SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Cuarta ampliada)
de 6 de abril de 2006 *

En el asunto T-309/03,

Manel Camós Grau, funcionario de la Comisión de las Comunidades Europeas, con domicilio en Bruselas, representado por el Sr. M.-A. Lucas, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. J.-F. Pasquier y C. Ladenburger, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto, por una parte, una petición de anulación del informe de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) de 17 de octubre de 2002 por el que se concluye la investigación relativa al Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) y, por otra parte, una petición de indemnización del perjuicio moral y del perjuicio a su carrera supuestamente sufridos como consecuencia de dicho informe,

* Lengua de procedimiento: francés.

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

integrado por el Sr. H. Legal, Presidente, y la Sra. P. Lindh, el Sr. P. Mengozzi, la Sra. I. Wiszniewska-Białecka y el Sr. V. Vadapalas, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de septiembre de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico del litigio

1 La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), creada por la Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 28 de abril de 1999 (DO L 136, p. 20), está encargada, concretamente, de efectuar investigaciones administrativas internas con objeto de 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.

2 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 OLAF (DO L 136, p. 1), prevé que las investigaciones que afecten a las instituciones, órganos y organismos de las Comunidades se realizarán respetando las normas establecidas por los Tratados y el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas (artículo 4, apartado 1, párrafo segundo). Su artículo 6 precisa las modalidades de realización de las investigaciones, que se llevarán a cabo, bajo la autoridad del Director de la OLAF, por agentes de la OLAF cuya actitud debe ser acorde, concretamente, con el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas.

3 El artículo 9 del Reglamento nº 1073/1999 dispone que al término de una investigación efectuada por la OLAF, ésta elaborará, bajo la autoridad de su Director, un informe que incluirá, en particular, las conclusiones de la investigación, incluidas las recomendaciones del Director sobre las medidas que deban ser adoptadas. Conforme al apartado 4 de esta disposición, el informe elaborado a raíz de una investigación interna y los documentos pertinentes sobre la misma se transmitirán a la institución, al órgano o al organismo interesado que adoptará, en su caso, las medidas disciplinarias y judiciales que procedan en función de los resultados de la investigación.

4 Según el artículo 14 de dicho Reglamento, 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 de los funcionarios de las Comunidades Europeas.

5 La Decisión 1999/396/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 2 de junio de 1999, relativa a las condiciones y las modalidades de las investigaciones internas en materia de lucha contra el fraude, la corrupción y toda actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses de las Comunidades (DO L 149, p. 57), dispone, en su artículo 4, párrafo primero, que en el supuesto de que se revele la posibilidad de

implicación personal de un miembro, de un funcionario o de un agente de la Comisión, el interesado deberá ser informado rápidamente, siempre y cuando ello no pueda menoscabar la investigación. Esta disposición precisa que no podrán establecerse conclusiones en las que se cite nominalmente al interesado al término de la investigación, sin que éste haya podido ser oído sobre todos los hechos que le afecten.

Antecedentes del litigio

6 El Sr. Camós Grau, funcionario de la Comisión de grado A 3, participó de 1992 a 1997, cuando prestaba sus servicios en la Dirección competente para América Latina de la Dirección General (DG) encargada de las relaciones económicas exteriores, en la gestión del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (en lo sucesivo, «IRELA»), creado en 1984.

7 A raíz de varios informes, concretamente uno de la DG «Control Financiero» de la Comisión, de 1997, y otro del Tribunal de Cuentas de 1998, que pusieron de manifiesto irregularidades presupuestarias y contables en el IRELA, el Director de la OLAF decidió, el 4 de julio de 2000, abrir una investigación relativa al IRELA y posteriormente, el 29 de enero de 2001, ampliar la investigación inicial y abrir también una investigación interna respecto de tres funcionarios de la Comisión, entre los que se encontraba el demandante.

8 Conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Decisión 1999/396, el Director de la OLAF informó al Sr. Camós Grau, el 30 de enero de 2001, de la apertura de la investigación y de su posible implicación en las irregularidades constatadas. Le indicó igualmente los nombres de los agentes de la OLAF designados para realizar la investigación.

9 El 22 de febrero de 2001, el Sr. Camós Grau, asistido por su asesor, fue oído por los cuatro agentes designados por la OLAF.

10 Mediante escritos de 22 de febrero de 2002, dirigidos respectivamente al Director y al Comité de vigilancia de la OLAF, el Sr. Camós Grau llamó la atención sobre la participación de la DG «Control Financiero» en relación con el IRELA y expresó sus inquietudes sobre uno de los investigadores, el Sr. P., porque éste no podía tener la objetividad requerida para llevar a cabo la investigación, dado que había realizado una parte de su carrera profesional en los servicios de esa DG. El Director de la OLAF le envió una respuesta de trámite el 22 de marzo de 2002.

11 El asesor del Sr. Camós Grau, mediante escrito de 15 de abril de 2002, dirigido al Director General de la OLAF precisó las sospechas de su cliente en relación con un posible conflicto de intereses del Sr. P., habida cuenta de las responsabilidades que dicho inspector había asumido en la unidad encargada del control del IRELA dentro de la DG «Control Financiero» en la época de los hechos objeto de la investigación y de su actuación en el desarrollo de la misma. El asesor del demandante se dirigió en el mismo sentido al presidente del Comité de vigilancia de la OLAF mediante escrito de 26 de abril de 2002.

12 El Sr. Camós Grau, asistido de su asesor, fue oído por el jefe de la unidad «Magistrados, asesoramiento y seguimiento judicial» el 22 de abril de 2002, en el curso de una audiencia destinada a que precisase sus alegaciones acerca del Sr. P. El jefe de esta unidad procedió igualmente a oír al investigador cuestionado el 23 de abril de 2002.

13 Mediante escrito de 17 de mayo de 2002, el jefe de la unidad «Magistrados, asesoramiento y seguimiento judicial» indicó al Sr. Camós Grau que su unidad había enviado al Director de la OLAF un dictamen según el cual «la situación del Sr. P., en

tanto que investigador asociado al expediente de referencia [IRELA], podría ser percibida como un conflicto de intereses» y que la OLAF, de acuerdo con la propuesta hecha por esa unidad al Director, había decidido «retirar [a dicho investigador] de la investigación» (en lo sucesivo, «decisión de 17 de mayo de 2002»).

14 En virtud del artículo 14 del Reglamento nº 1073/1999, el Sr. Camós Grau presentó al Director de la OLAF, el 29 de julio de 2002, una reclamación al amparo del artículo 90 de Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, en su versión aplicable al presente caso (en lo sucesivo, «Estatuto»), con objeto, en particular, de obtener la anulación de la decisión de 17 de mayo de 2002, en la medida que deja subsistentes los actos realizados por Sr. P. en el marco de la investigación sobre el IRELA, siendo éstos, según el interesado, contrarios a las exigencias de imparcialidad y objetividad, y la concesión de una indemnización en reparación del perjuicio moral y del perjuicio causado a su carrera profesional.

15 El Director de la OLAF acusó recibo de esta reclamación el 14 de agosto de 2002.

16 El 25 de septiembre de 2002, el asesor del Sr. Camós Grau dirigió un nuevo escrito al Director de la OLAF y al presidente del Comité de vigilancia en el que reiteraba las quejas de su cliente en relación con el desarrollo de la investigación sobre el IRELA.

17 El 17 de octubre de 2002, el Director de la OLAF remitió el informe final de la investigación sobre el IRELA al Secretario General de la Comisión, al Secretario General del Parlamento Europeo y a las autoridades judiciales belgas y españolas. Le fue comunicado igualmente al Sr. Camós Grau el 4 de noviembre de 2002. Las autoridades judiciales españolas y belgas notificaron a la OLAF, el 13 de febrero y el 10 de marzo de 2003, respectivamente, su decisión de archivar definitivamente el expediente.

18 El informe de la OLAF critica el modo en que se había gestionado el IRELA y el papel asumido por la Comisión a este respecto. Cuestiona, en particular, la actuación de tres funcionarios de la Comisión, entre ellos el Sr. Camós Grau, que participaron en la gestión del IRELA y los declara responsables de haber propuesto y autorizado un sistema de financiación que permitió irregularidades presupuestarias y contables. El informe recomienda la apertura de procedimientos disciplinarios contra ellos.

19 Al no haber obtenido la reclamación presentada por el Sr. Camós Grau el 29 de julio de 2002 respuesta explícita en el plazo de cuatro meses que prevé el artículo 90, apartado 2, del Estatuto, el 29 de noviembre de 2002 tuvo lugar la decisión implícita de desestimación de dicha reclamación (en lo sucesivo, «decisión de 29 de noviembre de 2002»).

20 En su edición de 11 de diciembre de 2002, el diario español *El País* publicó un artículo, dedicado a las conclusiones de la OLAF en su informe sobre el IRELA, titulado «La Unión Europea implica a políticos y funcionarios españoles en gastos sin justificar por 3,6 millones», en el que se citaba al demandante por su nombre.

21 El 4 de febrero de 2003, el Sr. Camós Grau dirigió al Director de la OLAF una reclamación contra el informe de 17 de octubre de 2002 que cerraba la investigación de la OLAF.

22 El 10 de febrero de 2003, después de la remisión del informe de la OLAF, la Comisión encargó a la Oficina de Investigación y Disciplina (en lo sucesivo, «IDOC»), que procediese a una investigación administrativa complementaria para determinar tanto la compatibilidad de determinados actos con la normativa en vigor en su momento como las eventuales responsabilidades de los funcionarios mencionados en el informe de la OLAF.

23 Mediante demanda presentada ante la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 10 de marzo de 2003, el Sr. Camós Grau interpuso un recurso, registrado con el número T-96/03, en el que solicitaba, por una parte, la anulación de la decisión de 17 de mayo de 2002 por la que se aparta al Sr. P. de la investigación sobre el IRELA, en la medida en que deja subsistentes los actos realizados con su participación, así como de la decisión de 29 de noviembre de 2002, por la que se rechaza implícitamente su reclamación y, por otra, la condena de la Comisión a indemnizarle por el perjuicio moral y el perjuicio ocasionado a su carrera profesional, supuestamente sufridos como consecuencia de dichas decisiones.

24 Mediante decisión de 28 de mayo de 2003, el Director de la OLAF rechazó la reclamación del Sr. Camós Grau dirigida contra el informe de 17 de octubre de 2002, por considerar, con carácter principal, que el mencionado informe no constituía un acto lesivo y, subsidiariamente, que las alegaciones del interesado relativas a la legalidad de la investigación carecían de fundamento.

25 La IDOC remitió su informe el 2 de julio de 2003. Éste concluye que la participación de los funcionarios de la Comisión en la gestión del IRELA era compatible con la normativa comunitaria vigentes a la sazón y que, a falta de elementos que demostrasen que dichos funcionarios habían adoptado, en relación con el plan de saneamiento del IRELA, una actitud incompatible con esa misma normativa, no era posible declarar su responsabilidad. El informe señala que la investigación no determinó responsabilidades individuales, sino que más bien reveló la falta de coordinación de los servicios de la Comisión encargados de controlar los fondos comunitarios otorgados al IRELA. Propone, finalmente, bien archivar definitivamente la investigación administrativa complementaria, bien iniciar una serie de investigaciones suplementarias, que serían largas y complejas.

26 La Autoridad facultada para proceder a los nombramientos (en lo sucesivo, «AFPN»), informó al Sr. Camós Grau, el 2 de septiembre de 2003, que había decidido archivar definitivamente el asunto sin adoptar medidas disciplinarias.

27 Mediante auto de 9 de junio de 2004, Camós Grau/Comisión (T-96/03, RecFP pp. I-A-157 y II-707), el Tribunal de Primera Instancia desestimó por inadmisible el recurso del demandante mencionado en el apartado 23 anterior. El Tribunal de Primera Instancia consideró, en particular, que la decisión impugnada constituía una medida transitoria encuadrada en el procedimiento de investigación incoado por la OLAF, que no tenía efectos jurídicos vinculantes susceptibles de afectar a los intereses del demandante y de modificar su situación jurídica y que su eventual ilegalidad podría ser invocada ante el juez en el marco de un recurso dirigido contra el acto impugnable que pone fin al procedimiento.

Procedimiento

28 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 8 de septiembre de 2003, el Sr. Camós Grau interpuso el presente recurso.

29 Mediante escrito de 29 de septiembre de 2003, el demandante solicitó al Tribunal de Primera Instancia que ordenase a la Comisión la aportación de documentos relativos a la investigación de la OLAF y a sus actuaciones posteriores.

30 Mediante diligencia de ordenación del procedimiento notificada el 30 de marzo de 2004, el Tribunal de Primera Instancia pidió a la Comisión que presentara la totalidad de los anexos del informe de la OLAF, el informe de la investigación administrativa complementaria realizado por la IDOC y el proyecto de informe elaborado por uno de los investigadores encargado de la investigación de la OLAF que sirvió para la adopción del informe final de esa oficina. Además, el Tribunal de Primera Instancia pidió a la Comisión que indicase qué modificaciones se habían introducido en el proyecto de informe de la OLAF y qué actos de la investigación se habían vuelto a examinar, así como que expusiera las razones por las que la OLAF no había analizado con más detalle la participación de la DG «Control Financiero».

31 La Comisión presentó los documentos solicitados y respondió a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia el 10 de mayo de 2004, documentos y respuestas sobre los que el demandante hizo sus observaciones el 1 de julio de 2004.

32 En aplicación de los artículos 14 y 51 de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia, oídas las partes, decidió, el 6 de junio de 2005, remitir el asunto a la Sala Cuarta, integrada por cinco jueces.

33 Mediante diligencia de ordenación del procedimiento notificada el 27 de junio de 2005, el Tribunal de Primera Instancia pidió a las partes que presentaran la reclamación, de fecha 4 de febrero de 2003, mencionada en el apartado 21 anterior, y que, en relación con la candidatura del demandante para un puesto de director, mencionada en sus escritos, indicasen las circunstancias de la vacante, la naturaleza del puesto y el procedimiento seguido para proveerlo. Además, el Tribunal de Primera Instancia pidió a la demandada que pusiera ejemplos de actos lesivos susceptibles, según ella, de dar lugar a una reclamación al amparo del artículo 14 del Reglamento nº 1073/1999 y que explicase las razones por las cuales en la versión final del informe de la OLAF se habían suprimido pasajes relativos a la participación y a las responsabilidades de la DG «Control Financiero» en relación con el IRELA que figuraban en el proyecto. Demandada y demandante respondieron a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia los días 5 y 9 de agosto de 2005, respectivamente.

34 En la vista celebrada el 14 de septiembre de 2005, el Tribunal de Primera Instancia oyó los informes orales de las partes y las respuestas a las preguntas que les habían sido formuladas.

35 La Comisión, mediante escrito de 23 de septiembre de 2005, manifestó su deseo de hacer algunas precisiones sobre determinadas cuestiones abordadas en la audiencia relativas a la difusión del informe de la OLAF en el interior de sus servicios, así como a la posible incorporación del mencionado informe al expediente personal del demandante.

36 Mediante auto de 26 de octubre de 2005, el Presidente de la Sala Cuarta ampliada del Tribunal de Primera Instancia reabrió la fase oral con objeto de incorporar al expediente las informaciones así transmitidas y de permitir al demandante dar a conocer sus eventuales observaciones sobre los elementos adicionales transmitidos por la Comisión.

37 El demandante no formuló observaciones en los plazos acordados por el Tribunal de Primera Instancia.

38 El Presidente de la Sala Cuarta ampliada declaró terminada la fase oral del procedimiento mediante decisión de 3 de enero de 2006.

Pretensiones de las partes

39 El demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la decisión de 17 de mayo de 2002, por la que se aparta al Sr. P. de la investigación sobre el IRELA, en la medida que deja subsistentes los actos realizados con su concurso sin reexaminarlos, anularlos u ordenar que se realicen de nuevo.

— Anule la decisión de 29 de noviembre de 2002, por la que se desestima implícitamente su reclamación de 29 de julio de 2002 presentada contra la decisión de 17 de mayo de 2002.

— Anule el informe de la OLAF de 17 de octubre de 2002, por el que se clausura la investigación sobre el IRELA.

— Anule la decisión del Director de la OLAF de 28 de mayo de 2003, por la que se desestima la reclamación presentada por el demandante el 4 de febrero de 2003 contra ese informe.

— Condene a la Comisión a pagarle, en concepto de reparación del perjuicio moral, que evalúa provisionalmente en 10.000 euros.

— Condene a la Comisión a pagarle con carácter provisional 1 euro, en concepto de reparación del perjuicio sufrido por su carrera.

— Condene a la Comisión a reembolsarle los gastos de defensa jurídica en los que incurrió en relación con la investigación y con las reclamaciones administrativas dirigidas contra la decisión de 17 de mayo de 2002 y contra el informe de la OLAF de 17 de octubre de 2002.

— Condene en costas a la Comisión.

40 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Acuerde la inadmisión del recurso y lo desestime en su totalidad o, con carácter subsidiario, en lo relativo a la demanda de anulación de las dos primeras decisiones impugnadas.

— Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

Sobre las pretensiones de anulación de las decisiones de 17 de mayo de 2002 y de 29 de noviembre de 2002

41 Las pretensiones primera y segunda, formuladas en el marco de presente recurso, que tienden a la anulación de las decisiones de 17 de mayo y de 29 de noviembre de 2002, recogen pura y simplemente las pretensiones desarrolladas anteriormente en el procedimiento T-96/03. Por tanto, en la fecha de interposición del presente recurso, el 8 de septiembre de 2003, a su admisibilidad se oponía la excepción de litispendencia que el Tribunal de Primera Instancia debía, en cualquier caso, examinar de oficio (sentencias del Tribunal de Justicia de 26 de mayo de 1971, Bode/Comisión, 45/70 y 49/70, Rec. p. 465, apartado 11, y del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996, Stott/Comisión, T-99/95, Rec. p. II-2227, apartados 22 y 23). Además, tal como se ha indicado en el apartado 27 anterior, el Tribunal de Primera Instancia declaró en el auto Camós Grau/Comisión la inadmisibilidad de tales pretensiones por no estar dirigidas contra un acto impugnable.

42 De lo que precede se deduce que las pretensiones primera y segunda del presente recurso son, como tales, inadmisibles. Ello no excluye que se pueda tener en cuenta la argumentación que les sirve de fundamento para apreciar, si hubiese lugar, la legalidad de actos consecutivos a aquellos que son objeto de las mencionadas pretensiones.

Sobre las pretensiones de anulación de la decisión de 28 de mayo de 2003, por la que se desestima la reclamación presentada por el demandante el 4 de febrero de 2003 contra el informe de la OLAF

43 Según reiterada jurisprudencia, la pretensión dirigida contra la denegación de una reclamación da lugar a que se someta al Tribunal el acto lesivo contra el cual se

presentó la reclamación y está, como tal, desprovista de contenido autónomo (sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de enero de 1989, Vainker/Parlamento, 293/87, Rec. p. 23, apartado 8). Hay que considerar por ello que la tercera pretensión, dirigida contra el informe de la OLAF, y la pretensión cuarta, dirigida contra el rechazo de la reclamación presentada contra dicho informe, tienen por único objeto una demanda de anulación del informe de la OLAF de 17 de octubre de 2002 (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 23 de marzo de 2004, Theodorakis/Consejo, T-310/02, RecFP pp. I-A-95 y II-427, apartado 19).

Sobre las pretensiones de anulación del informe de la OLAF de 17 de octubre de 2002

— *Sobre la admisibilidad*

Alegaciones de las partes

44 La Comisión alega que el acto impugnado es un acto preparatorio, no lesivo, que no puede ser objeto de una pretensión de anulación. El informe de conclusiones de la OLAF, así como la investigación misma y las medidas organizativas adoptadas en el marco de su desarrollo, no son más que etapas preparatorias que no prejuzgan la decisión final de la administración. En consecuencia, la alegación de irregularidades procesales de cualquier tipo que hubiesen podido afectar a la investigación, aun suponiendo que fuesen ciertas, no desvirtúa la conclusión de que el informe litigioso tiene carácter de acto preparatorio, y no de acto lesivo, al no producir modificación alguna en la situación jurídica del interesado. La vulneración de las normas de procedimiento no demuestra que se haya adoptado un acto lesivo, pero en cambio puede ser alegada con carácter incidental contra una decisión final de la administración que, ésta sí, sería lesiva. La demandada añade que el supuesto perjuicio causado a los intereses morales y a las perspectivas de carrera del demandante es inoperante, puesto que se trata de consideraciones de hecho y no de consecuencias necesarias del informe que alteren la situación jurídica del interesado. Mantiene igualmente que la OLAF, a pesar de su independencia funcional, no

dispone de ningún poder de decisión, y que sus informes de conclusiones no tienen efecto jurídico vinculante, dado que su finalidad es, precisamente, la preparación de un procedimiento disciplinario.

45 El demandante mantiene que su recurso es admisible, porque estima que el informe de la OLAF constituye un acto que le es lesivo. Alega que el informe afecta directa e inmediatamente a su situación jurídica por razón de las irregularidades que contiene. El informe es el resultado de un procedimiento complejo marcado por la irregularidad de investigaciones anteriores o de abstenciones de la OLAF, por la violación de los principios de equidad, imparcialidad, protección de la confianza legítima y buena administración, así como por la vulneración del derecho de defensa. Se adoptó en condiciones irregulares, sin el concurso del único investigador que permaneció habilitado hasta el final de la investigación, y sin haber sido sometido al demandante, el cual, sin embargo, fue puesto personalmente en entredicho. El Sr. Camós Grau alega que este informe afecta directa e inmediatamente a sus intereses morales, de una parte, porque lo cita a él personalmente por su nombre y le imputa erróneamente la responsabilidad de las irregularidades constatadas y, de otra, porque fue enviado a la Comisión y a las autoridades judiciales españolas y belgas, y se le dio publicidad en prensa. Según él, el informe es también susceptible de afectar a la carrera profesional del demandante y parece haber sido un obstáculo para su promoción a un puesto de director al que se había presentado. Sostiene que el informe de la OLAF reviste carácter decisorio dado que procede de una decisión del Director de la OLAF, como establece el Reglamento nº 1973/99. Alega, finalmente, que el procedimiento interno de investigación llevado a cabo por la OLAF debe ser considerado distinto del procedimiento disciplinario, debido a la independencia funcional de esta oficina.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

46 El recurso se dirige contra el acto adoptado por la OLAF que, bajo la autoridad de su Director, aprueba el informe de conclusiones que clausuró la investigación sobre el IRELA.

47 Según una jurisprudencia reiterada, constituyen actos o resoluciones que pueden ser objeto de un recurso de anulación, en el sentido del artículo 230 CE, las medidas que produzcan efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando, de forma sustancial, 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 14 de febrero de 1989, Bossi/Comisión, 346/87, Rec. p. 303, apartado 23).

48 Ahora bien, un informe como el que la OLAF elaboró sobre el IRELA al término de sus investigaciones interna y externa no modifica, de forma sustancial, la situación jurídica de las personas que, como el demandante, son mencionadas en él.

49 Es cierto que el informe que clausura una investigación, que constituye un documento terminado y que es adoptado al término de un procedimiento administrativo autónomo por un servicio dotado de independencia funcional, no puede, por este hecho, ser calificado de medida preparatoria para los procedimientos administrativos o judiciales que, iniciados a partir de él, podrían igualmente haberse incoado de forma paralela o anterior al sometimiento del asunto ante la OLAF. Sin embargo, el carácter final de un informe de la OLAF en relación con el procedimiento que rige las investigaciones de esa oficina no le confiere la naturaleza de un acto que produce efectos jurídicos obligatorios.

50 En efecto, los informes de conclusiones de las investigaciones de la OLAF, cuya adopción y transmisión ponen fin a su misión, incluyen, además de la relación de hechos probados, la exposición de las conclusiones extraídas, así como las recomendaciones relativas a las medidas, en particular disciplinarias o penales, que, según la OLAF, pueden adoptarse con posterioridad al informe. Dichas conclusiones y recomendaciones están destinadas a las autoridades competentes de los Estados miembros y a las instituciones afectadas, con objeto de que decidan si procede o no darles curso. Si bien la OLAF puede recomendar en sus informes la adopción de actos dotados de efectos jurídicos obligatorios que pueden resultar lesivos para las personas implicadas, la opinión que emite a este respecto no acarrea ninguna obligación, ni siquiera de procedimiento, para las autoridades a las que está destinada.

51 A este respecto, de las disposiciones del Reglamento nº 1073/1999, en particular de su considerando 13 y de su artículo 9, se desprende que las conclusiones contenidas en un informe final de la OLAF no dan lugar, de manera automática, a la incoación de ningún procedimiento disciplinario o judicial, ya que las autoridades competentes tienen libertad para decidir el curso que haya de darse a dicho informe final y son, por tanto, las únicas que pueden adoptar decisiones que afecten a la situación jurídica de las personas frente a las que el informe hubiese recomendado adoptar dichos procedimientos (auto del Tribunal de Primera Instancia de 13 de julio de 2004, Comunidad Autónoma de Andalucía/Comisión, T-29/03, Rec. p. II-2923, apartado 37).

52 Está por lo demás acreditado que, en el caso de autos, si bien el informe litigioso recomendaba la apertura de un procedimiento disciplinario contra el demandante, dicho procedimiento no se llegó nunca a incoar. Antes bien, el 2 de septiembre de 2003 la AFPN indicó al Sr. Camós Grau que había decidido archivar el asunto sin adoptar medidas disciplinarias de ningún tipo.

53 Después de la adopción de esta decisión de conclusión, que se acompañaba de una precisión según la cual la AFPN no apreciaba ninguna responsabilidad del demandante en el asunto que había dado lugar a la investigación de la OLAF, el informe impugnado ya no podía jurídicamente servir de fundamento a ninguna decisión posterior de la AFPN que afectase al demandante, ni ser tenido en cuenta en modo alguno en la gestión de la carrera del interesado, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el caso de un informe de calificación. Además, el informe no tuvo consecuencias penales, puesto que las autoridades judiciales belgas y españolas notificaron a la OLAF, los días 13 de febrero y 10 de marzo de 2003, respectivamente, su decisión de archivar definitivamente el expediente, como ya se ha indicado en el apartado 17 anterior. De todo ello se desprende que, en tales circunstancias, la situación profesional del interesado no pudo verse afectada por el informe impugnado.

54 Los argumentos del demandante sobre el desarrollo de la investigación y el contenido del informe no alteran esta apreciación.

55 La existencia de irregularidades procedimentales y de vicios sustanciales de forma, invocados en el marco de un recurso de nulidad, de los que se sostiene, como en el caso de autos, que han viciado un informe de investigación de la OLAF, no basta para que deba considerarse lesivo dicho informe. Semejantes infracciones sólo pueden ser atacadas por medio de un recurso dirigido contra un acto impugnable posterior, en la medida en que hayan influido en su contenido, y no de forma independiente, en ausencia de dicho acto (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1987, Del Plato y otros/Comisión, 181/86 a 184/86, Rec. p. 4991, apartados 10, 22, 25, 33, 35, 36, y 38).

56 Además, aún suponiendo que el informe de la OLAF hubiese afectado a los intereses morales del demandante, en la medida en que, por una parte, lo citó por su nombre y le imputó erróneamente la responsabilidad de las irregularidades constatadas y, por otra, fue enviado a la Comisión y a las autoridades judiciales españolas y belgas y se le dio publicidad en la prensa, semejantes circunstancias, si bien son susceptibles de producir un perjuicio, por sí mismas no confieren al mencionado informe el carácter de acto lesivo en el sentido del artículo 230 CE.

57 Finalmente, la circunstancia de que los informes de la OLAF se adopten, bajo la autoridad de su Director, mediante un acto de la OLAF que, en el caso de autos, se materializó en la adopción y remisión, el 17 de octubre de 2002, del informe litigioso a las autoridades afectadas, no tiene incidencia sobre el carácter impugnable o no de los informes de dicha oficina.

58 De cuanto precede resulta que las pretensiones de anulación del informe de la OLAF sobre el IRELA de 17 de octubre de 2002 se dirigen contra un documento desprovisto de efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar los intereses del demandante por modificar, de forma sustancial, la situación jurídica de éste. Las pretensiones de anulación de dicho informe son, por consiguiente, inadmisibles.

Sobre las pretensiones de indemnización de los perjuicios alegados

— *Sobre la admisibilidad*

Alegaciones de las partes

59 La Comisión, que opone la inadmisibilidad del recurso en su conjunto, alega que la inadmisibilidad de las pretensiones de anulación conlleva, por vía de consecuencia, la de las pretensiones de indemnización, cuando existe un estrecho vínculo entre las dos, como es el caso.

60 Alega, además, que dado que la reclamación contra el informe de la OLAF, que el demandante dirigió al Director de dicha oficina el 4 de febrero de 2003, no incluía petición indemnizatoria alguna, las pretensiones de indemnización del Sr. Camós Grau son igualmente inadmisibles en virtud de los artículos 90 y 91 del Estatuto, al que remite el Reglamento nº 1073/1999.

61 El demandante sostiene la admisibilidad de su solicitud de reparación del perjuicio causado por la ilegalidad del informe de la OLAF y por las graves faltas cometidas contra él por esa oficina.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

— En cuanto a la obligación de reclamación previa

62 Del expediente se desprende que el demandante, en su reclamación de 4 de febrero de 2003 contra el informe de la OLAF, se limita, tratándose del perjuicio para el que solicita reparación en el presente recurso, a «reserva[rse] el derecho de solicitar la reparación del perjuicio material y moral extraordinariamente grave que ese informe le ha causado, y le puede causar en el futuro».

63 La posición de la parte demandada descansa sobre la idea de que el artículo 14 del Reglamento nº 1073/1999 establece la obligación de presentar una reclamación en el sentido del artículo 90, apartado 2, del Estatuto, antes de la presentación de cualquier recurso contra una decisión de la OLAF por parte de un funcionario o agente, y ello tanto si el recurso pretende la anulación de un acto como si pretende la reparación de un daño. En consecuencia, un recurso de indemnización, para ser admisible, tiene que estar precedido de una reclamación que tenga el mismo objeto. Sólo podría admitirse una excepción en el caso en que las pretensiones de indemnización fuesen claramente accesorias de unas pretensiones de anulación que estuviesen precedidas de una reclamación y fuesen admisibles –lo que no ocurre en el caso de autos.

64 El artículo 14 del Reglamento nº 1073/1999, sin embargo, prevé únicamente la posibilidad de presentar una reclamación ante el Director de la OLAF contra un acto lesivo, pero no en el caso de una solicitud de indemnización que se funde en acciones u omisiones supuestamente culpables realizadas de la OLAF en el marco de una investigación. Es por ello necesario determinar si está justificada la interpretación extensiva que hace la Comisión de esta disposición en lo que se refiere a la obligación de reclamación previa.

65 Esta consideración nos remite a la cuestión de si el litigio debe ser considerado un caso contencioso general de responsabilidad extra-contractual, regulado en los artículos 235 CE y 288 CE, o bien un caso relativo a las relaciones entre la Comunidad y sus agentes, regulado en el artículo 236 CE. En efecto, en el primer supuesto, es posible dirigirse directamente al juez con una pretensión de indemnización. En el segundo supuesto, por el contrario, un recurso de indemnización que tiene por objeto la reparación de perjuicios causados, no por un acto lesivo cuya anulación se solicita, sino por diferentes faltas y omisiones supuestamente cometidas por la administración, debe, según la jurisprudencia, ir precedido de un procedimiento en dos fases. Este debe forzosamente iniciarse con una petición a la AFPN para que repare los perjuicios alegados, y continuar, en su caso, con la presentación de una reclamación dirigida contra la decisión denegatoria de dicha petición (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de julio de 1993, Moat/Comisión, T-20/92, Rec. p. II-799, apartado 47).

66 Ahora bien, en el presente asunto, el demandante no se dirige contra la Comisión en tanto que AFPN de la que depende como funcionario, sino como institución a la que está adscrita la OLAF, servicio dotado de autonomía funcional cuyas relaciones con los funcionarios y agentes de diversas instituciones escapan a las reglas habituales que afectan a las relaciones entre funcionarios y agentes y su AFPN. El hecho de que en el presente litigio, como en todos los recursos dirigidos contra la OLAF, la Comisión se encuentre en posición de demandada resulta de la adscripción administrativa y presupuestaria de este servicio a la institución afectada y de la falta de personalidad jurídica de aquél. A este respecto basta señalar que si el Sr. Camós Grau no hubiera sido funcionario de la Comisión, sino de otra institución, también habría debido dirigir contra la Comisión su demanda de reparación de los perjuicios sufridos, según él, a causa de la actuación de la OLAF.

67 Además, el litigio no se refiere a determinados actos o a una actuación de la Comisión que afecten a la carrera del recurrente, ya que el informe de la OLAF no tiene, por sí mismo, ningún efecto jurídico sobre la situación profesional de éste, como ya se ha dicho anteriormente. En virtud de las quejas que expone, relativas a las faltas que la OLAF habría cometido contra él en el curso de la investigación sobre el IRELA por cuanto el informe contiene, en su opinión, apreciaciones y conclusiones desfavorables sobre él, el Sr. Camós Grau se encuentra en la misma situación que cualquier otra persona, funcionario de las Comunidades o no, que

fuese puesta en entredicho por un informe de la OLAF. La circunstancia de que las apreciaciones de la OLAF sobre el demandante se refieren a su participación, en tanto que funcionario de la Comisión, en la gestión y funcionamiento del IRELA, no modifica el objeto del litigio, el cual no versa sobre la actividad profesional del Sr. Camós Grau, sino sobre el modo en que la OLAF condujo y concluyó una investigación que lo cita personalmente y que le imputa la responsabilidad de las irregularidades constatadas.

68 EL hecho de que el Sr. Camós Grau, con arreglo al artículo 14 del Reglamento nº 1073/1999, entonces aplicable, presentase una reclamación al Director de la OLAF de conformidad con el artículo 90, apartado 2, del Estatuto, con el fin de lograr la anulación del informe emitido por esta oficina, es indiferente a este respecto.

69 En efecto, por una parte, la organización de los recursos y, en este marco, la aplicabilidad del Estatuto son cuestiones de Derecho que no dependen de la voluntad de las partes. Por otra parte, el artículo 14 del Reglamento nº 1073/1999 no era aplicable, porque no prevé la posibilidad de una reclamación más que si es contra un acto lesivo; ahora bien, de cuanto antecede se desprende que el informe de la OLAF no constituía un acto de este tipo y, por consiguiente, que la disposición antes mencionada no permitía aplicar al litigio el procedimiento precontencioso de reclamación.

70 Es cierto que, después de la entrada en vigor de las nuevas disposiciones del Estatuto el 1 de mayo de 2004, se ha incluido un nuevo artículo 90 *bis* relativo a la OLAF, el cual prevé, además de la posibilidad de someter al Director de la OLAF, como antes, una reclamación en el sentido del artículo 90, apartado 2, del Estatuto, dirigida contra un acto lesivo de la OLAF relativo a una investigación de esa oficina, la posibilidad de someter al mismo Director una reclamación en el sentido del artículo 90, apartado 1, del mencionado Estatuto, pidiéndole que adopte a su respecto una decisión en relación con una investigación de la OLAF.

71 Sin embargo, antes de la entrada en vigor de esta nueva normativa y, ante el silencio del artículo 14 del Reglamento nº 1073/1999 sobre este punto, no se producía esta asimilación al contencioso estatutario en el caso de demandas de indemnización relacionadas con investigaciones de la OLAF. El demandado no tenía, por tanto, que seguir el procedimiento fijado por el artículo 90 del Estatuto para presentar una demanda de indemnización. Por ello, las pretensiones de indemnización que figuran en el presente recurso no pueden ser desestimadas por el hecho de que el Sr. Camós Grau no haya respetado un procedimiento que no estaba previsto en los textos legales vigentes en el momento de producirse los hechos.

72 Por lo demás, es necesario recordar que, con ocasión de la reclamación dirigida contra el informe de la OLAF el 4 de febrero de 2003, el Sr. Camós Grau evocó, si bien en términos hipotéticos, su derecho a solicitar la reparación del perjuicio causado por el informe. Aunque esta mención no puede considerarse como una demanda previa de indemnización en sentido formal, hay que recordar que el objeto de la reclamación es permitir a la AFPN adoptar una posición sobre una cuestión estatutaria antes de la incoación de un recurso. Por tanto, la demandada no puede sostener razonablemente, en las circunstancias del caso, que fuera privada de la posibilidad de prepararse con anterioridad a la interposición de un recurso de indemnización.

73 Según una jurisprudencia reiterada, las reclamaciones administrativas en el sentido del artículo 90, apartado 2, del Estatuto, no están sujetas a ningún requisito de forma y su contenido debe ser interpretado y comprendido por la administración con toda la diligencia que una gran organización bien equipada debe a sus justiciables, incluyendo a los miembros de su personal (sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1978, Herpels/Comisión, 54/77, Rec. p. 585, apartado 47).

74 En el caso de autos, procede considerar que la Comisión ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre los fundamentos de la petición de indemnización del Sr. Camós Grau, tanto en la fase administrativa como en la fase contenciosa del litigio y que, incluso suponiendo que el artículo 90 del Estatuto fuese aplicable, no puede

oponerse a las peticiones de indemnización del demandante la falta de reclamación previa por el hecho de no haber solicitado formalmente, con carácter previo a la interposición del recurso, una indemnización separada de la petición de anulación del informe.

— En cuanto a la relación entre la pretensión de indemnización y la pretensión de anulación

75 La demandada no puede valerse de la jurisprudencia según la cual, cuando existe una estrecha relación entre una demanda de indemnización y una demanda de anulación, la inadmisibilidad de la petición de anulación tiene como consecuencia la inadmisibilidad de la petición de indemnización (sentencia Bossi/Comisión, apartado 47 anterior, apartado 31).

76 En efecto, esta jurisprudencia tiene expresamente por objeto evitar que un funcionario que no atacó en su momento una decisión de la AFPN que le resultaba lesiva, pueda eludir el plazo de preclusión mediante la presentación de un recurso por responsabilidad basado en la pretendida ilegalidad de dicha decisión (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1966, Schreckenberg/Comisión, 59/65, Rec. pp. 785 y 797; de 12 de diciembre de 1967, Collignon/Comisión, 4/67, Rec. pp. 469 y 480, y de 7 de octubre de 1987, Schina/Comisión, 401/85, Rec. p. 3911, apartados 10 y 13).

77 No puede suceder lo mismo cuando la inadmisibilidad de la pretensión de anulación no se basa en su carácter extemporáneo, sino en la naturaleza del acto impugnado que, si bien no permite al interesado pretender su anulación, si puede, sin embargo, ocasionarle un perjuicio indemnizable.

78 En efecto, los justiciables que, a causa de los requisitos de admisibilidad contenidos en el artículo 230 CE, párrafo cuarto, no pueden impugnar directamente

determinados actos o medidas comunitarias, tienen, sin embargo, la posibilidad de recurrir un comportamiento que no tiene carácter de decisión, y que por ello no puede ser objeto de un recurso de anulación, mediante la interposición de un recurso por responsabilidad extracontractual previsto en los artículos 235 CE y 288 CE, párrafo segundo, si dicho comportamiento puede comprometer la responsabilidad de la Comunidad (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de enero de 2003, Philip Morris International y otros/Comisión, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 y T-272/01, Rec. p. II-1, apartado 123). En el marco de ese recurso por responsabilidad los justiciables tienen la facultad de invocar las ilegalidades cometidas en la elaboración y adopción de un informe administrativo, aunque éste no sea una decisión que afecte directamente a los derechos de las personas que en él se mencionan (sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2001, Ismeri Europa/Tribunal de Cuentas, C-315/99 P, Rec. p. I-5281, apartados 29 y 30).

79 Además, el recurso por responsabilidad es un recurso autónomo, con una función determinada en el marco del sistema de recursos y supeditado a requisitos de ejercicio concebidos en función de su objeto específico (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de marzo de 2004, Defensor del Pueblo/Lamberts, C-234/02 P, Rec. p. I-2803, apartado 106, y jurisprudencia allí citada).

80 Así, el recurso por responsabilidad presentado por el Sr. Camós Grau, que tiene por objeto la indemnización del perjuicio moral y del perjuicio ocasionado a su carrera que supuestamente resultan de las irregularidades cometidas por la OLAF en el marco de la investigación sobre el IRELA y de la elaboración del informe correspondiente, debe examinarse, en lo que se refiere a su admisibilidad, con independencia del recurso de anulación.

81 De lo anterior resulta que las pretensiones del demandante, que tienen por objeto obtener la reparación de unos daños que, según afirma, le ha ocasionado el comportamiento de la OLAF, deben declararse admisibles.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

82 El demandante alega que las irregularidades cometidas por la OLAF en el curso de la investigación sobre el IRELA y en la adopción del informe de 17 de octubre de 2002, constituyen otras tantas infracciones administrativas que le han causado un grave perjuicio moral y un perjuicio a su carrera profesional.

83 Desarrolla en su demanda seis tipos de motivos diferentes en relación con las irregularidades alegadas.

84 En primer lugar, el demandante alega que la decisión de la OLAF que apartó al Sr. P. de la investigación no cumple la obligación de motivación exigida por el artículo 253 CE, y por el artículo 25 del Estatuto, desde el momento que al Sr. Camós Grau sólo se le informó de dicha decisión en la notificación del jefe de la unidad «Magistrados, asesoramiento y seguimiento judicial» de 17 de mayo de 2002, la cual no indica los motivos concretos de la mencionada decisión.

85 En segundo lugar, el demandante alega que la OLAF ha vulnerado su derecho de defensa, así como los principios de protección de la confianza legítima y de buena administración. Según el Sr. Camós Grau, la OLAF no le comunicó el informe de auditoría externa sobre el IRELA de 14 de diciembre de 2000, a tiempo para la audiencia que tuvo lugar el 22 de febrero de 2001. En dicha audiencia, los investigadores le dieron a entender que era oído como testigo, y no como posible responsable. El demandante no dispuso tampoco, ni en la audiencia, ni posteriormente para responder a las preguntas escritas que se le hicieron a continuación, de determinadas informaciones necesarias para su defensa, concretamente de los elementos de prueba que la OLAF había reunido contra él. Alega que

tanto su derecho de defensa como el artículo 4 de la Decisión 1999/396 han sido igualmente vulnerados, puesto que el informe de la OLAF, con sus anexos, no se le entregó hasta después de la adopción de dicho informe.

86 En tercer lugar, el demandante sostiene que el informe de la OLAF se adoptó vulnerando el artículo 6, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 1073/1999, así como el principio de objetividad que debe regir las investigaciones de la OLAF, dado que el único investigador que siguió encargado de la investigación hasta el final no intervino en él. El proyecto de informe elaborado por este investigador antes de abandonar la OLAF, a comienzos del mes de septiembre de 2002, era sustancialmente diferente del informe final, el cual, por otra parte, no lleva su firma. El demandante alega que los informes de investigación de la OLAF deben ser realizados por los investigadores, y que el Director de la OLAF no está facultado por el Reglamento 1073/99 para adoptar ni modificar por sí mismo un informe de investigación.

87 En cuarto lugar, el demandante mantiene que la investigación no se ha desarrollado respetando, como prevé el Reglamento nº 1073/1999, los principios fundamentales del Derecho comunitario y el Estatuto de los funcionarios, en particular su artículo 14. El Sr. Camós Grau señala, en efecto, que desde que proporcionó a la OLAF indicios serios de la existencia de un conflicto de intereses en uno de los investigadores, la OLAF debería haberse asegurado de que los actos realizados por este investigador, así como la orientaciones dadas a la investigación, se adoptaban de un modo objetivo y no resultaban del conflicto de intereses denunciado por él. La pertinencia de las quejas adelantadas entonces por el Sr. Camós Grau se confirma, según él, por la motivación contradictoria de la decisión de 28 de mayo de 2003 que rechazó su reclamación presentada contra el informe litigioso, ya que dicha decisión, por un lado, reconocía que la retirada del Sr. P. era indispensable para la objetividad de la investigación y, por otro, consideraba que su intervención no había tenido consecuencias perjudiciales.

88 En quinto lugar, el demandante alega que la OLAF ha cometido errores manifiestos en la apreciación de la participación efectiva del Sr. P., por una parte, respecto de los

controles efectuados por la Comisión sobre el IRELA, por razón del traspaso de las responsabilidades del investigador a la DG «Control Financiero» y, por otra parte, al negar que el conflicto de intereses en la persona del Sr. P. haya tenido repercusiones en la investigación cuando lo cierto es que éste ha representado un papel preponderante y esencial en la orientación y desarrollo de la investigación, lo que se corrobora por la versión final del informe.

89 En sexto lugar, el demandante sostiene que se han vulnerado los principios de equidad e imparcialidad. A pesar de que la OLAF admitió que ni la independencia y ni la objetividad del Sr. P. estaban garantizadas, y que, por ese motivo, retiró al interesado de la investigación, la OLAF no sacó las consecuencias oportunas de este hecho, al dejar subsistentes los actos realizados por el Sr. P. De este modo su informe eludía imputar responsabilidad alguna a los funcionarios de la DG «Control Financiero», mientras que atribuía la responsabilidad principal de las irregularidades constatadas a los funcionarios de la Comisión que participaron en la gestión del IRELA y, en particular, al demandante.

90 En defensa de su petición de indemnización, el Sr. Camós Grau alega que la OLAF ha cometido dos faltas graves, la primera al confiar su investigación sobre el IRELA a un funcionario cuya imparcialidad no estaba formalmente garantizada, lo que quedó acreditado por la decisión de 17 de mayo de 2002, y la segunda al adoptar unas conclusiones que no descansan sobre hechos suficientemente comprobados, lo que resultó de la investigación complementaria llevada a cabo por la AFPN.

91 El demandante sostiene que las faltas así cometidas por la OLAF le han ocasionado perjuicios de dos tipos. De una parte, la OLAF ha menoscabado su tranquilidad, su honor y su reputación profesional, al dejar subsistentes unas sospechas injustificadas sobre su persona que le hicieron temer la eventual apertura de procedimientos disciplinarios y penales hasta que las autoridades judiciales y administrativas competentes archivaron el expediente, ocasionándole así un perjuicio moral. El Sr. Camós Grau invoca a este respecto la larga duración del procedimiento, la gravedad de las conclusiones adoptadas por la OLAF sobre su persona y la publicidad que se les dio en la prensa. Por otra parte, el demandante alega haber sufrido un perjuicio en su carrera profesional, puesto que su candidatura para un puesto de director no fue seleccionada a pesar de haber ocupado dicho puesto con carácter interino y de cumplir los requisitos requeridos para ser nombrado.

92 La Comisión sostiene que no se cumplen las requisitos que comprometen la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, puesto que no se le puede reprochar ningún comportamiento ilegal, al haberse desarrollado la investigación de la OLAF y elaborado el informe en las condiciones requeridas de objetividad e imparcialidad.

93 En primer lugar, la demandada alega que la decisión de 17 de mayo de 2002 cumple la obligación de motivación y que el demandante invoca el artículo 25 del Estatuto erróneamente, ya que la disposición aplicable es el artículo 14 del Reglamento nº 1073/1999.

94 En segundo lugar, sostiene que tampoco se ha vulnerado el derecho de defensa. El Sr. Camós Grau dispuso de un plazo suficientemente largo para examinar el informe de auditoría externa sobre el IRELA, así como de todas las informaciones necesarias para su defensa en el curso de la investigación. Señala que los investigadores no indujeron a error al interesado en relación con el objeto de la investigación y que las numerosas preguntas que se le hicieron le permitieron ser perfectamente consciente de los hechos que se le podrían imputar. Además, ni el Reglamento nº 1073/1999 ni el artículo 4 de la Decisión 1999/396 prevén la comunicación del proyecto de informe de la OLAF al interesado, sino únicamente que éste haya podido ser oído sobre todos los hechos que le afecten, lo que ocurrió en el caso de autos.

95 En tercer lugar, la Comisión expone que, tal como está organizada internamente la OLAF, la elaboración del informe de investigación, que se realiza, según el artículo 9 del Reglamento nº 1073/1999, bajo la autoridad del Director, está encomendada a un Comité ejecutivo [executive board] y que ningún principio general exige la continuidad del equipo de funcionarios y agentes que llevan a cabo una investigación determinada.

96 En cuarto lugar, la Comisión alega, en lo que se refiere a la regularidad y objetividad de la investigación, que la OLAF examinó cuidadosamente la posible existencia de un conflicto de intereses en la persona del Sr. P. y que, habiéndola admitido, dicha oficina procedió a retirar al investigador antes de la terminación del informe.

97 En quinto lugar, alega que la OLAF no cometió ningún error manifiesto que viciase su apreciación sobre la participación del Sr. P, ni en relación con sus responsabilidades anteriores ni con la investigación impugnada. La demandada sostiene que el Sr. P. no intervino más que en calidad de investigador asociado, que en ningún caso determinó la estrategia o la orientación de la investigación y que nunca tuvo el control del informe. Este fue elaborado por otro investigador y adoptado por el Comité ejecutivo de la OLAF con total conocimiento de las circunstancias de la retirada del Sr. P.

98 En sexto lugar, la Comisión sostiene que la investigación se desarrolló respetando los principios de imparcialidad y equidad, puesto que la retirada del Sr. P. fue decidida, precisamente, para garantizar la imparcialidad y la objetividad de la investigación. Alega que el informe impugnado pone en evidencia la responsabilidad de otros funcionarios de la DG «Control Financiero», en particular, y que los documentos presentados por el demandante a este respecto se adjuntaron al expediente.

99 Respecto de los daños para los que el Sr. Camós Grau solicita una reparación, la Comisión sostiene que el demandante no aporta ningún elemento concreto que demuestre la realidad del perjuicio moral alegado, ni tampoco ninguna prueba sobre el perjuicio a su carrera profesional que invoca.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

— Sobre la responsabilidad extracontractual de la Comunidad

100 Según reiterada jurisprudencia en materia de responsabilidad de la Comunidad por daños causados a los particulares por una infracción del Derecho comunitario imputable a una institución u órgano comunitario, se reconoce un derecho a indemnización cuando concurren tres requisitos, a saber, que la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación esté

suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al autor del acto y el daño sufrido por las víctimas (sentencias del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029, apartado 51, de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, apartados 41 y 42, y de 10 de diciembre de 2002, Comisión/Camar y Tico, C-312/00 P, Rec. p. I-11355, apartado 53).

— Sobre las normas jurídicas cuya violación se alega

101 Para poder resolver acerca de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad es necesario, en primer lugar, averiguar si en este caso las normas jurídicas cuya violación se alega tienen por objeto conferir derechos a los particulares. El demandante invoca la violación de los principios de imparcialidad, equidad, objetividad, protección de la confianza legítima y buena administración. Alega igualmente la vulneración de su derecho de defensa y de determinados requisitos formales relativos a la elaboración de los informes de la OLAF, así como de la obligación de motivación.

102 Basta a este respecto constatar que, al menos, el principio de imparcialidad, que obliga a las instituciones que llevan a cabo misiones de investigación del tipo de las que son confiadas a la OLAF, busca, además del interés general, la protección de las personas afectadas, confiriéndoles un derecho subjetivo a que se respeten las garantías correspondientes (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec. p. I-5469, apartado 14).

103 Procede indicar, por consiguiente, que el demandante invoca la violación de una norma que tiene por objeto conferir derechos a los particulares.

— Sobre la actuación de la OLAF en el desarrollo de la investigación y en la elaboración del informe sobre el IRELA

104 Para poder resolver acerca de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad hay que determinar, a continuación, si la actuación de la OLAF en el desarrollo de la investigación y en la elaboración del informe sobre el IRELA constituye una violación suficientemente caracterizada del invocado principio de imparcialidad, es decir, según la jurisprudencia, si constituye a este respecto una vulneración manifiesta y grave de los límites impuestos a su poder de apreciación (véase, en este sentido, la sentencia Defensor del Pueblo/Lamberts, apartado 79 anterior, apartados 49, 60, 62 y 63).

105 En virtud de las disposiciones que la regulan, la OLAF debe llevar a cabo sus investigaciones de conformidad con el Tratado y los principios generales del Derecho comunitario, concretamente con la exigencia de imparcialidad, así como respetando el Estatuto, cuyo artículo 14, en particular, busca evitar eventuales situaciones de conflicto de intereses de los funcionarios.

106 Para evaluar la actuación de la OLAF hay que determinar, en primer lugar, la realidad del conflicto de intereses del Sr. P., teniendo en cuenta las responsabilidades que éste haya podido tener en relación con el IRELA en el marco de sus funciones anteriores en la DG «Control Financiero»; en segundo lugar, la participación efectiva de este investigador en el desarrollo de la investigación sobre el IRELA y, en tercer lugar, la incidencia de dicha participación en la elaboración del informe de 17 de octubre de 2002, en su caso.

107 En primer lugar, en cuanto a la realidad del conflicto de intereses del Sr. P., la carta dirigida al Sr. Camós Grau el 17 de mayo de 2002 por el jefe de la unidad «Magistrados, asesoramiento y seguimiento judicial» indica que la OLAF había decidido retirar al interesado de la investigación de acuerdo con la propuesta hecha

al Director por esa unidad, y ello a la vista del dictamen emitido por dicha unidad y dirigido al Director de la OLAF, según el cual «la situación de [el Sr. P.] en tanto que investigador asociado al expediente de referencia [IRELA], podría ser percibida como un conflicto de intereses». Además, del escrito de contestación de la Comisión resulta que fue en consideración a esta posible existencia de un conflicto de intereses, y con objeto de garantizar la imparcialidad y objetividad de la investigación, por lo que el Sr. P. fue apartado de la misma.

108 De hecho, la realidad de un conflicto de intereses en este asunto por parte del Sr. P. no era en absoluto dudosa. Se desprende efectivamente del expediente que los recursos del IRELA provenían en su casi totalidad del presupuesto comunitario, que la DG competente para América Latina, en la que el Sr. Camós Grau trabajaba en el momento de producirse los hechos, prestaba el seguimiento técnico y financiero del IRELA y que la DG «Control Financiero», a quien incumbe visar todos los compromisos de gastos y pagos que recaen sobre fondos comunitarios, había visado todos los proyectos atribuidos al IRELA.

109 Ahora bien, el Sr. P., contable de formación, había trabajado, en la época en que ocurrieron los hechos objeto de investigación, en la DG «Control Financiero», concretamente en la unidad encargada del control de los gastos del IRELA, como responsable de los asuntos horizontales y metodológicos del sector de ayuda alimentaria y humanitaria. En particular, actuó en funciones de jefe de esta unidad del 1 de marzo al 30 de noviembre de 1998, así como en el mes de marzo de 2000, lo que le facultaba para firmar documentos relativos al IRELA. La IDOC menciona en su informe una nota de 3 de enero de 1997 firmada por el Sr. P. y dirigida a la dirección competente para América Latina, en la que se acuerda conceder el visado de la DG «Control Financiero» a un proyecto relativo al IRELA.

110 La existencia de un conflicto de intereses en la persona del Sr. P. ha quedado, por consiguiente, acreditada.

111 En segundo lugar, en cuanto a la participación efectiva del Sr. P. en el desarrollo de la investigación sobre el IRELA es necesario tener en cuenta que, según la decisión de

apertura de la investigación interna de 30 de enero de 2001, cuatro agentes de la OLAF fueron habilitados para llevar a cabo la investigación, entre los que se encontraba el Sr. P. Dos de ellos abandonaron la OLAF el 30 de septiembre de 2001, dejando desde ese momento de participar en la investigación. Después que el Sr. P. fuese apartado de la investigación por la decisión de 17 de mayo de 2002, el único investigador que quedó a cargo de la misma, y que, según la OLAF, asumió su dirección y elaboró con el Sr. P. el informe provisional fechado el 20 de diciembre de 2002, elaboró también el proyecto de informe definitivo. Este investigador, que abandonó la OLAF el 30 de septiembre de 2002, no llegó a firmar el informe.

112 Del expediente se desprende que el investigador apartado participó en todas las audiencias que llevó a cabo la OLAF, las cuales se desarrollaron entre el mes de febrero de 2001 y el mes de abril de 2002, salvo la correspondiente al antiguo director de la dirección competente para América Latina, superior jerárquico directo del Sr. Camós Grau. Este investigador era, por lo demás, uno de los dos artífices del informe de la misión llevada a cabo en la sede del IRELA, en Madrid, así como del informe provisional de 20 de diciembre de 2000, antes mencionado. Se desprende igualmente que todos los actos de investigación se realizaron antes de la partida del Sr. P., que fueron llevados a cabo por dos o tres personas, y que el investigador apartado estuvo presente en todos ellos, salvo en una ocasión.

113 Es obligado señalar que el Sr. P. participó en el desarrollo de la investigación en su totalidad. La alegación de la Comisión, según la cual ese investigador no estuvo encargado de la dirección de la investigación, sino que sólo tuvo un papel complementario y subordinado no puede atenuar las afirmaciones que preceden acerca de la presencia continua y de la implicación fundamental del Sr. P. en la investigación sobre el IRELA.

114 En tercer lugar, en lo que se refiere a la incidencia de la participación del Sr. P. en la elaboración del informe de 17 de octubre de 2002, la demandada alega que la OLAF tuvo en cuenta la posible existencia de un conflicto de intereses por parte de uno de los investigadores en la redacción del informe final y que éste se elaboró con total conocimiento de causa a este respecto.

115 Procede así examinar los documentos sucesivos que se utilizaron en la elaboración del informe, buscando en particular, como sugiere el demandante en su argumentación, en primer lugar, si de ellos se desprende que las eventuales responsabilidades de la DG «Control Financiero», no obstante sus misiones, fueron indebidamente eludidas o aminoradas; en segundo lugar, si la OLAF, una vez admitida la existencia de un riesgo de conflicto de intereses, al retirar al Sr. P. de la investigación, lo tuvo en cuenta en su informe de 17 de octubre de 2002; y en tercer lugar, y de forma más general, si las quejas del demandante relativas a un defecto de imparcialidad en la investigación y en su posterior informe se ven corroboradas por este examen.

116 Es necesario tomar en consideración tres documentos, a saber, el informe provisional de 20 de diciembre de 2000, redactado conjuntamente por el Sr. P. y por el investigador que quedó a cargo de la investigación hasta su término, el proyecto de informe elaborado por este último a finales del mes de agosto de 2002, y el informe final de 17 de octubre de 2002.

117 En primer lugar, respecto del informe provisional de 20 de diciembre de 2000 resulta que en el mismo se pone el acento sobre la participación de funcionarios de la Comisión en la gestión del IRELA –calificada de importante y discutible intromisión– y se señala que crearon una reserva financiera y que, junto con los miembros del Parlamento, aprobaron esa práctica ilícita para alimentar el fondo. En cuanto a la eventual participación de la DG «Control Financiero» en la gestión del IRELA, esta dirección sólo es mencionada en relación con el informe de auditoría que realizó en 1997 sobre el IRELA, así como con las críticas que emitió en su momento en relación con la gestión financiera del IRELA, críticas que, según dicho informe, originaron la retirada de los funcionarios de la Comisión de la gestión del IRELA. El documento, además, da por hecho que los funcionarios de la Comisión tenían conocimiento de los actos ilícitos.

118 En segundo lugar, respecto del proyecto de informe elaborado a finales del mes de agosto de 2002, resulta que ciertos parajes relativos a la participación de la DG «Control Financiero» y de la Comisión en su conjunto fueron después suavizados o suprimidos en la versión definitiva del mismo. En particular, el proyecto de informe señala que la Comisión conocía las prácticas que permitieron la obtención de

beneficios irregulares por el IRELA, en la medida en que la institución (Control Financiero) había admitido sus documentos justificativos. El proyecto estima que la DG «Control Financiero» realizó un análisis parcial de la situación en su informe de 1997. Califica de incomprensible el hecho de que los auditores de esta dirección no profundizasen en cuestiones que se planteaban de forma automática cada vez que se detectaban irregularidades. En relación con la responsabilidad de la Comisión, se indica que «[el] asunto IRELA ha desbordado las responsabilidades de una DG concreta y que la DG "Control Financiero" no actuó de forma rigurosa cuando tuvo a su disposición todos los elementos necesarios para profundizar en los problemas financieros del [IRELA]». El proyecto concluye que la participación de la Comisión en el expediente sobre el IRELA no se limitó a la acción de tres personas, sino que fue el «resultado de una actividad institucional» en la que los sistemas de control de la Comisión no funcionaron de forma eficaz, la DG «Control Financiero» ejerció un «ligero control» y los servicios de la Comisión no actuaron de forma coordinada.

119 Por último, del informe final de 17 de octubre de 2002 se desprende que éste se limita a indicar *ad limina*, en cuanto a la participación y a las eventuales responsabilidades de la DG «Control Financiero», que se decidió no analizar esas circunstancias para no retrasar la investigación. Si bien añade que debe suscitarse el problema de una eventual responsabilidad de los funcionarios de esa dirección, esta cuestión no vuelve a abordarse más en el informe, pues se observa que, en el marco de la investigación, no fue oído más que un funcionario de la dirección en cuestión.

120 Al concluir el examen de los hechos, el informe indica que la investigación demostró que únicamente los funcionarios de la Comisión que participaron en la gestión del IRELA tuvieron conocimiento de los detalles operativos que permitieron obtener unos márgenes de beneficios de forma irregular, y subraya el «papel activo» y la «responsabilidad principal» de los interesados en la puesta en marcha y en el funcionamiento del sistema.

121 Al examinar la participación de la Comisión, el informe insiste en la participación y las responsabilidades de la dirección competente para América Latina y afirma, en particular, que los funcionarios de esta dirección presentes en las instancias del

IRELA se sirvieron de su posición «para permitir la utilización de documentos que hacían posible el pago de beneficios». En relación con la DG «Control Financiero», el informe menciona tan sólo la auditoría realizada en 1997 y su carácter incompleto.

122 Las conclusiones finales del informe reiteran que el sistema de financiación del IRELA, que originó las irregularidades constatadas, fue puesto en funcionamiento en el seno de un órgano cuyos miembros más activos eran los agentes de la Comisión y que la dirección competente para América Latina conocía sus detalles operativos. Parece como si se hubiese omitido toda referencia a la DG «Control Financiero» aunque, *in fine*, se hace mención de su «pasividad» y de su «carencia de un control serio».

123 En cuanto a la existencia de responsabilidades individuales, el informe sólo nombra personalmente, de entre los agentes de la Comisión, a los funcionarios de la dirección competente para América Latina que participaron en la gestión del IRELA, y recomienda a su respecto la incoación de procedimientos disciplinarios a extender «en su caso, [a] otros funcionarios, en particular, dentro de la DG "Control Financiero"». Dichas recomendaciones se reiteran luego bajo la rúbrica «Medidas a adoptar».

124 El examen comparativo de las sucesivas versiones del informe de la OLAF muestra que la versión definitiva eludió y minimizó manifiestamente el papel de la DG «Control Financiero» y concentró paralelamente toda la responsabilidad por las irregularidades imputadas a la Comisión únicamente en los funcionarios que habían participado en la gestión del IRELA, confirmando así la parcial postura adoptada por el informe provisional, uno de cuyos autores era el Sr. P. y descartando la presentación más matizada que hacía el proyecto de informe elaborado sin la participación del citado Sr. P. a finales del mes de agosto de 2002, la cual contemplaba de forma más desarrollada la participación de la DG «Control Financiero», mostrando sus propias carencias en el asunto IRELA, y rechazaba atribuir únicamente a los funcionarios mencionados toda la responsabilidad imputable a la Comisión, por considerar, en definitiva, que dicha responsabilidad procedía más bien de una disfunción institucional que implicaba también a la DG «Control Financiero».

125 De cuanto antecede resulta, en primer lugar, que ha quedado acreditada la existencia de un conflicto de intereses en la persona del Sr. P. En segundo lugar, el Sr. P. participó en la casi totalidad de los actos de investigación, sin que se haya puesto en entredicho ninguno de ellos después de que éste fuese apartado de la investigación. Más aún, actuó en el seno de un equipo cuyos efectivos disminuyeron con el tiempo y fue uno de los dos redactores del informe provisional. En tercer lugar, el Sr. P. desempeñó un importante papel efectivo en el desarrollo de la investigación.

126 Además, del expediente resulta que la influencia ejercida por el Sr. P. en el desarrollo de la investigación resultó perjudicial para el requisito de imparcialidad. En efecto, dos servicios, a saber, la dirección competente para América Latina y la DG «Control Financiero» estaban, en virtud de sus misiones respectivas, encargados del seguimiento y del control de las actividades del IRELA, en particular en sus aspectos financieros. En el marco de la investigación interna abierta por la OLAF, el examen de la participación de la DG «Control Financiero» estaba tanto más justificado cuanto que el IRELA dependía totalmente de los subsidios comunitarios y que la DG «Control Financiero», que visa todos los compromisos de fondos comunitarios, había emitido en varias ocasiones observaciones relativas al IRELA.

127 Ahora bien, está acreditado que se tomó la decisión de no investigar a la DG «Control Financiero», dado que las investigaciones sobre la eventual responsabilidad de la Comisión únicamente tuvieron lugar en relación con la participación de la dirección competente para América Latina. Resulta, a este respecto, que las indagaciones llevadas a cabo del mes de febrero de 2001 al mes de abril de 2002, en el transcurso de las cuales sólo se oyó a un agente de la DG «Control Financiero», frente a cinco de la dirección competente para América Latina, siguieron la orientación dada a la investigación por el informe provisional. Este informe, uno de cuyos dos autores era el Sr. P., no preveía así imputación alguna contra la DG «Control Financiero», pero en cambio contenía afirmaciones categóricas sobre la implicación de los funcionarios de la dirección competente para América Latina en las irregularidades constatadas. La conclusión de que en la orientación dada a la investigación fue determinante la influencia del Sr. P. viene corroborada por el dictamen de 2 de mayo de 2002, citado por la demandada en sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia en relación con la elaboración del informe litigioso y mencionadas en el apartado 30 anterior, en el cual

el jefe de la unidad «Magistrados, asesoramiento y seguimiento judicial» de la OLAF llegaba a la conclusión de separar al investigador y recomendaba no tener en cuenta en el informe final «impulsos procedentes de [el Sr. P.]».

128 El enfoque parcial, y por ello sesgado, del papel de la Comisión, metodológicamente poco comprensible debido al carácter esencial de la función de Control Financiero, no podía más que desembocar, por omisión, en una presentación falseada de las responsabilidades exactas de los servicios de la institución afectados y, por consiguiente, de sus miembros.

129 El informe final confirma el desequilibrio resultante de este examen parcial y sesgado de las responsabilidades de la institución, al atribuir la entera responsabilidad de las actuaciones fraudulentas imputables a la Comisión únicamente a los funcionarios de la DG competente para América Latina que participaron en la gestión del IRELA, sin tener en cuenta los elementos relativos a la actuación de la DG «Control Financiero» que figuraban en el proyecto de informe elaborado a finales del mes de agosto de 2002, el cual incluía diversas apreciaciones críticas relativas a esta dirección.

130 No puede admitirse la justificación que da el informe de 17 de octubre de 2002 respecto de la falta de examen de la participación de la DG «Control Financiero», según la cual «[con el] fin de no retrasar la investigación, se ha decidido no proceder a analizar las circunstancias relativas a la responsabilidad de la DG "Control Financiero"». La preocupación de la OLAF de llevar a cabo sus investigaciones con celeridad, si bien legítima cuando se trata de hechos antiguos y susceptibles de prescripción, no puede, sin embargo, justificar legalmente un examen parcial o selectivo de las responsabilidades potenciales de los diferentes servicios de la institución o del organismo que se controla cuando es manifiesto, como en el caso de autos, que los mencionados servicios han tenido, por razones diversas, un papel que desempeñar en las circunstancias del asunto objeto de la investigación.

131 De lo que antecede resulta que el contenido y las conclusiones del informe de la OLAF incumplen la exigencia de imparcialidad. Esta violación de la norma jurídica de que se trata, por parte de la OLAF, constituye una falta tanto más grave cuanto que dicha oficina fue creada para llevar a cabo investigaciones relativas a todo tipo de actividades ilegales que vayan en detrimento de los intereses de las Comunidades y susceptibles de dar lugar a diligencias disciplinarias o penales, y fue erigida en servicio autónomo de la Comisión con el fin de darle la independencia funcional que se considera necesaria para el ejercicio de su misión. Además, habida cuenta del conocimiento de la existencia de un conflicto de intereses en la persona del Sr. P., conflicto que, por lo demás, la OLAF había reconocido al apartar al investigador, la confirmación en el informe final de la orientación sesgada dada a la investigación bajo la influencia del Sr. P confiere un carácter manifiesto a la vulneración de la exigencia de imparcialidad.

132 Esta conclusión está, además, corroborada por el informe de la IDOC de 2 de julio de 2003. Hay que recordar que la IDOC había sido encargada de determinar la compatibilidad con la normativa comunitaria entonces en vigor: 1) de la participación de funcionarios de la Comisión en la gestión del IRELA; 2) de la propuesta y la tolerancia del plan de saneamiento financiero y de indicar la eventual responsabilidad individual de los funcionarios que podría derivarse del mismo, y 3) de la eventual responsabilidad de los funcionarios de la Comisión que participaron en la gestión del IRELA, así como de aquellos servicios a cargo del control de los fondos comunitarios del IRELA.

133 De este modo, el informe de la IDOC, que examina la actuación de la DG «Control Financiero», revela que esta dirección no fue objeto de mención alguna en el informe final de la OLAF, a excepción de la recomendación que figura bajo la rúbrica «Medidas a adoptar».

134 Ahora bien, respecto de la decisión de crear una reserva financiera que originó las irregularidades, la IDOC observa, de una parte, que dicha reserva era muy anterior a la participación de los tres funcionarios cuestionados por el informe de la OLAF, que fue recomendada por la dirección competente para América Latina y la DG «Control Financiero» en 1986, decidida en 1988 y aceptada, e incluso aplaudida, por la Comisión. La IDOC muestra, por otra parte, que la ilegalidad de esta práctica no

se planteó más que tardíamente, en 1997, por la dirección competente para América Latina, la cual interrogó al servicio jurídico de la Comisión y a la DG «Control Financiero». Esta expresó entonces sus dudas acerca de la legalidad del mecanismo, en contradicción con el dictamen que ella misma había emitido en 1986.

135 El informe de la IDOC indica, además, que el Sr. Camós Grau había explicado a la OLAF que todos los años la DG «Control Financiero» aprobaba la auditoría del IRELA, realizada por un despacho contable, y que, en la de 1995, se precisó explícitamente que el IRELA había generado beneficios por importe de 1,194 millones de euros. Ahora bien, la IDOC observa que el documento citado por el Sr. Camós Grau en apoyo de sus afirmaciones no se incluyó en el expediente que acompaña al informe final de la OLAF, sino que fue encontrado en el expediente que obra en poder de esa oficina.

136 El informe de la IDOC añade que la DG «Control Financiero», después del control realizado en 1997, no procedió a un examen más profundo y que, a pesar de haber sido interrogada por el antiguo responsable de la unidad financiera de la dirección competente para América Latina sobre la posibilidad de estar [el IRELA] facturando en exceso a la Comisión determinados honorarios y gastos, más allá del plan de trabajo adoptado y de la subvención, esta dirección acabó visando finalmente todos los compromisos. Los autores del informe de la IDOC se sorprenden de que, dado que la DG «Control Financiero» visaba todos los proyectos atribuidos al IRELA, hubiese esperado a 1997 para realizar observaciones críticas. Se sorprenden igualmente de los términos de la nota firmada por el Sr. P., mencionada en el apartado 112 anterior, en la que se indica a la dirección competente para América Latina que la DG «Control Financiero» da su visado a un proyecto, pero que quiere recibir justificantes apropiados en cada caso.

137 Las apreciaciones de la IDOC con respecto a la responsabilidad de los tres funcionarios de la Comisión que participaron en la gestión del IRELA son, por otra parte, mucho más matizadas. Se observa que la regularidad de esta participación no se planteó más que tardíamente, en 1994, y que la continuidad de dicha participación fue expresamente autorizada el 17 de octubre de 1995, previo dictamen de la Secretaría general, del servicio jurídico y de la DG «Control

Financiero». Contrariamente a las conclusiones del informe de la OLAF, la IDOC considera que no está acreditado que los tres funcionarios declarados responsables por dicha oficina tuvieran conocimiento de las irregularidades, que consistían concretamente en justificar unos costos exagerados para unos gastos imprecisos, e indica que la ilegalidad de la constitución de reservas financieras no se planteó más que en 1997 «en términos relativamente imprecisos».

138 Las conclusiones del informe de la IDOC, que revelan, al menos implícitamente, ciertas carencias en la investigación llevada a cabo por la OLAF, se muestran en cualquier caso mucho menos categóricas que las del informe de la OLAF. La IDOC señala que no es posible concluir en la existencia de actos reprensibles desde un punto de vista disciplinario. Descarta la imputación de responsabilidades individuales, al estimar que el asunto deja patente la falta de coordinación entre los servicios de la Comisión encargados del control de los fondos comunitarios concedidos al IRELA.

139 Ninguno de los argumentos de la parte demandada permiten poner en duda esta conclusión. En efecto, la Comisión alega que la investigación se centró particularmente en la participación de los funcionarios comunitarios en el funcionamiento de los órganos del IRELA, mientras que la participación de la DG «Control Financiero» era de otra naturaleza; expone que una ampliación de la investigación habría presentado dificultades a la vista de la antigüedad de los hechos y de los recursos humanos y materiales necesarios y que la OLAF decidía con total independencia lo referente a sus propias investigaciones. Sin embargo, al tratarse de un órgano de investigación, semejantes argumentos no son suficientes para justificar la parcialidad de la postura adoptada que se constata en el desarrollo de sus investigaciones. Del mismo modo, tampoco puede invalidar esta constatación la afirmación de que nada permite probar que por parte del investigador apartado del caso haya existido algún tipo de manipulación de los hechos que pueda ser un obstáculo para que se manifieste la verdad.

140 Además, las alegaciones de la Comisión, que sostienen que en el informe final se habían tenido en cuenta las circunstancias de la retirada del Sr. P. de la investigación, son desmentidas por el propio contenido del citado informe, ya que la mención de una eventual responsabilidad de otros funcionarios, en particular de los de la DG

«Control Financiero», no pasa de ser una mera cláusula de estilo. Si bien el argumento según el cual no se habrían podido sacar conclusiones contra funcionarios de esa dirección sin haberlos oído antes es ciertamente fundado, ello no justifica la parcialidad de la OLAF al limitar a una sola dirección su investigación sobre la participación de la Comisión en el asunto IRELA. No parece, en efecto, ni comprensible ni justificado que el examen de la participación de la DG «Control Financiero» se haya sustraído al campo de las investigaciones llevadas a cabo en el seno de la Comisión, cuando la conformidad dada por esta dirección condiciona el compromiso de todo fondo comunitario, confirmando por lo demás el informe de la IDOC la imbricación de las participaciones y las responsabilidades en el asunto del IRELA.

141 En conclusión, ha quedado acreditada la ilegalidad del comportamiento de la OLAF en el desarrollo de la investigación y en la elaboración del informe litigioso, constatada en los anteriores apartados 126 a 132, ya que la OLAF actuó en violación grave y manifiesta del principio de imparcialidad. Ahora bien, semejante violación es constitutiva de una falta que puede comprometer la responsabilidad de la Comunidad en la medida en que exista una relación de causalidad directa y cierta entre la falta y el perjuicio alegado.

— Sobre la relación de causalidad entre la falta cometida por la OLAF y los perjuicios alegados por el demandante

142 A este respecto, hay que constatar que los diferentes tipos de perjuicios que invoca el Sr. Camós Grau, y cuya realidad deberá ser examinada, es decir, el perjuicio a su carrera profesional y el perjuicio moral, tienen directamente su origen en que se ha puesto en tela de juicio su actuación personal, tal como figura en el informe, lo que se traduce en determinadas conclusiones y recomendaciones que le afectan individualmente. Queda así acreditada la relación de causalidad exigida por la jurisprudencia entre el comportamiento ilícito que se deduce del contenido del informe y los perjuicios que para el interesado se pueden derivar del mismo.

143 Es necesario, sin embargo, precisar a este respecto que el hecho de que el contenido del informe, al poner en entredicho al interesado, sea la causa directa de los perjuicios alegados, no significa que dichos perjuicios se hayan producido. Sólo podrá llegarse a semejante conclusión, en su caso, de forma independiente para cada uno de los perjuicios invocados, después de apreciar el impacto efectivo que las conclusiones y las recomendaciones que figuran en el informe hayan podido tener sobre la situación profesional del demandante, por un lado, y sobre su situación personal, por otro.

144 Por el contrario, respecto de las otras irregularidades que invoca el demandante y que se refieren, en primer lugar, a la motivación de la decisión de la OLAF que aparta al Sr. P. de la investigación, en segundo lugar, al respeto del derecho de defensa y de los principios de protección de la confianza legítima y de buena administración, en relación con su audiencia ante la OLAF y con la comunicación del informe antes de su aprobación, y, en tercer lugar, a la competencia para elaborar y aprobar los informes de la OLAF en el seno de dicha oficina, se debe constatar que ninguna de ellas puede, en forma alguna, ocasionar al demandante un perjuicio distinto del que resulta del contenido del informe mismo.

— Sobre el perjuicio del demandante

145 La actuación ilegal de la OLAF le ha producido al demandante dos tipos de perjuicios, a saber, un perjuicio material, que afecta al desarrollo de su carrera profesional, y un perjuicio moral, vinculado a las acusaciones que se han vertido contra él.

146 En primer lugar, respecto del perjuicio que afecta a la carrera del demandante, procede examinar si, como sostiene el interesado, su candidatura para un puesto de director no fue seleccionada pese a haber venido desempeñado dicho puesto de forma interina, probando de este modo que reunía los requisitos necesarios para el cargo.

147 De las respuestas dadas por las partes a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia, mencionadas en el apartado 33 anterior, resulta que el Sr. Camós Grau presentó su candidatura para un puesto de director en la dirección A «Estonia, Letonia, Lituania, Polonia» de la DG «Ampliación» de la cual, en tanto que funcionario de mayor antigüedad en el grado más elevado, fue director interino entre el mes de diciembre de 2002 y el 1 de abril de 2003, fecha en la que fue llamado a desempeñar otras funciones. El procedimiento de designación, iniciado por la publicación de un anuncio de vacante el 4 de marzo de 2003, se desarrolló, conforme a la práctica habitual de la institución, sobre la base de criterios relacionados con las competencias y aptitudes necesarias para el empleo en cuestión. Un panel compuesto de cuatro directores, tres de la DG «Ampliación» y uno de la DG «Agricultura», realizó una preselección y retuvo en ese momento ocho candidatos. El que resultó elegido fue nombrado por decisión de 9 de julio de 2003.

148 En relación con el impacto desfavorable que las conclusiones de la OLAF pudieron tener sobre la candidatura del demandante, éste menciona las circunstancias relacionadas con la cronología de los hechos que demuestran, según él, que el informe de la OLAF pudo tener incidencia sobre el rechazo de su candidatura.

149 Sin embargo, aunque está acreditado que el informe de la IDOC se remitió a la Comisión el 2 de julio de 2003, es decir, casi al término del procedimiento de selección, y que la decisión de la AFPN de archivar definitivamente el expediente no tuvo lugar hasta el 2 de septiembre de 2003, cuando el empleo ya estaba asignado, estas indicaciones cronológicas no pueden considerarse índices serios de la existencia de un vínculo entre el informe de la OLAF y la decisión de la AFPN de no optar por el Sr. Camós Grau, ya que no existe ningún otro elemento de juicio que permita pensar que, en otras circunstancias, la AFPN, en el marco de su amplia facultad de apreciación, habría podido elegirlo a él en lugar de al candidato que finalmente fue elegido.

150 Por consiguiente, es necesario concluir que el demandante no prueba que su candidatura no fue elegida por razón de las acusaciones vertidas contra él en el informe de la OLAF.

151 De forma más general, hay que hacer notar que ningún perjuicio de carrera puede imputarse directamente al contenido del informe de la OLAF en la medida en que, como ya se ha dicho en los anteriores apartados 51 a 53, dicho informe, una vez adoptada la decisión de no incoar un procedimiento disciplinario, ya no puede servir de fundamento a ninguna medida que pueda afectar a la carrera del interesado.

152 La Comisión, a este respecto, indicó expresamente en la audiencia que, desde el momento en que, basándose en un informe de la OLAF, decide no iniciar un procedimiento disciplinario, dicho informe ya no puede producir efectos. Además, en su correo de 23 de septiembre de 2005 mencionado en el apartado 35 anterior, la Comisión precisó que «ningún informe de la OLAF se ha incorporado al expediente personal del demandante» y que «la parte H del expediente personal del demandante, reservada a las cuestiones disciplinarias, sigue en blanco, ya que el interesado ha elegido no ejercitar su derecho, del que se le había informado, de solicitar la incorporación a su expediente personal de la información por la que la AFPN, después de la investigación administrativa complementaria, decidió archivar el asunto sin adoptar medidas disciplinarias».

153 La demandada añadió que su práctica habitual es no incorporar a los expedientes personales de los funcionarios los informes de la OLAF que los acusan, puesto que esos informes no se consideran incluidos en el artículo 26, letra a), del Estatuto [ya que dicha disposición menciona los informes sobre la competencia, el rendimiento y el comportamiento del funcionario]. La Comisión ha indicado igualmente que «[e]l expediente personal no incorpora documentos disciplinarios, o preparatorios de un eventual procedimiento disciplinario, más que en el caso de sanciones o de apercibimiento en el sentido del l'artículo 3, letra b), del anexo IX del Estatuto». Hay que observar aquí que la demandada se refiere a las disposiciones del Estatuto tal como quedaron redactadas en la versión que entró en vigor el 1 de mayo de 2004, que modifica la disposición mencionada, y que el artículo 3, letra b), del anexo IX del Estatuto establece: «Basándose en el informe de investigación, una vez se haya dado traslado al funcionario afectado de todos los documentos de prueba del expediente y tras haber sido oído dicho funcionario, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos podrá: [...] b) resolver, aun cuando exista o parezca haber existido incumplimiento de las obligaciones, que no procede adoptar ninguna sanción y, en su caso, hacer al funcionario un apercibimiento [...]».

154 De estas indicaciones se desprende que el expediente personal del Sr. Camós Grau, en el que no figura el informe de la OLAF, no contiene ninguna mención relativa al IRELA, y en concreto no contiene la mención del archivo del asunto sin adopción de medidas disciplinarias, decidido después de la remisión del informe complementario de la IDOC. Para terminar, la demandada concluyó sus alegaciones en la audiencia subrayando que «después del archivo definitivo de los procedimientos penales o disciplinarios derivados de un informe [de la OLAF], la Comisión ya no puede, jurídicamente, utilizar ese informe contra el funcionario en cuestión de ninguna otra forma ni en ningún otro contexto y que el principio de presunción de inocencia exige que la AFPN no pueda utilizar ese informe de forma negativa [en relación con el mencionado funcionario]».

155 De cuanto precede resulta que no se ha acreditado el perjuicio de carrera que se alega.

156 En segundo lugar, respecto del daño moral alegado, es necesario apreciar si, como sostiene el demandante, las ilegalidades cometidas por la OLAF han menoscabado su tranquilidad de ánimo, su honor y su reputación profesional, teniendo en cuenta, en particular, la gravedad de las faltas que la OLAF imputa al interesado, la larga duración del procedimiento y la publicidad que se dio en la prensa a las circunstancias del asunto. Hay que tener en cuenta, a este respecto, que el demandante subraya en sus alegaciones que, por una parte, la OLAF lo puso en entredicho de forma casi exclusiva y concluyó que había incurrido en responsabilidad tanto penal como disciplinaria y, por otra, que por razón de las acusaciones vertidas contra él, quedó bajo la amenaza de una sanción disciplinaria, al menos hasta la remisión del informe de la IDOC y el archivo definitivo del asunto.

157 Es manifiesto que las acusaciones vertidas por la OLAF contra el Sr. Camós Grau en el informe litigioso, al imputarle, junto a otros dos funcionarios de la Comisión que participaron en la gestión del IRELA, la responsabilidad principal en la puesta en marcha y funcionamiento de un sistema que permitía obtener márgenes de beneficios de forma irregular, afirmando concretamente que esos hechos reprensibles fueron cometidos con conocimiento de causa y sirviéndose para ello de su posición en el seno de la Comisión, constituyen acusaciones particularmente graves, que atentan contra el honor y la reputación profesional de un funcionario, y más aún del grado del demandante, en proporción a la gravedad del comportamiento censurado.

158 En concreto, por el hecho de la postura adoptada en el procedimiento dirigido por la OLAF, que sustrajo voluntariamente a la DG «Control Financiero» de su campo de investigación, toda la responsabilidad imputable a la Comisión se concentró sobre la dirección competente para América Latina y, más precisamente, sobre los tres funcionarios que habían participado en la gestión del IRELA. Más aún, al no seguir en sus puestos en la Comisión ninguno de los otros dos funcionarios que fueron puestos en entredicho con el demandante y que, cuando se remitió el informe, estaban de baja por asuntos personales, el Sr. Camós Grau, al ser el único responsable citado en el informe de 17 de octubre de 2002 que seguía en funciones en el seno de la institución, se encontró, de hecho, soportando todo el peso de las acusaciones de la OLAF, ya que proseguía su carrera en esa misma institución. Estas circunstancias agravaron el daño causado al interesado.

159 Los problemas que la actuación de la OLAF acarreó al demandante, sus desavenencias con esta última y la amenaza de incoación de procedimientos judiciales y disciplinarios como consecuencia de las conclusiones del informe, afectaron al interesado durante más de un año y medio. En efecto, el Sr. Camós Grau, a quien la OLAF avisó de la apertura de una investigación interna el 30 de enero de 2001 y tomó declaración el 22 de febrero de 2001, denunció al investigador a partir del 22 de febrero de 2002 al sospechar la existencia de un conflicto de intereses, e intentó conseguir, mediante intervenciones sucesivas ante la OLAF, que se restableciesen la objetividad y la imparcialidad de la investigación, cuya orientación sesgada ya se desprendía del informe provisional del mes de diciembre de 2000, así como que se corrigiese el correspondiente informe. Más allá de esos trámites infructuosos, el demandante se encontró, de forma cierta desde la remisión

del informe de la OLAF el 17 de octubre de 2002, bajo la amenaza, por una parte, de la incoación de procedimientos penales por las autoridades belgas y españolas, hasta que las mismas decidieron, el 13 de febrero y el 10 de marzo de 2003, respectivamente, archivar definitivamente el expediente, y, por otra parte, de la apertura de un procedimiento disciplinario por la AFPN para adoptar las medidas recomendadas por la OLAF, y ello hasta el 2 de septiembre de 2003, fecha en que la Comisión decidió archivar el expediente, como habían hecho ya las autoridades judiciales nacionales.

160 El atentado al honor del Sr. Camós Grau fue agravado por la publicidad externa que recibió el informe de la OLAF, tal como se ha indicado en el apartado 20 anterior. En efecto, el informe litigioso, a pesar de constituir un documento interno cuya comunicación debió haberse limitado exclusivamente a los destinatarios contemplados en el artículo 9 del Reglamento nº 1073/1999, fue difundido fuera de ese círculo restringido y sus conclusiones comentadas en la prensa, al informar el diario español *El País*, en un artículo aparecido en su edición de 11 de diciembre de 2002, que el Sr. Camós Grau había sido puesto en tela de juicio personalmente.

161 Por el contrario, no puede admitirse como probado, en conexión con la ilegalidad constatada, el perjuicio alegado, que está vinculado más bien a que no se haya «absuelto» al demandante de las acusaciones vertidas contra él, no esté a salvo de otras investigaciones complementarias que puedan ser decididas en el futuro o continúe siendo objeto de un informe que consta en los archivos de las autoridades y de los servicios destinatarios.

162 Resulta, sin embargo, de cuanto antecede, que ha quedado acreditado el daño moral causado al Sr. Camós Grau, el cual, como consecuencia de las acusaciones, conclusiones y recomendaciones que la OLAF formuló contra él, ha visto menoscabados su honor y su reputación profesional, y dificultadas sus condiciones de vida.

163 El demandante evaluó provisionalmente el daño moral en la cantidad de 10.000 euros. La Comisión no ha realizado observaciones relativas a la suma reclamada.

164 En las circunstancias del caso de autos, el daño sufrido por el demandante a causa del informe de la OLAF no es inferior al importe reclamado. Procede, por consiguiente, estimar la demanda de indemnización del Sr. Camós Grau en su totalidad y condenar a la Comisión a pagar la suma de 10.000 euros en concepto de reparación del daño moral.

— Sobre la petición de indemnización relativa a los gastos de defensa jurídica en que incurrió el demandante en el marco del procedimiento administrativo

165 El Sr. Camós Grau solicita igualmente al Tribunal de Primera Instancia que condene a la Comisión a reembolsarle los gastos de defensa jurídica en los que incurrió en

relación con la investigación y con las reclamaciones administrativas dirigidas tanto contra la decisión de 17 de mayo de 2002 como contra el informe de la OLAF de 17 de octubre de 2002.

166 Ahora bien, hay que tener en consideración que esta petición no está cuantificada y que el demandante no sólo no probó, sino que ni siquiera alegó la existencia de circunstancias particulares que justifiquen por qué se abstuvo de cuantificar este perjuicio en la demanda. Por consiguiente, la petición relativa a la reparación del perjuicio material en cuestión no se atiene a las exigencias del artículo 44, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, por lo que procede desestimarla por inadmisible (sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de septiembre de 2004, Hectors/Parlamento Europeo, C-150/03 P, Rec. p. I-8691, apartado 62).

Costas

167 A tenor del artículo 87, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, «[e]n circunstancias excepcionales o cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal de Primera Instancia podrá repartir las costas, o decidir que cada parte abone sus propias costas.»

168 Dadas las circunstancias del caso de autos, procede condenar a la Comisión al pago de todas las costas de la instancia.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta ampliada)

decide:

1) **Condenar a la Comisión a pagar al Sr. Camós Grau la cantidad de 10.000 euros.**

2) **Desestimar las demás pretensiones.**

3) **La Comisión cargará con las costas del procedimiento.**

Legal Lindh Mengozzi

Wiszniewska-Białecka Vadapalas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de abril de 2006.

El Secretario

E. Coulon

El Presidente

H. Legal

Índice

Marco jurídico del litigio ..... II - 1178

Antecedentes del litigio ..... II - 1180

Procedimiento ..... II - 1185

Pretensiones de las partes ..... II - 1187

Fundamentos de Derecho ..... II - 1189

Sobre las pretensiones de anulación de las decisiones de 17 de mayo de 2002 y de 29 de noviembre de 2002 ..... II - 1189

Sobre las pretensiones de anulación de la decisión de 28 de mayo de 2003, por la que se desestima la reclamación presentada por el demandante el 4 de febrero de 2003 contra el informe de la OLAF ..... II - 1189

Sobre las pretensiones de anulación del informe de la OLAF de 17 de octubre de 2002 II - 1190

— Sobre la admisibilidad ..... II - 1190

Alegaciones de las partes ..... II - 1190

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 1191

Sobre las pretensiones de indemnización de los perjuicios alegados ..... II - 1195

— Sobre la admisibilidad ..... II - 1195

Alegaciones de las partes ..... II - 1195

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 1196

— En cuanto a la obligación de reclamación previa ..... II - 1196

— En cuanto a la relación entre la pretensión de indemnización y la pretensión de anulación ..... II - 1200

Sobre el fondo ..... II - 1202

Alegaciones de las partes ..... II - 1202

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 1206

— Sobre la responsabilidad extracontractual de la Comunidad ..... II - 1206

— Sobre las normas jurídicas cuya violación se alega ..... II - 1207

— Sobre la actuación de la OLAF en el desarrollo de la investigación y en la elaboración del informe sobre el IRELA ..... II - 1208

— Sobre la relación de causalidad entre la falta cometida por la OLAF y los perjuicios alegados por el demandante ..... II - 1219

— Sobre el perjuicio del demandante ..... II - 1220

— Sobre la petición de indemnización relativa a los gastos de defensa jurídica en que incurrió el demandante en el marco del procedimiento administrativo ..... II - 1226

Costas ..... II - 1227