. Por consiguiente, la instalación que es objeto de las cláusulas del contrato, que debe realizarse a más tardar en septiembre de 1990, en ningún caso estuvo sujeta al nuevo régimen.

C. La Directiva no puede ser considerada como una modificación escrita introducida en el contrato, con arreglo al artículo 7 de éste,

por la mera razón de que, en su calidad de acto normativo, dicha norma no fue negociada por las partes contratantes.

23. Por lo que se refiere a la segunda imputación, basada en el incumplimiento de la obligación de confidencialidad, debo observar, en primer lugar, que, en virtud del artículo 11 del contrato, dicha obligación no era exigible más que en relación con determinadas informaciones, precisamente las transmitidas por Iraco a la Comisión y relativas a los acontecimientos de interés para la ejecución del contrato, así como a los resultados industriales y comerciales del proyecto.

En el presente caso, Iraco reprocha a la Comisión haber comunicado a la sociedad KTI Energy, mediante escrito de 12 de junio de 1989, las medidas que iba a adoptar en un futuro. En realidad, este escrito no es sino la respuesta a una solicitud de participación de KTI Energy en el proyecto en su condición de contratante asociado a Iraco. Se trata de una respuesta negativa, motivada por la resolución del contrato resultante del hecho de no haberse encontrado un emplazamiento para la instalación. Ahora bien, en esta comunicación, no cabe vislumbrar ningún incumplimiento de la obligación de confidencialidad impuesta en el artículo 11, ya que ésta no versa sobre ninguna de las circunstancias contempladas en esta cláusula. Máxime si se considera que KTI Energy e Iraco eran socios de un consorcio común constituido con vistas a la realización del proyecto y que, por consiguiente, la Comisión podía presumir legítimamente que KTI Energy sería debidamente informada acerca de la suerte reservada al contrato.

24. Por lo que se refiere a la tercera imputación, basada en el supuesto comportamiento difamatorio de un funcionario de la Comisión en detrimento de Iraco y de uno de sus responsables, antes incluso de subrayar que la citada imputación es una mera afirmación formulada por la demandada, no apoyada por ningún medio de prueba y que la demandante cuestiona, es forzoso declarar la inadmisibilidad de la demanda de daños y perjuicios, dado que se trata de una pretensión basada en circunstancias que no guardan relación con el contrato objeto del presente asunto, sino, a lo sumo, mera e indirectamente ocasionadas por la ejecución de dicho contrato. Efectivamente, la eventual difamación por un funcionario de la Comisión podría dar lugar a una responsabilidad extracontractual de la Comunidad, que escapa a la competencia del Tribunal de Justicia, en la forma que la define en el presente caso la cláusula compromisoria, en virtud de la cual el Tribunal de Justicia puede conocer únicamente de los litigios sobre la validez, la interpretación o el cumplimiento del contrato. [5]

25. De las consideraciones anteriores se desprende que debe desestimarse por infundada la reconvención de Iraco, en la medida en que pretende conseguir de la Comisión la reparación de los perjuicios irrogados por ésta debido al incumplimiento de las obligaciones contractuales que le incumben. Por el contrario, debe declararse la inadmisibilidad de la pretensión tendente a conseguir de la Comisión la reparación de los daños provocados por ésta debido a unos comportamientos que no pueden vincularse al cumplimiento de

5 — La competencia del Tribunal de Justicia basada en una cláusula compromisoria debe interpretarse en sentido restrictivo, únicamente con arreglo a las disposiciones comunitarias, sin que pueda revestir importancia el Derecho nacional que rige el contrato: véase la sentencia de 18 de diciembre de 1986, Comisión/Zoubek (426/85, Rec. p. 4057), apartados 10 y 11.

las obligaciones contractuales y que tampoco presentan una relación directa con éstas por cuanto dicha pretensión escapa a la competencia del Tribunal de Justicia. [6]

26. Puesto que ha quedado acreditado que Iraco ha incumplido injustificadamente sus propias obligaciones contractuales y, principalmente, la que resulta básica, de encontrar un emplazamiento adecuado para la ejecución del proyecto, está justificada la resolución del contrato conforme a lo previsto en su artículo 9.

En casos similares, el propio artículo 9 obliga a verificar los importes abonados por la Comisión y los costes efectivamente soportados por el contratante para la realización del proyecto; a este último se le obliga a restituir a la Comisión la cantidad que haya podido percibir indebidamente, con los intereses.

27. La evaluación del importe que debe restituirse, en la forma que resulta del control al que procedió una sociedad de auditoría independiente, a petición de la Comisión, no es realmente cuestionada por la parte demandada, la cual se limita a evocar las circunstancias «trágicas», [7] imputables a la Comisión, que privaron a Iraco de su reputación, de sus beneficios y de su actividad comercial.

Los gastos efectuados por Iraco fueron evaluados en la cantidad de 32.151 UKL. En virtud de lo previsto en el contrato (artículo 3), la Comisión habría debido financiar el 26,2 % del coste efectivo, es decir, 10.551 ECU. La Comisión abonó anticipos que ascienden a 201.989 ECU. Por consiguiente, la cantidad que deberá reembolsarse en concepto de principal corresponderá a la diferencia, es decir, 191.438 ECU, incrementada con los intereses calculados conforme al contrato.

El artículo 9 del contrato prevé que los intereses se devengarán a partir de la fecha en que las obras hayan terminado o se hayan interrumpido. Puesto que las partes no han aclarado cuál fue de hecho la fecha en que se interrumpieron las obras, parece razonable referirse a la fecha de resolución del contrato, el 23 de octubre de 1989. Por consiguiente, a la cantidad de 191.438 ECU deberán añadirse los correspondientes intereses a razón del 8,15 % a partir del 23 de octubre de 1989 hasta el 23 de noviembre de 1990, fecha a la que la propia Comisión limita el período durante el cual se devengan los intereses.

De lo anterior se desprende que Iraco se halla obligada a reembolsar a la Comisión la cantidad de 208.340 ECU, que comprenda

6 — El motivo que tiene un «fundamento extracontractual» está excluido del ámbito de aplicación de la cláusula compromisoria y su examen no está comprendido dentro de la competencia del Tribunal de Justicia: véase la sentencia de 5 de marzo de 1991, Grifoni/CECA (C-330/88, Rec. p. I-1045), apartado 20. Procede aceptar la inadmisión de la reconvención cuando no deriva del contrato que contiene la cláusula compromisoria ni tampoco guarda relación directa con las obligaciones que emanan de dicho contrato: véase la sentencia de 20 de febrero de 1997, IDE/Comisión (C-114/94, Rec. p. I-803), apartado 82.

7 — Véase el punto 29 del escrito de contestación.

los intereses devengados hasta el 23 de noviembre de 1990.

La cantidad adeudada fue reclamada definitivamente por la Comisión mediante el envío de una nota de adeudo fechada el 12 de octubre de 1993 y que Iraco recibió, a más tardar, el 20 de octubre siguiente, según se desprende del escrito que ésta envió a la Comisión en la misma fecha. Al no haberse efectuado ningún pago, a partir de este momento, se devengan intereses sobre el importe antes citado, al tipo previsto en el contrato.

Con la única excepción del cómputo de los intereses, el cálculo que fue comunicado a Iraco mediante escrito de 4 de agosto de 1993, parece exento de errores, por lo que procede estimar la pretensión de condena formulada por la Comisión, dentro de los límites precisados anteriormente.

28. Al haber sido desestimados los motivos formulados por Iraco y al haberlo solicitado así la Comisión, procede condenar en costas a la parte demandada, conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento.

29. Por consiguiente, a la luz de las consideraciones precedentes propongo al Tribunal de Justicia que:

— Condene a la sociedad Industrial Refuse & Coal Energy Ltd a abonar a la Comisión la cantidad de 208.340 ECU, además de los intereses calculados a razón del 8,15 % anual a partir del 20 de octubre de 1993.

— Desestime la reconvención de la sociedad Industrial Refuse & Coal Energy Ltd tendente a que se condene a la Comisión a reparar los perjuicios causados por la adopción de la Directiva, así como por el incumplimiento de la obligación de confidencialidad prevista en el contrato.

— Declarar la inadmisibilidad de la reconvención de la sociedad Industrial Refuse & Coal Energy Ltd encaminada a que se condene a la Comisión a reparar los perjuicios causados por el comportamiento difamatorio de un funcionario de la Comisión.

— Condene en costas a la sociedad Industrial Refuse & Coal Energy Ltd.