

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA. JULIANE KOKOTT

presentadas el 26 de junio de 2008¹

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso de anulación, el Parlamento impugna la elección de la base jurídica para la adopción de la Decisión 2006/1016/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 2006, por la que se concede al Banco Europeo de Inversiones una garantía de la Comunidad frente a las pérdidas que se deriven de préstamos y garantías concedidos para la realización de proyectos fuera de la Comunidad.²

2. El Consejo fundó esta Decisión en la base jurídica prevista para la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países (artículo 181 A CE). A juicio del Parlamento, la Decisión debió fundarse además en el artículo 179 CE —base jurídica para la cooperación al desarrollo—. El Parlamento fundamenta su tesis afirmando que la mayoría de los terceros países que quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Decisión son países en desarrollo.

II. Marco jurídico

A. Disposiciones del Tratado

3. El Título XX CE lleva por título «Cooperación al desarrollo». Su artículo 177 CE recoge los objetivos de la política de la Comunidad en este ámbito:

«1. La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros, favorecerá:

— el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos;

¹ — Lengua original: alemán.

² — DO L 414, p. 95 (en lo sucesivo, «Decisión 2006/1016» o «Decisión»).

— la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial;

adoptará las medidas necesarias para el logro de los objetivos enunciados en el artículo 177. Dichas medidas podrán adoptar la forma de programas plurianuales.

— la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.

2. El Banco Europeo de Inversiones contribuirá, en las condiciones previstas en sus Estatutos, a la ejecución de las acciones contempladas en el apartado 1.

2. [...]»

4. El artículo 178 CE establece:

3. [...]»

«La Comunidad tendrá en cuenta los objetivos contemplados en el artículo 177 en las políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo.»

6. El artículo 181 A CE es la única disposición del Título XXI, el cual lleva por título «Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países»:

5. El artículo 179 CE constituye la base jurídica para la adopción de medidas de cooperación al desarrollo:

«1. Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado, y en particular de las del título XX, la Comunidad llevará a cabo, en el marco de sus competencias, acciones de cooperación económica, financiera y técnica con terceros países. Estas acciones serán complementarias de las que lleven a cabo los Estados miembros y coherentes con la política de desarrollo de la Comunidad.

«1. Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251,

La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general del desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

2. El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las medidas necesarias para la aplicación del apartado 1. [...]

[...]»

del BEI, se debe ofrecer al BEI una garantía presupuestaria de la Comunidad que cubra operaciones realizadas en el exterior de la Comunidad. Se debe fomentar que el BEI incremente sus operaciones fuera de la Comunidad sin recurrir a la garantía de la Comunidad, en especial en los países en fase de preadhesión y en el Mediterráneo, así como en países con calificación de solvencia de otras regiones, al mismo tiempo que se debe precisar que la garantía de la Comunidad está destinada a cubrir riesgos de naturaleza política o soberana.»

8. El octavo considerando de la Decisión hace igualmente referencia a la política exterior de la Comunidad:

B. Decisión 2006/1016

1. Extracto de la exposición de motivos de la Decisión

7. El considerando tercero de la exposición de motivos de la Decisión tiene el siguiente tenor:

«Con el fin de apoyar la actuación exterior de la UE sin perjuicio para la capacidad crediticia

«Las operaciones financieras del BEI deben ser coherentes con las políticas exteriores de la UE y apoyarlas, incluidos los objetivos regionales específicos. Garantizando la coherencia general con acciones de la UE, la financiación del BEI debe complementar las políticas, programas e instrumentos de ayuda comunitarios de que se trate en las diversas regiones. Por otra parte, la protección del medio ambiente y de la seguridad energética de los Estados miembros debe formar parte de los objetivos de la financiación del BEI en todas las regiones elegibles. Las operaciones

financieras del BEI deben tener lugar en países que cumplan unas condiciones apropiadas compatibles con los acuerdos de alto nivel celebrados con la UE sobre aspectos políticos y macroeconómicos.»

10. El artículo 2 de la Decisión, que establece el ámbito de aplicación territorial de la garantía, prevé en sus apartados 1 y 2 cuanto sigue:

2. Disposiciones esenciales de la Decisión

«1. La lista de países elegibles o potencialmente elegibles para la financiación del BEI con garantía comunitaria se establece en el anexo I.

9. El artículo 1 de la Decisión, establece en su apartado 1:

«La Comunidad concederá al Banco Europeo de Inversiones (“el BEI”) una garantía general (“la garantía de la Comunidad”) con respecto a pagos que el BEI no haya recibido pero de los que sea acreedor, en relación con los préstamos y las garantías de préstamos concedidos a los proyectos de inversión del BEI que puedan optar a ellos llevados a cabo en los países a los que se refiere la presente Decisión, a condición de que la financiación o la garantía de préstamo citadas se hayan concedido de conformidad con un acuerdo firmado que no haya expirado ni haya sido anulado (“operaciones financieras del BEI”) y se hayan concedido de conformidad con el reglamento interno del BEI y en apoyo de los pertinentes objetivos de política exterior de la Unión Europea.»

2. Para los países incluidos en el anexo I y marcados con “*”, así como para los demás países no incluidos en el anexo I, el Consejo decidirá caso por caso la elegibilidad de tales países a la financiación del BEI con arreglo a la garantía comunitaria, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 181 A, apartado 2, del Tratado.»

11. El artículo 3 de la Decisión versa sobre la coherencia de las acciones del BEI con los objetivos de política exterior de la Unión Europea. Su apartado 2 establece:

«La cooperación variará en función de las diferencias regionales, y tomará en consideración el papel del BEI y las políticas de la Unión Europea en cada región.»

B. Países vinculados por la política de vecindad y asociación

1. Mediterráneo

[...]

12. El anexo I de la Decisión impugnada contiene una lista de los países elegibles para los proyectos garantizados mediante la garantía de la Comunidad. En los epígrafes siguientes se hace mención a determinados países:

2. Europa Oriental, Cáucaso Meridional y Rusia

[...]

«A. Países en fase de preadhesión

C. Asia y América Latina

1. Países candidatos

1. América Latina

[...]

[...]

2. Asia

2. Países candidatos potenciales

[...]

[...]

D. Sudáfrica»

III. Antecedentes, pretensiones y procedimiento

A. Antecedentes del litigio

13. El 22 de junio de 2006, la Comisión presentó su Propuesta de Decisión del Consejo por la que se concede al Banco Europeo de Inversiones (en lo sucesivo, «BEI») una garantía de la Comunidad frente a las pérdidas que se deriven de préstamos y garantías concedidos para la realización de proyectos fuera de la Comunidad, propuesta que basó en el artículo 181 A CE.³

14. En su resolución de 30 de noviembre de 2006, el Parlamento definió su postura sobre esta propuesta e instó a la Comisión a añadir el artículo 179 CE al artículo 181 A CE como base jurídica.⁴

3 — Propuesta de Decisión del Consejo por la que se concede al Banco Europeo de Inversiones una garantía de la Comunidad frente a las pérdidas que se deriven de préstamos y garantías concedidos para la realización de proyectos fuera de la Comunidad [COM(2006) 324 final].

4 — Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se concede al Banco Europeo de Inversiones una garantía de la Comunidad frente a las pérdidas que se deriven de préstamos y garantías concedidos para la realización de proyectos fuera de la Comunidad, de 30 de noviembre de 2006 [P6_TA(2006) 0507; DO C 316E, p. 109].

15. Sin embargo, la Comisión no modificó su propuesta en este punto⁵ y, el 19 de diciembre de 2006, el Consejo adoptó la Decisión impugnada con el artículo 181 A CE como única base jurídica.

B. Pretensiones y procedimiento en el Tribunal de Justicia

16. El 19 de marzo de 2007, el Parlamento interpuso un recurso ante el Tribunal de Justicia mediante el cual solicita a éste que:

— Anule la Decisión 2006/1016/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 2006, por la que se concede al Banco Europeo de Inversiones una garantía de la Comunidad frente a las pérdidas que se deriven de préstamos y garantías concedidos para la realización de proyectos fuera de la Comunidad, por infringir el Tratado CE.

— Mantenga los efectos de la Decisión 2006/1016/CE hasta la adopción de una nueva Decisión.

— Condene en costas al demandado.

5 — Propuesta de Decisión del Consejo por la que se concede al Banco Europeo de Inversiones una garantía de la Comunidad para absorber las pérdidas que se deriven de préstamos para la realización de proyectos fuera de la Comunidad (Europa Central y Oriental, países mediterráneos, Latinoamérica y Asia y la República de Sudáfrica) [COM(2006) 419 final].

17. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que: adopción de la Decisión. Así pues, el Parlamento reprocha una violación del Tratado en el sentido del artículo 230 CE, párrafo segundo.

— Desestime el recurso.

— Condene en costas al Parlamento.

18. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 10 de octubre de 2007, se admitió la intervención de la Comisión de las Comunidades Europeas en apoyo de las pretensiones del Consejo.

19. Todas las partes presentaron observaciones escritas e informaron oralmente en la vista celebrada el 14 de mayo de 2008.

IV. **Apreciación jurídica**

20. Mediante su recurso, el Parlamento invoca un único motivo de nulidad, a saber, la elección indebida de la base jurídica para la

21. A juicio del Parlamento, la Decisión 2006/1016 no debió fundarse únicamente en el artículo 181 A CE, sino también en el artículo 179 CE. Fundamenta esta opinión afirmando —sin que el Consejo lo discuta— que la mayor parte de los terceros países comprendidos en el ámbito de aplicación de la citada Decisión son países en desarrollo.

22. Ambas partes convienen en que la Decisión constituye una medida de cooperación financiera. Sin embargo, en opinión del Parlamento, el artículo 179 CE es base jurídica específica para la cooperación económica con países en desarrollo, lo que excluye que se utilice el artículo 181 A CE.

23. El Consejo y la Comisión sostienen que un acto jurídico no ha de basarse automáticamente en el artículo 179 CE por el mero hecho de que afecte a países en desarrollo. Sólo puede utilizarse esta base jurídica si el acto jurídico de que se trata persigue los objetivos de la política de cooperación al desarrollo, establecidos en el artículo 177 CE. Ciertamente, la Decisión impugnada afecta también a los países en desarrollo, pero no persigue los objetivos de la cooperación al desarrollo.

A. *Determinación de la base jurídica correcta*

24. Según reiterada jurisprudencia, la elección de la base jurídica de un acto comunitario debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto.⁶

25. Si el examen de un acto comunitario muestra que éste persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro sólo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante.⁷

26. Antes de abordar el contenido y los objetivos de la Decisión impugnada, han de examinarse en primer lugar de forma abstracta los ámbitos de aplicación de los artículos 179 CE y 181 A CE. En efecto, sólo una vez que se ha delimitado el respectivo

ámbito de aplicación de estas bases jurídicas, puede examinarse en una segunda fase si el objetivo y el contenido de la Decisión quedan efectivamente comprendidos en el ámbito de aplicación de más bases jurídicas y, de ser éste el caso, qué consecuencias han de extraerse de ello.

B. *¿Queda comprendida la Decisión en el ámbito de aplicación de varias bases jurídicas?*

1. El ámbito de aplicación de los artículos 179 CE y 181 A CE

27. El artículo 179 CE constituye la base jurídica de las medidas de cooperación al desarrollo, mientras que el artículo 181 A CE constituye la base jurídica para «acciones de cooperación económica, financiera y técnica con *terceros países*». En esencia, el presente litigio versa sobre la cuestión de cómo diferenciar entre sí ambas bases jurídicas y sobre si el ámbito de aplicación del artículo 181 A CE puede también comprender acciones con *países en desarrollo* del tipo en él mencionado.

28. Ha de aclararse de entrada que la naturaleza de la medida no es un criterio adecuado de delimitación. Es cierto que el artículo 181 A CE sólo se refiere expresamente a la «cooperación económica, financiera y técnica», y que el artículo 179 CE habla

6 — Véanse las sentencias de 23 de octubre de 2007, Comisión/Consejo (C-440/05, Rec. p. I-9097), apartado 61; de 10 de enero de 2006, Comisión/Parlamento y Consejo (C-178/03, Rec. p. I-107), apartado 41; de la misma fecha, Comisión/Consejo (C-94/03, Rec. p. I-1), apartado 34, y de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo, «Dióxido de titanio» (C-300/89, Rec. p. I-2867), apartado 10.

7 — Véanse las sentencias de 20 de mayo de 2008, Comisión/Consejo (C-91/05, Rec. p. I-3651), apartado 73; Comisión/Parlamento y Consejo, citada en la nota 6, apartado 42; Comisión/Consejo, citada en la nota 6, apartado 35, y de 11 de septiembre de 2003, Comisión/Consejo (C-211/01, Rec. p. I-8913), apartado 39.

sólo con carácter general de «medidas». Sin embargo, la ayuda o cooperación económica, financiera y técnica está incluida entre las formas clásicas de cooperación al desarrollo.⁸

29. A juicio del Parlamento, únicamente un *criterio geográfico* delimita el ámbito de aplicación respectivo de ambas normas. Conforme a este criterio, el artículo 179 CE trata de la cooperación con países en desarrollo y el artículo 181 A CE versa únicamente sobre la cooperación con países distintos de los países en desarrollo.

30. Para fundamentar su tesis el Parlamento invoca en particular el desarrollo histórico de los títulos XX y XXI. El título XX, relativo a la cooperación al desarrollo, fue introducido en el Tratado mediante el Tratado de Maastricht. Anteriormente las medidas relativas a países en desarrollo se basaban en el artículo 308 CE. Tras la introducción del título XX, las medidas relativas a terceros países distintos de los países en desarrollo siguieron basándose en el artículo 308 CE, hasta que mediante el Tratado de Niza se introdujo el artículo 181 A CE. Por tanto, el artículo 181 A CE quiso colmar la laguna que existía en el Tratado en materia de cooperación con terceros países que no son países en desarrollo.

8 — Véase la Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo», de 20 de diciembre de 2005 (DO 2006, C 46, p. 1), apartado 119.

31. En cambio, el Consejo y la Comisión sostienen que no puede aplicarse únicamente un criterio geográfico de delimitación. A su juicio, ha de añadirse un criterio material. Una medida únicamente queda sustraída al ámbito de aplicación del artículo 181 A CE si afecta a un país en desarrollo y además persigue los objetivos del artículo 177 CE, ya que sólo en ese caso es pertinente como base jurídica el artículo 179 CE. Una medida relativa a países en desarrollo que no persiga los objetivos del artículo 177 CE podrá basarse, por consiguiente, en el artículo 181 A CE.

32. Si se tiene únicamente en cuenta el tenor literal de las disposiciones, el concepto de «terceros países» es lo suficientemente amplio para abarcar a los países en desarrollo.

33. Sin embargo, un examen del sistema del Tratado hace que esta acepción resulte dudosa.

34. En efecto, el artículo 181 A CE comienza con la expresión «sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado, y en particular de las del título XX». De este modo se pone de manifiesto que el título XX, relativo a la cooperación al desarrollo, tiene un carácter más específico y prevalece frente al artículo 181 A CE.

35. El Consejo señala que el artículo 179 CE también comienza con la expresión «sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado». Ahora bien, a este respecto ha de observarse, por un lado, que el artículo 179 CE fue redactado en un momento en que el artículo 181 A CE no existía todavía, pues no fue introducido en el Tratado hasta una modificación posterior. Por otro lado, la reserva establecida en el artículo 179 CE es menos específica que la del artículo 181 A CE, que se refiere expresamente al título XX. Por tanto, la cláusula de reserva del artículo 179 CE prevalece sobre la del artículo 181 A CE.

36. Así pues, el título XX y la base jurídica del artículo 179 CE son las disposiciones más específicas relativas a la cooperación con países en desarrollo.

37. Sin embargo, cabe preguntarse cuál es el alcance del carácter especial del título XX. ¿Las medidas que afectan a los países en desarrollo no pueden basarse nunca en el artículo 181 A CE? ¿O bien este carácter especial tiene el mismo alcance que el ámbito de aplicación del artículo 179 CE, con la consecuencia de que las medidas que no están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 179 CE pueden basarse en el artículo 181 A CE?

38. A mi juicio, la interpretación teleológica aboga por afirmar que las medidas relativas a

países en desarrollo no están comprendidas en principio en el artículo 181 A CE.⁹

39. En efecto, una interpretación distinta entraña el peligro de eludir mediante el artículo 181 A CE las afirmaciones y valoraciones contenidas en el título XX.¹⁰ En efecto, las acciones reguladas en el artículo 181 A CE, a saber, la cooperación económica, financiera y técnica, se hallan entre los medios clásicos de cooperación al desarrollo.¹¹ De conformidad con el artículo 179 CE, las medidas relativas a los países en desarrollo están supeditadas al requisito de que persigan los objetivos del artículo 177 CE favoreciendo el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo, su inserción armoniosa y progresiva en la economía mundial y la lucha contra la pobreza. Por el contrario, el artículo 181 A CE no vincula la cooperación a la consecución de objetivos de política de desarrollo y progreso social.

40. Si el legislador pudiera basar en el artículo 181 A CE las medidas de cooperación con países en desarrollo cuando éstas no persiguen los objetivos del artículo 177 CE, ello llevaría, en definitiva, a eludir las obligaciones de favorecer los objetivos establecidos en el artículo 177 CE. El legislador podría

9 — A esta solución llega el Abogado General Mengozzi en sus conclusiones presentadas el 19 de septiembre de 2007 en el asunto Comisión/Consejo, C-91/05, citado en la nota 7, punto 148.

10 — El artículo 181 A CE no remite sólo al artículo 179 CE, sino que hace mención expresa de la totalidad del título XX.

11 — Véase la nota 8.

configurar la cooperación económica con países en desarrollo sin tener en cuenta los objetivos que le impone el artículo 177 CE.¹² Sin embargo, sería contrario al sistema del Tratado al que antes me he referido. Así pues, para evitar una elusión del artículo 177 CE, existen numerosas razones en favor de la tesis de que las medidas relativas a países en desarrollo no puedan basarse en el artículo 181 A CE.¹³

Decisión persigue, en cuanto atañe a los países en desarrollo, los objetivos de la política en materia de cooperación al desarrollo a efectos del artículo 177 CE.

C. Contenido y objetivo de la Decisión 2006/1016

2. Conclusión provisional

41. Sin embargo, en el caso de autos no tiene que resolverse con carácter definitivo la cuestión de si los artículos 179 CE y 181 A CE han de delimitarse únicamente en virtud del *criterio geográfico*, o si además ha de tenerse en consideración un *criterio material*. En efecto, esta cuestión sería pertinente sólo si la Decisión impugnada no persiguiera los objetivos del artículo 177 CE. Ahora bien, como el análisis del contenido y los objetivos de la Decisión impugnada que sigue a continuación pondrá de manifiesto, dicha

42. A continuación examinaré en una primera fase si la Decisión impugnada queda comprendida, a la vista de su contenido, en el ámbito de aplicación del artículo 179 CE. En una segunda fase expondré que la Decisión, en cuanto afecta a los países en desarrollo, persigue los objetivos del artículo 177 CE.

1. Contenido de la Decisión

43. El contenido de la Decisión es, a la vista de su artículo 1, apartado 1, la concesión de una garantía con cargo a los presupuestos de la Comunidad para determinadas operaciones del BEI. Del artículo 1, apartado 1, se desprenden también los requisitos del ámbito de aplicación de la garantía. Conforme a tales requisitos, la garantía se aplicará con respecto a pagos que el BEI no haya recibido pero de los que sea acreedor, en relación con los préstamos y las garantías de préstamos concedidos a los proyectos de inversión del

12 — En la medida en que el artículo 178 CE exige a la Comunidad *tener en cuenta* los objetivos contemplados en el artículo 177 CE en todas las políticas que aplique, ello no elimina el riesgo de elusión, puesto que la mera toma en consideración de los objetivos no es suficiente para cumplir la obligación establecida en el artículo 177 CE de favorecer los objetivos señalados.

13 — Conforme a esta tesis, la modificación que el Tratado de Lisboa introducirá en el artículo 181 A CE supondrá una aclaración. El artículo 212 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) excluirá explícitamente en el futuro a los países en desarrollo de su ámbito de aplicación: «[...] la Unión llevará a cabo acciones de cooperación económica, financiera y técnica, [...] con terceros países distintos de los países en desarrollo [...]».

BEI (en lo sucesivo, «operaciones financieras del BEI») que puedan optar a ellos en los países a que se refiere esta Decisión. Un requisito adicional consiste en que las respectivas operaciones financieras del BEI se hayan concedido de conformidad con el reglamento interno del BEI y en apoyo de los pertinentes objetivos de política exterior de la Unión Europea.

44. En el anexo I de la Decisión figuran los países incluidos en su ámbito de aplicación y elegibles. En ésta se indican cuatro grupos de países: «Países en fase de preadhesión», «Países vinculados por la política de vecindad y asociación», «Asia y América Latina» y «Sudáfrica». Cada uno de estos grupos comprende diferentes países.

45. El Parlamento ha alegado que la mayoría de los países mencionados son países en desarrollo. A falta de una definición comunitaria de país en desarrollo, el Parlamento se basó a este respecto en la calificación de países efectuada por la OCDE y el Banco Mundial. El Consejo no se opuso a esta calificación. Ha de señalarse a este respecto que, con carácter general, las clasificaciones efectuadas por la OCDE y el Banco Mundial tienen únicamente carácter indicativo a efectos del Derecho comunitario. En efecto, el concepto de país en desarrollo ha de determinarse en el Derecho comunitario de forma autónoma, de forma que en un caso concreto la calificación podrá ser diferente. Sin embargo, tales posibles diferencias no son relevantes a la hora de apreciar la lista de países de la Decisión impugnada.

46. ¿Constituye la garantía prevista en la Decisión impugnada una medida que, por su objeto, está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 179 CE?

47. Como ya he señalado más arriba,¹⁴ una medida de cooperación financiera también puede estar incluida en el ámbito de aplicación del artículo 179 CE.

48. Por lo demás, a su consideración como medida de cooperación al desarrollo no cabe oponer que los pagos del BEI a los socios de proyectos de los países en desarrollo no constituyen subvenciones reembolsables sino préstamos.

49. En efecto, por un lado, los socios del BEI en un proyecto, como han aducido el Parlamento y la Comisión, reciben en virtud de tal garantía préstamos a un tipo de interés más favorable, lo cual constituye una medida de ayuda. Por otro lado, el artículo 179 CE, apartado 2, prevé expresamente que el BEI contribuirá a la política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Ahora bien, dado que la actividad del BEI consiste en esencia en la concesión de créditos, el hecho de que se trate de créditos y no de subvenciones no puede oponerse a la calificación como ayuda al desarrollo.

¹⁴ — Véase el punto 28 de las presentes conclusiones.

2. Objetivos de la Decisión

50. El Parlamento sostiene que la Decisión impugnada, en la medida en que afecta a países en desarrollo, persigue los objetivos del artículo 177 CE, en particular favorecer el desarrollo económico y social duradero.

51. El Consejo se ha opuesto a esta tesis, sin indicar no obstante qué objetivo persigue la Decisión en relación con los países en desarrollo. El Consejo se ha limitado a subrayar reiteradamente que el objetivo de la Decisión 2006/1016 consiste en establecer «una medida de cooperación financiera con terceros países por medio de un instrumento comunitario de financiación». Sin embargo, en contra de la opinión del Consejo, ello no es el objetivo de la medida, sino su contenido. Como se desprende de la Decisión, la concesión de la garantía no es un fin en sí mismo, sino que persigue objetivos más amplios.

52. Los objetivos que persigue la Decisión se desprenden en particular de sus considerandos primero y tercero. Según éstos, la garantía se concede *con el fin de apoyar la actuación exterior de la UE sin perjuicio para la calificación crediticia del BEI*.

53. Así pues, la garantía debería permitir al BEI realizar operaciones de financiación fuera de la Comunidad —que a menudo serán más arriesgadas—, sin poner así en peligro su favorable calificación crediticia (o «rating» de de los establecimientos de crédito).

54. Por ello, a primera vista podría tenerse la impresión de que la Decisión impugnada no es una medida externa de política exterior, sino una medida puramente interna. Es lo que parece apuntar la Comisión cuando afirma que el contenido de la Decisión impugnada describe un instrumento de financiación que se aplica en primer lugar en el plano interno de la Comunidad. La Comisión señala además que a diferencia de lo que ocurre con otros instrumentos de financiación en el ámbito de las relaciones exteriores, la Decisión impugnada no constituye en sí misma la base jurídica de las operaciones de financiación del BEI en terceros países; la base jurídica a este respecto es en primer lugar el artículo 18, apartado 2, del Protocolo sobre los Estatutos del BEI.¹⁵ Los terceros países se benefician sólo de forma indirecta de la Decisión impugnada al recibir en virtud de la garantía préstamos en condiciones más favorables. Los terceros países sí se benefician directamente de las operaciones de financiación del BEI. El Consejo precisó en la vista que, en su opinión,

15 — Estatutos del BEI, Protocolo n° 10 anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en la versión de 1 de mayo de 2004, artículo 18, apartado 1: «En el ámbito del mandato definido en el artículo 267 del Tratado, el Banco otorgará créditos a sus miembros o a las empresas privadas o públicas para aquellos proyectos de inversión que deban ejecutarse en los territorios europeos de los Estados miembros, siempre que no se disponga, en condiciones razonables, de recursos procedentes de otras fuentes. Sin embargo, en virtud de una excepción concedida, por unanimidad, por el Consejo de Gobernadores, a propuesta del Consejo de Administración, el Banco podrá otorgar créditos para aquellos proyectos de inversión que deban ejecutarse, total o parcialmente, fuera de los territorios europeos de los Estados miembros.»

esta vinculación *indirecta* entre la garantía y los países en desarrollo constituye la razón decisiva por la que la Decisión impugnada no debía basarse además en el artículo 179 CE.

política exterior haciendo posible la cooperación financiera con terceros países por medio del BEI. A este respecto es particularmente revelador el hecho de que, de conformidad con el artículo 1, apartado 1, de la Decisión, la garantía se aplica únicamente a las operaciones financieras del BEI que se hayan concedido en apoyo de los objetivos de política exterior de la Unión Europea.

55. Sin embargo, esta tesis no es convincente. Por lo demás, si se llevase hasta el final la argumentación de la Comisión, debería concluirse que *ni* el artículo 179 CE *ni* el artículo 181 A CE pueden servir como base jurídica de la Decisión impugnada, con independencia de la cuestión de si ésta afecta o no a países en desarrollo. En efecto, el artículo 181 A CE establece una base jurídica para la cooperación financiera *con terceros países* pero no para medidas puramente internas.

57. Por consiguiente, el hecho de que la garantía sólo produzca efectos indirectos, a través del BEI, en los países en desarrollo no se opone a que la medida sea calificada como medida de cooperación al desarrollo. La garantía es el requisito imprescindible para que el BEI aplique estas medidas de financiación en terceros países que de otro modo, por su propia clasificación crediticia, no podría ejecutar o bien sólo podría ejecutarlas en terceros países en condiciones sustancialmente más desfavorables para el tomador del crédito del BEI. Así pues, la garantía hace posible y fomenta en esencia el compromiso del BEI en los países en desarrollo.

56. Ciertamente, ha de convenirse con la Comisión en que la garantía produce efectos en primer lugar sólo dentro de la Comunidad, es decir, entre el BEI y el presupuesto comunitario. Por consiguiente, no cabe considerar la garantía en sí como una cooperación financiera con terceros países. El *objetivo esencial* de la Decisión es, sin embargo, apoyar la actuación exterior de la Comunidad. La garantía no es un objetivo en sí mismo, sino que es el medio para conseguir el verdadero objetivo de la Comunidad, a saber, apoyar su

58. Dado que a través de su Decisión la Comunidad crea el requisito básico que permite al BEI ejercer sus actividades de apoyo, el hecho de preservar el crédito del BEI resulta —en la apreciación cualitativa que ha de realizarse— un mero medio necesario para alcanzar el objetivo esencial, que es apoyar a los países en desarrollo.

59. Ahora bien, en la medida en que afecta a países en desarrollo, ¿también persigue la Decisión los objetivos del artículo 177 CE, es decir, el desarrollo económico y social duradero, la inserción de los países en desarrollo en la economía mundial y la lucha contra la pobreza?

60. La Decisión señala con carácter general que su objetivo consiste en apoyar la política exterior de la Comunidad. Ahora bien, la acción exterior de la Comunidad comprende también la política comunitaria de cooperación al desarrollo. El considerando octavo de la Decisión impugnada subraya que las operaciones financieras del BEI deben ser coherentes con las políticas exteriores de la UE y apoyarlas, incluidos los objetivos regionales específicos. En cuanto a los países en desarrollo, el objetivo regional específico es el fomento del desarrollo económico y social duradero.¹⁶ El artículo 3, apartado 2, de la Decisión establece expresamente que la cooperación variará en función de las diferencias regionales, y tomará en consideración el papel del BEI y las políticas de la Unión Europea en cada región.

61. Por lo demás, la Decisión impugnada indica expresamente los instrumentos de cooperación que deben beneficiarse del compromiso del BEI al que se aplica la garantía. Salvo uno de ellos, estos instrumentos de financiación se basan a su vez

cuando menos en el artículo 179 CE y, por tanto, constituyen instrumentos de cooperación al desarrollo: el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación¹⁷ (basado en los artículos 179 CE y 181 A CE), el Instrumento de la Cooperación al Desarrollo¹⁸ (basado en el artículo 179 CE) y el Instrumento de Estabilidad¹⁹ (basado en los artículos 179 CE y 181 A CE).

62. Además, en su exposición de motivos, la Decisión establece criterios concretos sobre los objetivos que las operaciones de financiación del BEI deben perseguir en las diferentes regiones. Respecto a las regiones a las que pertenecen los países en desarrollo se mencionan objetivos que son típicos de la cooperación al desarrollo.

63. En Asia y América Latina los esfuerzos han de centrarse en la sostenibilidad medioambiental, los proyectos de seguridad energética y el apoyo continuo de la presencia de la UE en Asia y América Latina a través de la inversión extranjera directa, la transferencia de la tecnología y los conocimientos técnicos (considerando duodécimo). En Asia Central, el BEI debe concentrarse en

16 — A la vista de los países socios de la Unión mencionados en el anexo I, es el fomento de la política de vecindad y de asociación, y en cuanto atañe a los países en fase de preadhesión, la política de preadhesión.

17 — Reglamento (CE) n° 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (DO L 310, p. 1).

18 — Reglamento (CE) n° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (DO L 378, p. 41).

19 — Reglamento (CE) n° 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Estabilidad (DO L 327, p. 1).

proyectos importantes de suministro y transporte de energía con implicaciones transfronterizas (considerando decimotercero). El BEI debe centrarse en Sudáfrica en proyectos de infraestructuras de interés público (incluidas las infraestructuras municipales, el suministro de electricidad y de agua) y el apoyo al sector privado, en particular las PYME (considerando decimocuarto).

64. Así pues, la cooperación financiera con terceros países, que la Decisión impugnada impulsa mediante la garantía comunitaria concedida al BEI, también persigue, en lo que respecta a los países en desarrollo, los objetivos socioeconómicos del artículo 177 CE, en particular el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo.

3. Conclusión provisional

65. En la medida en que la Decisión impugnada afecta a los países en desarrollo, ésta queda comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 179 CE. En la medida en que afecta a países distintos de los países en desarrollo, queda comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 181 A CE. Por consiguiente, examinaré a continuación si este acto jurídico debía fundarse en ambas bases jurídicas.

D. *¿Puede identificarse un centro de gravedad?*

66. En principio, un acto normativo debe apoyarse en una sola base jurídica. Si el examen de un acto comunitario muestra que éste persigue un doble objetivo o que tiene un doble componente, dicho acto debe fundarse, conforme a la denominada jurisprudencia sobre el centro de gravedad del Tribunal de Justicia, en la base jurídica que exige el objetivo o componente principal o preponderante.²⁰

67. Sólo con carácter excepcional, si se demuestra que el acto persigue al mismo tiempo varios objetivos o tiene varios componentes, vinculados entre sí de modo indisoluble, sin que uno de ellos sea secundario e indirecto en relación con el otro, tal acto podrá fundarse en las distintas bases jurídicas correspondientes, siempre que sus procedimientos respectivos sean compatibles.²¹

68. Como se ha expuesto, la Decisión impugnada tiene dos componentes: uno versa sobre la cooperación financiera con países en desarrollo y está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 179 CE, mientras que el otro afecta a la cooperación financiera con otros terceros países y pertenece al ámbito de aplicación del artículo 181 A CE.

20 — Sentencias Comisión/Parlamento y Consejo, citada en la nota 6, apartado 42, y de 29 de abril de 2004, Comisión/Consejo (C-338/01, Rec. p. I-4829), apartado 55.

21 — Véanse las sentencias Comisión/Consejo, C-91/05, citada en la nota 7, apartado 75; Comisión/Parlamento y Consejo, citada en la nota 6, apartado 43, y Comisión/Consejo, C-338/01, citada en la nota 20, apartado 56.

69. El Parlamento sostiene que en el caso de autos no es aplicable la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Con carácter subsidiario alega que, aun cuando se aplicara el criterio del centro de gravedad, ambos componentes estarían vinculados entre sí de modo indisoluble y ninguno de ellos sería secundario e indirecto en relación con el otro.

70. El presente caso se diferencia en dos aspectos de los asuntos resueltos hasta ahora.

71. Por un lado, las dos bases jurídicas tienen el mismo objeto, la cooperación con terceros países. Sin embargo, como he expuesto, se excluyen recíprocamente en lo relativo a los destinatarios de la cooperación: el artículo 179 CE es la norma especial frente al artículo 181 A CE, y su aplicación prevalece sobre la de éste. En la medida en que resultan afectados los países en desarrollo, el artículo 179 CE constituye la base jurídica correcta, y si se ven afectados países distintos de los países en desarrollo, la base jurídica adecuada será el artículo 181 A CE.

72. Por otro lado, el centro de gravedad no puede determinarse aquí con arreglo a un criterio material. En efecto, la Decisión impugnada versa sobre la cooperación financiera con países en desarrollo y no con países distintos de los países en desarrollo. A lo sumo cabría determinar un centro de gravedad puramente *cuantitativo*.

73. Ésta es también la diferencia con los acuerdos en materia de pesca y comercio mencionados por el Consejo.²² Aunque afectan a países en desarrollo, dichos acuerdos se fundaron únicamente en la base jurídica que en cada caso era pertinente por razón de la materia y no, además, en el artículo 179 CE. En estos casos cabe identificar un centro de gravedad *material* entre la política de ayuda al desarrollo y la política pesquera o, en su caso, comercial. Si el centro de gravedad, desde el punto de vista material, radica en la política pesquera o comercial, el acto normativo de que se trate deberá fundarse únicamente en las bases jurídicas respectivas y no, además, en el artículo 179 CE, aunque tal acto normativo afecte a países en desarrollo. Ahora bien, la Decisión impugnada versa, desde un punto de vista material, sobre la misma clase de medida, que se diferencia únicamente en función de los destinatarios.

74. En el caso de autos, al intentar determinar el *centro de gravedad cuantitativo* se llegaría a la conclusión de que ni el componente que afecta a los países distintos de los países en desarrollo ni el componente que afecta a los países en desarrollo constituye el centro de gravedad.

75. Entre los países elegibles o potencialmente elegibles para la financiación en el sentido de la Decisión se encuentran más países en desarrollo que países distintos de los países en desarrollo. Si se tomase como

22 — Reglamento (CE) n° 1801/2006 del Consejo, de 30 de noviembre de 2006, relativo a la celebración del Acuerdo de Asociación en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Mauritania (DO L 343, p. 1).

referencia únicamente el número de países, es posible que la Decisión hubiera debido incluso fundarse únicamente en el artículo 179 CE. Ahora bien, para determinar el centro de gravedad cuantitativo deben tenerse en cuenta también los importes máximos de la garantía que la Decisión prevé para cada una de las regiones. A este respecto resulta dudoso que pueda afirmarse con precisión en qué importe el límite superior de la garantía corresponde a países en desarrollo o a países distintos de los países en desarrollo. En efecto, en cada caso se indica únicamente un importe común para las distintas regiones y no para cada uno de los países. Ahora bien, una región puede incluir países de ambas categorías. El Parlamento alegó en la vista que aproximadamente la mitad del importe total que la Decisión indica como límite máximo de la garantía corresponde a países en desarrollo.²³

de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el centro de gravedad, si un acto normativo tiene su centro de gravedad en el artículo 179 CE o en el 181 A CE. En efecto, no queda claro conforme a qué ha de determinarse el centro de gravedad cuantitativo. ¿Ha de tomarse como referencia el número de países afectados? ¿Debe atenderse al tamaño o la población de los países al objeto de comprobar si una medida tiene su centro de gravedad en los países en desarrollo o bien en los países distintos de los países en desarrollo? Ahora bien, lo correcto sería considerar que el elemento decisivo no ha de ser solamente el número de países, sino también el importe de las cantidades que se ponen a su disposición en el marco de un instrumento de cooperación.

76. De estas constataciones no cabe deducir, en ningún caso, que la Decisión afecte desde un punto de vista cuantitativo de forma principal o preponderante a los países distintos de los países en desarrollo y de forma meramente secundaria y accesorio a los países en desarrollo. Por consiguiente, incluso aplicando la teoría del centro de gravedad se llega en el caso de autos a la conclusión de que la Decisión impugnada no puede fundarse únicamente en el artículo 181 A CE.

78. En determinadas circunstancias y en función de su tratamiento y ponderación, estos factores podrían conducir en última instancia a resultados arbitrarios. Por consiguiente, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, resulta problemático decidir la elección de una base jurídica sobre tal fundamento. Así pues, considero que, por razones de principio, en casos como el de autos resulta imposible determinar un centro de gravedad.

77. Sin embargo, a mi juicio, un *criterio puramente cuantitativo* no resulta en principio adecuado para comprobar, en el sentido

79. Sin embargo, ambos puntos de vista conducen a la misma conclusión: la Decisión impugnada no debió fundarse únicamente en el artículo 181 A CE.

23 — El Parlamento alegó en la vista, sin que la Comisión y el Consejo lo negaran, que aproximadamente 13.400 millones de euros de los 27.800 millones de euros de los límites máximos de la garantía corresponden a países en desarrollo.

80. Por tanto, cuando ambos componentes están vinculados entre sí de forma indisociable, el acto normativo debe fundarse, con carácter excepcional, en las dos bases jurídicas pertinentes, siempre que sus procedimientos sean compatibles.²⁴ Por consiguiente, ha de examinarse por último si los procedimientos de los artículos 179 CE y 181 A CE son compatibles.

E. *Compatibilidad de los procedimientos*

81. No cabe recurrir a una doble base jurídica cuando los procedimientos previstos para una y otra base jurídica son incompatibles y/o cuando la acumulación de bases jurídicas puede afectar a los derechos del Parlamento.²⁵ A continuación se examinará esta afirmación.

82. En lo que respecta a las reglas de votación en el seno del Consejo, la compatibilidad de ambas bases jurídicas no plantea problemas, puesto que el Consejo decide por mayoría cualificada tanto en el caso del artículo 179 CE como en el del 181 A CE.

83. Ahora bien, sí existen diferencias entre ambos procedimientos en cuanto a la participación del Parlamento.²⁶ Mientras que el artículo 181 A CE prevé únicamente la previa consulta al Parlamento, en el marco del artículo 179 CE el Parlamento ejerce la función legislativa en el procedimiento de codecisión conjuntamente con el Consejo.

84. El Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado en el pasado sobre si el artículo 133 CE, apartado 4, que no prevé un derecho formal de participación del Parlamento, y el artículo 175 CE, apartado 1, que prevé la codecisión del Parlamento, son compatibles a la vista de los distintos derechos de participación del Parlamento.²⁷ El Tribunal consideró que el procedimiento de codecisión, que prevé una participación más intensa del Parlamento, ha de aplicarse globalmente al procedimiento combinado. El Tribunal declaró la compatibilidad de ambos procedimientos argumentando que invocar conjuntamente ambas bases jurídicas no afecta a los derechos del Parlamento, ya que el hecho de invocar el artículo 175 CE permite a dicha institución adoptar el acto conforme al procedimiento de codecisión. En definitiva, el Tribunal de Justicia consideró compatibles ambos procedimientos.

85. Por tanto, en lo que respecta a la cuestión de la compatibilidad de los procedimientos a la vista de la respectiva configuración de la

24 — Sentencias Comisión/Parlamento y Consejo, citada en la nota 6, apartados 43 y 57, y Comisión/Consejo, C-94/03, citada en la nota 6, apartados 36 y 52.

25 — Véase la sentencia Comisión/Parlamento y Consejo, citada en la nota 6, apartado 57, que se remite a la sentencia Comisión/Consejo, «Dióxido de titanio», citada en la nota 6, apartados 17 a 21.

26 — Después del Tratado de Lisboa dejará de plantearse este problema, porque el mismo procedimiento será aplicable a ambos artículos y la compatibilidad quedará establecida.

27 — Véanse las sentencias Comisión/Parlamento y Consejo, citada en la nota 6, apartado 59, y Comisión/Consejo, C-94/03, citada en la nota 6, apartado 54.

participación del Parlamento, el Tribunal de Justicia tiene en cuenta en estos casos exclusivamente los derechos de participación del Parlamento.

86. Partiendo de esta argumentación debe afirmarse también en el caso de autos la compatibilidad de ambos procedimientos. Si, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, un procedimiento que no prevé participación alguna del Parlamento y el procedimiento de codecisión son compatibles entre sí, ello habrá de afirmarse con mayor motivo en relación con la compatibilidad de la «consulta» y de la «codecisión» sobre las que versa el presente asunto. Por tanto, los artículos 179 CE y 181 A CE pueden ser invocados como doble base jurídica de un acto normativo.

87. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha declarado que una doble base jurídica constituye la excepción, que procede únicamente cuando dos objetivos o componentes equivalentes están vinculados entre sí de forma indisoluble.²⁸

88. Esto significa en definitiva que, en la medida en que un acto normativo sea

divisible, deberán adoptarse dos actos separados, los denominados actos gemelos. Un acto normativo que afecta a países en desarrollo ha de adoptarse sobre la base del artículo 179 CE, y un segundo acto normativo que afecta a otros terceros países, sobre la base del artículo 181 A CE. Si un acto normativo no es divisible, deberá fundarse tanto en el 179 CE como en el 181 A CE. Para decidir si un acto normativo es divisible ha de reconocerse al legislador un margen de apreciación. En el caso de autos muchos elementos apuntan en el sentido de que el acto normativo, al menos en su forma actual, no es divisible, puesto que prevé como límites máximos de la garantía importes globales para las diferentes regiones, en la que pueden estar comprendidos tanto países en desarrollo como países distintos de los países en desarrollo. Este método de indicar importes globales para regiones determinadas y no importes máximos para cada país concede al BEI la mayor flexibilidad posible para el desarrollo de sus actividades.

89. En cambio, si para la apreciación de la cuestión de la compatibilidad también se consideran pertinentes los derechos de participación del Consejo, tal como propuse en mis conclusiones en los asuntos Comisión/Parlamento y Consejo,²⁹ en el caso de autos debería negarse la compatibilidad de los procedimientos. Mediante una extensión del proce-

28 — Véanse las sentencias Comisión/Parlamento y Consejo, citada en la nota 6, apartado 43, y Comisión/Consejo, C-94/03, citada en la nota 6, apartado 36.

29 — Véanse mis conclusiones presentadas el 26 de mayo de 2005 en el asunto Comisión/Parlamento y Consejo, citado en la nota 6, punto 61.

dimiento de codecisión a la cooperación con terceros países, para la cual el Tratado no ha previsto la codecisión del Parlamento, se privaría al Consejo de su competencia legislativa exclusiva, que se vería obligado a compartir con el Parlamento. Tal resultado sería contrario a la posición adoptada conscientemente por los Estados miembros sobre el procedimiento legislativo. Así pues, desde este punto de vista, la Decisión controvertida no podría fundarse simultáneamente en la cooperación al desarrollo y la cooperación con terceros países.

90. Según esta tesis, en caso de incompatibilidad de los procedimientos el acto normativo debe fundarse en última instancia en una base jurídica, y a este respecto deberá darse preferencia a la base jurídica que prevea el procedimiento de codecisión, ya que en el procedimiento legislativo, el derecho de codecisión del Parlamento constituye la regla. Por lo demás, esta solución se ajusta al principio de transparencia (artículo 1 UE, apartado 2) y al principio de democracia (artículo 6 UE, apartado 1), debiendo optarse, en caso de duda entre dos bases jurídicas pertinentes en la misma medida y afectadas con la misma intensidad, pero incompatibles entre sí, por aquella cuya aplicación dé mayores derechos de participación al Parlamento.

91. En mis conclusiones presentadas en los asuntos Comisión/Parlamento y Consejo y Comisión/Consejo sostuve, por tanto, la tesis de que un acto que persigue objetivos tanto del artículo 133 CE como del artículo 175 CE

ha de fundarse exclusivamente en el artículo 175 CE. Por consiguiente, en el caso de autos la Decisión impugnada debió fundarse únicamente en el artículo 179 CE, que prevé el procedimiento de codecisión.³⁰

F. Conclusión provisional

92. Procede concluir con carácter provisional que con independencia de si se deben considerar compatibles los procedimientos de los artículos 179 CE y 181 A CE, la Decisión impugnada no debió fundarse en ningún caso en el artículo 181 A CE como base jurídica exclusiva. Por tanto, ha de anularse la Decisión impugnada como consecuencia de la elección de la base jurídica indebida.

V. Mantenimiento de los efectos

93. En sus pretensiones, el Parlamento ha solicitado al Tribunal de Justicia que, en caso de anulación de la Decisión impugnada, se mantengan los efectos de ésta hasta que se adopte una nueva. El Consejo y la Comisión apoyan esta pretensión del Parlamento.

30 — Conclusiones Comisión/Parlamento y Consejo, citadas en la nota 29, apartado 64.

94. A tenor del artículo 231 CE, párrafo segundo, el Tribunal de Justicia podrá señalar, si lo estima necesario, aquellos efectos del reglamento declarado nulo que deban ser considerados como definitivos. Ciertamente, a la vista de su tenor, esta disposición se aplica únicamente a los reglamentos, pero el Tribunal de Justicia la ha aplicado por analogía a otros actos.³¹

95. Según su artículo 10, la Decisión impugnada entró en vigor a los tres días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, que tuvo lugar el 30 de diciembre de 2006. Tras su entrada en vigor, el BEI ha asumido obligaciones sobre la base de la garantía. Una supresión de la garantía para las actividades de financiación del BEI ya emprendidas constituiría un grave riesgo para la calificación crediticia del BEI. Así pues, procede mantener los efectos de la Decisión impugnada en relación con las obligaciones ya asumidas.

96. Resulta dudoso si los efectos de la Decisión han de seguir aplicándose a los proyectos aún no concluidos. Cabría argumentar que el BEI podría mantener su calificación crediticia renunciando a la financiación de proyectos arriesgados. Sin embargo, ello entrañaría una paralización desproporcionada de las actividades del BEI y, por tanto, impediría el logro de los objetivos de política exterior de la Comunidad.

97. Por consiguiente, también ha de mantenerse la validez de la garantía en relación con las operaciones de financiación del BEI aún no acordadas. Y en particular en relación con las operaciones de financiación del BEI que se acuerden hasta la adopción de una nueva decisión, a más tardar hasta la expiración del plazo razonable para la adopción de una nueva decisión.³² Para la adopción de la Decisión impugnada el legislador necesitó menos de seis meses. Por consiguiente, un plazo de doce meses contados a partir de la adopción de la sentencia puede considerarse razonable para la adopción de una nueva Decisión.

VI. Costas

98. 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. Dado que el Parlamento ha solicitado que se condene al Consejo y que han sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas. Con arreglo al artículo 69, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, la Comisión cargará con sus propias costas.

31 — Sobre la aplicación analógica a las decisiones (*Beschlüsse*), véase la sentencia de 28 de mayo de 1998, Parlamento/Consejo (C-22/96, Rec. p. I-3231), apartado 42; sobre la aplicación analógica a las decisiones (*Entscheidungen*), véase la sentencia de 12 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión (C-106/96, Rec. p. I-2729), apartado 41.

32 — Véanse a este respecto las sentencias de 1 de abril de 2008, Parlamento/Comisión (C-14/06 y C-295/06, Rec. p. I-1649), apartados 82 a 86; Comisión/Parlamento y Consejo, citada en la nota 6, apartados 61 a 65, y mis conclusiones presentadas el 22 de septiembre de 2005 en el asunto en que recayó la sentencia de 2 de mayo de 2006, Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-217/04, Rec. p. I-3771), puntos 47 a 50.

VII. Conclusión

99. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva del siguiente modo:

- 1) Anular la Decisión 2006/1016/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 2006, por la que se concede al Banco Europeo de Inversiones una garantía de la Comunidad frente a las pérdidas que se deriven de préstamos y garantías concedidos para la realización de proyectos fuera de la Comunidad.
- 2) Mantener los efectos de la Decisión impugnada en relación con las operaciones de financiación del BEI que hayan sido acordadas hasta la entrada en vigor de una decisión que se adopte sobre la base jurídica correcta, sin que tales efectos puedan mantenerse más allá del final del duodécimo mes posterior a la fecha en que se dicte la sentencia.
- 3) Condenar en costas al Consejo de la Unión Europea, a excepción de las costas de la Comisión de las Comunidades Europeas.
- 4) La Comisión de las Comunidades Europeas cargará con sus propias costas.