

AUTO DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)
de 13 de julio de 2004*

En el asunto T-29/03,

Comunidad Autónoma de Andalucía, representada por la Sra. C. Carretero Espinosa de los Monteros, abogada, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. C. Ladenburger y la Sra. S. Pardo Quintillán, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto una pretensión de anulación de la decisión supuestamente contenida en el escrito del Director General de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) de 8 de noviembre de 2002, mediante el cual comunicó a la demandante la imposibilidad de tramitar su reclamación presentada contra el informe IO/2000/7057 de la OLAF, relativo a las investigaciones administrativas sobre la comercialización de aceite de oliva en Andalucía,

* Lengua de procedimiento: español.

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

integrado por el Sr. B. Vesterdorf, Presidente, y el Sr. P. Mengozzi y la Sra. M.E. Martins Ribero, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

dicta el siguiente

Auto

Marco jurídico

- 1 El Reglamento (CE) nº 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) regula los controles, verificaciones y acciones realizados por los agentes de la OLAF en el ejercicio de sus funciones.
- 2 El Reglamento nº 1073/1999 dispone lo siguiente en su artículo 3, titulado «Investigaciones externas»:

«La Oficina ejercerá las competencias conferidas a la Comisión por el Reglamento (Euratom, CE) nº 2185/96 para efectuar controles y verificaciones *in situ* en los Estados miembros [...]»

- 3 El artículo 9 del Reglamento nº 1073/1999 se titula «Informe de investigación y medidas subsiguientes». Establece lo siguiente:

«1. Al término de una investigación efectuada por la Oficina, 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 Oficina 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. [...]

3. El informe elaborado a raíz de una investigación externa y cualquier otro documento pertinente sobre la misma se transmitirán a las autoridades competentes de los Estados miembros interesados, de conformidad con la reglamentación relativa a las investigaciones externas.

4. [...]»

- 4 A tenor del artículo 14 del Reglamento nº 1073/1999:

«En espera de que se modifique el Estatuto, todo funcionario u otro agente de las Comunidades podrá presentar al Director de la Oficina una reclamación dirigida contra un acto que le sea lesivo, realizado por la Oficina 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.»

Hechos que originaron el litigio

- 5 En febrero de 2000, la OLAF recibió, a través de la Dirección General «Agricultura» de la Comisión, varias denuncias en relación con veintitrés operadores económicos referentes a determinadas prácticas de repaso de orujo de oliva en España. Estas denuncias ponían de manifiesto, por una parte, que dentro y fuera de España se vendía aceite de oliva de repaso procedente de orujo de oliva como «aceite de oliva virgen» y, por otra, que en algunas almazaras se mezclaba aceite de repaso con aceite de oliva virgen para aumentar indebidamente el volumen del aceite de oliva virgen que podía beneficiarse de la financiación comunitaria. Dicha financiación se concede con cargo a los fondos de la sección de «Garantía» del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).

- 6 Sobre la base de esta información, la OLAF abrió una investigación externa. En el marco de ésta, la OLAF pidió a la Guardia Civil que le proporcionase datos acerca de los posibles antecedentes de fraude en el sector del aceite de oliva por parte de los veintitrés operadores denunciados. A raíz de estos contactos, el Fiscal especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción en España (en lo sucesivo, «Fiscal anticorrupción») inició en diciembre de 2001 una investigación registrada con el número 10/2001.

- 7 Tras realizar inspecciones en tres de las empresas denunciadas, la OLAF concluyó que estos operadores habían efectuado prácticas fraudulentas.
- 8 A principios del año 2002, la OLAF realizó nuevas inspecciones administrativas en tres operadores económicos más, entre los cuales se encontraba la empresa Oleícola El Tejar. En el marco de su inspección en esta empresa, la OLAF tuvo acceso a las actas de las reuniones de su Consejo de Administración. Determinados extractos de estas actas se referían a la Consejería de Agricultura del ejecutivo de la demandante y fueron reproducidos en el informe final de la OLAF relativo a las posibles irregularidades cometidas por operadores económicos del sector del aceite de oliva en España, que se elaboró en 2002 y llevaba la referencia IO/2000/7057 (en lo sucesivo, «informe final»).
- 9 Las conclusiones del informe final, en la parte relativa a la empresa Oleícola El Tejar, tienen el siguiente tenor:

«Se estima también que el conjunto de las actividades promovidas por esta sociedad ha sido impulsado por la Consejería de Agricultura [del ejecutivo de la demandante] y entre estas actividades se encuentra la venta del “aceite de repaso” como “aceite de oliva virgen”, que es considerada una infracción del Derecho comunitario.»

- 10 La OLAF remitió copia del informe final al FEGA (organismo estatal encargado de realizar el pago directo de las ayudas en España). En el escrito que acompañaba a dicho informe, se instaba al FEGA a que llevase a cabo los trámites necesarios, por una parte, para la recuperación de los importes previstos en el informe y el cobro de los intereses devengados por estas cantidades y, por otra, para la adopción de determinadas medidas complementarias.

- 11 También se envió copia del informe final a la Guardia Civil y al Fiscal anticorrupción para que la incorporase al expediente de la investigación nº 10/2001.

- 12 Mediante escrito de 30 de agosto de 2002, la demandante presentó ante el Director General de la OLAF una reclamación (en lo sucesivo, «reclamación») contra el informe final, sobre la base del artículo 14 del Reglamento nº 1073/1999, para obtener la modificación de la parte del informe en la que se concluía que la demandante había impulsado el conjunto de las actividades de la empresa Oleícola El Tejar.

- 13 Mediante escrito de 8 de noviembre de 2002, la OLAF comunicó a la demandante que le resultaba imposible tramitar su reclamación. A este respecto, explicó que el procedimiento de reclamación previsto en el artículo 14 del Reglamento nº 1073/1999 no era aplicable en el presente asunto, puesto que está reservado para los supuestos en que un funcionario o un agente de las Comunidades Europeas desee presentar una reclamación contra un acto adoptado por la OLAF en el marco de una investigación interna y que le sea lesivo.

- 14 Mediante fax de 10 de junio de 2003, la Oficina del Fiscal anticorrupción comunicó a la OLAF el archivo del asunto en la investigación nº 10/2001.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 15 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 27 de enero de 2003, la demandante interpuso el presente recurso.

- 16 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Anule la decisión contenida en el escrito de la OLAF de 8 de noviembre de 2002.

 - Declare que la OLAF está obligada a admitir la reclamación presentada por la demandante y a examinar las cuestiones de fondo planteadas en dicha reclamación.
- 17 Mediante escrito presentado en la Secretaría el 24 de marzo de 2003, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad, alegando que la representante de la demandante no cumplía los requisitos enunciados en el artículo 19 del Estatuto del Tribunal de Justicia.
- 18 Mediante escrito presentado en la Secretaría el 9 de mayo de 2003, la demandante presentó sus observaciones escritas sobre esta excepción de inadmisibilidad.
- 19 Dado que la Comisión había desistido, por medio de sus observaciones escritas presentadas en la Secretaría el 16 de junio de 2003, de la excepción de inadmisibilidad propuesta, se fijó un plazo para la presentación del escrito de contestación.
- 20 La Comisión presentó el 24 de octubre de 2003 su escrito de contestación, en el cual solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Declare la inadmisibilidad del recurso.

— Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

- 21 Al haberse abstenido la demandante de presentar escrito de réplica, la fase escrita del procedimiento concluyó el 5 de enero de 2004.

Fundamentos de Derecho

- 22 A tenor del artículo 113 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, dicho Tribunal, decidiendo conforme a lo dispuesto en el artículo 114, apartados 3 y 4, del mismo Reglamento, puede examinar en cualquier momento, incluso de oficio, las causas de inadmisión de la demanda por motivos de orden público, entre las cuales figuran las relativas a los requisitos de admisibilidad de los recursos que establece el artículo 230 CE, párrafo cuarto (auto del Tribunal de Primera Instancia de 8 de julio de 1999, Area Cova y otros/Consejo y Comisión, T-12/96, Rec. p. II-2301, apartado 21).
- 23 En el caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia estima que los hechos se hallan suficientemente esclarecidos por los documentos que obran en autos y, en consecuencia, decide resolver sin abrir la fase oral del procedimiento.
- 24 Es necesario, en primer lugar, examinar la segunda pretensión de la demandante, cuyo objeto es que el Tribunal de Primera Instancia declare que la OLAF está obligada, por una parte, a admitir la reclamación presentada por la demandante y, por otra, a examinar las cuestiones de fondo planteadas en dicha reclamación y, en segundo lugar, examinar la primera pretensión, que persigue la anulación de la decisión supuestamente contenida en el escrito de la OLAF de 8 de noviembre de 2002 (en lo sucesivo, «escrito controvertido»).

Sobre la segunda pretensión, en la que se pide que el Tribunal de Primera Instancia declare que la OLAF está obligada a admitir la reclamación presentada por la demandante y a examinar las cuestiones de fondo planteadas en dicha reclamación

25. Mediante su segunda pretensión, la demandante intenta lograr claramente que el Tribunal de Primera Instancia dirija órdenes conminatorias a un servicio de la institución demandada.
26. Pues bien, según jurisprudencia reiterada, en el marco del control de legalidad basado en el artículo 230 CE, el órgano jurisdiccional comunitario carece de competencia para dictar órdenes conminatorias a las instituciones comunitarias (sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de julio de 1999, DSM/Comisión, C-5/93 P, Rec. p. I-4695, apartado 36, y auto del Tribunal de Justicia de 26 de octubre de 1995, Pevasa e Inpesca/Comisión, asuntos acumulados C-199/94 P y C-200/94 P, Rec. p. I-3709, apartado 24). Además, este órgano jurisdiccional tampoco puede sustituir a dichas instituciones, sino que incumbe a la institución de que se trate, en virtud del artículo 233 CE, adoptar las medidas para la ejecución de una sentencia dictada en el marco de un recurso de anulación (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 27 de enero de 1998, Ladbroke Racing/Comisión, T-67/94, Rec. p. II-1, apartado 200, y de 16 de septiembre de 1998, IECC/Comisión, T-110/95, Rec. p. II-3605, apartado 33).
27. De lo anterior resulta que debe declararse la inadmisibilidad de esta pretensión.

Sobre la primera pretensión, que persigue la anulación del escrito controvertido

28. Con su primera pretensión, la demandante solicita la anulación de la decisión supuestamente contenida en el escrito controvertido, mediante el cual la OLAF le comunicó la imposibilidad de tramitar su reclamación contra el informe final.

- 29 Por lo que se refiere a la admisibilidad de este recurso de anulación, procede recordar que sólo constituyen actos o decisiones que puedan ser objeto de recurso de anulación las medidas que produzcan efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando de manera caracterizada la situación jurídica de éste (sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec. p. 2639, apartado 9, y de 23 de noviembre de 1995, Nutral/Comisión, C-476/93 P, Rec. p. I-4125, apartados 28 y 30; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, Oleifici Italiani y Fratelli Rubino/Comisión, T-54/96, Rec. p. II-3377, apartado 48, y de 22 de marzo de 2000, Coca-Cola/Comisión, asuntos acumulados T-125/97 y T-127/97, Rec. p. II-1733, apartado 77). Además, según se desprende de una jurisprudencia consolidada, no basta con que una institución comunitaria haya enviado un escrito a su destinatario, en respuesta a una petición formulada por éste, para que dicho escrito pueda calificarse de decisión a efectos del artículo 230 CE y se permita así la interposición de un recurso de anulación (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de mayo de 1996, AITEC/Comisión, T-277/94, Rec. p. II-351, apartado 50, y auto del Tribunal de Primera Instancia de 9 de abril de 2003, Pikaart y otros/Comisión, T-280/02, Rec. p. II-1621, apartado 23).
- 30 Es preciso observar asimismo que, cuando un acto de la Comisión reviste un carácter negativo, como en el caso de autos, debe ser apreciado en función de la naturaleza de la petición a la que responde (sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 1972, Nordgetreide/Comisión, 42/71, Rec. p. 105, apartado 5; auto del Tribunal de Primera Instancia de 13 de noviembre de 1995, Dumez/Comisión, T-126/95, Rec. p. II-2863, apartado 34). En particular, la negativa de una institución comunitaria a revocar o modificar un acto únicamente puede constituir en sí misma un acto cuya legalidad puede controlarse, conforme al artículo 230 CE, cuando el propio acto que la institución comunitaria se niega a revocar o modificar podría haberse impugnado con arreglo a dicha disposición (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de octubre de 1996, Salt Union/Comisión, T-330/94, Rec. p. II-1475, apartado 32, y auto del Tribunal de Primera Instancia de 18 de abril de 2002, IPSO y USE/BCE, T-238/00, Rec. p. II-2237, apartado 45).
- 31 En el presente asunto, el acto impugnado con arreglo al artículo 230 CE es el escrito controvertido mediante el cual la OLAF comunicó a la demandante la imposibilidad de tramitar su reclamación contra el informe final.

- 32 A la luz de la jurisprudencia citada en el apartado 30 *supra*, dicho escrito sólo podría considerarse una decisión que pueda ser objeto de un recurso de anulación si el informe final constituyese una medida que produzca efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de la demandante, modificando de manera caracterizada la situación jurídica de ésta.
- 33 Pues bien, es necesario señalar que los informes redactados por la OLAF a raíz de una investigación externa y transmitidos a las autoridades competentes de los Estados miembros en virtud del artículo 9 del Reglamento nº 1073/1999, como el informe final, constituyen meras recomendaciones u opiniones carentes de efectos jurídicos obligatorios.
- 34 A este respecto, debe observarse que la OLAF envió a las autoridades españolas competentes el informe final al término de una investigación externa que había efectuado de conformidad con el Reglamento nº 1073/1999.
- 35 El artículo 9 del Reglamento nº 1073/1999 precisa esencialmente que los informes transmitidos a las autoridades competentes de los Estados miembros, que se elaboran bajo la autoridad del Director y que contienen, entre otras cosas, las conclusiones de la investigación y las recomendaciones del Director de la OLAF, constituyen 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.
- 36 Además, el Reglamento nº 1073/1999 enuncia, en el decimotercer considerando de su exposición de motivos, que «corresponde a las autoridades nacionales competentes o, en su caso, a las instituciones, órganos y organismos decidir el curso que ha de darse a las investigaciones concluidas, basándose para ello en el informe elaborado por la Oficina».

- 37 De estas disposiciones se desprende que las conclusiones de la OLAF contenidas en el informe final no dan lugar de manera automática a la incoación de un procedimiento administrativo o judicial en el ámbito nacional, ya que las autoridades nacionales tienen libertad para decidir el curso que ha de darse al informe final y, por tanto, son las únicas autoridades competentes para adoptar decisiones que puedan afectar a la situación jurídica de la demandante.
- 38 Por otra parte, este análisis se ve confirmado por el hecho –aducido por la Comisión en su escrito de contestación– de que el Fiscal anticorrupción, mediante decisión de 10 de junio de 2003, archivase el expediente de la investigación nº 10/2001, al que se había incorporado el informe final.
- 39 Habida cuenta de que el informe final carece de efecto jurídico obligatorio frente a las autoridades competentes españolas, tampoco puede ser considerado una decisión que pueda afectar a la situación jurídica de la demandante.
- 40 Resulta de lo anterior que la demandante no habría podido interponer un recurso de anulación contra el informe final, puesto que no se trata de un acto que le sea lesivo en el sentido del artículo 230 CE. Por consiguiente, tampoco está legitimada para impugnar el escrito controvertido.
- 41 En consecuencia, debe declararse la inadmisibilidad del recurso en su totalidad.

Costas

- 42 A tenor del artículo 87, 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 sido desestimados los motivos formulados por la demandante, procede condenarla a cargar con las costas de la Comisión, además de las suyas propias, de conformidad con lo solicitado por ésta.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

resuelve:

- 1) **Declarar la inadmisibilidad del recurso.**

- 2) **La demandante cargará con sus propias costas y con las de la Comisión.**

Dictado en Luxemburgo, a 13 de julio de 2004.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

B. Vesterdorf