

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
de 10 de julio de 2003 \*

En el asunto C-15/00,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada inicialmente por los Sres. C.W.A. Timmermans, H.P. Hartvig y C. Gómez de la Cruz, y posteriormente por los Sres. J.-L. Dewost, H.P. Hartvig y C. Gómez de la Cruz, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

apoyada por

**Reino de los Países Bajos**, representado inicialmente por el Sr. M.A. Fierstra, y posteriormente por la Sra. J. van Bakel, en calidad de agentes,

por

**Parlamento Europeo**, representado por los Sres. J. Schoo y H. Duintjer Tebbens, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

y por

**Consejo de la Unión Europea**, representado por la Sra. J. Aussant y por los Sres. F. van Craeynest y F. Anton, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes coadyuvantes,

\* Lengua de procedimiento: francés.

COMISIÓN / BEI

contra

**Banco Europeo de Inversiones**, representado inicialmente por el Sr. A. Morbilli, y posteriormente por el Sr. E. Uhlmann, en calidad de agentes, asistidos por M<sup>e</sup> A. Barav, avocat y Barrister,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión del Comité de Dirección del Banco Europeo de Inversiones, de 10 de noviembre de 1999, relativa a la cooperación con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, los Sres. J.-P. Puissochet, M. Wathelet y R. Schintgen, Presidentes de Sala, y los Sres. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola (Ponente), P. Jann y V. Skouris, las Sras. F. Macken y N. Colneric y los Sres. S. von Bahr y A. Rosas, Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;  
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado el informe para la vista;

I - 7343

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 3 de julio de 2002, en la que la Comisión estuvo representada por el Sr. M. Petite, en calidad de agente; el Reino de los Países Bajos, por el Sr. N. Bel, en calidad de agente; el Parlamento, por los Sres. J. Schoo y H. Duintjer Tebbens; el Consejo, por la Sra. J. Aussant y los Sres. F. van Craeynest y F. Anton, y el Banco Europeo de Inversiones, por M<sup>e</sup> A. Barav;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de octubre de 2002;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 19 de enero de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas solicitó, con arreglo al artículo 237 CE, letra b), y subsidiariamente con arreglo al artículo 230 CE, la anulación de la Decisión del Comité de Dirección del Banco Europeo de Inversiones, de 10 de noviembre de 1999, relativa a la cooperación con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).
- 2 Mediante autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2000, se admitió la intervención del Reino de los Países Bajos, del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

## Marco jurídico

### *Derecho primario*

- 3 Según el artículo 237 CE, letras b) y c):

«El Tribunal de Justicia será competente, dentro de los límites que a continuación se señalan, para conocer de los litigios relativos:

[...]

- b) a los acuerdos del Consejo de Gobernadores del Banco [Europeo de Inversiones (en lo sucesivo, "BEI")]. Cualquier Estado miembro, la Comisión y el Consejo de Administración del [BEI] podrán interponer recurso en esta materia, en las condiciones previstas en el artículo 230;
- c) a los acuerdos del Consejo de Administración del [BEI]. Sólo podrán interponer recurso contra tales acuerdos los Estados miembros o la Comisión, en las condiciones establecidas en el artículo 230 y únicamente por vicio de forma en el procedimiento previsto en los apartados 2, 5, 6 y 7 del artículo 21 [del Protocolo sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones, anejo al presente Tratado (en lo sucesivo, "Estatutos del BEI")].»

4 A tenor del artículo 280 CE, apartados 1 a 4:

«1. La Comunidad y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Comunidad mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros.

2. Los Estados miembros adoptarán para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad las mismas medidas que para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros.

3. Sin perjuicio de otras disposiciones del presente Tratado, los Estados miembros coordinarán sus acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Comunidad contra el fraude. A tal fin, organizarán, junto con la Comisión, una colaboración estrecha y regular entre las autoridades competentes.

4. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Tribunal de Cuentas, adoptará las medidas necesarias en los ámbitos de la prevención y lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad con miras a ofrecer una protección eficaz y equivalente en los Estados miembros. Dichas medidas no se referirán a la aplicación de la legislación penal nacional ni a la administración nacional de la justicia.»

5 El artículo 183 A EA dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros adoptarán las mismas medidas para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad que las que adopten para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros.»

Sin perjuicio de otras disposiciones del presente Tratado, los Estados miembros coordinarán sus acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Comunidad contra el fraude. A tal fin, organizarán, con la ayuda de la Comisión, una colaboración estrecha y regular entre los servicios competentes de sus administraciones.»

6 Según el artículo 203 EA:

«Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes.»

7 El artículo 9 CE prevé lo siguiente:

«Se crea un Banco Europeo de Inversiones que actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuyen el presente Tratado y los Estatutos anejos.»

8 A tenor del artículo 266 CE, párrafos primero y segundo:

«El [BEI] tendrá personalidad jurídica.

Serán miembros del [BEI] los Estados miembros.»

9 El artículo 267 CE dispone lo siguiente:

«El [BEI] tendrá por misión contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado común en interés de la Comunidad, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos. A tal fin, el Banco facilitará, mediante la concesión de préstamos y garantías y sin perseguir fines lucrativos, la financiación, en todos los sectores de la economía, de los proyectos siguientes:

[...]

En el cumplimiento de su misión, el [BEI] facilitará la financiación de programas de inversión en combinación con acciones de los fondos estructurales y otros instrumentos financieros de la Comunidad.»

10 A tenor del artículo 248 CE, apartados 1 y 3:

«1. El Tribunal de Cuentas examinará las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad. Examinará también las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de cualquier organismo creado por la Comunidad en la medida en que el acto constitutivo de dicho organismo no excluya dicho examen.

[...]

3. El control se llevará a cabo sobre la documentación contable y, en caso necesario, en las dependencias correspondientes de las otras instituciones de la Comunidad, en las dependencias de cualquier órgano que gestione ingresos o gastos en nombre de la Comunidad y en los Estados miembros, incluidas las dependencias de cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto. [...]

Las otras instituciones de la Comunidad, cualquier órgano que gestione ingresos o gastos en nombre de la Comunidad, cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto y las instituciones nacionales de control o, si éstas no poseen las competencias necesarias, los servicios nacionales competentes, comunicarán al Tribunal de Cuentas, a instancia de éste, cualquier documento o información necesarios para el cumplimiento de su misión.

Respecto a la actividad del [BEI] en la gestión de los ingresos y gastos de la Comunidad, el derecho de acceso del Tribunal a las informaciones que posee el



[BEI] se regirá por un acuerdo celebrado entre el Tribunal, el [BEI] y la Comisión. En ausencia de dicho acuerdo, el Tribunal tendrá, no obstante, acceso a las informaciones necesarias para el control de los ingresos y gastos de la Comunidad gestionados por el [BEI].»

- 11 Según el artículo 4, apartado 1, de los Estatutos del BEI:

«1. El [BEI] tendrá un capital [...] suscrito por los Estados miembros [...]

[...]

Los Estados miembros sólo serán responsables hasta el importe de su cuota de capital suscrito y no desembolsado.»

- 12 El artículo 8 de los mismos Estatutos dispone lo siguiente:

«El [BEI] será administrado y dirigido por un Consejo de Gobernadores, un Consejo de Administración y un Comité de Dirección.»

13 El artículo 14 de dichos Estatutos prevé:

«1. Un Comité, compuesto por tres miembros nombrados por el Consejo de Gobernadores en razón de su competencia, comprobará cada año la regularidad de las operaciones y de los libros del [BEI].

2. Dicho Comité confirmará que el balance y la cuenta de pérdidas y ganancias concuerdan con los asientos contables y que reflejan exactamente la situación del [BEI], tanto respecto del activo como del pasivo.»

14 A tenor del artículo 20 de los Estatutos del BEI:

«En sus operaciones de préstamo y garantía, el [BEI] deberá observar los principios siguientes:

1. Velará por que sus fondos sean utilizados de la forma más racional posible, en interés de la Comunidad.

Sólo podrá conceder préstamos o garantizar empréstitos:

[...]

- b) [...] cuando la ejecución del proyecto contribuya al incremento de la productividad económica en general y favorezca la consecución del mercado común.

[...]»

### *Derecho derivado*

- <sup>15</sup> La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (en lo sucesivo, «OLAF») fue creada por la Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom, de la Comisión, de 28 de abril de 1999 (DO L 136, p. 20), adoptada sobre la base del artículo 162 del Tratado CE (actualmente artículo 218 CE), en el artículo 16 del Tratado CECA y en el artículo 131 del Tratado CEEA.
- <sup>16</sup> El artículo 2 de la Decisión 1999/352, que define las funciones de la OLAF, dispone en su apartado 1 lo siguiente:

«La [OLAF] ejercerá las competencias de la Comisión en materia de investigaciones administrativas externas, con el fin de reforzar la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de las Comunidades, así como a efectos de la lucha contra el fraude referente a cualquier otro hecho o actividad por parte de operadores que constituya una infracción de las disposiciones comunitarias.

La [OLAF] se encargará de efectuar investigaciones administrativas internas cuya finalidad será:

- a) luchar contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de las Comunidades;
  
- b) indagar los hechos graves, ligados al desempeño de actividades profesionales, potencialmente constitutivos de un incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios y agentes de las Comunidades, que puedan dar lugar a diligencias disciplinarias y, en su caso, penales o un incumplimiento de las obligaciones análogas de los miembros de las instituciones y órganos, de los directivos de los organismos o de los miembros del personal de las instituciones, órganos y organismos no sometidos al Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas o al régimen aplicable a otros agentes de las mismas.

La [OLAF] ejercerá las correspondientes competencias de la Comisión, según vienen definidas por las disposiciones establecidas dentro del marco, los límites y las condiciones fijados por los Tratados.

La Comisión o las demás instituciones, órganos u organismos podrán encargar a la [OLAF] misiones de investigación en otros ámbitos.»

17 A tenor del artículo 3 de la Decisión 1999/352:

«La [OLAF] ejercerá las competencias de investigación contempladas en el apartado 1 del artículo 2 con total independencia. En el ejercicio de estas competencias, el Director de la [OLAF] no solicitará ni aceptará instrucciones de la Comisión, de ningún Gobierno ni de ninguna otra institución, órgano u organismo.»

18 El artículo 4 de la Decisión prevé:

«Se crea un Comité de vigilancia cuya composición y competencias serán determinadas por el legislador comunitario. Este Comité controlará periódicamente la ejecución de la función de investigación de la [OLAF].»

19 Según el artículo 5 de la Decisión 1999/352:

«1. La [OLAF] estará dirigida por un Director designado por la Comisión, previa concertación con el Parlamento Europeo y el Consejo, por un período de cinco años, que podrá renovarse por una vez. [...]

2. La Comisión ejercerá, respecto del Director, las competencias conferidas a la Autoridad Facultada para Proceder a los Nombramientos. Las medidas adoptadas en virtud de los artículos 87, 88 y 90 del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas deberán ser objeto de una decisión motivada de la Comisión, previa consulta al Comité de vigilancia. Dicha decisión se comunicará a título informativo al Parlamento Europeo y al Consejo.»

20 A tenor del artículo 6 de la Decisión 1999/352:

«1. El Director ejercerá, respecto al personal de la [OLAF], las competencias conferidas por el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas a la Autoridad Facultada para Proceder a los Nombramientos y por el régimen

aplicable a otros agentes de dichas Comunidades a la Autoridad Facultada para Celebrar los Contratos. [...]

2. Previa consulta al Comité de vigilancia, el Director remitirá a su debido tiempo al Director General del Presupuesto un anteproyecto de presupuesto, que se consignará en la línea específica del presupuesto general anual relativa a la [OLAF].

3. El Director ejercerá la función de ordenador a los efectos de la ejecución de la línea presupuestaria específica de la parte A del presupuesto relativa a la [OLAF] y de las líneas específicas relativas a la lucha contra el fraude de la parte B. [...]

4. Las decisiones de la Comisión relativas a su organización interna serán aplicables a la [OLAF] siempre que sean compatibles con las disposiciones adoptadas por el legislador comunitario con relación a la [OLAF], con la presente Decisión y con las disposiciones de aplicación de ésta.»

21 En virtud del artículo 7 de la Decisión 1999/352, dicha Decisión «surtilá efecto en la fecha de entrada en vigor del Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las investigaciones efectuadas por la [OLAF]».

22 Los Reglamentos (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO L 136, p. 1), y (Euratom) n° 1074/1999 del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO L 136, p. 8), fueron adoptados sobre la base de los artículos 280 CE y 203 EA, respectivamente.

23 Los cuatro primeros considerandos de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 enuncian lo siguiente:

«1) Considerando que las instituciones y los Estados miembros conceden gran importancia a la protección de los intereses financieros de las Comunidades y a la lucha contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal cometidos en detrimento de los intereses financieros comunitarios; [...]

2) Considerando que la protección de los intereses financieros de las Comunidades no sólo se refiere a la gestión de los créditos presupuestarios, sino que también se extiende a cualquier medida que afecte o pueda afectar a su patrimonio;

3) Considerando que es necesario utilizar todos los medios disponibles para alcanzar estos objetivos, en particular desde el punto de vista de la misión de investigación encomendada a nivel comunitario [...];

4) Considerando que, para reforzar los medios de lucha contra el fraude, la Comisión, respetando el principio de autonomía de organización interna de cada institución ha creado en su seno [...] la [OLAF], un servicio encargado de efectuar investigaciones administrativas contra el fraude; que ha dotado a [la OLAF] de total independencia en el ejercicio de su función investigadora.»

24 El séptimo considerando de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 precisa que, «habida cuenta de la necesidad de intensificar la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de las Comunidades, la [OLAF] debe poder efectuar investigaciones internas en todas las instituciones, órganos u organismos creados por los Tratados CE y Euratom o sobre la base de los mismos».

- 25 El décimo considerando de esos mismos Reglamentos indica que las investigaciones de la OLAF «deben efectuarse de conformidad con el Tratado y, en particular, con el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas, respetando el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el Régimen aplicable a otros agentes de las mismas [...], denominado “el Estatuto” [por el presente Reglamento], y respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales y, en particular, el principio de equidad, el derecho de la persona implicada a manifestarse sobre los hechos que le afectan y el derecho a que sólo los elementos con valor probatorio puedan constituir la base de las conclusiones de una investigación». Aquel considerando afirma asimismo que, «a tal fin, las instituciones, órganos y organismos habrán de establecer las normas y condiciones y modalidades de realización de las investigaciones internas».
- 26 A tenor del duodécimo considerando de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999, «a fin de garantizar la independencia de la [OLAF] a la hora de ejecutar las tareas que le confía el presente Reglamento, conviene atribuir a su Director competencias para iniciar una investigación por iniciativa propia».
- 27 Según el decimoctavo considerando de dichos Reglamentos, «las investigaciones administrativas deben realizarse bajo la dirección del Director de la [OLAF], con plena independencia respecto de las instituciones, órganos y organismos comunitarios y del Comité de vigilancia».
- 28 El considerando vigesimoprimeros de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 precisa que «la atribución de la función de efectuar investigaciones administrativas externas a una [Oficina europea de lucha contra el fraude] independiente respeta plenamente el principio de subsidiariedad» y que «el funcionamiento de una [Oficina europea de lucha contra el fraude] de estas características hace posible una lucha más eficaz contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que perjudique los intereses financieros de las Comunidades y respeta asimismo, por tanto, el principio de proporcionalidad».



- 29 El artículo 1 del Reglamento n° 1073/1999, al igual que el artículo 1 del Reglamento n° 1074/1999 en lo que atañe a la Comunidad Europea de la Energía Atómica, dispone lo siguiente:

«1. A fin de intensificar la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Comunidad Europea, la [OLAF] desempeñará las funciones de investigación conferidas a la Comisión por la normativa comunitaria y los acuerdos vigentes en esos ámbitos.

[...]

3. En el seno de las instituciones, órganos y organismos creados por los Tratados, o sobre la base de los mismos (denominados [por el presente Reglamento] “las instituciones, órganos y organismos”), la [OLAF] efectuará las investigaciones administrativas dirigidas a:

- luchar contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Comunidad Europea;
  
- investigar, a tal fin, los hechos graves, ligados al desempeño de actividades profesionales potencialmente constitutivos de un incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios y agentes de las Comunidades, que puedan dar lugar a diligencias disciplinarias y, en su caso, penales, o un

incumplimiento de las obligaciones análogas de los miembros de las instituciones y órganos, de los directivos de los organismos o de los miembros del personal de las instituciones, órganos y organismos no sometidos al Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y al Régimen aplicable a otros agentes de las mismas.»

30 Según el artículo 2 de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por “investigaciones administrativas” (denominadas [por dicho Reglamento] “las investigaciones”) todos los controles, verificaciones y acciones realizados por los agentes de la [OLAF] en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los artículos 3 y 4, con miras a alcanzar los objetivos definidos en el artículo 1, y de establecer, en su caso, el carácter irregular de las actividades controladas. Estas investigaciones no afectarán a la competencia de los Estados miembros en materia de diligencias penales.»

31 Con el título «Investigaciones internas», el artículo 4 de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 dispone lo siguiente:

«1. En los ámbitos a los que se refiere el artículo 1, la [OLAF] efectuará investigaciones administrativas internas en las instituciones, órganos y organismos (denominadas [por el presente Reglamento] “las investigaciones internas”).

Estas investigaciones internas, se realizarán respetando las normas establecidas por los Tratados, en particular el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, así como el Estatuto, de acuerdo con las normas y condiciones previstas en el presente Reglamento y en las decisiones que adopte cada institución, órgano u organismo. Las instituciones se concertarán sobre el régimen que deberá establecerse para una decisión de este tipo.

2. Siempre y cuando se respeten las disposiciones citadas en el apartado anterior:

- la [OLAF] tendrá acceso, sin mediar preaviso ni plazo, a cualquier información que obre en poder de las instituciones, órganos y organismos, así como a los locales de éstos. La [OLAF] podrá controlar la contabilidad de las instituciones, órganos y organismos. La [OLAF] podrá hacer copias y obtener extractos de cualquier documento y del contenido de cualquier soporte de información que obre en poder de las instituciones, órganos y organismos y, en caso necesario, asumir la custodia de esos documentos o informaciones, para evitar todo riesgo de desaparición.
  
- la [OLAF] podrá pedir a los miembros de las instituciones y órganos, a los directivos de los organismos, así como a los miembros del personal de las instituciones, órganos y organismos que informen oralmente.

[...]

4. Se informará a las instituciones, órganos y organismos cuando agentes de la [OLAF] efectúen una investigación en sus locales, y cuando consulten un documento o pidan una información que obre en poder de los mismos.

5. Cuando las investigaciones revelen que un miembro, directivo, funcionario o agente puede estar implicado personalmente, se informará al respecto a la institución, órgano u organismo al que éste pertenezca.

En los casos que requieran el mantenimiento de un secreto absoluto en beneficio de la propia investigación, o que exijan la utilización de medios de investigación que sean competencia de una autoridad judicial nacional, podrá diferirse dicha información.

6. Sin perjuicio de las normas establecidas en los Tratados, en particular el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, así como de lo dispuesto en el Estatuto, la decisión que apruebe cada institución, órgano u organismo, prevista en el apartado 1, incluirá en particular las disposiciones relativas a:

- a) la obligación que incumbe a los miembros, funcionarios y agentes de las instituciones y órganos, así como a los directivos, funcionarios y agentes de los organismos, de cooperar con los agentes de la [OLAF] y facilitarles la información necesaria;
  
- b) los procedimientos que deberán observar los agentes de la [OLAF] al realizar investigaciones internas, así como a la garantía de los derechos de las personas concernidas por una investigación interna.»

32 El artículo 5, párrafo segundo, de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 prevé:

«Las investigaciones internas se iniciarán por decisión del Director de la [OLAF], adoptada por propia iniciativa o previa petición de la institución, órgano u organismo en cuyo seno deba efectuarse la investigación.»

33 Con el título «Realización de las investigaciones», el artículo 6 de dichos Reglamentos dispone lo siguiente:

«1. El Director de la [OLAF] dirigirá la realización de las investigaciones.

2. Los agentes de la [OLAF] llevarán a cabo sus tareas previa presentación de una habilitación escrita en la que se indicarán su identidad y la calidad en que intervienen.

3. Los agentes de la [OLAF] designados para efectuar una investigación deberán llevar consigo, en todas sus intervenciones, un mandato escrito del Director que indique el objeto de la investigación.

4. Durante los controles y verificaciones *in situ*, los agentes de la [OLAF] adoptarán una actitud acorde con las normas y usos que se imponen a los funcionarios del Estado miembro en cuestión y, en su caso, con el Estatuto, así como con las decisiones contempladas en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 4.

5. Las investigaciones se desarrollarán ininterrumpidamente durante un período de tiempo que deberá ser proporcionado a las circunstancias y a la complejidad del asunto.

6. Los Estados miembros velarán por que sus autoridades competentes, de conformidad con las disposiciones nacionales, presten la asistencia necesaria a los agentes de la [OLAF] para el cumplimiento de su misión. Las instituciones y órganos velarán por que sus miembros y su personal, y los organismos velarán por que sus directivos y su personal, presten la asistencia necesaria a los agentes de la [OLAF] para la realización de su misión.»

34 A tenor del artículo 7 de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999, que lleva por título «Obligación de informar a la [OLAF]»:

«1. Las instituciones, órganos y organismos comunicarán inmediatamente a la [OLAF] cualquier información relativa a posibles casos de fraude o de corrupción, o a cualquier otra actividad ilegal.

2. Las instituciones, órganos y organismos, y los Estados miembros en la medida en que lo permitan sus ordenamientos nacionales, remitirán, a petición de la [OLAF] o por propia iniciativa, cualquier documento o información que obre en su poder en relación con una investigación interna en curso.

[...]

3. Las instituciones, órganos y organismos, y los Estados miembros en la medida en que lo permitan sus ordenamientos nacionales, remitirán asimismo a la [OLAF] cualquier documento e información que obre en su poder, y que se considere pertinente relativo a la lucha contra el fraude, la corrupción, y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de las Comunidades.»

35 El artículo 8 de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 establece algunas normas destinadas a garantizar la confidencialidad y la protección de los datos obtenidos en el marco de las investigaciones.

36 El respectivo artículo 9 de los referidos Reglamentos dispone lo siguiente:

«1. Al término de una investigación efectuada por la [OLAF], ésta elaborará, bajo la autoridad del Director, un informe que incluirá los hechos comprobados, en su caso el perjuicio financiero, y las conclusiones de la investigación, incluidas las recomendaciones del Director de la [OLAF] sobre las medidas a adoptar.

2. Dichos informes se elaborarán teniendo en cuenta los requisitos de procedimiento previstos por la legislación nacional del Estado miembro de que se trate. Los informes así elaborados constituirán elementos de prueba admisibles en los procedimientos administrativos o judiciales del Estado miembro en que resulte necesaria su utilización, en los mismos términos y condiciones que los informes administrativos redactados por los inspectores de las administraciones nacionales. Estarán sujetos a las mismas normas de apreciación que se apliquen a los informes administrativos de los inspectores de las administraciones nacionales y tendrán un valor idéntico a aquéllos.

[...]

4. El informe elaborado a raíz de una investigación interna y cualquier otro documento pertinente sobre la misma se transmitirán a la institución, al órgano o al organismo interesado. Las instituciones, órganos y organismos adoptarán, en relación con las investigaciones internas, las medidas, en particular disciplinarias y judiciales, que procedan en función de sus resultados, e informarán de las mismas al Director de la [OLAF] en un plazo que éste habrá fijado en las conclusiones de su informe.»

37 El respectivo artículo 11 de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 prevé:

«1. El Comité de vigilancia reforzará la independencia de la [OLAF] mediante el ejercicio del control regular de la ejecución de la función de investigación.

[...]

2. El Comité estará compuesto por cinco personalidades externas independientes que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio en sus respectivos países de altas funciones relacionadas con el ámbito de actividades de la [OLAF]. Serán nombradas de común acuerdo por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

[...]

5. En el ejercicio de sus funciones, [los miembros del Comité de vigilancia] no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ninguna institución, órgano u organismo.

[...]

7. El Director transmitirá al Comité de vigilancia, cada año, el programa de actividades de la [OLAF] a que se refiere el artículo 1 del presente Reglamento. El Director mantendrá al Comité regularmente informado de las actividades de la [OLAF], de sus investigaciones, de sus resultados y de las medidas adoptadas en



consecuencia. Cuando una investigación dure más de nueve meses, el Director informará al Comité de vigilancia de las razones que no permiten concluir aún la investigación, así como del plazo previsible necesario para su conclusión. El Director informará al Comité de los casos en los que la institución, el órgano o el organismo interesados no hayan dado curso a las recomendaciones que aquél hubiere formulado. El Director informará al Comité de los casos en los que se precise transmitir información a las autoridades judiciales de un Estado miembro.

8. El Comité de vigilancia elaborará, como mínimo, un informe de actividades anual, que remitirá a las Instituciones. El Comité podrá presentar informes al Parlamento Europeo, Consejo, Comisión y Tribunal de Cuentas sobre los resultados y las medias adoptadas como consecuencia de las investigaciones efectuadas por la [OLAF].»

- 38 El artículo 12 de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 está consagrado al Director de la OLAF. Además de reiterar algunas precisiones ya contenidas en la Decisión 1999/352, en su apartado 3 prevé lo siguiente:

«El Director no solicitará ni aceptará instrucciones de ningún Gobierno ni de ninguna institución, órgano u organismo en el cumplimiento de sus deberes de inicio y realización de investigaciones externas e internas y de elaboración de los informes correspondientes a las mismas. Si el Director considera que una medida adoptada por la Comisión cuestiona su independencia, podrá recurrir contra su institución ante el Tribunal de Justicia.

El Director informará periódicamente al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y al Tribunal de Cuentas de los resultados de las investigaciones efectuadas por la [OLAF], respetando la confidencialidad de éstas, los derechos legítimos de las personas afectadas y, en su caso, todas las disposiciones nacionales aplicables a los procedimientos judiciales.

Dichas instituciones garantizarán el respeto de la confidencialidad de las investigaciones efectuadas por la [OLAF], de los derechos legítimos de las personas afectadas y, en caso de existir procedimientos judiciales, de todas las disposiciones nacionales aplicables a dichos procedimientos.»

39 Según el artículo 14 de esos mismos Reglamentos:

«En espera de que se modifique el Estatuto, todo funcionario u otro agente de las Comunidades podrá presentar al Director de la [OLAF] una reclamación dirigida contra un acto que le sea lesivo, realizado por la [OLAF] en el marco de una investigación interna, de conformidad con las disposiciones previstas en el apartado 2 del artículo 90 del Estatuto. El artículo 91 del Estatuto será aplicable a las decisiones adoptadas respecto de esas reclamaciones.

Las disposiciones precedentes se aplicarán por analogía al personal de las instituciones, órganos y organismos no sujetos al Estatuto.»

40 El 25 de mayo de 1999, el Parlamento, el Consejo y la Comisión celebraron un Acuerdo Interinstitucional relativo a las investigaciones internas efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO L 136, p. 15; en lo sucesivo, «Acuerdo Interinstitucional»). Mediante dicho Acuerdo, las partes convinieron en «adoptar un régimen común que comprende las medidas de ejecución necesarias para facilitar el correcto desarrollo de las investigaciones efectuadas por la [OLAF] en su seno» y en «establecer dicho régimen y hacerlo inmediatamente aplicable mediante la adopción de una decisión interna conforme al modelo anejo al presente Acuerdo, y en no apartarse de dicho modelo, salvo cuando los requisitos específicos que le son propios impongan la necesidad técnica de hacerlo».

- 41 El Acuerdo Interinstitucional establece que «se invita a las demás instituciones, así como a los órganos y organismos creados por los Tratados CE y Euratom o sobre la base de los mismos, a que se adhieran al presente Acuerdo, mediante una declaración dirigida a todos y cada uno de los Presidentes de las instituciones signatarias».

### La Decisión impugnada

- 42 La Decisión impugnada no ha sido publicada. No obstante, el Presidente del BEI comunicó a los presidentes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión una versión inglesa del texto de la misma.
- 43 Tras hacer referencia a la Decisión 1999/352, la exposición de motivos de la Decisión impugnada indica que el BEI «acoge con satisfacción los objetivos de la OLAF y la posibilidad de cooperar con ella», al tiempo que «reafirma su compromiso de mantener una estructura interna de control eficaz y sistemática, que incluya medidas de lucha contra el fraude». Dicha exposición de motivos precisa, además, que la Decisión impugnada se adoptó «teniendo en cuenta el marco jurídico del BEI, tal como aparece establecido en el Tratado CE y en [los Estatutos del BEI]».
- 44 La Decisión impugnada se divide en dos partes. Titulada «Investigaciones relativas a actividades fraudulentas en relación con operaciones gestionadas por el BEI por mandato de la Comunidad y que implican gastos con cargo al presupuesto comunitario», la primera parte de la Decisión impugnada se aplica «a operaciones realizadas por el [BEI] con mandato de la Comunidad y que han dado, o darán, en el curso normal de los acontecimientos, lugar a gastos de fondos procedentes del presupuesto de la Comunidad» y «a operaciones realizadas por el [BEI] con recursos del Fondo Europeo de Desarrollo, siempre que el [BEI] reciba confirmación fehaciente de que [dicho] Fondo está incluido en

el ámbito de competencia de la OLAF» (en lo sucesivo, «operaciones de la primera categoría»). La segunda parte de la Decisión impugnada se aplica a investigaciones relativas a actividades fraudulentas «en relación con las operaciones del BEI diferentes de las incluidas en la primera parte» (en lo sucesivo, «operaciones de la segunda categoría»).

- 45 El punto 4 de la primera parte de la Decisión impugnada tiene la siguiente redacción:

«Procedimientos aplicables

Las sospechas de actividades fraudulentas relativas a miembros del personal o de los órganos directivos del BEI con respecto a operaciones [de la primera categoría] serán tratadas con arreglo a las reglas y procedimientos generales aplicables en el [BEI]; estos incluyen la comunicación de sospechas, la investigación de las mismas, la comunicación de los resultados de dichas investigaciones al Comité de Control y, en su caso, a otros órganos del [BEI] así como las actuaciones derivadas de tales investigaciones.»

- 46 El punto 5 de la primera parte establece:

«Iniciación de investigaciones a instancia de la OLAF

Además de lo anteriormente estipulado, si el Director de la OLAF notificara al Presidente [del BEI] una sospecha relativa a un miembro del personal o de un órgano directivo del BEI sobre una presunta actividad fraudulenta en relación con una operación pertinente, [...] el Presidente [del BEI] someterá inmediatamente el asunto al director de la Auditoría Interna, para su investigación.»

47 El punto 6 de la primera parte dispone:

«Información a la OLAF

Además de la comunicación ordinaria al Comité de Control, el informe del director de la Auditoría Interna sobre los resultados de la investigación y de las medidas adoptadas será transmitido inmediatamente al Director de la OLAF, pidiéndole que formule cuantas observaciones considere convenientes

- i) en los casos referidos en el punto 5, y
- ii) en otros casos previstos en el punto 4, si se hubieran encontrado pruebas de la existencia de una actividad fraudulenta.»

48 El punto 7 de la primera parte establece lo siguiente:

«Observaciones de la OLAF

Las observaciones del Director de la OLAF sobre los informes mencionados en el punto 6, transmitidas al Presidente [del BEI], serán comunicadas al director de la Auditoría Interna y al Comité de Control. El presidente [del BEI] mantendrá informado regularmente al Director de la OLAF de las medidas subsiguientes.»

49 El punto 9 de la primera parte dispone:

«Tramitación de las solicitudes de cooperación

Si, durante sus propias investigaciones relativas a las operaciones [de la primera categoría], la OLAF solicitara el acceso a la información que obre en poder del [BEI], y si el Director de la OLAF dirigiera al Presidente [de éste] una solicitud especificando las circunstancias de la investigación y la necesidad de información u otra cooperación, el Presidente [del BEI] velará por que se dé una respuesta oportunamente. El Comité de Control será informado, en su caso, de la solicitud y de la respuesta dada, o que, en su caso, haya de darse.»

50 El punto 10 de la primera parte dispone:

«Medidas

Dependiendo de la solicitud y de las circunstancias propias de cada caso, el Presidente [del BEI]:

- autorizará a los servicios del [BEI] a proporcionar los documentos específicos u otra información; y/o
  
- ordenará al director de la Auditoría Interna que lleve a cabo una investigación y transmita un informe a la OLAF; o

— autorizará a los servicios del [BEI] a facilitar el acceso de la OLAF a documentos específicos u otra información, de conformidad con los requisitos necesarios y/o con otras garantías que se definan.

Al hacerlo, el Presidente velará por ofrecer la máxima cooperación con la OLAF con arreglo a lo dispuesto en la presente Decisión.»

51 El punto 11 de la primera parte establece:

«Si, con relación a operaciones [de la primera categoría], llegaran a conocimiento del [BEI] circunstancias que, en su opinión, constituyen prueba o indicio de actividades fraudulentas externas al [BEI] que vayan en detrimento de los intereses financieros de la Comunidad, y si tales circunstancias entran dentro de las competencias de investigación de la OLAF, el Director de la OLAF será informado de dichas circunstancias por el Presidente [del BEI], que ofrecerá la máxima cooperación posible de [esta entidad] en cualesquiera investigaciones subsiguientes.»

52 Con respecto a las operaciones de la segunda categoría, la segunda parte de la Decisión impugnada dispone:

«1. Continuará aplicándose el sistema establecido, tal como está actualmente previsto en los procedimientos del BEI para la investigación de casos de presuntos fraudes en los que estén implicados el personal o los miembros de los órganos directivos del BEI.

2. En este sistema, que prevé el recurso a la asistencia o los conocimientos técnicos externos, el [BEI] procurará beneficiarse de la posibilidad de recurrir a la asistencia de la OLAF y establecer con la OLAF las modalidades apropiadas.»

## El objeto del recurso

- 53 En su recurso, la Comisión solicita que se anule la Decisión impugnada porque infringe los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999, en particular su respectivo artículo 4.
- 54 La Comisión mantiene, en lo fundamental, que la Decisión impugnada pasa por alto las atribuciones de la OLAF en materia de investigaciones administrativas, al reservar a los servicios internos del BEI la posibilidad de llevar a cabo investigaciones en el seno del mismo. La Decisión impugnada vulnera también el derecho de acceso de la OLAF a la información que obra en poder del BEI, al supeditar dicho acceso, en cada caso, a una autorización del Presidente del BEI y a un procedimiento que éste ha de definir.
- 55 De este modo, según la Comisión, el régimen que establece la Decisión impugnada supone la negación de las facultades de la OLAF y, lo que tiene más trascendencia, de la aplicabilidad al BEI de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999. Además, la referida Decisión no constituye en modo alguno una medida que desarrolle en grado suficiente el artículo 4, apartado 6, de dichos Reglamentos.



## Sobre la competencia del Tribunal de Justicia y la admisibilidad

- 56 La Comisión basa su recurso, con carácter principal, en el artículo 237 CE, letra b), que prevé que los acuerdos del Consejo de Gobernadores del BEI (en lo sucesivo, «Consejo de Gobernadores») podrán ser objeto de recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia. En efecto, aun cuando la Decisión impugnada haya sido adoptada por el Comité de Dirección del BEI (en lo sucesivo, «Comité de Dirección»), tal Decisión está incluida, según la Comisión, en el ámbito de la competencia del Consejo de Gobernadores. Por consiguiente, aun suponiendo que la Decisión impugnada se base en una delegación efectuada por el Consejo de Gobernadores, la Comisión considera que el acto es imputable a éste y que, por consiguiente, debe poder impugnarse al amparo del artículo 237 CE, letra b).
- 57 Con carácter subsidiario, la Comisión basa su recurso en el artículo 230 CE. Según ella, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el artículo 237 CE no regula con carácter exhaustivo la competencia de dicho Tribunal en relación con el BEI. Recordando que el BEI forma parte del ordenamiento jurídico comunitario, la Comisión alega que el hecho de que un acto como la Decisión impugnada pudiera quedar al margen del control del Tribunal de Justicia resultaría incompatible con la condición de comunidad de Derecho que caracteriza a la Comunidad Europea, supondría pasar por alto la voluntad del legislador comunitario en materia de protección de los intereses financieros de las Comunidades y constituiría la expresión de un grave conflicto de naturaleza «cuasi constitucional».
- 58 El BEI cuestiona, por diversas razones, la competencia del Tribunal de Justicia. Solicita asimismo que se declare la inadmisibilidad del recurso.

*Sobre la competencia del Tribunal de Justicia para conocer del recurso con arreglo al artículo 237 CE, letra b)*

- 59 El BEI sostiene, en primer lugar, que el presente recurso no puede fundarse válidamente en el artículo 237 CE, letra b).
- 60 Según el BEI, el hecho de que en esta disposición no se mencionen las decisiones del Comité de Dirección refleja la voluntad de los autores del Tratado CE de excluir todo control del Tribunal de Justicia en lo que atañe a tales actos. Además, dicho Comité adoptó la Decisión impugnada en el ejercicio legítimo de sus competencias.
- 61 A este respecto, el BEI se remite al artículo 13, apartados 3 y 8, de sus propios Estatutos, a cuyo tenor:

«3. El Comité de Dirección se encargará de la gestión de los asuntos de administración ordinaria del [BEI], bajo la autoridad del presidente y el control del Consejo de Administración.

Dicho Comité preparará las decisiones del Consejo de Administración, especialmente las referentes a la conclusión de empréstitos y a la concesión de créditos y garantías; asimismo, asegurará la ejecución de dichas decisiones.

[...]

8. El Comité de Dirección y el personal del [BEI] sólo serán responsables ante este último y ejercerán sus funciones con total independencia.»

62 El BEI añade que ha de tenerse en cuenta en particular la circunstancia de que el Consejo de Gobernadores fue informado regularmente acerca de la evolución de los trabajos que concluyeron con la adopción de la Decisión impugnada, así como el hecho de que aquel Consejo en ningún momento reivindicó la competencia para adoptar dicha Decisión. Aunque en virtud del artículo 11 de los Estatutos del BEI su Consejo de Administración tiene el cometido de garantizar la conformidad de la gestión del BEI con el Tratado CE, dicho Consejo de Administración tampoco expresó duda alguna sobre la competencia del Comité de Dirección.

63 Al no haber acreditado la Comisión que los órganos del BEI incurrieron en desviación de poder o en utilización de procedimiento inadecuado, en opinión del BEI carece de fundamento la alegación de aquella de que éste quiso eludir la protección jurisdiccional que prevé el Tratado CE. Por otro lado, añade el BEI, aun suponiendo que el Comité de Dirección hubiera incurrido en desviación de poder, corresponde exclusivamente a los órganos superiores del BEI resolver el problema, en el marco del sistema de «gobernanza» propio que establecen los Estatutos del BEI.

64 El BEI sostiene, además, que la tesis de la Comisión, según la cual la Decisión impugnada se sustenta en una delegación de competencias conferida por el Consejo de Gobernadores al Comité de Dirección, no encuentra fundamento ni en los Estatutos del BEI ni en su Reglamento interno.

65 No pueden admitirse las alegaciones del BEI.

- 66 En efecto, procede señalar que un acto como la Decisión impugnada no forma parte de la «gestión de los asuntos de administración ordinaria del [BEI]», en el sentido del artículo 13, apartado 3, de los Estatutos del BEI, ni tampoco, más genéricamente, del ámbito de competencia propio de su Comité de Dirección.
- 67 Como indica la Comisión, el artículo 9, apartado 3, letra h), de los Estatutos del BEI precisa que el Consejo de Gobernadores es competente para aprobar el reglamento interno del Banco. Procede recordar que la finalidad de tal reglamento interior es organizar el funcionamiento interno de los servicios en interés de una administración eficaz (véase, entre otras, la sentencia de 7 de mayo de 1991, Nakajima/Consejo, C-69/89, Rec. p. I-2069, apartado 49). De lo anterior se deduce que, en el seno del BEI, corresponde en principio al Consejo de Gobernadores la facultad de organización interna y que éste está habilitado, por consiguiente, para adoptar las medidas apropiadas con vistas a garantizar el funcionamiento interno del BEI en interés de una buena administración del mismo (véase, por analogía, la sentencia de 30 de abril de 1996, Países Bajos/Consejo, C-58/94, Rec. p. I-2169, apartado 37).
- 68 Ahora bien, es preciso constatar que la elaboración por una institución o un organismo comunitario de procedimientos relativos al control de la regularidad de las operaciones desarrolladas en su seno se hace con vistas a garantizar su buen funcionamiento. Por consiguiente, la adopción de tales medidas corresponde al ámbito de la organización interna de la institución u organismo de que se trate (véase, en relación con las medidas destinadas a garantizar la buena utilización de los fondos puestos a disposición de los grupos políticos del Parlamento Europeo, la sentencia de 23 de abril de 1986, Los Verdes/Parlamento, 294/83, Rec. p. 1339, apartado 47), sin perjuicio de los límites que imponga el Derecho comunitario a este respecto (véase, por analogía, la sentencia de 28 de noviembre de 1991, Luxemburgo/Parlamento, asuntos acumulados C-213/88 y C-39/89, Rec. p. I-5643, apartado 34).
- 69 Por lo demás, cabe señalar a este respecto que el reglamento interno del BEI contiene un capítulo V cuyo objeto es precisamente especificar la composición, normas de funcionamiento y facultades de investigación del Comité de Control

del BEI, cuya misión consiste, a tenor del artículo 14 de los Estatutos del BEI, en comprobar cada año la regularidad de las operaciones y de los libros de éste.

- 70 Habida cuenta de lo anterior, la Comisión alegó acertadamente que la Decisión impugnada, que tiene por objeto prever las modalidades de la cooperación con la OLAF en lo que atañe a la transmisión de información relativa a eventuales actividades fraudulentas y al desarrollo de las investigaciones relacionadas con tales actividades en el seno del BEI, forma parte del ámbito de competencia del Consejo de Gobernadores y no del correspondiente al Comité de Dirección.
- 71 En tales circunstancias, no es posible cuestionar la competencia del Tribunal de Justicia para conocer del presente recurso de anulación con arreglo al artículo 237 CE, letra b).
- 72 A efectos de determinar tal competencia, es irrelevante que la Decisión impugnada pueda imputarse al Consejo de Gobernadores en virtud de la existencia de una delegación de competencias, formal o informal, conferida al Comité de Dirección, tal como sugiere la Comisión, o que dicho Comité actuara en el caso concreto sin haber sido habilitado para ello. A efectos de determinar la referida competencia, también resulta irrelevante la circunstancia de que el artículo 237 CE, letra b), no mencione los actos del Comité de Dirección, así como el hecho de que el artículo 13, apartado 8, de los Estatutos del BEI prevea que el Comité de Dirección sólo será responsable ante éste.
- 73 En efecto, al someter los acuerdos del Consejo de Gobernadores al control del Tribunal de Justicia, el artículo 237 CE, letra b), pretende garantizar, en particular, que todos los actos adoptados por el BEI que estén incluidos en el ámbito de competencias del mencionado Consejo de Gobernadores puedan impugnarse ante el Tribunal de Justicia.

- 74 De lo anterior se deduce que una interpretación del artículo 237 CE, letra b), que excluya a un acto de ese tipo de aquellos que pueden ser impugnados al amparo de dicha disposición por el mero hecho de que tal acto haya sido adoptado por otro órgano del BEI, como el Comité de Dirección, conduciría a un resultado contrario al espíritu de la referida disposición, con independencia de que la adopción del acto en cuestión sea o no consecuencia de que el BEI haya modificado deliberadamente su proceso decisorio.
- 75 Además, semejante interpretación pasaría asimismo por alto la circunstancia de que la Comunidad Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional que constituye el Tratado CE y que este último ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones (véase, en particular, la sentencia de 23 de marzo de 1993, Weber/Parlamento, C-314/91, Rec. p. I-1093, apartado 8, y jurisprudencia allí citada). En efecto, procede recordar a este respecto que, pese a no ser una institución de la Comunidad Europea, el BEI constituye ciertamente un organismo comunitario creado por el Tratado CE y dotado por éste de personalidad jurídica (véanse, entre otras, las sentencias de 15 de junio de 1976, Mills/BEI, 110/75, Rec. p. 955, apartado 14; de 3 de marzo de 1988, Comisión/BEI, 85/86, Rec. p. 1281, apartado 24, y de 2 de diciembre de 1992, SGEEM y Etroy/BEI, C-370/89, Rec. p. I-6211, apartado 13), y que por esta razón está sujeto al control del Tribunal de Justicia, concretamente en los términos previstos en el artículo 237 CE, letra b).

### *Sobre el artículo 230 CE*

- 76 En segundo lugar, el BEI cuestiona la competencia del Tribunal de Justicia para conocer de un recurso interpuesto contra sus actos al amparo del artículo 230 CE. A este respecto, el BEI invoca principalmente la necesidad de garantizar un efecto útil a la *lex specialis* que, en relación con aquella disposición, constituye el artículo 237 CE.

77 Ahora bien, teniendo en cuenta que la Comisión únicamente ha invocado el artículo 230 CE con carácter subsidiario y que la Decisión impugnada constituye, según se deduce de los apartados 66 a 75 de la presente sentencia, un acto susceptible de recurso al amparo del artículo 237 CE, letra b), no es necesario examinar, en el marco del presente asunto, si podría interponerse un recurso contra un acto del Comité de Dirección al amparo del artículo 230 CE.

*Sobre la competencia del Tribunal de Justicia para conocer de un recurso basado en la infracción del Reglamento n° 1074/1999*

78 En tercer lugar, el BEI sostiene que, puesto que el Tratado CEEA en general y su artículo 146 EA en particular, relativo a la competencia del Tribunal de Justicia, no contienen mención alguna al BEI, el Tribunal de Justicia carece de competencia para conocer del presente recurso en la medida en que persigue la anulación de la Decisión impugnada por infracción del Reglamento n° 1074/1999.

79 Tampoco cabe acoger esta argumentación.

80 En efecto, según ha quedado sentado con anterioridad, el artículo 237 CE, letra b), atribuye al Tribunal de Justicia competencia para anular un acto como la Decisión impugnada.

81 Es cierto que el artículo 237 CE, letra b), dispone que la Comisión, cualquier Estado miembro y el Consejo de Administración del BEI podrán interponer tal recurso en las condiciones previstas en el artículo 230 CE y que esta última

disposición atribuye competencia al Tribunal de Justicia para pronunciarse en particular sobre los recursos por «violación del presente Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su aplicación».

- 82 No obstante, en lo que atañe a este último extremo, basta con recordar que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la necesidad de un control completo y coherente de la legalidad exige interpretar el artículo 230 CE en el sentido de que no puede excluir la competencia del Tribunal de Justicia para examinar, en el marco de un recurso de anulación de un acto fundado en una disposición del Tratado CEE, la denuncia de una violación de una norma del Tratado CEEA (sentencia de 29 de marzo de 1990, Grecia/Consejo, C-62/88, Rec. p. I-1527, apartado 8).

*Sobre la alegación de que el recurso tiene por objeto denunciar una omisión del BEI*

- 83 En cuarto lugar, el BEI alega que procede declarar la inadmisibilidad del recurso en la medida en que tiene por objeto, en realidad, denunciar una omisión del BEI, a saber, el hecho de que éste no haya adoptado una decisión que realice la correcta aplicación de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999.
- 84 A este respecto, basta con señalar que, tal como la Comisión ha indicado en su réplica, el recurso tiene por objeto la anulación de la Decisión impugnada en la medida en que crea un sistema distinto del que establecen los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999, sistema que, en contradicción con dichos Reglamentos, y concretamente con su respectivo artículo 4, excluye la competencia de la OLAF para llevar a cabo investigaciones internas en el seno del BEI y vulnera el derecho de ésta a acceder a los documentos y a la información que obran en poder del BEI.



- 85 Del conjunto de consideraciones anteriores resulta que el Tribunal de Justicia es competente para conocer del presente recurso en virtud del artículo 237 CE, letra b), y que procede declarar la admisibilidad de dicho recurso.

### **Sobre la aplicabilidad de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999**

- 86 El BEI solicita que se desestime el recurso de la Comisión. Según él, los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 deben declararse inaplicables por diversos motivos.
- 87 A este respecto, el BEI sostiene que los referidos Reglamentos conculcan el régimen de autonomía del que goza en virtud del Tratado CE, que no fueron adoptados apoyándose en una base jurídica apropiada y que vulneran el principio de proporcionalidad e incumplen la obligación de motivación.

### *Sobre la autonomía del BEI*

#### Alegaciones del BEI

- 88 Mediante su primer motivo de defensa, el BEI alega que el régimen de autonomía del que goza en virtud del Tratado CE se opone a que le sean de aplicación los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999.

- 89 El BEI sostiene en lo fundamental que el hecho de que esté dotado, según se desprende del artículo 266 CE y de sus Estatutos, de personalidad jurídica distinta de la de la Comunidad Europea, de órganos de administración y de gestión, así como de recursos y un presupuesto propios, indica que fue voluntad de los autores del Tratado CE garantizarle una autonomía de gestión y de acción. El BEI añade que esa autonomía condiciona su capacidad operativa y su funcionamiento eficaz, así como su credibilidad en los mercados. Permite también evitar que la Comunidad Europea pueda incurrir en responsabilidad, al mismo tiempo que circunscribe la de los Estados miembros a su participación accionarial.
- 90 Corroboran la mencionada autonomía los artículos 248 CE, apartado 1 y 3, así como el artículo 14 de los Estatutos del BEI. Por un lado, en efecto, estas disposiciones indican que el control del Tribunal de Cuentas se circunscribe a las actividades de gestión del BEI que se refieren a los ingresos y gastos comunitarios, lo que, según este organismo, no representa sino el 10 % del volumen de sus actividades, mientras que sus restantes actividades de gestión están sujetas únicamente a su propio Comité de Control. Por otro lado, añade el BEI, del artículo 248 CE, apartado 3, resulta que incluso el derecho de acceso del Tribunal de Cuentas a la información que obra en poder del Banco relativa a sus actividades de gestión de ingresos y gastos comunitarios está supeditado al cumplimiento de requisitos que han de establecerse por acuerdo entre la Comisión, el Tribunal de Cuentas y el propio BEI.
- 91 Según el BEI, dicho régimen de autonomía se opone a que el legislador comunitario pueda someter al BEI a las facultades de investigación de la OLAF, cuando no existe una disposición de los Tratados que le autorice a ello.
- 92 El BEI añade que tanto el mencionado régimen de autonomía como el carácter bancario de sus actividades exigen, por el contrario, que pueda instaurar su propio sistema de lucha contra el fraude. Es absolutamente imprescindible que el BEI esté en condiciones de garantizar a los inversores que actúa con total independencia.

- 93 Ahora bien, continúa el BEI, las facultades atribuidas a la OLAF en lo que atañe a la iniciación de investigaciones internas, su derecho de acceso a las dependencias, su derecho a hacer copias y obtener extractos de cualquier documento que obre en poder de las instituciones, órganos y organismos comunitarios, así como la obligación impuesta al personal de éstos de cooperar con la OLAF y transmitirle la información que obre en poder de dichas instituciones, órganos y organismos, todo ello implica, en lo que atañe al BEI, la negación misma de la autonomía de la que éste goza en virtud del Tratado CE.
- 94 El BEI concluye que la OLAF, aunque esté dotada de un régimen específico, forma parte de los servicios internos de la Comisión y está incluida en el ámbito de competencia del comisario responsable del presupuesto comunitario.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 95 Con carácter liminar, procede señalar que el BEI no ha indicado claramente si considera que, habida cuenta de su régimen específico, los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 deben interpretarse en el sentido que no le resultan aplicables, o si más bien alega que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 241 CE y 156 EA, tales Reglamentos deben declararse inaplicables en la medida en que vulneran el referido régimen específico.
- 96 Habida cuenta de esta ambigüedad, procede examinar el motivo de defensa propuesto por el BEI desde cada uno de los dos ángulos mencionados en el apartado anterior.
- 97 En lo que atañe, en primer lugar, a la determinación del ámbito de aplicación de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999, es preciso señalar que, tal como

acertadamente ha alegado la Comisión, los términos «instituciones, órganos u organismos creados por los Tratados, o sobre la base de los mismos», que figuran en el artículo 1, apartado 3, de ambos Reglamentos, deben ciertamente interpretarse en el sentido de que engloban al BEI.

- 98 En efecto, tal como se recuerda en el apartado 75 de la presente sentencia, el BEI constituye un organismo comunitario creado por el Tratado CE y dotado por éste de personalidad jurídica. Pues bien, ni de la exposición de motivos ni del articulado de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 se desprende que haya sido voluntad del legislador comunitario establecer algún tipo de distinción entre las diversas instituciones, órganos y organismos creados por los Tratados o sobre la base de los mismos.
- 99 El séptimo considerando de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 subraya expresamente, por el contrario, la necesidad de extender el ámbito de las investigaciones internas de la OLAF a «todas» las mencionadas instituciones, órganos y organismos.
- 100 En lo que atañe, en segundo lugar, a la argumentación según la cual los mencionados Reglamentos vulneran el régimen específico que el Tratado CE atribuye al BEI y deben, por ello, ser declarados inaplicables en virtud de los artículos 241 CE y 156 EA, procede indicar lo siguiente.
- 101 Es muy cierto que el BEI está dotado, en virtud del artículo 266 CE, de una personalidad jurídica distinta de la de la Comunidad Europea, que es administrado y gestionado por sus propios órganos, y que dispone de recursos propios y de su propio presupuesto. Según resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para poder desempeñar las funciones que le asigna el artículo 267 CE, el BEI debe poder actuar con toda independencia en los mercados financieros, lo mismo que cualquier otro banco (sentencia Comisión/BEI, antes citada, apartado 28).

- 102 Sin embargo, según ha precisado también el Tribunal de Justicia, el hecho de reconocer al BEI tal autonomía funcional e institucional no significa convertirlo en un organismo totalmente ajeno a las Comunidades, ni exceptuarlo de toda norma de Derecho comunitario. Del artículo 267 CE se desprende, en efecto, que el BEI está destinado a contribuir a la realización de los objetivos comunitarios, de manera que forma parte, en virtud del Tratado, del sistema comunitario. Así pues, la posición que ocupa el BEI es ambivalente, en el sentido de que se caracteriza por una independencia en la gestión de sus asuntos propios, especialmente en lo que se refiere a las operaciones financieras, por un lado, y, por otro, en lo que se refiere a sus objetivos, por un vínculo estrecho con la Comunidad (sentencia Comisión/BEI, antes citada, apartados 29 y 30).
- 103 En el caso de autos, es preciso declarar que el BEI no ha explicado de qué manera puede resultar incompatible con su régimen jurídico específico el hecho de estar sujeto a las medidas adoptadas por el legislador comunitario en materia de lucha contra el fraude y otras actividades ilegales que afecten a los intereses financieros de las Comunidades, como las previstas en los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999.
- 104 Según han indicado acertadamente tanto la Comisión como el Abogado General en el punto 120 de sus conclusiones, el BEI no ha demostrado, en particular, que las facultades de investigación atribuidas a la OLAF por el legislador comunitario puedan afectar a su gestión y a su competencia para decidir con autonomía sobre la concesión de préstamos y garantías y sobre la financiación de los mismos, recurriendo en particular a los mercados de capitales. El BEI tampoco ha demostrado que la existencia de tales facultades afecte a su reputación o a su credibilidad como organismo independiente en los mercados financieros (véase, por analogía, en lo que atañe a la aplicación del impuesto comunitario a los sueldos que abona el BEI, la sentencia Comisión/BEI, antes citada, apartado 30).
- 105 A este respecto, es preciso indicar, en primer lugar, que lo dispuesto en el artículo 248 CE, apartados 1 y 3, y en el artículo 14 de los Estatutos del BEI, cuyo objeto versa esencialmente sobre el control de las cuentas y de la gestión

financiera, no prejuzga la eventual aplicabilidad al BEI de un régimen de investigación que, como el establecido por los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 basándose respectivamente en los artículos 280 CE y 203 EA, tiene como finalidad específica permitir la comprobación de las sospechas relacionadas con hechos de fraude, corrupción u otras irregularidades que afecten a los intereses financieros de las Comunidades. En efecto, según ha puesto de relieve el Consejo, tal régimen de investigación en modo alguno puede equipararse a un control de las cuentas o de la gestión financiera de la entidad de que se trate.

106 En segundo lugar, procede declarar que ni la circunstancia de que la OLAF haya sido creada por la Comisión y esté integrada en las estructuras administrativas y presupuestarias de dicha institución, en las condiciones previstas por la Decisión 1999/352, ni el hecho de que el legislador comunitario haya atribuido a ese órgano externo al BEI facultades de investigación, en las condiciones previstas por los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999, pueden, como tales, menoscabar la autonomía funcional y la reputación del BEI en los mercados financieros.

107 En efecto, tal como se desprende de los considerandos cuarto, décimo, duodécimo y decimoctavo, así como de los artículos 4, 5, párrafo segundo, 6, 11 y 12 de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999, el régimen establecido por dichos Reglamentos refleja la firme voluntad del legislador comunitario de supeditar la concesión de las facultades asignadas a la OLAF, por un lado, a la existencia de disposiciones que garanticen la estricta independencia de esta última, en particular frente a la Comisión, y, por otro lado, a la plena observancia de las normas del Derecho comunitario, entre las que figuran, en particular, el Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas y los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de las mismas.

108 Por otra parte, de las disposiciones de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 se desprende que el ejercicio de las referidas facultades está sujeto a diversas normas y garantías específicas, al tiempo que su objeto está claramente delimitado. En lo que atañe a este último extremo, el artículo 2 de los

Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 prevé que las investigaciones administrativas de la OLAF se llevan a cabo con miras a alcanzar los objetivos definidos en el artículo 1 de dichos Reglamentos y a establecer, en su caso, el carácter irregular de las actividades controladas. Los medios de que dispone la OLAF para lograr tales objetivos han sido objeto de una enumeración precisa, concretamente en los artículos 4, 7 y 9 de dichos Reglamentos.

- 109 Por último, procede señalar, como han hecho tanto la Comisión y el Gobierno neerlandés como el Abogado General en el punto 122 de sus conclusiones, que las investigaciones internas que la OLAF puede verse obligada a efectuar deben llevarse a cabo asimismo, según resulta del artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999, de acuerdo con las normas y condiciones previstas en las decisiones que adopte cada institución, órgano u organismo, de manera que no cabe excluir que el BEI, al adoptar una decisión de este tipo, tenga en cuenta las eventuales especificidades que implica su actividad bancaria y que incumba a dicho banco acreditar la necesidad de las restricciones que establezca por este concepto.
- 110 De las consideraciones precedentes resulta que el primer motivo de defensa del BEI debe ser desestimado.

*Sobre la base jurídica del Reglamento n<sup>o</sup> 1073/1999*

- 111 Mediante su segundo motivo de defensa, el BEI sostiene que el Reglamento n<sup>o</sup> 1073/1999 debe declararse inaplicable porque no podía adoptarse sobre la base del artículo 280 CE.

- 112 Por un lado, añade el BEI, la expresión «intereses financieros de la Comunidad», que figura en el mencionado artículo, se refiere exclusivamente a los gastos e ingresos que forman parte del presupuesto de la Comunidad Europea. Así pues, queda excluido que, basándose en dicho artículo, puedan adoptarse medidas para luchar contra el fraude en el BEI, habida cuenta de que éste dispone de su propio presupuesto.
- 113 Por otro lado, con carácter más general, el artículo 280 CE no autoriza, según el BEI, la adopción de medidas destinadas a luchar contra el fraude en el seno de las instituciones, órganos u organismos creados por los Tratados o sobre la base de los mismos.

Sobre el concepto de «que afecte a los intereses financieros de la Comunidad»

#### Alegaciones del BEI

- 114 Según el BEI, el artículo 280 CE sólo autoriza la adopción de medidas contra el fraude con fines de protección del presupuesto comunitario. De lo anterior resulta, a su juicio, que no pueden aplicarse al BEI disposiciones comunitarias adoptadas sobre la base del artículo 280 CE con vistas a luchar contra el fraude, puesto que el BEI dispone de sus propios recursos, distintos de los recursos de las Comunidades.
- 115 En cuanto a la circunstancia de que el 10 % del volumen de las actividades del BEI se refiera a la gestión de recursos y gastos comunitarios, entre los que figura en particular el impuesto comunitario sobre los sueldos, retribuciones y otros emolumentos del personal y de los miembros de los órganos del BEI, en opinión



de este último dicha circunstancia resulta insuficiente para justificar que sus recursos propios y todas sus actividades estén incluidos en el ámbito de la competencia de la OLAF. El BEI manifestó, no obstante, que estaba dispuesto a celebrar un acuerdo con la OLAF en lo que atañe a su actividad de gestión relacionada con fondos comunitarios.

- 116 Según el BEI, la interpretación que defiende viene corroborada por el artículo 248 CE, apartados 1 y 3. En efecto, esta disposición circunscribe el control del Tribunal de Cuentas a los ingresos y gastos de la Comunidad Europea y a aquéllos de cualquier organismo creado por ésta en la medida en que el acto constitutivo de dicho organismo no excluya dicho examen. Por lo demás, dicha disposición sólo prevé un control *in situ* en lo que atañe a las «dependencias de cualquier órgano que gestione ingresos o gastos en nombre de la Comunidad».
- 117 El BEI añade que la referida interpretación resulta conforme con la práctica normativa anterior, que consagró la correspondencia existente entre los «intereses financieros de la Comunidad», por un lado, y el presupuesto general de las Comunidades Europeas y los presupuestos que éstas gestionan, por otro. A este respecto, el BEI se remite específicamente a la definición de «irregularidad» contenida en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1), así como al concepto de «fraude que afecta a los intereses financieros de las Comunidades Europeas», tal como se define en el artículo 1 del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, establecido mediante el Acto 95/C 316/03 del Consejo, de 26 de julio de 1995 (DO C 316, p. 49).

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 118 Con carácter liminar, procede señalar que el BEI no ha indicado claramente si considera que el Reglamento n° 1073/1999 debe interpretarse en el sentido de que

no le resulta aplicable porque fue adoptado sobre la base del artículo 280 CE, o si más bien alega que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 241 CE, este Reglamento debe declararse inaplicable en la medida en que infringe el referido artículo 280 CE.

- 119 En tales circunstancias, procede, por un lado, recordar que, según resulta de los apartados 97 a 99 de la presente sentencia, el Reglamento n° 1073/1999 debe interpretarse en el sentido de que es aplicable, en particular, al BEI.
- 120 Procede, por otro lado, indicar que, contrariamente a lo que sostiene el BEI, la expresión «intereses financieros de la Comunidad», que figura en el artículo 280 CE, debe interpretarse en el sentido de que engloba no sólo los ingresos y gastos incluidos en el presupuesto comunitario, sino, en principio, también los ingresos y gastos incluidos en el presupuesto de otros órganos y organismos creados por el Tratado CE.
- 121 Entre las consideraciones que permiten llegar a dicha conclusión figura, en primer lugar, el hecho de que la referida expresión es específica del artículo 280 CE y se distingue de la terminología utilizada en las restantes disposiciones del Título II de la Quinta Parte del Tratado CE, denominado «Disposiciones financieras», las cuales se refieren invariablemente al «presupuesto» de la Comunidad Europea. Lo mismo cabe decir de la circunstancia, señalada por el Gobierno neerlandés, de que la expresión «intereses financieros de la Comunidad» parece revestir mayor amplitud que la expresión «ingresos y gastos de la Comunidad», que figura, en particular, en el artículo 268 CE.
- 122 En segundo lugar, el hecho mismo de que la existencia de un órgano o de un organismo se base en el Tratado CE induce a pensar que tal órgano u organismo ha sido concebido con vistas a contribuir a la consecución de los objetivos de la Comunidad Europea y lo inscribe en el ordenamiento jurídico comunitario, de manera que los recursos de que dispone por efecto de dicho Tratado presentan por naturaleza un genuino y directo interés financiero para aquélla.

- 123 En lo que atañe más específicamente al BEI, cabe recordar a este respecto que, según prevé el artículo 267 CE, párrafo primero, dicho organismo comunitario, creado por el Tratado CE, tiene como misión «contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado común en interés de la Comunidad». De lo anterior se deduce que el BEI forma parte, en virtud del Tratado CE, del sistema comunitario (sentencia Comisión/BEI, antes citada, apartado 29).
- 124 Otras disposiciones comunitarias confirman que los recursos del BEI y su utilización revisten un interés financiero manifiesto para la Comunidad Europea y sus objetivos; entre tales disposiciones figuran el artículo 267 CE, párrafo segundo, que dispone que, en el cumplimiento de su misión, el BEI facilitará la financiación de programas de inversión en combinación con acciones de los fondos estructurales y otros instrumentos financieros de la Comunidad Europea, así como el artículo 20 de los Estatutos del BEI, que precisa que, en sus operaciones de préstamo y garantía, el BEI deberá, entre otras cosas, «velar[...] por que sus fondos sean utilizados de la forma más racional posible, en interés de la Comunidad». Lo mismo cabe decir del artículo 21 de esos mismos Estatutos, que prevé, en particular, que las solicitudes de préstamo podrán ser cursadas al BEI por conducto de la Comisión, que ésta será consultada sobre las demás solicitudes de préstamos y que, en caso de dictamen desfavorable de la Comisión, los préstamos sólo podrán concederse por el Consejo de Administración del BEI por unanimidad, absteniéndose de votar el administrador nombrado previa designación de la Comisión.
- 125 De las consideraciones anteriores se deduce que los términos «intereses financieros de la Comunidad», que figuran en el artículo 280 CE, no se circunscriben al presupuesto de la Comunidad Europea en sentido estricto, sino que engloban asimismo los ingresos y gastos del BEI [en relación con la aplicabilidad al Banco Europeo de Inversiones del artículo 179 del Tratado CE (actualmente artículo 236 CE), véase, por analogía, la sentencia Mills/BEI, antes citada, apartado 14].
- 126 Esta conclusión no queda desvirtuada por lo dispuesto en el artículo 248 CE, que, a diferencia del artículo 280 CE, no tiene como objeto específico la lucha contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Comunidad Europea.

- 127 La referida conclusión tampoco queda desvirtuada por la mera circunstancia, suponiendo que sea exacta, de que una práctica normativa se haya inclinado por otra acepción de la expresión «intereses financieros de la Comunidad».
- 128 De lo anterior se deduce que el hecho de que el Reglamento nº 1073/1999 afecte también al BEI, que, creado por el Tratado CE, dispone en virtud de este último de recursos propios distintos de los del presupuesto comunitario, no justifica la inaplicabilidad de dicho Reglamento sobre la base del artículo 241 CE.

Sobre la posibilidad de adoptar medidas contra el fraude en relación con las instituciones, órganos u organismos creados por los Tratados o sobre la base de los mismos

- 129 A la luz del tenor literal del artículo 280 CE, apartado 4, que prevé que la Comunidad Europea adoptará medidas «con miras a ofrecer una protección eficaz y equivalente en los Estados miembros» y que dichas medidas no podrán referirse «a la aplicación de la legislación penal nacional ni a la administración nacional de la justicia», el BEI considera que las atribuciones del legislador comunitario se circunscriben a la adopción de medidas destinadas a mejorar los mecanismos de lucha contra el fraude en los Estados miembros. Según el BEI, queda excluido que, basándose en este fundamento, puedan adoptarse medidas destinadas a combatir el fraude o las irregularidades que se produzcan en el seno de las instituciones, órganos u organismos creados por los Tratados o sobre la base de los mismos.

- 130 No puede acogerse esta tesis.

- 131 En efecto, procede señalar que, al incluir en el artículo 280 CE las precisiones que figuran en los apartados 1 y 4 del mismo, los autores del Tratado de Amsterdam tuvieron claramente la voluntad de reforzar la lucha contra el fraude y las irregularidades que afecten a los intereses financieros de la Comunidad Europea, en particular atribuyendo expresamente a esta última una misión propia consistente en «combatir», al igual que los Estados miembros, tales fraudes e irregularidades mediante la adopción de «medidas» que tengan «efecto disuasorio» y sean capaces de ofrecer una «protección eficaz en los Estados miembros».
- 132 A este respecto, la circunstancia de que el artículo 280 CE, apartado 1, especifique que las referidas medidas se adoptarán en virtud de lo dispuesto en dicho artículo no significa en modo alguno que, para determinar el alcance de la competencia comunitaria en la materia, se haga referencia exclusivamente a los apartados que siguen a aquel apartado 1 y, concretamente, al apartado 4.
- 133 En efecto, el artículo 280 CE, apartado 4, debe interpretarse en el sentido de que completa la definición de la competencia comunitaria y especifica algunas condiciones de su ejercicio. De este modo, dicha disposición prevé los requisitos de procedimiento que deben presidir la adopción de medidas comunitarias y dispone asimismo que la acción de la Comunidad Europea tiene por objeto tanto la prevención del fraude como la lucha contra el mismo. También indica que la competencia comunitaria está sujeta a determinados límites, en el sentido de que las medidas adoptadas no podrán referirse a la aplicación de la legislación penal nacional ni a la administración nacional de la justicia.
- 134 En este contexto, el hecho de que el artículo 280 CE, apartado 4, se refiera en particular a la necesidad de contribuir a una protección que sea eficaz y equivalente en los Estados miembros no puede interpretarse como el signo de una voluntad implícita de los autores del Tratado de Amsterdam de imponer a la acción de la Comunidad Europea un límite adicional de tanta envergadura como

la prohibición de combatir el fraude y las demás irregularidades que afecten a sus intereses financieros mediante la adopción de medidas normativas que se apliquen a las instituciones, órganos u organismos creados por los Tratados o sobre la base de los mismos.

- 135 Además de la circunstancia de que tal limitación de la competencia comunitaria no se encuentra en el texto del artículo 280 CE, procede señalar que, según alegan con acierto la Comisión y todas las partes coadyuvantes, dicha limitación resultaría difícilmente compatible con los objetivos perseguidos por aquel artículo. En efecto, consta que, para que la protección de los intereses financieros de la Comunidad Europea resulte eficaz, es imprescindible que la disuasión y la lucha contra el fraude y otras irregularidades operen en todos los ámbitos en que tales fenómenos puedan afectar a los referidos intereses. Por otro lado, con frecuencia podrá ocurrir que los fenómenos de este modo combatidos impliquen simultáneamente a agentes que intervengan en distintos niveles.
- 136 De las consideraciones precedentes resulta que el segundo motivo de defensa formulado por el BEI debe ser desestimado.

*Sobre la base jurídica del Reglamento n° 1074/1999*

- 137 Mediante su tercer motivo de defensa, el BEI sostiene que el Reglamento n° 1074/1999 debe declararse inaplicable, en virtud del artículo 156 EA, porque no podía adoptarse sobre la base del artículo 203 EA.

- 138 El BEI considera, por un lado, que, habida cuenta de que no forma parte de la estructura institucional de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y de que el Tratado CEEA no lo menciona, no puede aplicársele ninguna disposición de dicho Tratado ni ninguna medida adoptada en virtud del mismo.
- 139 Por otro lado, la circunstancia de que el Reglamento n° 1073/1999 haya sido adoptado sobre la base del artículo 280 CE, apartado 4, y el hecho de que esta última disposición haya sido introducida en el Tratado CE precisamente para atribuir al legislador comunitario la competencia necesaria a tal efecto, implican, según el BEI, que, de no existir dicha disposición, el Consejo no habría podido actuar, concretamente sobre la base del artículo 308 CE. De lo anterior se deduce, en opinión del BEI, que el Consejo tampoco podía adoptar el Reglamento n° 1074/1999 sobre la base del artículo 203 EA, que constituye el equivalente del artículo 308 CE.
- 140 El BEI añade, además, que sólo cabría recurrir al artículo 203 EA en la medida en que la lucha contra el fraude constituya uno de los «objetivos» de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Ahora bien, de los artículos 1 EA y 183 A EA, relativos, respectivamente, a la misión de dicha Comunidad y a la lucha contra el fraude por los Estados miembros únicamente, se desprende que ello no es así. Por otra parte, concluye el BEI, las medidas que contiene el Reglamento n° 1074/1999 no resultan «pertinentes» en el sentido del artículo 203 EA.
- 141 No pueden acogerse estas alegaciones.
- 142 En primer lugar, como el Abogado General ha expuesto en el punto 139 de sus conclusiones, es evidente que la mera circunstancia de que el Tratado CEEA no mencione al BEI no puede tener la consecuencia de impedir que las disposiciones de dicho Tratado o las medidas adoptadas en virtud del mismo se apliquen, en su caso, a aquel organismo.

- 143 En segundo lugar, contrariamente a lo que defiende el BEI, el artículo 183 A refleja cabalmente la existencia de un objetivo autónomo de protección de los intereses financieros de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (véase, por analogía, la sentencia de 18 de noviembre de 1999, Comisión/Consejo, C-209/97, Rec. p. I-8067, apartado 29).
- 144 Así pues, el BEI sostuvo erróneamente que un acto como el Reglamento nº 1074/1999, cuya evidente finalidad es la lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, no fue adoptado con miras a lograr uno de los objetivos de dicha Comunidad.
- 145 Por lo que se refiere, en tercer lugar, a la circunstancia de que, a diferencia del Tratado CEEA, el Tratado CE prevea expresamente, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, una competencia de la Comunidad Europea en materia de lucha contra el fraude que afecte a sus intereses financieros, es preciso reconocer que dicha circunstancia carece de incidencia sobre las conclusiones a las que ha llegado este Tribunal de Justicia en los apartados 143 y 144 de la presente sentencia. Lo mismo cabe decir en lo relativo al hecho de que el Reglamento nº 1073/1999 haya sido adoptado sobre la base del artículo 280 CE y no sobre la del artículo 308 CE.
- 146 En lo que atañe a este último extremo, por lo demás, debe recordarse que, según resulta de reiterada jurisprudencia, el artículo 308 CE únicamente puede servir de base jurídica a un acto cuando ninguna otra disposición del Tratado confiere a las instituciones comunitarias la competencia necesaria para adoptarlo (véanse, en particular, las sentencias de 27 de septiembre de 1988, Comisión/Consejo, 165/87, Rec. p. 5545, apartado 17, y de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, Rec. p. I-5755, apartado 48). Ahora bien, según consta en la presente sentencia, el legislador comunitario estaba facultado para adoptar el Reglamento nº 1073/1999 sobre la base del artículo 280 CE.



- 147 Es preciso constatar, en cuarto lugar, que el BEI no ha explicado por qué razón las medidas que contiene el Reglamento n° 1074/1999 no son «pertinentes», en el sentido del artículo 203 EA, ni tampoco ha indicado en qué se distingue esta alegación de la dirigida a que se declare que dicho Reglamento vulnera el principio de proporcionalidad.
- 148 Por consiguiente, en este momento basta con señalar que es pacífico que el BEI gestiona, como mandatario, ciertos préstamos celebrados por la Comisión en el ámbito del Tratado CEEA, y con declarar que tal actividad afecta indiscutiblemente a los intereses financieros de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. En cuanto a lo demás, la cuestión de si el Reglamento n° 1074/1999 constituye o no una medida pertinente debe analizarse en el marco del examen del cuarto motivo de defensa del BEI.
- 149 De cuanto antecede resulta que el tercer motivo de defensa del BEI debe ser desestimado.

### *Sobre el principio de proporcionalidad*

#### Alegaciones del BEI

- 150 Mediante su cuarto motivo de defensa, el BEI sostiene que los Reglamentos n°s 1073/1999 y 1074/1999 deben declararse inaplicables, en virtud de los artículos 241 CE y 156 EA, porque vulneran el principio de proporcionalidad. Los referidos Reglamentos exceden de lo que resulta apropiado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

- 151 Por un lado, alega el BEI, las facultades conferidas a la OLAF son exorbitantes y hacen posible una intrusión indebida y una injerencia ilegal en los asuntos del BEI, con infracción de los Estatutos de éste y menoscabo de su autonomía y de su naturaleza de establecimiento financiero.
- 152 Tal es el caso, según el BEI, de la facultad de iniciar una investigación interna por propia iniciativa, sin tener que indicar las razones y el fundamento de tal decisión, facultad que el artículo 5, párrafo segundo, de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 atribuye al Director de la OLAF. Lo mismo sucede con la facultad de acceso ilimitado, sin preaviso ni autorización previa, y con el derecho a obtener todo documento de cualquier naturaleza, que según el BEI deriva del artículo 4, apartado 2, de dichos Reglamentos, prerrogativas que resultan incompatibles con la naturaleza misma de establecimiento financiero del BEI.
- 153 El BEI se refiere asimismo a la obligación de los miembros, directivos, funcionarios y agentes de las instituciones, órganos y organismos comunitarios de cooperar con los agentes de la OLAF, de informar a éstos y de prestarles asistencia, así como a la obligación de dichas instituciones, órganos y organismos de comunicar a la OLAF la información o documentos que obren en su poder en relación con posibles casos de fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal, tal como dichas obligaciones resultan de los artículos 4, apartado 6, letra a), 6, apartado 6, y 7 de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999. A este respecto, el BEI alega que, mientras tales disposiciones prevén, cuando se trata de los Estados miembros, que las referidas obligaciones de información y de cooperación han de cumplirse con arreglo a las exigencias del Derecho nacional, cuando se trata de las instituciones, órganos y organismos comunitarios no está previsto que dichas obligaciones deban cumplirse con observancia de sus respectivos Estatutos.
- 154 En su dúplica, el BEI invoca asimismo el hecho de que, en su informe de actividades correspondiente al período comprendido entre julio de 1999 y julio de 2000, el Comité de Vigilancia de la OLAF detectó diversas lagunas en la organización actual de la OLAF en relación con las exigencias de transparencia, legitimidad y eficacia.

- 155 Por otro lado, el BEI cuestiona la necesidad de atribuir a la OLAF las facultades mencionadas en los apartados 152 y 153 de la presente sentencia en lo que le atañe, puesto que ya existen diversas medidas adecuadas para garantizar la prevención del fraude y la lucha contra el mismo en el seno del BEI.
- 156 A este respecto, el BEI se refiere, en primer lugar, a la misión de fiscalización de las cuentas que incumbe al Comité de Control en virtud del artículo 14 de los Estatutos del BEI, así como al hecho de que dicho Comité goza a tal efecto de acceso a los libros, a los documentos contables y a otros documentos útiles, y cuenta con la asistencia de los servicios del BEI, tal como prevé el artículo 24 del reglamento interno de éste. El BEI recuerda asimismo que, cuando gestiona ingresos y gastos comunitarios, su actividad está sujeta a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 248 CE, apartado 3.
- 157 En segundo lugar, el BEI se refiere a las normas de auditoría interna y a un documento titulado «General Office Procedures Manual» del que resulta, según las explicaciones facilitadas por el propio BEI, que el Servicio de Auditoría Interna del que dispone esta entidad tiene el cometido de evaluar la adecuación y comprobar la correcta aplicación de los procedimientos de control interno del BEI, así como de verificar que sus recursos se gestionan correctamente. Para ello, el referido Servicio tiene la facultad de dirigirse a cualquier persona en el seno del BEI, así como de un derecho ilimitado a examinar declaraciones, procedimientos y archivos. Por otro lado, el Servicio de Auditoría Interna está facultado para llevar a cabo investigaciones en caso de sospecha de fraude que vaya en detrimento de los intereses financieros del BEI y de terceros y en el que estén involucrados miembros del personal o de los órganos rectores del BEI.
- 158 Según las explicaciones facilitadas por el BEI, cualquier miembro de su personal que tenga conocimiento de un hecho de esta naturaleza deberá informar sobre el mismo bien al director de recursos humanos, bien al jefe del Servicio de Auditoría Interna. Una vez finalizada una investigación preliminar, incumbe a este último la decisión de archivar el expediente en caso de que no se haya podido obtener

ningún elemento de prueba. En caso contrario, deberá comunicarlo al Presidente del BEI, quien decidirá si procede llevar a cabo una investigación más minuciosa y, en particular, si la investigación requiere la asistencia de organismos externos, en cuyo caso deberán concertarse las condiciones de intervención de los mismos. El informe definitivo del jefe del Servicio de Auditoría Interna, junto con sus recomendaciones, será transmitido al Presidente y al Secretario General del BEI, así como al Comité de Control. El Presidente decidirá lo que resulte procedente.

- 159 El BEI invoca, en tercer lugar, diversas obligaciones y prohibiciones que impone el reglamento de personal de dicha entidad, así como diversas normas en materia de ética profesional que figuran en el código de conducta aplicable a los miembros de su personal, cuyo incumplimiento puede dar lugar a sanciones disciplinarias o a la resolución del contrato y que se caracterizan por contribuir a la prevención del fraude. Se trata, por ejemplo, de la prohibición de solicitar o aceptar dádivas de origen externo relacionadas con el hecho de pertenecer al BEI, de la prohibición de todo uso abusivo de los recursos de dicho organismo en un actividad externa al mismo o de la obligación de declarar todo conflicto de intereses relacionado con una operación del BEI.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 160 Procede subrayar, con carácter preliminar, que la tesis del BEI, según la cual los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 son contrarios a Derecho porque menoscaban el régimen de autonomía y la naturaleza de establecimiento bancario del BEI, ya fue rechazada en el marco del examen del primer motivo de defensa formulado por el BEI.
- 161 Una vez hecha esta precisión, debe recordarse que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los medios que aplica una disposición comunitaria sean aptos para alcanzar

el objetivo perseguido y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo [véanse, en particular, las sentencias de 18 de noviembre de 1987, *Maizena*, 137/85, Rec. p. 4587, apartado 15, y de 10 de diciembre de 2002, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, C-491/01, Rec. p. I-11453, apartado 122].

- 162 Por lo que se refiere al control judicial de los requisitos indicados en el apartado anterior, debe reconocerse al legislador comunitario una amplia facultad discrecional en una materia como la del presente caso, de manera que sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, en relación con el objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida [véase, en este sentido, la sentencia *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, antes citada, apartado 123, así como la jurisprudencia allí citada].
- 163 En el caso presente, es preciso señalar, en primer lugar, que, al contentarse con denunciar el carácter supuestamente exorbitante de las facultades que atribuyen a la OLAF los artículos 4, apartados 2 y 6, letra a), 5, párrafo segundo, y 7 de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999, el BEI no ha indicado y, con mayor motivo, no ha demostrado, por qué razón dichas disposiciones no son apropiadas o necesarias para alcanzar los objetivos perseguidos por los citados Reglamentos.
- 164 A este respecto, debe indicarse asimismo que la apreciación correcta del alcance de las disposiciones citadas en el apartado anterior exige que se tengan en cuenta todos los elementos de interpretación pertinentes, entre los que se incluyen los que han sido mencionados en los apartados 107 y 108 de la presente sentencia. De este modo, contrariamente a lo que sostiene el BEI, si no existen sospechas suficientemente fundadas relativas a hechos de fraude, corrupción u otras actividades ilegales que puedan afectar a los intereses financieros de las Comunidades, ni el Director de la OLAF puede decidir abrir una investigación ni las instituciones, órganos u organismos creados por los Tratados o sobre la base de los mismos pueden solicitar la apertura de dicha investigación. Además, procede observar a este respecto que, a tenor del artículo 6, apartado 3, de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999, el mandato escrito del que han de estar provistos los inspectores de la OLAF debe indicar necesariamente el objeto de la investigación.

- 165 En cuanto a las eventuales deficiencias en la aplicación de las disposiciones de los referidos Reglamentos, basta con declarar que, suponiendo que hayan sido demostradas, no pueden afectar a la proporcionalidad ni a la legalidad de dichos Reglamentos.
- 166 En segundo lugar, el BEI no ha acreditado que el legislador comunitario haya incurrido en error manifiesto de apreciación. En efecto, éste pudo legítimamente considerar que, a pesar de existir mecanismos de control propios a las diversas instituciones, órganos y organismos creados por los Tratados o sobre la base de los mismos, incluidos aquellos a los que se refiere el BEI en lo que le atañe, resultaba necesario, para reforzar la prevención y la lucha contra el fraude, la corrupción y otras irregularidades que afecten a los intereses financieros de las Comunidades, instaurar un mecanismo de control que al mismo tiempo estuviera centralizado en el seno de un mismo órgano, tuviera carácter especializado y fuera ejercido de manera independiente y uniforme en relación con esas diversas instituciones, órganos y organismos.
- 167 A este respecto, debe recordarse que, según consta en el apartado 105 de la presente sentencia, la función de investigación asignada a la OLAF difiere, por su naturaleza y objeto específicos, de misiones de control general de las cuentas como las que incumben, en particular, al Tribunal de Cuentas, y, en lo que atañe al BEI, al Comité de Control de éste.
- 168 Por otro lado, el legislador comunitario pudo legítimamente estimar que los diversos mecanismos de control, que se adoptan en el ámbito de las instituciones, órganos y organismos creados por los Tratados o sobre la base de los mismos y cuya existencia y modalidades corresponde determinar a cada uno de éstos, no constituían, habida cuenta de los objetivos perseguidos, una solución con un grado de eficacia equivalente al que puede ofrecer un régimen cuyo objeto sea centralizar la función de investigación en el seno de un mismo órgano especializado e independiente. En lo que atañe a este último extremo, procede recordar, en efecto, que la finalidad principal de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 es asignar a la OLAF una función de investigación que ha de llevarse a

cabo tanto dentro de dichas instituciones, órganos y organismos, recurriendo a las denominadas investigaciones «internas», como fuera de los mismos, mediante las denominadas investigaciones «externas».

- 169 Además, ha de recordarse que los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 previeron expresamente, según consta en su respectivo artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, que las investigaciones internas de la OLAF deben efectuarse de acuerdo con las normas y condiciones previstas en dichos Reglamentos y en las decisiones que adopte cada institución, órgano u organismo.
- 170 Por consiguiente, tal como se afirma en el apartado 109 de la presente sentencia, no cabe excluir que el BEI, al adoptar la decisión contemplada en el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999, tenga en cuenta ciertas especificidades ligadas a su actividad bancaria y que incumbe al propio BEI acreditar la necesidad de las restricciones que establezca por este concepto.
- 171 De lo que antecede resulta que el cuarto motivo de defensa del BEI debe ser desestimado.

### *Sobre la obligación de motivación*

- 172 Mediante su quinto motivo de defensa, el BEI sostiene que los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 se adoptaron incumpliendo la obligación de motivación que prescriben los artículos 253 CE y 162 EA, respectivamente.

- 173 Más concretamente, el BEI afirma que los referidos Reglamentos no expusieron las razones por las que era necesario atribuir a la OLAF las facultades que éstos le confieren e imponer a las instituciones, órganos y organismos, en particular al BEI, las obligaciones que establecen. Además, no indicaron por qué resultaban insuficientes o inapropiadas a tales fines las medidas que ya habían adoptado dichas instituciones, órganos y organismos para luchar contra el fraude.
- 174 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la motivación que exige el artículo 253 CE debe ser adecuada a la naturaleza del acto de que se trate. Si bien es cierto que dicha motivación debe revelar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución comunitaria de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer la justificación de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia ejercer su control, no se exige sin embargo que dicha motivación especifique todas las razones de hecho o de Derecho pertinentes. En efecto, la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 253 CE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de las normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. Por consiguiente, si el acto impugnado revela lo esencial de los objetivos perseguidos por la institución, resulta innecesario exigir a ésta una motivación específica para cada una de las opciones de carácter técnico que ha realizado [véanse, en particular, las sentencias de 12 de marzo de 2002, *Omega Air* y otros, asuntos acumulados C-27/00 y C-122/00, Rec. p. I-2569, apartados 46 y 47, y *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, antes citada, apartados 165 y 166].
- 175 En lo que atañe a los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 es preciso señalar que se cumplen las referidas exigencias. En efecto, como ha afirmado el Abogado General en el punto 166 de sus conclusiones, en la exposición de motivos de dichos Reglamentos se indican los objetivos perseguidos, los medios elegidos y las razones por las cuales el legislador comunitario considera que tales medios son adecuados y necesarios en relación con los fines perseguidos.
- 176 Por lo que se refiere, en particular, a las facultades de investigación interna atribuidas a la OLAF, de los considerandos segundo a cuarto de los Reglamentos



n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999, en relación con sus considerandos séptimo y vigesimoprimeros, se desprende que la concesión de las referidas facultades obedece a la voluntad del legislador comunitario de articular todos los medios disponibles para alcanzar el objetivo de protección de los intereses financieros comunitarios y que, desde esa perspectiva, tal concesión se consideró necesaria para incrementar la eficacia de la lucha contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal perjudicial para dichos intereses.

- 177 Contrariamente a lo que sostiene el BEI, no puede exigirse al legislador comunitario que, en virtud de la obligación de motivación, proceda a enumerar, en la exposición de motivos de actos como los Reglamentos de que se trata, las medidas que ya existen en el seno de las diferentes instituciones, órganos u organismos y que indique por qué razón tales medidas no son óbice para que se adopten los referidos Reglamentos.

### **Sobre la infracción de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999**

- 178 Según consta en los apartados 53 a 55 de la presente sentencia, la Comisión solicita que se anule la Decisión impugnada porque ésta infringe los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999, en particular su respectivo artículo 4.

- 179 Aunque el BEI no ha alegado de manera expresa que, incluso suponiendo que dichos Reglamentos sean aplicables al BEI y conformes con el Derecho comunitario, la Decisión impugnada no los infringe, algunas de las afirmaciones formuladas en el marco de su defensa pueden interpretarse en este sentido. Lo mismo cabe decir del argumento, anteriormente examinado, según el cual el recurso de la Comisión no tiene en realidad por objeto que se declare que la Decisión impugnada infringió los referidos Reglamentos, sino más bien que se declare una omisión del BEI a la hora de aplicar el artículo 4, apartado 1, de los mismos. En su dúplica, el BEI subrayó a este respecto, en particular, que la

exposición de motivos de la Decisión impugnada no se refería en modo alguno a los referidos Reglamentos y sostuvo que dicha Decisión reflejaba, por el contrario, la voluntad del BEI de establecer un dispositivo de control interno eficaz que tuviera en cuenta el marco jurídico que le es propio.

180 A este respecto, es preciso declarar que, como ha alegado la Comisión, la Decisión impugnada infringe por diversos motivos el artículo 4 de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999.

181 En primer lugar, mientras el artículo 4, apartado 1, de los referidos Reglamentos prevé que la OLAF efectuará investigaciones administrativas internas en las instituciones, órganos y organismos creados por los Tratados o sobre la base de los mismos, es preciso afirmar, por un lado, que del punto 4 de la primera parte de la Decisión impugnada resulta que las investigaciones internas en el BEI las llevan a cabo exclusivamente los servicios de auditoría interna de éste, de conformidad con los procedimientos propios del BEI, y, por otro lado, que de los puntos 5 a 8 de la primera parte de dicha Decisión se desprende que a este respecto la cooperación con la OLAF se circunscribe a que dichos servicios efectúen una investigación interna cuando así lo pida el Director de la OLAF y a comunicar a este último los resultados de dicha investigación.

182 En segundo lugar, mientras el artículo 4, apartado 2, de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 prevé, en particular, que la OLAF tendrá acceso, sin mediar preaviso ni plazo, a cualquier información que obre en poder de dichas instituciones, órganos y organismos, con el único requisito de comunicárselo a estos últimos, los puntos 9 y 10 de la primera parte de la Decisión impugnada disponen que el acceso de la OLAF a la información que obra en poder del BEI estará supeditado, en cada caso, a una autorización del Presidente del BEI y a un procedimiento que éste ha de definir.

183 En tercer lugar, la segunda parte de la Decisión impugnada, relativa a las operaciones de la segunda categoría, infringe asimismo el artículo 4, apartados 1

y 2, de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999, en la medida en que prevé que únicamente se aplicará el régimen de investigación interna propio del BEI, tal como se ha descrito en los apartados 157 y 158 de la presente sentencia, y que, en este marco, el BEI podrá recibir asistencia de la OLAF según un procedimiento apropiado que el BEI procurará concertar con ésta última.

184 Por lo demás, interpretadas a la luz de la exposición de motivos de la Decisión impugnada, que subraya expresamente que ésta se adoptó teniendo en cuenta el marco jurídico impuesto al BEI por el Tratado CE y por sus propios Estatutos, las diversas disposiciones que preceden reflejan manifiestamente la decisión del BEI de considerar que los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 no le resultan aplicables.

185 De lo anterior se sigue que, al adoptar la Decisión impugnada, que se basa en la premisa errónea de que los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999 no resultan aplicables al BEI y que refleja, en consecuencia, la voluntad de este último de organizar de manera excluyente la lucha contra el fraude en su seno, desarrollando al mismo tiempo con la OLAF ciertas formas de cooperación operativa limitada, el BEI descartó la aplicación del régimen instaurado por dichos Reglamentos y, en lugar de adoptar la decisión contemplada en el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, y apartado 6, de los citados Reglamentos, estableció un régimen distinto y específico para el BEI.

186 El BEI infringió los Reglamentos n<sup>os</sup> 1073/1999 y 1074/1999, en particular el artículo 4 de ambos, y rebasó el margen de autonomía organizativa propia que conserva en materia de lucha contra el fraude, al excluir la aplicación de los mencionados Reglamentos y al negarse a adaptar sus procedimientos internos con objeto de cumplir los requisitos exigidos en los mismos.

- 187 Del conjunto de consideraciones precedentes resulta que procede estimar el recurso de la Comisión y anular la Decisión impugnada.

### Costas

- 188 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene al BEI y haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas. En virtud del artículo 69, apartado 4, párrafo primero, del mismo Reglamento de Procedimiento, el Reino de los Países Bajos, el Parlamento y el Consejo soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

### EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Anular la Decisión del Comité de Dirección del Banco Europeo de Inversiones, de 10 de noviembre de 1999, relativa a la cooperación con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

- 2) **Condenar en costas al Banco Europeo de Inversiones.**
- 3) **El Reino de los Países Bajos, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea cargarán con sus propias costas.**

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Skouris
Macken		Colneric
von Bahr		Rosas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de julio de 2003.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias