

EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES: UNA APROXIMACIÓN JURÍDICA AL BRAZO FINANCIERO DE LA UE

JOSÉ MARÍA FERNÁNDEZ MARTÍN
Y PABLO SÁNCHEZ IGLESIAS¹

j.fernandez@eib.org
p.sancheziglesias@eib.org

Cómo citar/Citation

Fernández Martín, J. M. y Sánchez Iglesias, P. (2025).
El Banco Europeo de Inversiones:
una aproximación jurídica al brazo financiero de la UE.
Revista de Derecho Comunitario Europeo, 81, 41-87.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.81.02>

Resumen

El Banco Europeo de Inversiones se fundó en 1958 como parte integrante de los tratados fundacionales de la Unión Europea. Es la mayor entidad financiera multilateral del mundo y contribuye a la consecución de los objetivos de la UE mediante la financiación de proyectos.

El presente artículo aporta una aproximación jurídica al marco que rige las actividades del BEI con el objetivo de ilustrar su función como brazo financiero de la UE y poner de relieve cuestiones jurídicas de interés. Se examinan, entre otros aspectos, las disposiciones relevantes bajo derecho primario, los principios generales de actuación, así como las cuestiones jurídicas que suscita su modelo de negocio singular.

Tal como ha reconocido el Tribunal de Justicia de la UE, el BEI se caracteriza por su naturaleza híbrida o ambivalente, enraizada en los Tratados. Esta posición se manifiesta en varias dualidades entrelazadas, como la de ser un organismo público con una misión de interés general a la par que un banco multilateral de inversiones con una credibilidad impoluta en los mercados financieros.

¹ José María Fernández Martín es director general y *general counsel*; Pablo Sánchez Iglesias es jefe de unidad, ambos en el Servicio Jurídico del Banco Europeo de Inversiones. Las opiniones expresadas en este artículo son propias y exclusivas de sus autores y no reflejan ni pretenden reflejar la posición oficial del Banco Europeo de Inversiones.

Palabras clave

Banco Europeo de Inversiones (BEI); Grupo Banco Europeo de Inversiones; institución financiera multilateral.

**THE EUROPEAN INVESTMENT BANK:
A LEGAL OVERVIEW OF THE EU'S FINANCING ARM**

Abstract

The European Investment Bank was established in 1958 as part of the founding treaties of the European Union. It is the largest multilateral financial institution in the world and contributes to the EU's objectives through project financing.

This article provides an overview of EIB's legal framework, highlighting its role as the financing arm of the EU and addressing selected legal issues. It covers, amongst others, the relevant provisions under primary law, the operating principles, and the legal issues arising from its unique business model.

As stated by the Court of Justice of the EU, the EIB is characterized by its hybrid or ambivalent nature, rooted in the Treaties. This position is reflected in several intertwined dualities, including being a public body with a general interest mission as well as a multilateral investment bank with the highest reputation in the financial markets.

Keywords

European Investment Bank; EIB Group; multilateral development bank.

**LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT:
APERÇU JURIDIQUE DU BRAS FINANCIER DE L'UE**

Résumé

La Banque Européenne d'Investissement a été créée en 1958 dans le cadre des traités fondateurs de l'Union européenne. Il s'agit de la plus grande institution financière multilatérale au monde et elle contribue aux objectifs de l'UE par le biais du financement de projets.

Cet article donne un aperçu du cadre juridique de la BEI, souligne son rôle en tant que bras financier de l'UE et aborde certaines questions juridiques. Il couvre, entre autres, les dispositions pertinentes du droit primaire, les principes de fonctionnement et les questions juridiques relatives à son modèle économique singulier.

Comme reconnu par la Cour de Justice de l'UE, la BEI se distingue par son caractère hybride ou ambivalent, ancré dans les traités. Cette position se reflète dans plusieurs dualités entrelacées, notamment celle d'être un organisme public ayant une

mission d'intérêt général et une banque multilatérale d'investissement jouissant de la plus haute réputation sur les marchés financiers.

Mots clés

Banque Européenne d'Investissement; Groupe BEI; banque multilatérale de développement.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL MARCO JURÍDICO CONSTITUTIVO Y GOBERNANZA: 1. La misión del BEI. 2. El BEI como organismo de la Unión de naturaleza ambivalente. 3. El control judicial de los actos institucionales del BEI. 4. Otras disposiciones del TFUE relativas al BEI: 4.1. *Procedimiento ad hoc para la modificación de los Estatutos*. 4.2. *Cohesión económica, social y territorial*. 4.3. *Acción exterior y cooperación para el desarrollo*. 5. *Gobernanza*: 5.1. *El Comité de Dirección*. 5.2. *El Consejo de Administración*. 5.3. *El Consejo de Gobernadores*. 5.4. *El Comité de Vigilancia*. III. EL MARCO JURÍDICO OPERATIVO Y PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN: 1. La exigencia estatutaria de atenerse a las mejores prácticas bancarias. 2. Capital y recursos propios. 3. El coeficiente de apalancamiento. 4. Actuación sin ánimo de lucro. 5. El principio de «adicionalidad» de la financiación. IV. MODELO DE NEGOCIO Y ACTIVIDADES DE FINANCIACIÓN: 1. El modelo de negocio tradicional. 2. La modernización del modelo de negocio. 3. Las actividades de financiación bajo mandatos: 3.1. *Los mandatos del BEI a cargo del presupuesto de la Unión*. 3.2. *Los mandatos del BEI a cargo de los presupuestos de los Estados miembros*. V. EL BEI COMO CORREA DE TRANSMISIÓN DE LAS PRIORIDADES Y OBJETIVOS DE LA UNIÓN: 1. El BEI como banco del clima. 2. La respuesta del BEI a la pandemia. 3. La financiación de proyectos en Ucrania. 4. La financiación de actividades de seguridad y defensa. VI. REFLEXIÓN FINAL. *BIBLIOGRAFÍA*.

I. INTRODUCCIÓN

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) vio la luz en 1958 como parte del marco institucional de la Comunidad Económica Europea constituida por el Tratado de Roma de 1957, uno de los tratados originarios de la actual Unión Europea (UE).

Desde su fundación, el BEI ha contribuido a la consecución de los objetivos y prioridades de la UE mediante la financiación de proyectos y concesión de una amplia gama de productos financieros. Únicamente durante el año de 2024, el BEI firmó acuerdos de financiación por valor de 76 600 millones de euros, desembolsó 58 800 millones en sus proyectos y captó 63 400 millones de euros en los mercados de capitales². Su balance supera, a finales de 2024, los 556 000 millones de euros, lo que hace del BEI la mayor

² Véase reporte financiero del BEI, año 2024.

entidad financiera multilateral del mundo en términos de balance. El BEI tiene su sede central en Luxemburgo y cuenta con decenas de oficinas de representación repartidas por las capitales de la Unión y el resto del mundo³.

A pesar de estas cifras considerables, el BEI había permanecido en gran medida desconocido «escondido en el país de hadas del Ducado de Luxemburgo y bendecido, hasta hace poco, por la benigna indiferencia de las autoridades y medios de comunicación»⁴; constituyendo «el secreto mejor guardado de los mercados financieros internacionales» (Unwin, 2016). Esta plácida existencia se ha visto radicalmente alterada en los últimos años. El interés por la labor del BEI ha crecido en proporción directa a su cada vez más relevante papel en la financiación de las políticas señeras de la Unión como su brazo financiero. Esta labor incluye su papel como «Banco del Clima» desde que la lucha contra el cambio climático se convirtiera en su prioridad, la financiación de proyectos en Ucrania tras la guerra de agresión iniciada por Rusia o, más recientemente, la financiación de actividades de seguridad y defensa en Europa.

El creciente interés en el cometido del BEI, así como el refuerzo de su orientación estratégica, coincide con el nombramiento, el 1 de enero de 2024 y para un mandato de seis años, de doña Nadia Calviño Santamaría como presidenta. Fruto de un acuerdo forjado entre los Estados miembros, que desencadenó el procedimiento formal en el Consejo de Administración y el Consejo de Gobernadores del BEI, doña Nadia Calviño se convirtió en la primera candidata propuesta por el Gobierno de España que alcanza la presidencia de este organismo de la Unión, así como la primera mujer en presidir el BEI desde su fundación en 1958.

³ Conviene precisar que el BEI es una de las dos entidades financieras que componen el denominado Grupo Banco Europeo de Inversiones, integrado por el BEI y su filial, el Fondo Europeo de Inversiones (en lo sucesivo, el Grupo BEI y el FEI, respectivamente). El FEI fue creado en 1994 por el BEI con personalidad jurídica, gobernanza y autonomía financiera propias con base en el art. 28 de los Estatutos BEI. El BEI ostenta casi el 60 % del capital del FEI, junto con la Unión, representada por la Comisión, con casi un 30 %, estando el 10 % restante repartido entre una variedad de hasta 28 entidades financieras tanto públicas como privadas de toda la Unión, el Reino Unido y Turquía. El FEI se constituyó como fondo de garantías y capital riesgo. Este artículo no aborda el FEI ni sus relaciones institucionales y comerciales con el BEI. Baste señalar que BEI y FEI trabajan coordinadamente complementando sus ofertas de productos para alcanzar sinergias en la financiación principalmente de las pymes.

⁴ Parfraseando, aplicándola al BEI, la ya célebre frase del Prof. E. Steiner (1981) al analizar la discreta pero revolucionaria labor del Tribunal de Justicia de la UE desarrollando la naturaleza supranacional del marco normativo de la UE. La traducción es personal.

En los primeros meses del mandato de la presidenta y bajo su liderazgo, el Consejo de Gobernadores del BEI identificó, a través de la aprobación de la Hoja de Ruta Estratégica del Grupo BEI 2024-2027, las ocho prioridades que orientan las actividades BEI en este período, a saber: la acción climática y la sostenibilidad ambiental, la digitalización e innovación tecnológica, la seguridad y defensa, una política de cohesión moderna, la agricultura y la bioeconomía, la infraestructura social, las inversiones de alto impacto fuera de la UE y la unión de los mercados de capitales.

En paralelo, un coro unísono de voces viene resaltando el papel crucial que el BEI desempeña en la consecución de las prioridades y objetivos de la Unión. Sin ánimo de exhaustividad, centrándonos únicamente en informes hechos públicos durante el último año, constatamos las referencias al Grupo BEI en: el informe Letta denominado *Mucho más que un mercado* y presentado al Consejo Europeo el 18 de abril de 2024; el informe Draghi denominado *Informe sobre el futuro de la competitividad europea* y presentado a la Comisión Europea el 9 de septiembre de 2024; la comunicación de la Comisión Europea denominada *Brújula para la competitividad de la Unión Europea*, de fecha 29 de enero de 2025; la comunicación de la Comisión Europea sobre el Pacto Industrial Limpio, de fecha 26 de febrero de 2025; la decisión del Consejo de la Unión Europea por la que se modifica el Protocolo n.º 5 sobre los Estatutos del BEI, de fecha 21 de febrero de 2025; las conclusiones del Consejo Europeo, en relación con las actividades de seguridad y defensa en Europa, de fecha 6 de marzo de 2025; el Libro Blanco sobre la Defensa Europea / Preparación para 2030 presentado conjuntamente por la Comisión Europea y la alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad el 19 de marzo de 2025; y la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de mayo de 2025, sobre el control de las actividades financieras del BEI.

Estos informes, comunicaciones y decisiones destacan la importancia del Grupo BEI y confirman su papel como catalizador de inversiones estratégicas, públicas y privadas, en fomento de las prioridades políticas de la Unión. La creciente relevancia del BEI podría condensarse en la reciente constatación del Consejo de la Unión Europea:

[...] existe un llamamiento unánime para que el Grupo BEI desempeñe un papel aún más importante a la hora de colmar el déficit de inversión, de fortalecer la productividad, la cohesión social y territorial, la acción por el clima, la paz, la seguridad y la autonomía estratégica abierta de Europa, así como de responder a los retos mundiales y de reforzar su voz en el nuevo contexto geopolítico⁵.

⁵ Véase Decisión (UE) 2025/504 del Consejo, de 11 de marzo de 2025, por la que se modifica el Protocolo n.º 5 sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones

Tras más de sesenta y cinco años de existencia, el BEI no solo goza de buena salud y vigor, sino que está de plena actualidad.

En este encuadre, el presente artículo aporta una aproximación jurídica al marco que rige las actividades del BEI, examinando sus elementos constitutivos bajo el derecho primario, la gobernanza, el marco normativo, el modelo de negocio de sus actividades de financiación y los principios generales de actuación, con el objetivo de ilustrar la función del BEI como brazo financiero de la Unión y poner de relieve cuestiones jurídicas de interés⁶.

II. EL MARCO JURÍDICO CONSTITUTIVO Y GOBERNANZA

1. LA MISIÓN DEL BEI

El Tratado de Roma de 1957 decretó la creación del BEI y le otorgó la misión de «contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado común en interés de la Comunidad» a través de sus actividades⁷. Los Estatutos del BEI se recogían en un protocolo anejo a dicho tratado (Estatutos).

Hoy día, las disposiciones que regulan al BEI en derecho primario se encuentran en el TFUE y en el Protocolo n.º 5, que contiene sus Estatutos, anejo al TUE y al TFUE. En las sucesivas reformas de los Tratados originarios hasta el TFUE en vigor, las disposiciones relativas al BEI han sido objeto de modificaciones para adaptar sus actividades y modelo de negocio a las nuevas realidades. La misión estatutaria y naturaleza jurídico-institucional del BEI han permanecido sin embargo casi inalteradas.

El art. 309 TFUE confirma la misión del BEI: «Contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado interior en interés de la Unión, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos». A tal fin, continúa el TFUE, «el BEI facilitará, mediante la concesión de préstamos y garantías y sin perseguir fines lucrativos, la financiación, en todos los sectores de la economía» de proyectos que, «por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros».

El art. 309 TFUE hace igualmente hincapié en el papel del BEI como instrumento financiero al servicio de las políticas de la UE al establecer que

(DO L, 2025/504), considerando 5. La referencia original proviene de la Hoja de Ruta Estratégica del Grupo BEI 2024-2027, p. 1.

⁶ Un estudio del marco jurídico del BEI y de su evolución desde su creación, que este artículo reproduce parcialmente, se puede consultar en Fernández Martín (2021).

⁷ Art. 130 TCEE.

«en el cumplimiento de su misión, el Banco facilitará la financiación de programas de inversión en combinación con acciones de los fondos estructurales y otros instrumentos financieros de la Unión».

Por su parte, el art. 308 TFUE establece la obligación de todo Estado miembro de la Unión de a la vez «ser miembro» del BEI desde el momento de su adhesión, debiendo participar como accionista en su capital⁸. El BEI es, por tanto, propiedad de los Estados miembros de la Unión; ningún otro país o entidad participa en su estructura accionarial.

2. EL BEI COMO ORGANISMO DE LA UNIÓN DE NATURALEZA AMBIVALENTE

La naturaleza ambivalente o híbrida del BEI, banco a la vez que organismo de la Unión con una misión de interés general, se refleja en su estructura, políticas internas y gobernanza, donde se entremezclan órganos y procesos de marcado carácter político con otros puramente bancarios.

Para tomar perspectiva, conviene recordar que, desde su creación en 1958 y durante al menos tres décadas, no existió consenso sobre el encaje jurídico e institucional del BEI en el universo comunitario, lo que generó un intenso debate académico con opiniones divergentes. En un extremo, algunos consideraban que el BEI era una institución comunitaria en sentido estricto, mientras otros sostenían que era un ente ajeno a las Comunidades: un «tercero», un «satélite» de las Comunidades o una «organización internacional»⁹. Como en Macondo, la construcción de la Unión era tan reciente que algunas cosas carecían de nombre y para nombrarlas había que señalarlas con el dedo.

La raíz del desconcierto era la siguiente dualidad, que el BEI conserva enteramente hasta nuestros días. Por un lado, el BEI goza de un régimen de autonomía e independencia formal y efectiva en virtud de los tratados constitutivos. En efecto, el art. 308 TFUE otorga al BEI personalidad jurídica propia e independiente de la Unión o de los Estados miembros. Esta personalidad jurídica propia permite al BEI asumir obligaciones jurídicamente vinculantes con prestatarios y prestamistas, así como con la propia UE y los propios Estados miembros. Asimismo, el BEI está dotado de una autonomía funcional e institucional habida cuenta de su gobernanza, recursos y presupuestos propios. Por el otro lado, el art. 309 TFUE confiere al BEI la misión instrumental de contribuir al desarrollo del mercado interior en el interés de

⁸ Art. 308 TFUE y art. 3 de los Estatutos.

⁹ Para un resumen de las opiniones contrapuestas en aquella época, véase Käser (1984).

la Unión y los Tratados establecen una coordinación estructural entre el BEI, la Unión y los Estados miembros. Los autores de los Tratados habían incorporado una tensión aparente entre independencia respecto de la Unión y vínculo estrecho con esta, un conflicto que exigía ser resuelto.

Un breve repaso a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ilustra de manera adecuada este carácter ambivalente, ayuda a poner de relieve los rasgos más característicos del BEI y acaba por dar respuesta a la pregunta que nos acucia: ¿qué es el BEI?

El asunto *Comisión/BEI*¹⁰ contribuyó a esclarecer la cuestión de forma casi definitiva. El abogado general, tras constatar su «ambigüedad», «relación biunívoca» o incluso «hermafroditismo», explicó de manera elocuente la necesidad de dotar al BEI de autonomía e independencia:

[...] al dar vida al BEI, los autores del Tratado quisieron reconocer la necesidad de un organismo independiente, libre de intervenciones gubernamentales, gestionado de acuerdo con los principios que regulan las actividades de los institutos de crédito y capaz de ganarse la confianza de los agentes económicos en el mercado internacional de capitales¹¹.

Por su parte, el TJUE observó que «para hacer frente a las tareas que le confía» el Tratado, el BEI «debe poder actuar con toda independencia en los mercados financieros, lo mismo que cualquier otro Banco»¹².

No obstante, continuó el TJUE, «el hecho de reconocer al Banco tal autonomía funcional e institucional no significa convertirlo en un organismo totalmente ajeno a las Comunidades [...], en efecto, el Banco está destinado a contribuir a la realización de los objetivos comunitarios, de manera que se incardina, en virtud del Tratado, en el organigrama comunitario»¹³. El TJUE acuñó entonces la teoría de ente ambivalente: «La posición que ocupa el Banco es ambivalente, en el sentido de que se caracteriza por una independencia en la gestión de sus asuntos propios, especialmente en lo que se refiere a las operaciones financieras, por un lado, y, por otro, en lo que se refiere a sus objetivos, por un vínculo estrecho con la Comunidad»¹⁴.

La jurisprudencia, en asuntos posteriores, ha confirmado que la autonomía e independencia formal y efectiva no debe malinterpretarse como

¹⁰ Sentencia de 3 de marzo de 1988, C-85/86, *Comisión/BEI*, EU:C:1988:123.

¹¹ Conclusiones del abogado general Mancini en *Comisión/BEI*, EU:C:1987:504, punto 9.

¹² *Comisión/BEI*, apdo. 28.

¹³ *Comisión/BEI*, apdo. 29.

¹⁴ *Comisión/BEI*, apdo. 30.

una desvinculación entre el BEI y la Unión. En el asunto *OLAF*¹⁵, el abogado general denominó al BEI «organismo comunitario que se inscribe en el sistema comunitario»¹⁶ y observó que, debido a la estrecha relación funcional entre el BEI y la Unión, el legislador de la Unión es competente para adoptar actos aplicables al BEI, añadiendo sin embargo a renglón seguido que «tal competencia es limitada, en la medida en que la aplicación de dichos actos al BEI no puede atentar contra la autonomía funcional y la reputación de que este disfruta como organismo que actúa con toda independencia en los mercados financieros»¹⁷.

El TJUE, por su parte, recordó en *OLAF* la posición ambivalente del BEI y confirmó la matización del abogado general: las normas de derecho derivado europeo, en el caso de autos los reglamentos *OLAF*, podrán ser de aplicación al BEI siempre que las disposiciones en cuestión, «como tales, [no menoscaben su] autonomía funcional y la reputación [...] en los mercados financieros»¹⁸ y, por lo tanto, no contradigan las normas de derecho primario reguladoras de la naturaleza y funciones del BEI.

Así, en la práctica, las normas de derecho derivado (esto es, reglamentos, directivas, decisiones y otros actos adoptados por las instituciones de la Unión) son solo aplicables al BEI en la medida en que su aplicación no menoscabe la autonomía institucional, funcional y financiera del BEI tal y como ha sido definida por las normas de derecho primario de la Unión. Asimismo, en virtud de los principios de primacía, aplicabilidad directa y, en su caso, efecto directo de los que goza el derecho de la Unión, las disposiciones de derecho primario que regulan al BEI, incluidos sus Estatutos, prevalecen sobre las normas jurídicas nacionales de cualquier rango.

En el más reciente asunto *BEI y Comisión/ClientEarth*¹⁹, la abogada general recordó la doctrina de la ambivalencia: «La posición que ocupa el BEI es ambivalente: actúa como una parte privada, pero al hacerlo cumple funciones públicas»²⁰, concluyendo, por su parte, el TJUE: «El BEI ejerce competencias de carácter dual en el marco de una financiación organizada contractualmente.

¹⁵ Sentencia de 10 de julio de 2003, C-15/00, Comisión/BEI, EU:C:2003:396.

¹⁶ Conclusiones del abogado general Jacobs en Comisión/BEI, C-15/00, EU:C:2002:537, punto 117.

¹⁷ *Ibid.*, punto 118.

¹⁸ Sentencia *OLAF*, apdo. 106.

¹⁹ Sentencia de 6 de julio de 2023, BEI y Comisión/ClientEarth, C-212/21 P y C-223/21 P, EU:C:2023:541.

²⁰ Conclusiones de la abogada general Kokott en BEI y Comisión/ClientEarth, C-212/21 P y C-223/21 P, EU:C:2022:1015, punto 92.

En efecto, con este motivo, actúa ciertamente como cocontratante privado del beneficiario, pero cumple también funciones de interés general»²¹.

En resumen, el BEI colabora en la consecución de los objetivos políticos de la Unión, pero lo hace a través de su actividad financiera en los mercados, conforme a criterios de mercado, sujeto a una gestión prudente del riesgo, y con arreglo a mejores prácticas bancarias (todos estos criterios serán desarrollados en las secciones que siguen). Esta naturaleza híbrida caracteriza al BEI de manera profunda y le ha permitido mantenerse vigente y relevante, adaptándose a las nuevas prioridades de la Unión a lo largo de las décadas, al mismo tiempo que ha preservado intacta su credibilidad en los mercados financieros y de capitales, tal y como atestigua su excelente calificación crediticia (Coppolaro y Kavvadia, 2024).

El estrecho vínculo de la actividad del BEI con la UE y sus objetivos políticos se pone de manifiesto, igualmente, en numerosos elementos de su gobernanza (Fernández Martín, 2021). El BEI calca en gran medida los sistemas decisionales de la Unión, con los que existe un cierto solapamiento. El art. 9, apdo. 2, de los Estatutos requiere expresamente que «las directrices generales de la política crediticia del Banco adoptadas por el Consejo de Gobernadores han de ser conformes con los objetivos de la Unión». El Consejo de Gobernadores es el órgano de más marcado carácter político del BEI, pues lo componen los ministros que designen los Estados miembros²².

La Unión, por su parte, tiene voz y voto no solo en la aprobación de los préstamos y financiaciones del BEI, sino también en sus asuntos internos y en la definición de sus políticas. Esta voz se expresa a través del representante nominado en el Consejo de Administración por la Comisión. La Comisión emite igualmente una opinión sobre cada proyecto de financiación que se presenta al Consejo de Administración, en la que verifica que la financiación presentada se ajusta a las políticas pertinentes de la Unión. En el caso de opinión negativa de la Comisión, la financiación puede ser aprobada únicamente por unanimidad del resto de los administradores²³.

El Parlamento Europeo ejerce por su parte un control político sobre las actividades del BEI. Cada año, un comité del Parlamento Europeo revisa las actividades del BEI en el ejercicio de su misión y prepara un informe para su discusión por el Pleno, sesión a la que la presidenta del BEI asiste para responder a las preguntas de los parlamentarios y presentar las prioridades y resultados del BEI. Intercambios regulares también se producen en el marco del procedi-

²¹ Sentencia *BEI y Comisión/ClientEarth*, apdo. 74.

²² Art. 7, apdo. 1, de los Estatutos.

²³ Art. 19, apdo. 6, de los Estatutos.

miento legislativo en el Parlamento Europeo, en particular cuando este ha de aprobar los textos normativos con impacto directo en el BEI, como aquellos que dan cobertura jurídica a los mandatos de la Unión (véase sección IV, apdo. 3).

3. EL CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS INSTITUCIONALES DEL BEI

Los actos jurídicos, de naturaleza institucional o procedimentales, por oposición a los actos que podríamos denominar estrictamente «bancarios» relativos a las decisiones financieras de préstamo y empréstito, de los órganos de decisión del BEI están sometidos a la jurisdicción del TJUE mediante un recurso específico y de alcance limitado recogido en el art. 271 TFUE. Esta disposición declara al Tribunal de Justicia competente para, «dentro de los límites que [...] se señalan», conocer de los litigios que atañan al BEI relativos a tres supuestos.

En primer lugar, de acuerdo con el art. 271 TFUE, letra (a), los litigios relativos al cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros que se derivan de los Estatutos, gozando el Consejo de Administración del BEI de las competencias que el art. 258 TFUE atribuye a la Comisión en relación con el recurso de incumplimiento contra los Estados miembros por violación de los Tratados²⁴.

En segundo lugar, de acuerdo con el art. 271 TFUE, letra (b), los litigios relativos a los actos del Consejo de Gobernadores del BEI, teniendo legitimación procesal para interponer este recurso cualquier Estado miembro, la Comisión y el Consejo de Administración del BEI.

En tercer lugar, de acuerdo con el art. 271 TFUE, letra (c), los litigios relativos a los acuerdos del Consejo de Administración del BEI, a instancia de los Estados miembros o la Comisión, y «únicamente por vicio de forma» en el procedimiento previsto en el art. 19 de los Estatutos. Esto es, en el caso de que el Consejo de Administración acuerde una financiación sin los prescriptivos dictámenes positivos de la Comisión, del Estado miembro en el que el proyecto se va a llevar a cabo o, en su caso, del Comité de Dirección exigidos por ese artículo.

La competencia del TJUE sobre estos actos «institucionales» de los órganos del BEI se deriva de la competencia exclusiva del TJUE para conocer de la compatibilidad con el derecho de la UE de los actos jurídicos adoptados por las instituciones y organismos establecidos por los Tratados. Estos actos tienen que

²⁴ El art. 24 de los Estatutos confiere igualmente al Consejo de Gobernadores la posibilidad por mayoría cualificada de suspender toda actividad del BEI en el territorio de un Estado miembro que incumpliera sus obligaciones derivadas de los Estatutos, incluida la falta de reembolso de los préstamos recibidos o el no desembolso de su parte de la cuota.

ser adoptados con respeto de las competencias, procedimientos y límites previstos en los Tratados y Estatutos, de lo cual es garante exclusivo el TJUE.

Es importante recalcar que esta competencia exclusiva no se extiende a los actos «bancarios» relacionados con la actividad crediticia del BEI ni a los litigios entre el BEI y sus prestatarios o prestamistas, que pueden ser sometidos contractualmente a los tribunales nacionales o al arbitraje. Por ello, el control del TJUE sobre los actos del Consejo de Administración del BEI se limita a la existencia de vicios de forma procedimentales sin poder entrar en la fiscalización de la legalidad ni el fundamento de las decisiones puramente bancarias (Fernández Martín, 2021).

En el asunto *BEI y Comisión/ClientEarth*, el TJUE consideró indirectamente el alcance de la inmunidad parcial de las decisiones del Consejo de Administración del BEI otorgada bajo el art. 271 TFUE, letra c). En el caso de autos no se impugnaba una decisión del Consejo de Administración del BEI, sino una decisión del BEI que resolvía una solicitud, interpuesta por una organización no gubernamental, de revisión interna, es decir, por parte del propio BEI, de un acuerdo de su Consejo de Administración. Dado el rango del art. 271 TFUE, letra c), y su literalidad inequívoca, el TJUE no puso en cuestión su relevancia y señaló que la inmunidad parcial de jurisdicción quedaría privada de efecto útil si el juez de la Unión procediera indirectamente al control de la procedencia de un acuerdo del Consejo de Administración del BEI²⁵. No obstante, en tanto el art. 271 TFUE, letra c), entraña una limitación a la competencia general para controlar la legalidad de los actos de las instituciones creados por los Tratados, el TJUE consideró que la limitación debe interpretarse restrictivamente²⁶. La saga judicial *BEI y Comisión/ClientEarth* ha sido analizada en detalle en otro trabajo (Fernández Martín, 2024); en beneficio de la «economía académica», nos referimos al mismo.

El TJUE, en concreto su Tribunal General, también goza de la competencia exclusiva para conocer de los litigios entre el BEI y sus empleados, que no son funcionarios de la Unión sino agentes con contrato laboral²⁷.

4. OTRAS DISPOSICIONES DEL TFUE RELATIVAS AL BEI

Existen otras disposiciones de derecho primario en el TFUE que se refieren explícitamente al BEI. En aras de la exhaustividad, es conveniente glosarlas brevemente (Fernández Martín, 2021).

²⁵ Sentencia *BEI y Comisión/ClientEarth*, apdo. 52.

²⁶ *Ibid.*, apdo. 50.

²⁷ Art. 41(a) del Reglamento del Personal del BEI.

4.1. Procedimiento ad hoc para la modificación de los Estatutos

A pesar de que los Estatutos son parte integral de los Tratados de la Unión, el procedimiento para su modificación es independiente y mucho más ágil que el complejo procedimiento de revisión de los Tratados, que tradicionalmente lleva aparejados largos períodos de negociaciones. Este procedimiento independiente, regulado en el art. 308 TFUE²⁸, fue introducido a iniciativa del propio BEI en el marco de las modificaciones acordadas en el Tratado de Lisboa de 2007, que entraron en vigor en 2009. El BEI hasta entonces había sido rehén de la necesidad de esperar a una revisión general de los Tratados para poder adaptar sus normas estatutarias a las necesidades del mercado.

Este procedimiento autónomo y específico refuerza el nivel de autonomía institucional y normativa del BEI como organismo de la Unión respecto del sistema institucional general, así como su flexibilidad para adaptar *motu proprio* sus actividades y modelo al mercado. El BEI ha utilizado esta «vía rápida» recientemente, en 2025, en relación con su coeficiente de apalancamiento (véase sección III, apdo. 3).

4.2. Cohesión económica, social y territorial

Dentro del título XVIII sobre la política de la cohesión económica, social y territorial, y las acciones para garantizar y paliar las desigualdades entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones de la Unión, el art. 175 TFUE menciona al BEI como uno de los mecanismos de la Unión para la consecución de los objetivos de cohesión, junto con «los fondos con finalidad estructural [...] y los otros instrumentos financieros existentes». Este art. 175 TFUE enlaza con el mandato que el art. 309, apdo. 2, TFUE impone al BEI de complementar con sus financiaciones los programas de inversión de los fondos estructurales de la Unión.

En relación con esta labor de instrumento de la política de cohesión económica, social y territorial de la UE, el Tratado de Lisboa modificó los Estatutos para incrementar las competencias del BEI más allá de la actividad meramente crediticia, añadiendo la provisión de servicios de asistencia técnica a terceros. Esta ampliación competencial venía a codificar la práctica ya existente

²⁸ El procedimiento puede ser incoado por el propio BEI, previa consulta del Parlamento Europeo y la Comisión, o por la Comisión, previa consulta del Parlamento Europeo y el propio BEI. El Consejo de la UE a la unanimidad decide sobre la propuesta de modificación. Se evita así el procedimiento ordinario o simplificado de reforma de los Tratados contenido en el art. 48 del TUE.

desde 2005 en el ámbito de la cooperación con la Comisión para la ejecución de los fondos estructurales.

4.3. Acción exterior y cooperación para el desarrollo

En el capítulo 1, «Cooperación para el desarrollo», del título III «Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria» de la parte quinta del TFUE, «Acción exterior de la Unión», el art. 209 TFUE, apdo. 3, llama al BEI a contribuir «en las condiciones previstas en sus Estatutos, a la ejecución de las acciones contempladas» por la UE para la cooperación al desarrollo.

Esta disposición, añadida por el Tratado de Maastricht de 1992, dio mayor amparo jurídico a la práctica de las intervenciones del BEI fuera del territorio de los Estados miembros en apoyo de las políticas de la Unión. Desde su origen, los Estatutos contemplan la posibilidad de que se pudieran financiar «mediante decisión por mayoría cualificada del Consejo de Gobernadores [...] inversiones que deban ejecutarse, total o parcialmente, fuera de los territorios de los Estados miembros»²⁹. En efecto, el BEI financia proyectos fuera de la Unión, si bien de manera accesorio: alrededor de un 10% del volumen total de negocios del BEI se realiza fuera de la Unión. En estas financiaciones el BEI actúa generalmente bajo mandato de la Unión o de los Estados miembros.

Dada su magnitud económica, el BEI es una piedra angular de la arquitectura financiera europea para el desarrollo y el mayor prestamista multilateral en las regiones vecinas de la Unión (Parlamento Europeo, 2025). En 2022, el BEI estableció una nueva dirección general que aglutina sus actividades fuera de la UE: EIB Global, facilitando una organización más eficiente de las actividades de financiación fuera de la Unión y contribuyendo a potenciar el impacto de los proyectos financiados³⁰.

5. GOBERNANZA

Los Estatutos disponen que la administración y dirección del BEI recaen en tres órganos decisorios: el Comité de Dirección, el Consejo de Administración y el Consejo de Gobernadores. Asimismo, los Estatutos establecen que el BEI está sujeto a la supervisión de un órgano de control: el denominado en el Reglamento Interno del BEI como Comité de Vigilancia³¹.

²⁹ Art. 16, apdo. 1, de los Estatutos.

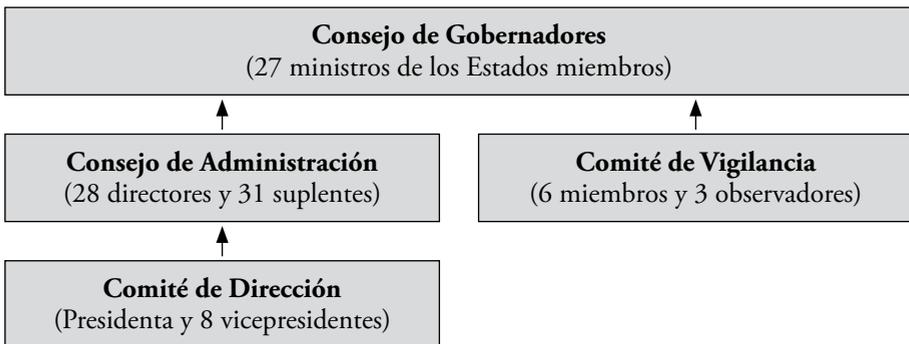
³⁰ Para un análisis de EIB Global, véase Garayo Orbe *et al.* (2023).

³¹ Establecido sin nombre por el art. 12 de los Estatutos, se regula en detalle y se bautiza con tal nombre en el capítulo V del Reglamento Interno del BEI. Quizá un nombre más correcto hubiera sido el de Comité de Auditoría, vistas sus funciones y responsabilidades.

Las funciones, competencias y composición de estos órganos, que se detallan más adelante, pueden resumirse de forma sucinta como sigue:

- El Comité de Dirección es el órgano ejecutivo colegial de carácter residente encargado de la administración ordinaria del BEI. Supervisa la gestión de los asuntos corrientes del Banco, prepara las diferentes propuestas que se someten al Comité de Administración y garantiza su ejecución. Está compuesto por la presidenta y ocho vicepresidentes.
- El Consejo de Administración aprueba cada concesión de financiación sobre la base de las propuestas del Comité de Dirección y vela por la buena administración del BEI. Está integrado por veintiocho administradores (además de suplentes): uno por cada Estado miembro y uno designado por la Comisión. La presidenta del BEI preside las sesiones del Consejo de Administración, sin tomar parte en la votación.
- El Consejo de Gobernadores se compone de los ministros designados por cada Estado miembro, habitualmente los ministros de Economía y Finanzas. Como órgano eminentemente político, define las orientaciones generales de la política crediticia del BEI y aprueba las decisiones de mayor calado institucional.
- El Comité de Vigilancia es un órgano independiente, directamente responsable ante el Consejo de Gobernadores, que se encarga de verificar la regularidad de las operaciones y de los libros del Banco, al tiempo que comprueba que se atiene a las «mejores prácticas bancarias», como veremos más adelante. Está formado por seis miembros nombrados por el Consejo de Gobernadores, asistidos por tres observadores.

FIGURA 1. *Órganos estatutarios del BEI*



Fuente: elaboración propia.

El esquema que figura *supra* ilustra la posición, composición y relación entre estos órganos, mientras que las siguientes secciones los analizan en más detalle.

5.1. El Comité de Dirección

El Comité de Dirección es el órgano residente encargado de la administración ordinaria del BEI y su personal, bajo la autoridad de la presidenta y el control del Comité de Administración. El Comité de Dirección supervisa la gestión de los asuntos corrientes del BEI, filtra y prepara las diferentes propuestas que se someten al Comité de Administración para aprobación y, en su caso, al Consejo de Gobernadores, y asegura su ejecución posterior. También representa al BEI frente a terceras partes.

Está compuesto, además de por la presidenta, de ocho vicepresidentes nombrados por el Consejo de Gobernadores, a propuesta del Comité de Administración para un período de seis años renovable. Tradicionalmente y como regla no escrita, los Estados miembros con mayor participación en el capital gozan de un puesto permanente en el Comité de Dirección (cuentan con miembro permanente en el Comité de Dirección Alemania, Francia e Italia). El resto de los accionistas se dividen en circunscripciones constituidas por afinidad geográfica y cada circunscripción comparte un puesto en el Comité de Dirección para el que los miembros en la circunscripción grupo rotan.

Los Estados miembros en cada circunscripción acuerdan entre ellos el sistema de rotación y duración de los mandatos respectivos de sus representantes en el Comité de Dirección. España y Portugal comparten circunscripción desde su adhesión al accionariado del BEI en 1986.

El Comité de Dirección es un órgano colegial que actúa por mayoría de sus nueve miembros si bien en la práctica sus decisiones se adoptan normalmente por consenso. No representan a los accionistas y han de actuar con independencia y en interés del BEI (Fernández Martín, 2021).

5.2. El Consejo de Administración

El Consejo de Administración es el órgano decisorial principal. Se compone de veintiocho administradores —además de treinta y un administradores suplentes— con un mandato renovable de cinco años. Cada Estado miembro y la Comisión, esta última a pesar de no contribuir al capital, proponen a un administrador para su nombramiento por el Consejo de Gobernadores. Han de ser elegidos entre personalidades que ofrezcan garantías plenas de independencia y competencia técnica y son solo responsables ante el

BEI, no representando los intereses de sus Estados miembros de origen³². El Consejo de Administración está apoyado en la toma de decisiones y debates por seis expertos sin derecho a voto que aportan su competencia técnica a los debates en las reuniones del Consejo.

Además de aprobar cada concesión de financiación, préstamo o garantía, incluidos tipos de interés y comisiones aplicables, sobre la base de las propuestas a él sometidas por el Comité de Dirección, su principal función institucional es velar por la sana administración del BEI en su actividad como prestatario y prestamista, y garantizar la conformidad de la gestión con las disposiciones de los Tratados y los Estatutos, y con las directrices generales establecidas por el Consejo de Gobernadores.

Elabora el informe anual que se somete al Consejo de Gobernadores, que, en caso de no aprobarlo, obligaría al Consejo de Administración en pleno a dimitir. Aprueba también los planes trianuales de negocios, el presupuesto de gastos, el plan de endeudamiento en los mercados de capitales y las políticas y condiciones de interés general aplicables a todas las inversiones del BEI en áreas como medio ambiente, contratación, transparencia, lucha contra el fraude y el blanqueo de capitales, etc.

Cada uno de los veintisiete miembros nominados por los Estados miembros y el nominado por la Comisión tiene un voto individual. Los miembros nominados por los Estados miembros representan además la cuota del capital suscrito del Estado miembro que los nombra, pues, como las decisiones del Consejo de Gobernadores, las decisiones del Comité de Administración se adoptan según el sistema de doble mayoría. Salvo disposición contraria, el Consejo de Administración actúa por mayoría de al menos un tercio de sus miembros con derecho de voto que además representen al menos el 50% del capital suscrito. Se exige mayoría cualificada para aprobar financiación considerada por su perfil de riesgo una «actividad especial» (véase sección IV, apdo. 2), la toma de participaciones en empresas, o para delegar algunas de sus atribuciones en el Comité de Dirección (Fernández Martín, 2021).

5.3. *El Consejo de Gobernadores*

El Consejo de Gobernadores está compuesto por los ministros que designen los Estados miembros que, por regla general, son los ministros que asisten al Consejo de Ministros ECOFIN.

La presidencia del Consejo de Gobernadores es anual y rotatoria, siguiendo un orden protocolario similar al que se aplica para la presidencia del

³² Art. 9, apdo. 2, de los Estatutos.

Consejo de la UE. Salvo urgencia que así lo requiera, el Consejo se reúne físicamente una vez al año, normalmente en junio, pero puede también votar por procedimiento escrito.

Como órgano eminentemente político, las funciones del Consejo de Gobernadores son las de definir las prioridades de inversión del BEI y aprobar las decisiones de mayor calado institucional, así como asumir la responsabilidad política última por las cuentas y actuación del BEI. Así, establece las directrices generales de la política crediticia del BEI y vela por su ejecución³³, decide sobre el aumento del capital suscrito y determina los principios aplicables a las operaciones de financiación. En el marco institucional, aprueba el reglamento interno y nombra y cesa a los miembros del Consejo de Administración, del Comité de Dirección y del Comité de Vigilancia³⁴.

En cuanto al proceso de votación, la regla general, «salvo disposición en contrario» en los Estatutos, es que el Consejo de Gobernadores tome sus decisiones por mayoría de los miembros que lo componen, que representen además al menos el 50 % del capital suscrito.

La mayoría cualificada se exige para, entre otros asuntos, autorizar financiación fuera de la UE, aprobar la provisión de servicios de asistencia técnica o suspender la concesión de préstamos o garantías a un Estado miembro, o a sus nacionales, que incumpliere sus obligaciones estatutarias. En estos casos, se requerirá un total de dieciocho votos que representen al menos el 68 % del capital suscrito.

Por último, la unanimidad de todos los gobernadores es necesaria para las decisiones más importantes en razón de su impacto financiero en los accionistas individuales o su relevancia política e institucional. Así, el aumento del capital suscrito y el porcentaje a desembolsar por cada accionista y la suspensión de las actividades y eventual liquidación del BEI solo pueden aprobarse por unanimidad (Fernández Martín, 2021).

5.4. El Comité de Vigilancia

El Comité de Vigilancia se vio reforzado de manera sustancial tras las modificaciones estatutarias introducidas por el Tratado de Lisboa³⁵. Se le dotó igualmente de mayor independencia y medios, aumentando el número de sus miembros de tres a seis y siendo asistido por tres observadores. Es responsable

³³ Art. 7, apdo. 2, de los Estatutos.

³⁴ Art. 7, apdo. 3, de los Estatutos.

³⁵ Art. 12 de los Estatutos.

directa y exclusivamente ante el Consejo de Gobernadores, que los nombra y, en su caso, cesa.

El Comité de Vigilancia tiene como competencias principales el verificar que las cuentas del BEI y sus financiaciones se han realizado conforme a los Estatutos y el reglamento interno y confirmar al Consejo de Gobernadores que los estados financieros del BEI, así como toda información financiera que figure en las cuentas anuales establecidas por el Consejo de Administración, dan una imagen fiel de la situación financiera del BEI. El Comité de Vigilancia verifica, además, que las actividades del BEI se atienen a las «mejores prácticas bancarias» (véase sección III, apdo. 1).

El Comité de Vigilancia presenta su propio informe anual al Consejo de Gobernadores en el que trata todos los aspectos bajo su competencia, los incidentes más relevantes, así como las áreas de acción recomendadas.

La labor del Comité de Vigilancia está apoyada por auditores externos que el propio Comité de Vigilancia nombra tras consultar al Comité de Dirección y en los que delega las tareas ordinarias relativas a la auditoría de los estados financieros del BEI.

El Comité de Vigilancia toma sus decisiones por mayoría simple de sus miembros, salvo cuando se trate de la aprobación de los estados financieros del BEI y su informe anual al Consejo de Gobernadores, que han de ser aprobados por unanimidad (Fernández Martín, 2021).

III. EL MARCO JURÍDICO OPERATIVO Y PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN

1. LA EXIGENCIA ESTATUTARIA DE ATENERSE A LAS MEJORES PRÁCTICAS BANCARIAS

El BEI, como la mayoría de las entidades financieras multilaterales, habita en un espacio normativo propio derivado de su naturaleza supranacional. Como consecuencia de su marco jurídico constituyente, su autonomía funcional y financiera, sin dependencia de decisiones presupuestarias de terceros, sus peculiaridades institucionales y su misión de interés general, el BEI opera en un marco normativo autónomo. Excepción hecha de los supuestos señalados por el TJUE, el BEI está en principio exento del ámbito de aplicación de las normas nacionales, europeas o internacionales aplicables a las entidades financieras o de crédito.

Tampoco está sometido formalmente a autoridad bancaria o de supervisión externa alguna ni a los organismos reguladores de la industria bancaria. El Tribunal de Cuentas de la Unión no tiene competencias generales para auditar y validar las cuentas del BEI; su autoridad solo se extiende al control

del uso que el BEI haga de fondos provenientes del presupuesto de la Unión, bien como gestor de estos, bien como beneficiario de una garantía presupuestaria en el marco de un mandato de la Unión³⁶.

Dicho esto, el BEI ha venido operando en consonancia con las reglas relevantes que rigen al sector bancario. El BEI está sujeto a supervisión y control a través de estrictos controles internos bajo la autoridad del Comité de Vigilancia, establecido como hemos visto en virtud del art. 12 de los Estatutos. Como se ha explicado, el Comité de Vigilancia es un órgano independiente, directamente responsable ante el Consejo de Gobernadores.

En este contexto de control por un órgano independiente, cabe resaltar una modificación estatutaria clave introducida por el Tratado de Lisboa. De conformidad con el art. 12 de sus Estatutos, el BEI está obligado a atenerse «a las mejores prácticas bancarias» y el Comité de Vigilancia está encargado de comprobar la satisfacción de esta exigencia. Es decir, este artículo convierte en una obligación jurídica para el BEI, codificada en el derecho primario, lo que hasta entonces era una práctica discrecional, haciendo al Comité de Vigilancia responsable de su cumplimiento a la vez que refuerza los poderes e independencia de este. El BEI es una de las pocas, si no la única, entidades multilaterales que ha codificado esta obligación en sus Estatutos. Sus consecuencias en el marco regulador del BEI han sido considerables.

Las múltiples razones de esta obligación de acatar las mejores prácticas bancarias se pueden condensar en dos. Primero, la necesidad de responder a las expectativas de sus accionistas y de sus interlocutores políticos, tales como la Comisión y el Parlamento Europeo. Un banco de titularidad pública, brazo financiero de la Unión y con la magnitud económica y balance del BEI no podía permanecer ajeno a la profunda reforma del marco normativo que sus propios accionistas estaban exigiendo cumplir al sector financiero y bancario a nivel nacional, europeo y global tras la crisis financiera de 2008. Segundo, el acatamiento inequívoco de las «mejores prácticas bancarias» prudenciales y no prudenciales contribuiría a fortalecer la solvencia y solidez financiera del BEI a largo plazo y consolidar su máxima calificación crediticia AAA.

³⁶ En ese caso, el control del Tribunal de Cuentas está sujeto a las modalidades acordadas entre el BEI y el propio Tribunal de Cuentas, según exige el art. 287, apdo. 3, del TFUE: «Respecto a la actividad del Banco Europeo de Inversiones en la gestión de los ingresos y gastos de la Unión, el derecho de acceso del Tribunal a las informaciones que posee el Banco se regirá por un acuerdo celebrado entre el Tribunal, el Banco y la Comisión. En ausencia de dicho acuerdo, el Tribunal tendrá, no obstante, acceso a las informaciones necesarias para el control de los ingresos y gastos de la Unión gestionados por el Banco». El acuerdo Tripartito se puede consultar en: <https://is.gd/tBBbq1>.

Dado que el art. 12 de los Estatutos no define explícitamente qué debe entenderse exactamente como «mejores prácticas bancarias», el BEI lanzó un riguroso proceso de identificación, análisis, adaptación a su naturaleza y función específicas, y codificación de las normas jurídicas, directrices y estándares aplicables al sector en la UE para dar contenido a dicho concepto.

Los frutos de este esfuerzo sostenido han sido codificados en dos actos internos principales que cubren los campos prudenciales y no prudenciales de la regulación y de los estándares aplicables al sector bancario. Por un lado, los Principios Rectores de las Mejores Prácticas Bancarias del BEI, marco general que define los principios y ámbito general de aplicación, aprobado por el Consejo de Gobernadores en julio de 2018³⁷. Por el otro lado, el Manual de Mejores Prácticas Bancarias del BEI es el marco detallado que desarrolla los principios rectores y contiene las normas, directrices y estándares de la industria a los que el BEI tiene que atenerse, adaptados en su caso a las peculiaridades de BEI, aprobado por el Consejo de Administración en junio de 2019 y en continua actualización.

El impacto de esta obligación estatutaria ha sido considerable. La estructura organizativa del BEI y su gestión de riesgos se vieron transformados en profundidad en el afán por atenerse a estas mejores prácticas bancarias. Estos cambios no solo afectaron los procesos internos y la gobernanza del BEI, sino también sus objetivos operativos y políticos. Las «mejores prácticas bancarias» han exigido, igualmente, la introducción de políticas aún más estrictas, por ejemplo, en lo que se refiere al control de los riesgos relativos a la lucha contra la financiación del terrorismo y el blanqueo de capitales, la protección de la integridad del mercado (en línea con los requisitos de la normativa sobre el abuso de mercado), el régimen de sanciones financieras, la gestión del riesgo meramente reputacional y la lucha contra la evasión fiscal, tanto a nivel institucional como operacional.

Este proceso de adaptación continua es ya un elemento inherente a la actividad del BEI que ha de seguir adaptándose a la natural y constante evolución de la normativa prudencial y no prudencial.

La adopción formal y adaptación continua de las mejores prácticas bancarias, si bien ardua y minuciosa, conlleva múltiples beneficios, a saber, un BEI más saneado, más solvente, más sólido, más transparente, más moderno, mejor gobernado y más atractivo para nuestros inversores. Así lo han puesto de manifiesto las agencias de calificación crediticia que han valorado muy positivamente este nuevo escenario normativo para la solidez financiera y calidad crediticia del BEI (Fernández Martín, 2021).

³⁷ Se pueden consultar en <https://is.gd/sMRJl1>.

2. CAPITAL Y RECURSOS PROPIOS

El BEI es financieramente autónomo y autosuficiente, acudiendo a sus recursos propios y a los mercados internacionales de capitales para el cumplimiento de sus objetivos. Sus recursos propios están constituidos por el capital suscrito por los Estados miembros, que asciende a aproximadamente 248 800 millones de euros, del cual los Estados miembros han desembolsado un 9 %³⁸.

Cada Estado miembro es solo responsable hasta el importe de su cuota de capital suscrito. La cuota de capital suscrito no se puede ceder ni pignorar y es inembargable³⁹. El Consejo de Administración podrá exigir el desembolso del saldo del capital suscrito a los Estados miembros, siempre que este desembolso sea necesario para hacer frente a las obligaciones del BEI⁴⁰.

El Consejo de Gobernadores podrá decidir, por unanimidad y sin pasar por el procedimiento de modificación de los Estatutos previsto en el art. 308 TFUE, un aumento del capital suscrito, así como el porcentaje del capital suscrito que ha de ser desembolsado con motivo de cada aumento⁴¹.

En el pasado, el capital del BEI fue incrementado con ocasión de cada ampliación de la Unión, así como cuando fue necesario para incrementar el volumen de su actividad y seguir respetando el coeficiente de apalancamiento del BEI, fijado hasta hace poco en los Estatutos (véase sección III, apdo. 3).

La cuota del capital suscrito de cada uno de los Estados miembros se calculó con arreglo a su peso económico relativo en la Unión en términos de PIB en el momento de la adhesión, si bien se estableció en su momento un máximo para que los Estados miembros con las economías más potentes tuvieran la misma cuota de capital.

Hasta la salida del Reino Unido, los cuatro mayores accionistas eran Alemania, Francia, Reino Unido e Italia, que poseían alrededor del 16 % del capital. España se situaba en la quinta posición con alrededor de un 9,5 % tras incrementar unilateralmente su capital en 2001⁴². En la actualidad, Alemania, Francia e Italia permanecen como los mayores accionistas, con una cuota de casi el 19 % del capital, seguidos de España con el 11,3 %, los Países Bajos y Bélgica con alrededor del 5,2 % cada uno y así en proporciones decrecientes hasta el 0,05 % de Malta.

³⁸ Art. 4, apdo. 1, y art. 5, apdo. 1, de los Estatutos.

³⁹ Art. 4 de los Estatutos.

⁴⁰ Art. 5, apdo. 3, de los Estatutos.

⁴¹ Art. 4, apdo. 3, y art. 5, apdo. 2, de los Estatutos.

⁴² Las razones de este incremento unilateral de España se discuten en Fernández Martín (2001).

La cuota de capital tiene importancia en la determinación de las diferentes mayorías necesarias para la toma de decisiones. Tanto en el Consejo de Administración como en el Consejo de Gobernadores las votaciones están sujetas a una doble mayoría: no solo se exige un cierto número de votos individuales de sus miembros, sino que además dichos votos han de representar un determinado porcentaje del capital. Con el sistema de mayorías dobles se equilibran los intereses de pequeños y grandes accionistas en la toma de decisiones. En la práctica, el recurso al voto es excepcional, las decisiones son adoptadas habitualmente por consenso en los órganos internos que componen la gobernanza del BEI (Fernández Martín, 2021).

3. EL COEFICIENTE DE APALANCAMIENTO

La más reciente modificación de los Estatutos entró en vigor en marzo de 2025 y atañe al denominado coeficiente de apalancamiento.

En 2022, un grupo de expertos bajo el encargo del G20 llevó a cabo un análisis sobre los marcos de adecuación del capital de los bancos multilaterales, BEI incluido⁴³. Una de las recomendaciones de esta revisión fue que suprimieran de sus estatutos los límites de préstamo estatutarios⁴⁴. La recomendación se formuló con la intención de otorgar a sus respectivos órganos de gobernanza mayor flexibilidad sobre los indicadores de gestión del riesgo y los indicadores de apalancamiento⁴⁵.

Hasta la reciente modificación estatutaria, el art. 16, apdo. 5, de los Estatutos dictaba que el importe total comprometido de los préstamos y garantías concedidos (el coeficiente de apalancamiento) «no deberá exceder del 250 % del capital suscrito, de las reservas, de las provisiones no asignadas y del excedente de cuenta de pérdidas y ganancias». Dicho de manera sencilla, el valor de la cartera de préstamos vivos del BEI, de acuerdo con los Estatutos, no podía sobrepasar más de 2,5 veces el valor de sus recursos propios. El límite al coeficiente de apalancamiento, como límite prudencial, contribuye a proteger la solvencia del BEI limitando sus inversiones y, por lo tanto, el riesgo correspondiente a un porcentaje máximo de sus recursos propios.

Sin embargo, el coeficiente de apalancamiento de 250 % fijado en los Estatutos generaba una rigidez innecesaria, en especial dado el llamamiento

⁴³ Véase el informe *Boosting MDBs' investing capacity. An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks*, 2022. Disponible en: <https://is.gd/SBExnX>.

⁴⁴ Véase Decisión (UE) 2025/504, considerando 1.

⁴⁵ *Ibid.*, considerando 2.

unánime para que el BEI desempeñe un papel crucial a la hora de colmar el déficit de inversión en Europa. En efecto, el coeficiente de apalancamiento no tiene en cuenta ni la calidad de la cartera del Grupo BEI, ni mejoras crediticias, como las garantías del presupuesto de la Unión (véase sección IV, apdo. 3), y constituye una restricción particular para las inversiones en capital, como las realizadas por el FEI⁴⁶.

Así pues, en junio de 2024, el Consejo de Gobernadores decidió por unanimidad proponer al Consejo de la UE dos modificaciones importantes. Por un lado, la eliminación de los Estatutos de cualquier referencia a un coeficiente de apalancamiento específico a la vez que se atribuía al propio Consejo de Gobernadores el poder de determinar de manera autónoma el coeficiente de apalancamiento aplicable en cada momento, sin necesidad de modificar los Estatutos. Por otro lado y de manera simultánea, el Consejo de Gobernadores proponía aumentar el coeficiente de apalancamiento al 290% «para permitir al Grupo BEI aprovechar su sólida posición de capital y su robusto marco de gestión del riesgo y de gobernanza, desplegar todo su potencial en apoyo de las prioridades de la Unión y colmar el déficit de inversión». El aumento del coeficiente de apalancamiento estaba supeditado a la entrada en vigor de la modificación estatutaria.

El 14 de marzo de 2025, fruto de una decisión del Consejo de la UE, entró en vigor la modificación estatutaria. Confirma, por un lado, el aumento del coeficiente de apalancamiento al 290% y, por el otro lado, atribuye al Consejo de Gobernadores la competencia de establecer el coeficiente de apalancamiento por decisión unánime, eliminando de los Estatutos el anclaje del coeficiente de apalancamiento.

Esta modificación es la culminación de un proceso iniciado en 2024 a petición del propio BEI, que contó con el dictamen favorable de, entre otros, el Parlamento Europeo y la Comisión, y que siguió el procedimiento legislativo especial de modificación de Estatutos (véase sección II, apdo. 4A). Desde entonces, el art. 16, apdo. 5, de los Estatutos, reza como sigue: «El importe total comprometido de los préstamos y garantías concedidos por el Banco no deberá exceder del coeficiente máximo con respecto al importe del capital suscrito, de las reservas, de las provisiones no asignadas y del excedente de cuenta de pérdidas y ganancias que establezca por unanimidad el Consejo de Gobernadores [...]».

La modificación pone de manifiesto la confianza que generan el marco de gestión del riesgo y la gobernanza del BEI, y ofrece una garantía de futuro para que pueda gestionar el marco de adecuación de su capital con flexibi-

⁴⁶ *Ibid.*, considerando 7.

lidad. Al mismo tiempo, asegura la presencia de consenso, toda vez que los Estados miembros, en el seno del Consejo de Gobernadores, deberán decidir por unanimidad antes de proceder a cualquier nuevo ajuste del coeficiente de apalancamiento. El BEI leva el ancla, pero con la brújula firme en la mano.

4. ACTUACIÓN SIN ÁNIMO DE LUCRO

El BEI, como brazo financiero de la Unión, actúa, por imperativo estatutario, sin «perseguir fines lucrativos». Ello, sin embargo, no implica que el BEI no pueda obtener «excedentes» en su cuenta de resultados como consecuencia de sus actividades. En efecto, el BEI ha generado excedentes cada año desde su fundación en 1958. Lo que los Estatutos prohíben es actuar con el objetivo de maximizar los excedentes con ánimo de repartir dividendos a sus accionistas.

El art. 17, apdo. 1, de los Estatutos dispone que los

tipos de interés de los préstamos que conceda el Banco, así como las comisiones y demás cargas, habrán de adaptarse a las condiciones que prevalezcan en el mercado de capitales y deberán calcularse de manera que los ingresos que resulten de los mismos permitan al Banco hacer frente a sus obligaciones, cubrir sus gastos y riesgos y constituir un fondo de reserva.

Los excedentes que el BEI obtiene no se destinan, por lo tanto, al pago de dividendos, no existe, pues, lucro, sino que se reinvierten en préstamos y en la constitución de las varias reservas que se han destinado en el pasado a sufragar los sucesivos aumentos de capital, provisionar los incrementos del perfil de riesgo de la cartera de préstamos o permitir un mayor volumen de operaciones.

Los intereses que el BEI carga a sus préstamos se calculan añadiendo a su coste de financiación en el mercado un margen para cubrir sus costes, gastos, provisionar riesgos y constituir la reserva obligatoria, así como cualesquiera otras reservas suplementarias libremente decididas por el Consejo de Administración. Los intereses se calculan pues de acuerdo con los prevalecientes en el mercado, aunque sin añadir margen de beneficio comercial, asegurando así la solvencia y solidez financiera del BEI a largo plazo (Fernández Martín, 2021).

5. EL PRINCIPIO DE «ADICIONALIDAD» DE LA FINANCIACIÓN

Toda financiación del BEI debe respetar el llamado principio de la «adicionalidad». Este principio requiere que los préstamos del BEI sean subsidiarios a otras fuentes de financiación público-privada.

El principio se recoge tanto en el art. 309 TFUE como en el art. 16 de los Estatutos, que limitan la intervención del BEI a aquellos proyectos que «por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes»⁴⁷ y «siempre que no se disponga, en condiciones razonables, de recursos procedentes de otras fuentes»⁴⁸. De manera más explícita, «la concesión de préstamos estará subordinada, en la medida de lo posible, a la utilización de otros medios de financiación»⁴⁹.

El BEI puede, por lo tanto, intervenir en la financiación de proyectos de interés general solo para colmar las lagunas que la financiación pública no pueda llenar, principalmente por motivos presupuestarios, y que la privada no esté dispuesta a hacerlo en «condiciones razonables».

El principio de adicionalidad pretende evitar que el BEI invada aquellos segmentos del mercado en los que el capital privado opera de manera eficiente excluyéndolo, al mismo tiempo que cataliza, involucra y apalanca financiación privada en proyectos de interés general en los que de otra manera no entraría. Por ello, las intervenciones del BEI están limitadas a sectores predefinidos y en proyectos considerados prioritarios desde el punto de vista del interés general, con un perfil social, económico y financiero que justifica la intervención del BEI.

El principio de adicionalidad se traduce en la regla interna de que el BEI, salvo excepción justificada, no financia más del 50% de los costes estimados del proyecto de que se trate. Se trata de un límite máximo al que raramente se llega (Fernández Martín, 2021).

IV. MODELO DE NEGOCIO Y ACTIVIDADES DE FINANCIACIÓN

1. EL MODELO DE NEGOCIO TRADICIONAL

El modelo de negocio tradicional del BEI es relativamente simple: utiliza su alta calidad crediticia y solidez financiera en los mercados de capitales para obtener los recursos necesarios para su actividad en condiciones ventajosas, trasladando dichas ventajas a la financiación de proyectos. Un elemento crucial para el éxito de este modelo es gozar y mantener la máxima calificación por parte de las agencias de calificación crediticia.

En efecto, tal y como establece el art. 309 TFUE, además de sus recursos propios, el BEI recurre a los mercados internacionales de capitales para obtener

⁴⁷ Art. 309 del TFUE.

⁴⁸ Art. 16, apdo. 1, de los Estatutos.

⁴⁹ Art. 16, apdo. 2, de los Estatutos.

la mayor parte de los recursos necesarios para el desarrollo de su actividad de financiación, endeudándose a través de la emisión de obligaciones, generalmente a largo plazo, avaladas por su alto *rating* crediticio.

En cuanto a la articulación jurídica de estas operaciones de mercado, el BEI cumple en sus emisiones con las disposiciones legales aplicables a dichos mercados para las emisiones de entidades supranacionales⁵⁰ que normalmente se benefician de un régimen especial, siendo equiparadas a emisores soberanos⁵¹.

El BEI también tiene acceso directo al banco central nacional de los Estados miembros o a otras instituciones financieras autorizadas por estos⁵². Desde el establecimiento del Banco Central Europeo (BCE) y el Sistema Central de Bancos Centrales (SEBC) ese derecho de acceso se interpreta igualmente aplicable a estos, incluyendo el acceso a los programas de liquidez que el BCE pone a disposición de las entidades de crédito. En ejecución de este derecho, BEI y BCE firmaron un acuerdo en 2009 en el que se establecían las condiciones adaptadas en las que el BEI podía participar en las subastas de liquidez del SEBC.

Este acceso es una ventaja única del BEI de la que no goza ninguna otra entidad financiera multilateral y se deriva de su posición institucional en el marco jurídico de la Unión. Este privilegio es considerado por las agencias de calificación un valor importante para acordar la máxima calificación crediticia al BEI en tanto en cuanto permitiría al BEI acceder a la liquidez de último recurso ofrecida por el banco emisor en caso de urgencia o perturbaciones en los mercados.

Las ventajas obtenidas gracias a su calidad crediticia en la adquisición de fondos en los mercados de capitales, principalmente financiación a intereses muy competitivos y a largo plazo, se trasladan casi intactas a los clientes del BEI. Estos se componen principalmente del coste de fondeo al que se añaden los márgenes necesarios para cubrir costes y gastos, dotar provisiones para riesgos y la constitución de reservas, sean obligatorias o discrecionales⁵³. En virtud de sus Estatutos y del Protocolo de Privilegios e Inmunidades de la UE del que también se beneficia, el BEI está exento de cualquier tipo de imposición fiscal en sus operaciones, con lo que sus costes y gastos son principalmente operativos, lo que contribuye a hacer sus intereses aún más atractivos⁵⁴.

⁵⁰ Art. 20, apdo. 2, de los Estatutos.

⁵¹ Así ocurre en los mercados más desarrollados, como los EE. UU., donde el BEI emite bajo la legislación norteamericana, pero gozando de un estatus especial otorgado por la U. S. Securities and Exchange Commission, que lo equipara a un emisor soberano.

⁵² Art. 13 de los Estatutos.

⁵³ Art. 17, apdo. 1, de los Estatutos.

⁵⁴ Art. 21 Protocolo (n.º 7) del TFUE sobre los Privilegios y las Inmunidades de la UE.

Pero el atractivo de la financiación del BEI va más allá de sus intereses competitivos y largos plazos. Los Estatutos requieren que, además de ser viables financieramente, los proyectos a financiar han de contribuir «al incremento de la productividad económica en general y favore[cer] la consecución del mercado interior» y, en ausencia de garantías soberanas, han de asegurar el reembolso de préstamos y sus intereses con los «beneficios de explotación» generados por el proyecto o con la «solidez financiera del deudor»⁵⁵. Estos requisitos se traducen en que todos los proyectos son sometidos a una rigurosa y exigente evaluación de su viabilidad financiera, técnica y económica por parte de los servicios del BEI.

Este análisis incluye no solo un juicio sobre la calidad crediticia del prestatario, sino también sobre su experiencia, trayectoria y capacidad empresarial, la calidad técnica del proyecto, las expectativas económicas generales del sector en el que se lleva a cabo y, en general, sobre cualquier otro aspecto que pueda en opinión de los servicios del BEI influir en las probabilidades de éxito de la financiación. Tras más de 65 años de presencia e inversiones, la reputación en los mercados de la rigurosidad en la evaluación de los proyectos por parte de los servicios técnicos del BEI es alta. La participación del BEI lleva aparejada una presunción de calidad del proyecto que produce el efecto catalítico de atraer a otros inversores y facilita al promotor completar su plan de financiación. El principio de adicionalidad que se aplica a las financiaciones del BEI contribuye a reforzar este efecto catalítico.

Como contrapartida, el prestatario del BEI tiene la obligación de ajustar el proyecto a los requisitos de interés general que el BEI exige para sus financiaciones en línea con las prioridades marcadas por las políticas de la Unión para el sector en cuestión. Ello normalmente conlleva para el prestatario limitaciones en el uso de los fondos y costes adicionales derivados de obligaciones que no estarían presentes en un préstamo de una banca comercial.

Por lo que se refiere a la articulación contractual de las financiaciones, el BEI, por lo general, funciona como cualquier otra institución financiera privada. El BEI utiliza todo el abanico de posibles estructuras de financiación, desde préstamos y garantías tradicionales a financiación estructurada de alta sofisticación, con flexibilidad para adaptarlas a las necesidades del proyecto y del cliente⁵⁶. Todas estas financiaciones se documentan contractualmente de acuerdo con los modelos prevalentes en los mercados, adaptados a los requisitos institucionales del BEI y que varían dependiendo de la estructura (Fernández Martín, 2021).

⁵⁵ Art. 18, apdo. 1, secciones a) y b), y art. 16, apdo. 3, de los Estatutos.

⁵⁶ El BEI ha publicado recientemente un catálogo de productos, disponible en: <https://is.gd/LDgqVv>.

A todos los contratos de financiación se añaden las garantías, prendas u otros medios de limitación del riesgo pertinentes que se estructuran según el tipo de proyecto y que incluyen, por ejemplo, todo tipo de garantías soberanas o privadas, o la cesión de derechos del intermediario sobre los beneficiarios finales o su titulación en favor del BEI en los préstamos intermediados. En cuanto a la ley aplicable a los contratos, los Estatutos otorgan al BEI una amplia discreción⁵⁷, si bien la política contractual del BEI prevé, por razones de eficiencia, una consolidación en el abanico posible de opciones en relación con el derecho aplicable, los tribunales competentes y el idioma del contrato.

2. LA MODERNIZACIÓN DEL MODELO DE NEGOCIO

El BEI ha venido adaptando el modelo de negocio tradicional a las necesidades del mercado, pasando a asumir mayor riesgo en sus financiaciones. La adaptación a la demanda en un entorno de bajos tipos de interés, alta liquidez, pero escaso apetito de riesgo por parte del sector privado requería ofrecer una financiación con un mayor perfil de riesgo y unos productos financieros más sofisticados. Una modificación de los Estatutos se hacía necesaria para modernizar el modelo tradicional. Esta se llevó a cabo a través del Tratado de Lisboa.

En primer lugar, se aclaró que el BEI podía utilizar todo el abanico de tipos de financiación disponibles en los mercados. El texto anterior limitaba la financiación del BEI a la concesión de «créditos», que en una interpretación restrictiva incluía tan solo «préstamos y garantías» clásicos. Con el nuevo texto, el BEI queda autorizado a otorgar simplemente «financiación», un concepto abierto y flexible que abarca cualquier tipo de estructura financiera que se desarrollara en los mercados.

En segundo lugar, y con mayor impacto, el Tratado de Lisboa introdujo en los Estatutos la categoría de las denominadas «actividades especiales». El nuevo art. 16, apdo. 3, autoriza al Consejo de Administración a adoptar «en el marco de los principios establecidos por el Consejo de Gobernadores» y «por mayoría cualificada las condiciones y modalidades de toda financiación con un perfil de riesgo específico y que sea considerada por ello como una actividad especial». Estas actividades especiales deberán, sin embargo, contar con «dotación específica en reservas».

En tercer lugar, la prohibición general sobre el BEI de adquirir participaciones en empresas y de no asumir ninguna responsabilidad en la gestión de

⁵⁷ El art. 27 de los Estatutos BEI establece que los litigios entre el BEI y sus prestamistas y prestatarios serán resueltos por los órganos jurisdiccionales nacionales competentes.

estas quedó matizada al autorizarse al Consejo de Administración por mayoría cualificada, y siempre dentro del marco de los principios aprobados por el Consejo de Gobernadores, a aprobar «las condiciones y modalidades de participación en el capital de una empresa comercial»⁵⁸.

Las reglas internas de asunción y gestión de riesgos se adaptaron en consecuencia a esta mayor flexibilidad, que continua sin embargo sujeta a cautelas. Las «actividades especiales» o la toma de participaciones en empresas comerciales exigen una doble aprobación: la del Consejo de Gobernadores, para aprobar el marco con los principios aplicables, y la del Consejo de Administración, para las modalidades de su aplicación a cada financiación concreta. En ambas instancias se requiere además la mayoría cualificada. La toma de participación en empresas queda, además, sujeta a una justificación añadida, ya que «por regla general» solo se debe realizar como «complemento de un préstamo o garantía, siempre y cuando sea necesario para la financiación de una inversión o programa»⁵⁹. En ambos casos una dotación específica de reservas es necesaria para provisionar por los riesgos asumidos. Evolución que no revolución, la triple A manda.

Estas modificaciones han permitido al BEI ir más allá de los productos clásicos de su modelo de negocio tradicional, modernizándolo y adaptando su oferta a las exigencias tanto de los mercados como del interés general, desarrollando una línea de negocio de mayor riesgo, incluyendo la toma de participación en fondos de inversión. Con ello, el BEI está mejor dotado para cumplir de manera más efectiva su papel de banca pública de inversión y su función de inversor anticíclico (Fernández Martín, 2021).

3. LAS ACTIVIDADES DE FINANCIACIÓN BAJO MANDATOS

El tercer pilar del modelo de negocio de BEI reposa sobre las actividades en el marco de los denominados «mandatos». En general, el concepto de mandatos corresponde a acuerdos bilaterales entre la Unión o los Estados miembros, como mandantes, por medio de los cuales se confía la ejecución de recursos presupuestarios al BEI, como mandatario o socio ejecutante, en el marco de una iniciativa que persigue la consecución de un objetivo de interés público en consonancia con las prioridades y políticas de la Unión.

Los mandatos constituyen una indispensable fuente de recursos para movilizar y apalancar el capital del BEI, en especial, en relación con actividades de financiación que conllevan un riesgo mayor del que podría asumirse

⁵⁸ Art. 18, apdo. 2, de los Estatutos.

⁵⁹ *Ibid.*

con recursos propios. A modo de esquema general, los mandatos del BEI requieren la concurrencia de los siguientes elementos:

- Una base jurídica, bien de tipo europeo o nacional, o ambas, que prevea la delegación de recursos presupuestarios al BEI.
- Un acuerdo bilateral entre el BEI y el mandante, que establezca el marco de actividades que se encomiendan al BEI, incluidas las responsabilidades y obligaciones de cada una de las partes, las condiciones de elegibilidad de las inversiones, la duración del mandato, el período de aprobación de operaciones, o la asignación de riesgos.
- Un sistema de gobernanza del mandato para la asignación de los recursos, generalmente en la forma de un órgano que tome decisiones, bien en el marco de reuniones específicas o través de procedimiento escrito, en relación con propuestas de inversiones.
- La gestión y ejecución de los recursos presupuestarios aguas abajo, es decir, la celebración de contratos por parte del BEI con los beneficiarios e intermediarios de las operaciones del mandato de acuerdo con las obligaciones del BEI aguas arriba de cara al mandante.
- Las actividades de control y monitoreo en relación con la ejecución de los recursos, incluyendo estudios sobre el impacto y adicionalidad de las operaciones, así como la preparación de informes para los mandantes.

Más en detalle, los mandatos del BEI podrían categorizarse de acuerdo con distintas matrices, a saber:

- Cabría diferenciarlos de acuerdo con el mandante, que es generalmente la Unión, representada por la Comisión, o los Estados miembros, actuando sea de manera individual a través de un mandato bilateral, sea de manera conjunta a través de un fondo fiduciario con múltiples Estados miembros como mandantes.
- Cabría distinguirlos en consideración de su ámbito geográfico, en cuyo caso diferenciaríamos entre mandatos dentro de la Unión, que llevan a cabo inversiones dentro del territorio de los Estados miembros, mandatos en relación con un Estado miembro específico, que circunscriben sus actividades a ese territorio en cuestión, o mandatos fuera de la Unión, que persiguen la consecución de objetivos a nivel global en diferentes regiones del mundo. En sus actividades de financiación fuera de la Unión, el BEI actúa en la mayoría de los casos en el marco de un mandato.
- Podrían clasificarse de acuerdo con la asunción del riesgo por parte del BEI: en algunos mandatos el Banco se beneficia de una garantía

de los mandantes si bien una parte del riesgo de las operaciones es asumida por el BEI, mientras que en otros el mandante asume los riesgos de las operaciones, quedando el BEI exento de riesgo financiero. Como vertiente conexas, podría diferenciarse igualmente entre los mandatos basados en una garantía como respaldo financiero no desembolsado, o los que generan una transferencia anticipada de fondos en efectivo.

- Podríamos atenernos a las inversiones que se llevan a cabo, en cuyo caso señalaríamos que existen mandatos que ejecutan instrumentos financieros como préstamos o garantías, o mandatos que ejecutan subvenciones o actividades de asistencia técnica.
- Sería posible agruparlos de acuerdo con el objetivo que persiguen, que puede ser bien específico o transversal. En la categoría de mandatos con objetivos específicos, señalaríamos como ejemplos el European Guarantee Fund in Response to Covid-19 (EGF), que perseguía atajar las consecuencias económicas de la COVID en tanto aquejaban a las pymes en Europa, o el EU for Ukraine Fund (EU4U), que permite llevar a cabo inversiones en Ucrania para facilitar el acceso a la financiación tras la guerra iniciada por Rusia. Bajo la rúbrica de mandatos de tipo general o transversal, podríamos tomar como ejemplo el mandato InvestEU, que tiene como objetivo estimular inversiones en diferentes sectores clave de la economía europea.

Estas categorías se entremezclan entre sí, creando un abanico amplio de combinaciones que generan diferentes perfiles de mandatos encomendados al BEI, así como diversas cuestiones jurídicas de interés, cuyo análisis detallado requeriría otro artículo.

El «modelo de negocio» de mandatos ha sido y es muy exitoso: el BEI es el socio de referencia de la Comisión para la ejecución del presupuesto de la Unión en el marco de mandatos y colabora estrechamente con múltiples Estados miembros en la gestión y ejecución de iniciativas variadas que movilizan fondos estatales. No obstante, la proliferación de mandatos ha hecho que la gestión sea particularmente compleja, en especial dada la existencia de un panorama fragmentado en el que conviven múltiples mandatos diferentes, con diferentes marcos contractuales, obligaciones, recursos disponibles, y obligaciones de información granular y control. En la actualidad, únicamente en relación con el presupuesto de la Unión, el Grupo BEI gestiona alrededor de 50 mandatos bajo el modelo de «gestión indirecta» y 87 mandatos en «gestión compartida». Esto conlleva la obligación de preparar alrededor de 440 informes granulares para la Comisión, solamente en relación con los mandatos.

En este contexto, el Grupo BEI y la Comisión se han propuesto llevar a cabo una ambiciosa agenda de simplificación, optimización y consolidación de mandatos con el objetivo de crear un panorama más consolidado, simple y eficiente, lo que reducirá la carga administrativa del Grupo BEI y de la Comisión, desbloqueará recursos adicionales, que podrán ser invertidos en beneficio de la consecución de los objetivos y prioridades de la Unión, y facilitará el acceso a la financiación de la Unión (Calviño Santamaría, 2024a)⁶⁰. La simplificación de los mandatos del BEI enlaza con el objetivo más amplio de simplificar el funcionamiento de la UE y reducir la carga administrativa que pueda frenar la inversión en proyectos (Calviño Santamaría, 2024b).

Dadas las diferencias y características propias, conviene añadir unas pinceladas adicionales en relación con los mandatos del BEI a cargo del presupuesto de la Unión, por un lado, y los mandatos a cargo de los presupuestos nacionales, por el otro.

3.1. Los mandatos del BEI a cargo del presupuesto de la Unión

La observación de los mandatos del BEI constituye, necesariamente, un ejercicio de análisis a través de capas, o círculos concéntricos. Dentro de los mandatos que el BEI gestiona con cargo al presupuesto de la Unión, podemos diferenciar, siguiendo las categorías del Reglamento Financiero, entre la «gestión indirecta» dentro de la Unión, los instrumentos financieros descentralizados dentro de la Unión (bien en «gestión compartida» o en «gestión directa»), y la «gestión indirecta» fuera de la Unión.

3.1.1. Gestión indirecta dentro de la Unión

La gestión indirecta permite a la Comisión, autoridad ejecutiva de la UE, delegar competencias de ejecución del presupuesto de la Unión en terceros entre los que el Reglamento Financiero menciona expresamente al BEI o al FEI, o a ambos cuando actúen como Grupo BEI. En estos casos la Comisión y el BEI acuerdan de manera bilateral la transferencia de los fondos asignados

⁶⁰ En el momento de escribir estas líneas, y como consecuencia de la cooperación estrecha entre la Comisión y el BEI, la Comisión ha propuesto un reglamento por el que se modifica la base jurídica del principal mandato del BEI dentro de la Unión, InvestEU, a efectos de reforzar su eficiencia y simplificar requisitos; véase propuesta de Reglamento por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2015/1017, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695 y (UE) 2021/1153 en lo que respecta al aumento de la eficiencia de la garantía de la UE con arreglo al Reglamento (UE) 2021/523 y a la simplificación de los requisitos de información.

al programa de gestión indirecta que el BEI lleva a cabo por cuenta de la Unión según los criterios de elegibilidad y obligaciones acordadas.

Para dar perspectiva, el mandato insignia del Marco Financiero Plurianual (MFP) previo, que cubría el período 2014-2020, era el llamado Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE). Bajo el FEIE, los recursos presupuestarios de la Unión se invirtieron para complementar y apalancar las financiaciones del BEI y a su vez catalizar bajo el principio de adicionalidad la inversión privada en proyectos que respondían a los objetivos estratégicos de la Unión. El FEIE era el pilar principal del Plan de Inversiones para Europa, conocido igualmente como Plan Juncker.

En el MFP actual, es decir, el que se extiende durante el período 2021-2027, el programa InvestEU es el sucesor del FEIE y responde a una estructura similar. La base jurídica es el Reglamento relativo al Programa InvestEU (Reglamento InvestEU)⁶¹, que encomienda a la Unión en su art. 13, apdo. 4, formalizar un acuerdo con el Grupo BEI para la concesión de una garantía presupuestaria por valor del 75 % de la garantía total del programa bajo el denominado compartimiento de la UE.

Como vimos, desde el punto de vista jurídico, en virtud de su autonomía institucional y jurídica y salvo excepciones bien definidas, un reglamento de la Unión no puede obligar directamente al BEI sin la previa aprobación de sus órganos de decisión. Por ello, el Reglamento InvestEU se limita a autorizar a la Comisión a celebrar un acuerdo con el Grupo BEI en el que, eso sí, han de reflejarse las condiciones de la base jurídica. Tras su aprobación por el Consejo de Administración del BEI, el acuerdo se firmó en marzo de 2022 (Acuerdo InvestEU) y en él se reflejan las condiciones relevantes contenidas en el Reglamento InvestEU, así como las precisiones y disposiciones adicionales para su ejecución.

El capítulo III del Reglamento InvestEU dispone en detalle los principios de la colaboración entre la Comisión y el Grupo BEI, codificados a través del Acuerdo InvestEU. Se prevé así, entre otros, que la garantía de la Unión sea una garantía general irrevocable, incondicional y a primera demanda prestada por el presupuesto de la Unión en favor del Grupo BEI. Su cobertura es parcial en tanto que cubre los tramos de riesgo acordados en los diferentes tipos de operaciones de financiación del Grupo BEI bajo el mandato. Con ello se busca aumentar la capacidad de absorción de riesgos por parte del Grupo BEI y permitirle incrementar sus inversiones en los sectores de mayor riesgo, que son objetivo del Programa InvestEU.

⁶¹ Reglamento (UE) 2021/523 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de marzo de 2021, por el que se establece el Programa InvestEU (DO L 107 de 26.3.2021, p. 30).

3.1.2. Instrumentos financieros descentralizados dentro de la Unión

En cuanto a los instrumentos financieros descentralizados, se trata de una modalidad particular de la llamada «gestión compartida» de fondos estructurales entre Comisión y los Estados miembros. Su estructura replica la de fondos de inversión tradicionales, con el capital de inversión siendo provisto por los fondos estructurales adjudicados a las autoridades nacionales (a los que se añaden a menudo contribuciones presupuestarias nacionales) y en los que el BEI actúa únicamente como gestor y no como inversor directo. Se documentan como acuerdos bilaterales entre los Estados miembros (o regiones en su caso) y el BEI por los que las autoridades nacionales mandatan al BEI la responsabilidad de la gestión de los fondos.

Una variante más reciente, y de mayor visibilidad, de este tipo de instrumentos descentralizados la representan los Mecanismos de Recuperación y Resiliencia (MRR) nacionales, que constituyen un elemento fundamental del programa NextGenerationEU⁶². Al contrario de otros instrumentos descentralizados, los MRR nacionales se ejecutan formalmente a través de «gestión directa»⁶³ por parte de la Comisión, aunque las dinámicas no distan mucho de las de los instrumentos descentralizados ejecutados a través de «gestión indirecta» (Vento Sánchez, 2024).

En el marco de los MRR nacionales, el BEI ha celebrado acuerdos con España, Grecia, Italia y Rumanía para la ejecución de instrumentos financieros en estos países. Un análisis más detallado de las características jurídicas de estas intervenciones, que están en proceso de ejecución, queda fuera del objeto de este trabajo.

3.1.3. Gestión indirecta fuera de la Unión

Debido a que su perfil de riesgo no encajaría en la política de riesgos ordinaria del BEI, muchos de los proyectos de financiación fuera de la Unión solo pueden ser financiados por el BEI con los fondos o las garantías de la Unión o de los Estados miembros. Es decir, a través de un mandato.

⁶² El programa NextGenerationEU fue establecido por el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 (DO L 433I de 22.12.2020, p. 23).

⁶³ Art. 8 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

El programa de la Unión Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Territorial (NDICI, por sus siglas en inglés), aprobado en el MFP actual, también conocido como Europa Global, unifica la mayoría de los instrumentos de cooperación exterior de la UE. Fue formalizado a través de la aprobación, en 2021, del Reglamento correspondiente (Reglamento NDICI)⁶⁴ y tiene como objetivo defender y promover los valores, principios e intereses fundamentales de la Unión en el mundo.

El Reglamento NDICI constata que «habida cuenta de su papel en virtud de los Tratados y de su experiencia en las últimas décadas a la hora de apoyar las políticas de la Unión, el BEI debe seguir siendo un socio natural de la Comisión en la ejecución de las operaciones en el marco de la Garantía de Acción Exterior»⁶⁵. Así pues, el Reglamento NDICI reserva para el BEI la ejecución de varias áreas de inversión, o «ventanillas», asignándole un volumen de financiación indicativo⁶⁶. Precisa, igualmente, que el BEI gozará de la exclusividad, en el marco de NDICI, de operaciones en el sector público con riesgo soberano.

El desarrollo de las disposiciones del Reglamento NDICI en relación con el BEI ha dado lugar a varios acuerdos con la Comisión, atendiendo a las especificidades de las diferentes ventanillas. Sería muy prolijo describir los múltiples acuerdos en este marco, por lo que cabe mencionar, como ejemplos, la «ventanilla 1», para operaciones con el sector público con riesgo soberano, o la «ventanilla 4», para operaciones en el sector privado en los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) (Garayo Orbe *et al.*, 2023).

A pesar de que el programa NDICI de la Unión aspiraba a consolidar el abanico de diferentes instrumentos financieros previos, el panorama contractual en relación con los mandatos BEI continúa estando fuertemente fragmentado. Esto contrasta con el escenario dentro de la Unión, donde el mandato del BEI por parte de la Comisión se regula fundamentalmente a través del Acuerdo InvestEU. Sería deseable que, en el MFP post-2027, y por coherencia con las aspiraciones de simplificación, optimización y consolidación de mandatos, el marco contractual entre la Comisión y el BEI en relación con los mandatos fuera de la Unión se simplificara significativamente, en la dirección apuntada por el modelo unificado de InvestEU. El devenir de las siempre complejas negociaciones de un nuevo MFP revelará el resultado.

⁶⁴ Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de junio de 2021, por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global (DO L 209 de 14.6.2021, p. 1).

⁶⁵ Reglamento NDICI, considerando 63.

⁶⁶ Art. 36 del Reglamento NDICI.

En aras de la exhaustividad, cabe añadir una referencia al Acuerdo de Samoa⁶⁷. Como su predecesor de Cotonú⁶⁸, aunque con varias diferencias, el Acuerdo de Samoa contiene los términos y condiciones en los que se encuadran las operaciones y actividades del BEI en los países signatarios en la región ACP. En concreto, establece los privilegios e inmunidades de los que gozará el BEI en sus inversiones en los países signatarios. Así, el Acuerdo de Samoa confirma el reconocimiento de la personalidad jurídica del BEI para actuar en el territorio de los Estados signatarios, las exenciones fiscales y de cualquier control de cambios a sus actividades financieras, y la no aplicación de las normativas nacionales que regulan actividades bancarias o financieras. El marco general evita la necesidad de acuerdos bilaterales de inversión entre los países en cuestión con el BEI.

3.2. Los mandatos del BEI a cargo de los presupuestos de los Estados miembros

En la sección anterior se han abordado únicamente los mandatos con cargo al presupuesto de la UE. No obstante, el BEI gestiona y ejecuta igualmente mandatos con base en los presupuestos nacionales de los Estados miembros.

El formato es similar a los mandatos de la Unión. El Estado miembro, bien de manera individual o coordinada con otros Estados miembros, celebra un acuerdo de mandato con el BEI a través del cual recursos presupuestarios nacionales se ponen a disposición del BEI para llevar a cabo inversiones en proyectos que respondan a los objetivos políticos perseguidos. Estos mandatos con los Estados miembros toman la forma, generalmente, de fondos fiduciarios.

Desde el año 2017, el BEI cuenta con una plataforma común para fondos fiduciarios: la Plataforma de Asociaciones de Fondos, o Partnership Platform for Funds (Plataforma), que proporciona normas homogéneas aplicables a los diferentes fondos fiduciarios del BEI, sujeto a las excepciones y detalles que los Estados miembros y el BEI consideren oportuno acordar en relación con cada fondo fiduciario en cuestión.

⁶⁷ Acuerdo de asociación entre la UE y sus Estados miembros, por una parte, y los miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por otra (DO L 286 de 28.12.2023, p. 1).

⁶⁸ Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 (DO L 317 de 15.12.2000, p. 3).

A pesar de tener su propia gobernanza y procedimientos de decisión, los fondos fiduciarios, como el resto de mandatos del BEI (salvo contadas excepciones), no constituyen una entidad con personalidad jurídica propia, sino un marco contractual entre el BEI y el Estado miembro en cuestión.

Requeriría un análisis extenso describir todos los fondos fiduciarios gestionados por el BEI⁶⁹, por lo que nos limitamos a señalar que actualmente existen más de doce fondos fiduciarios en activo, que cuentan con un amplio abanico de Estados miembros contribuyentes y que se han puesto en funcionamiento, como se explicará en la sección siguiente, en respuesta a emergencias políticas y económicas específicas, como la pandemia de la COVID o la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania.

Los mandatos con base en los presupuestos nacionales ilustran asimismo la actuación del BEI en un marco de ambivalencia. En esta área, el BEI no solo lleva a cabo actividades financieras aportando valor añadido técnico y servicios bancarios. Al facilitar e impulsar la puesta en común de presupuestos nacionales de diferentes Estados miembros fuera del presupuesto de la Unión, pero en beneficio de un objetivo común de la Unión, como sostener el tejido económico en Ucrania (fondo fiduciario EU4Ukraine) o atajar las devastadoras y centrífugas inercias de la pandemia COVID dentro de la Unión (fondo fiduciario European Guarantee Fund), el BEI estimula a los Estados miembros a recorrer la senda de mayor integración europea, apuntando a la clave de bóveda que preside los Tratados: avanzar hacia una «unión cada vez más estrecha»⁷⁰.

V. EL BEI COMO CORREA DE TRANSMISIÓN DE LAS PRIORIDADES Y OBJETIVOS DE LA UNIÓN

Como se ha mencionado, el BEI pone su capacidad de inversión al servicio de políticas de la Unión, en particular políticas anticíclicas y anticrisis, mostrando una notable agilidad para responder a las urgencias que castigan a la Unión. Esta sección describe brevemente algunas de las más destacadas prioridades adoptadas por el Grupo BEI y su articulación jurídica en apoyo de las políticas de la Unión. Estos ejemplos ilustran de manera adecuada, aunque irremediabilmente incompleta, la consecución de la misión del BEI.

⁶⁹ Véase una descripción general en el informe BEI *Trust Funds in Action*, 2023. Disponible en: <https://is.gd/aG08ho>.

⁷⁰ Art. 1 TUE.

1. EL BEI COMO BANCO DEL CLIMA

La ambición «verde» del BEI y su compromiso con los objetivos del Acuerdo de París cristalizaron con la aprobación por parte del Consejo de Administración de la nueva Política de Financiación del Sector de la Energía de noviembre de 2019 (Fernández Martín, 2024)⁷¹. En ella, el BEI se comprometió a abandonar la financiación de proyectos en el sector de la energía que fueran dependientes del uso de combustibles fósiles. Tal decisión, calificada de visionaria e incluso revolucionaria en los mercados financieros, hizo del BEI el primer banco en anunciar el abandono de tales sectores.

Fue también en ese momento cuando se acuñó el sobrenombre de «Banco del Clima» para referirse al BEI, toda vez que abanderó la lucha contra el cambio climático como la prioridad de sus políticas de inversión. Este objetivo ha sido desarrollado en numerosas políticas internas, incluyendo la Hoja de Ruta del Banco del Clima adoptada en noviembre de 2020 o el llamado Marco PATH, aprobado en octubre de 2021, que introduce medidas para incitar y apoyar a los clientes privados y a los intermediarios en su camino de adaptación a las exigencias de los Acuerdos de París.

El Banco del Clima abre brecha verde, igualmente, en los mercados de capitales. Como emisor, el BEI fue la institución pionera en lanzar al mercado en 2007 bonos verdes y de acción climática, esto es, instrumentos emitidos con el compromiso contractual de que los recursos obtenidos se utilizarán en la financiación de proyectos que cumplan con requisitos medioambientales de mitigación del cambio climático, tales como energías renovables, eficiencia energética o transporte limpio. Estos bonos, al igual que las emisiones estándares, se ajustan a las disposiciones aplicables a la emisión de instrumentos financieros en los mercados en cuestión y están sujetos a normas de transparencia, seguimiento contable y control de los órganos de supervisión financiera competentes, así como al siempre estricto marcaje de los inversores que los contratan.

Sirva de ejemplo mencionar que en abril de 2025 el BEI emitió un tipo de bono, denominado Climate Awareness Bond, conforme con el Reglamento sobre los bonos verdes europeos⁷² por un valor de 3000 millones de euros que

⁷¹ Política de Financiación del Sector de la Energía del BEI. Disponible en: <https://is.gd/uwtGHO>.

⁷² Reglamento (UE) 2023/2631 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, sobre los bonos verdes europeos y la divulgación de información opcional para los bonos comercializados como bonos medioambientalmente sostenibles y para los bonos vinculados a la sostenibilidad (DO L 2023/2631, de 30.11.2023).

recibió una entusiasta demanda de mercado con un nivel de sobresuscripción superior a trece veces el valor del bono⁷³.

2. LA RESPUESTA DEL BEI A LA PANDEMIA

El primer trimestre del año 2020 es difícil de olvidar: un virus que inicialmente se confiaba fuera pasajero se convirtió en una calamidad sanitaria, económica, política y humana a escala global que, además de cobrarse millones de vidas, proporcionó un severo castigo a la economía europea. Pero, como es bien sabido, Jean Monnet nos había anticipado que «Europa se forjará en las crisis y será la suma de las soluciones adoptadas». Así pues, en las primeras semanas del confinamiento, los servicios del BEI se pusieron manos a la obra y construyeron, junto con sus accionistas, es decir, los Estados miembros, un proyecto ambicioso para mantener a flote a las empresas europeas, particularmente a las pymes, que luchaban por sobrevivir por los efectos devastadores de la pandemia.

En mayo del 2020, es decir, tras un período de incubación de apenas tres meses, el Consejo de Administración del BEI aprobó el Fondo de Garantía Paneuropeo como respuesta a la crisis de la COVID-19 (Pan-European Guarantee Fund in response to COVID-19, EGF por sus siglas en inglés), un fondo fiduciario sobre la base de acuerdos de garantía otorgados por veintidós Estados miembros por un valor total de 24 400 millones de euros. El EGF, que es hasta el presente el mayor fondo fiduciario gestionado por el BEI, permitió al BEI y al FEI poner rápidamente a disposición de las pymes europeas préstamos, garantías, bonos de titulización de activos, capital y otros instrumentos financieros. Fue un instrumento innovador, que puso de relieve múltiples cuestiones jurídicas de interés, además de un éxito económico de impacto notable en la economía real europea.

La creación de EGF no fue, por supuesto, la única respuesta del BEI a la pandemia. El Banco desempeñó un papel crucial para mitigar sus efectos económicos y sanitarios a través de diferentes iniciativas, tanto dentro como fuera de la Unión, que llevaría mucho espacio glosar. Baste dar un ejemplo más: el BEI respaldó en junio de 2020, con un préstamo de 100 millones de euros, a la en aquel momento desconocida, ahora célebre, empresa alemana BioNTech, que lideró el desarrollo de la primera vacuna contra la COVID-19.

⁷³ Más detalles están disponibles en la nota de prensa del BEI: <https://is.gd/sk61ka>. Véase igualmente el discurso de Calviño Santamaría (2025). Como ejemplo reciente adicional, el BEI realizó la emisión de otro bono verde el 11 de junio de 2025 por valor de 5000 millones de euros, con un nivel de sobresuscripción superior a 10 veces el valor del bono; véase nota de prensa correspondiente del BEI: <https://is.gd/Pl3zIx>.

3. LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS EN UCRANIA

El BEI inició sus actividades financieras en Ucrania en 2007, respaldando, en coordinación con la Unión, los anhelos del pueblo ucraniano de una integración más estrecha con los valores abanderados por la Unión. Esta muy legítima aspiración de independencia e integración euroatlántica precipitó, en 2022, la injustificable guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. El BEI condenó de la forma más enérgica la invasión rusa y se movilizó de inmediato para desplegar su potencial financiero en defensa de la reconstrucción y prosperidad económica de Ucrania como país libre y soberano.

Así, el 4 de marzo de 2022, es decir, una semana más tarde del comienzo de la invasión, el Consejo de Administración del BEI aprobó un paquete de apoyo financiero inmediato por valor de 668 millones de euros, que se desembolsó en su totalidad igualmente en tiempo récord: un mes más tarde. Y es que el mito de la Europa lenta y burocrática dista mucho de la realidad, como estas actuaciones corroboran. El apoyo del BEI, que en la actualidad es posiblemente el principal aliado inversor del Gobierno ucraniano, no ha dejado de aumentar; en el momento de escribir este trabajo y desde el comienzo de la guerra de agresión, el BEI ha desembolsado 2200 millones de euros en Ucrania en proyectos de financiación.

Como en otras ocasiones, los mandatos de los Estados miembros y de la Unión han ayudado a movilizar y apalancar el capital del BEI, permitiéndole financiar actividades que conllevan un alto riesgo crediticio, inherente en este caso a financiar operaciones en un país que lucha por su independencia. Cabe resaltar dos mandatos en particular.

En primer lugar, el fondo fiduciario EU for Ukraine (EU4U), establecido por el BEI en 2023, que se nutre de contribuciones de dieciséis Estados miembros confiadas al BEI para financiar proyectos en Ucrania. El EU4U pone de relieve, de nuevo, la función del BEI como dinamizador de la integración europea, movilizandando recursos presupuestarios nacionales, adicionales al presupuesto de la Unión, para la consecución de un objetivo de la Unión.

En segundo lugar, la firma, en marzo del 2025, de un acuerdo de garantía con la Comisión en favor del BEI igualmente para financiar proyectos en Ucrania. Este mandato encuentra su base jurídica en el Reglamento del Mecanismo para Ucrania, que prevé que se confíe al BEI «dada su función en virtud de los Tratados»⁷⁴ una garantía para operaciones con contrapartes soberanas y contrapartes regionales o locales no comerciales en Ucrania.

⁷⁴ Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania (DO L 2024/792, de 29.2.2024), considerando 87.

4. LA FINANCIACIÓN DE ACTIVIDADES DE SEGURIDAD Y DEFENSA

No es necesario insistir en la renovada importancia estratégica de las actividades de seguridad y defensa en Europa en el actual contexto geopolítico. También es bien sabido que el BEI está llamado a desempeñar un papel clave acompañando a los Estados miembros y a la Unión en este desafío.

Es de esperar que la labor del BEI en este campo se extienda en un marco político, económico e industrial más amplio, cuyo análisis sosegado, especialmente desde el punto de vista jurídico, requiere una perspectiva de la que se carece en el momento que se escriben estas líneas. No obstante, conviene describir brevemente la reciente y decidida intensificación de las actividades de financiación del BEI en materia de seguridad y defensa.

En 2024, el Grupo BEI dobló el volumen de sus actividades de financiación en apoyo de la seguridad y defensa europeas, y se espera que en 2025 esta cifra se multiplique hasta niveles récord. En esta línea, tanto en 2024 como más recientemente el 21 de marzo de 2025, el Grupo BEI amplió los criterios de elegibilidad para la financiación de la industria y las infraestructuras europeas de seguridad y defensa, a fin de garantizar que las actividades excluidas se definan en un marco lo más limitado posible. Esta medida se tomó en consonancia con las conclusiones del Consejo Europeo de 6 de marzo de 2025.

Asimismo, el Consejo de Administración del BEI acordó integrar la Iniciativa Estratégica Europea de Seguridad (SESI) del BEI en un objetivo de política pública transversal y permanente del BEI. La financiación en este ámbito no estará sujeta a un límite máximo predefinido; se determinará anualmente en el Plan de Operaciones del Grupo BEI⁷⁵.

Estas medidas permitirán al Grupo BEI responder con eficacia a las necesidades de financiación, salvaguardando al mismo tiempo sus operaciones y sólida posición financiera. Se facilitan así proyectos e inversiones en ámbitos como protección de las fronteras terrestres, movilidad militar, infraestructuras críticas, transporte militar, espacio, ciberseguridad, tecnologías contra interferencias digitales, sistemas de radar, equipos e instalaciones militares, drones, protección contra riesgos biológicos y de las infraestructuras marinas, materias primas fundamentales e investigación⁷⁶.

El BEI ha creado además una «ventanilla única» en el ámbito de seguridad y defensa, que actúa como punto de entrada para los clientes y partes intere-

⁷⁵ Véase, para más detalles, esta nota de prensa del BEI: <https://is.gd/992M9I>.

⁷⁶ Véase igualmente esta nota de prensa del BEI: <https://is.gd/kVrCAv>.

sadas, ofreciendo asistencia especializada para agilizar los procesos y el despliegue de la financiación⁷⁷.

Con estas iniciativas, el BEI persigue facilitar las inversiones destinadas al fortalecimiento de las capacidades industriales de defensa europeas al tiempo que se promueven las sinergias con los Estados miembros, los bancos nacionales de fomento, el sector privado y otros grupos de interés⁷⁸.

El BEI desempeña, en definitiva, un importante papel en el apoyo a la política de defensa y seguridad de la Unión, proporcionando financiación y movilizandoinversión adicional para reforzar la autonomía estratégica y la resiliencia europea (Parlamento Europeo, 2025). El BEI está abordando el desafío con ambición, no solo en términos de volumen y alcance, sino también desde una perspectiva integral, ofreciendo soluciones complementarias a otros actores.

VI. REFLEXIÓN FINAL

Una aproximación jurídica a la misión y el funcionamiento del BEI exige destacar su naturaleza híbrida o ambivalente, enraizada en los Tratados y reconocida por el TJUE. El carácter ambivalente se manifiesta en al menos tres dualidades entrelazadas:

- La dualidad entre organismo con misión de interés general a la par que institución financiera multilateral con credibilidad intacta en los mercados de capitales que actúa conforme a criterios de mercado.
- La dualidad entre recibir una encomienda de carácter instrumental bajo el derecho primario, es decir, la de contribuir a la consecución de los objetivos y prioridades de la Unión, al mismo tiempo que, por medio de su estructura y recursos propios, el BEI goza de una autonomía e independencia formal y efectiva.
- La dualidad entre integración supranacional, como organismo de la Unión que actúa en su interés y en consonancia estructural con la Comisión Europea, e integración intergubernamental, como banco cuyos únicos accionistas son los Estados miembros, que designan sus órganos de decisión.

Por su condición ambivalente, el BEI actúa como verdadera punta de lanza de los objetivos estratégicos de la Unión, es decir, como brazo finan-

⁷⁷ Se puede acceder a la ventanilla única de seguridad y defensa a través de este enlace: <https://is.gd/Mtq3T4>. Véase igualmente Parlamento Europeo (2025).

⁷⁸ Véase nota de prensa del BEI, *op. cit.*, nota 75.

ciero de la Unión. Por un lado, como organismo de la Unión con una misión de interés general, en coordinación con la Comisión y los Estados miembros, el BEI se adapta y da respuesta a las sucesivas crisis y apremios que inexorablemente aquejan a la Unión y sus Estados miembros. Por el otro lado, en tanto que la mayor institución financiera multilateral del mundo, dotada de recursos propios en un marco de autonomía formal y efectiva, beneficiándose de la máxima calificación crediticia posible, el BEI accede a los mercados internacionales de capitales en condiciones óptimas, trasladando ese beneficio a la amplia gama de proyectos financiados tanto dentro como fuera de la Unión.

Como consecuencia de esta naturaleza híbrida, el BEI está inevitablemente llamado a navegar las aguas fronterizas y procelosas de las finanzas internacionales y de las prioridades estratégicas públicas, una travesía que transita, hasta la fecha, con pericia, merced en parte al marco jurídico forjado en los tratados fundacionales de la Unión y único entre las instituciones financieras multilaterales. Visto el volumen de su balance y reciente crecimiento, que probablemente hacen del BEI una entidad financiera sistémica, el estricto respeto y obediencia al marco jurídico que lo rige, así como su control por parte no solo del TJUE, sino también por parte de los prestatarios, inversores y la sociedad civil, constituyen una garantía esencial y necesaria para que la travesía del BEI continúe siendo, si no apacible, al menos segura y con destino a buen puerto.

Bibliografía

- Banco Europeo de Inversiones. (2018). *Best banking practice guiding principles*. Luxembourg: European Investment Bank. Disponible en: <https://is.gd/sMRJl1>.
- Banco Europeo de Inversiones. (2019). *European Investment Bank energy lending policy*. Luxembourg: European Investment Bank. Disponible en: <https://is.gd/uwtGHO>.
- Banco Europeo de Inversiones. (2020). *The European Investment Bank Group Climate Bank Roadmap 20212025*. Luxembourg: European Investment Bank. Disponible en: <https://is.gd/j2fP7B>.
- Banco Europeo de Inversiones. (2021). *Tripartite Agreement between the European Commission, the European Court of Auditors and the European Investment Bank*. Luxembourg: European Investment Bank. Disponible en: <https://is.gd/tBBbq1>.
- Banco Europeo de Inversiones. (2023a). *Reglamento Interno del Banco Europeo de Inversiones*. Luxembourg: European Investment Bank. Disponible en: <https://is.gd/akz3Pm>.
- Banco Europeo de Inversiones. (2023b). *Trust Funds in Action*. Luxembourg: European Investment Bank. Disponible en : <https://is.gd/aG08ho>.

- Banco Europeo de Inversiones. (2024). *European Investment Bank Group Product catalogue*. Luxembourg: European Investment Bank. Disponible en: <https://is.gd/C6WQEQ>.
- Banco Europeo de Inversiones. (2025a). El Banco Europeo de Inversiones intensifica la financiación para la seguridad y la defensa europeas y las materias primas críticas. *European Investment Bank*, 21-03-2025. Disponible en: <https://is.gd/992M9I>.
- Banco Europeo de Inversiones. (2025b). European Investment Bank's inaugural bond under European Green Bond Standard - EUR 3bn benchmark. *European Investment Bank*, 2-04-2025. Disponible en: <https://is.gd/6R2GFM>.
- Banco Europeo de Inversiones. (2025c). *Financial Report 2024*. Luxembourg: European Investment Bank. Disponible en: <https://is.gd/A7PsoJ>.
- Banco Europeo de Inversiones. (2025d). European Investment Bank returns to the market with a record-breaking EUR 5bn 10-year Climate Awareness EARN benchmark. *European Investment Bank*, 11-06-2025. Disponible en: <https://is.gd/nOIYsd>.
- Banco Europeo de Inversiones. (2025e). El Banco Europeo de Inversiones triplica la financiación a los bancos para proporcionar liquidez a las pymes de la cadena de suministro de la industria europea de defensa, y firma un primer acuerdo con Deutsche Bank. *European Investment Bank*, 11-06-2025. Disponible en: <https://is.gd/kVrCAv>.
- Calviño Santamaría, N. (2024a). Lessons learnt from the current European Union long-term budget. *Intervención ante la comisión de control presupuestario del Parlamento Europeo*. Disponible en: <https://is.gd/ek57Y7>.
- Calviño Santamaría, N. (2024b). Europa en un mundo en cambio. *El Periódico*, 15-12-2024. Disponible en: <https://is.gd/64uGiX>.
- Calviño Santamaría, N. (2025). Discurso en la Universidad de Georgetown. *Intervención en las Reuniones de Primavera 2025 del Grupo del Banco Mundial y el FMI*. Disponible en: <https://is.gd/TBfSor>.
- Comisión Europea. (2016). *Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: <https://is.gd/mQxSxS>.
- Comisión Europea. (2025a). *Brújula para la competitividad*. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: <https://is.gd/miE10Z>.
- Comisión Europea. (2025b). *Comunicación de la Comisión Europea sobre el Pacto Industrial Limpio*. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: <https://is.gd/yZUNII>.
- Comisión Europea y Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. (2025). *Libro Blanco sobre Defensa Europea: Preparación para 2030*. Comisión Europea, 19-3-2025. Disponible en: <https://is.gd/l3Vtd4>.
- Consejo Europeo. (2025). *Conclusiones del Consejo Europeo en relación con las actividades de seguridad y defensa en Europa*. Bruselas: Consejo Europeo. Disponible en: <https://is.gd/hddbNb>.

- Coppolaro, L. y Kavvadia, H. (2022). A bank, not a fund. En L. Coppolaro y H. Kavvadia (eds.). *Deciphering the European Investment Bank: History, Politics, and Economics* (pp. 15-32). Oxfordshire: Routledge.
- Draghi, M. (2024). *A competitiveness strategy for Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://is.gd/t1SSeE>.
- Fernández Martín, J. M. (2001). Banco Europeo de Inversiones: el papel de España en la ampliación de la UE. *Economía Exterior*, 18, 67.
- Fernández Martín, J. M. (2021). El Banco Europeo de Inversiones: el banco público de la Unión Europea. En J. A. Ureña Salcedo (dir.). *La banca pública de inversión, promoción o fomento en Europa* (pp. 51-86). Madrid: Iustel.
- Fernández Martín, J. M. (2024). El Banco Europeo de Inversiones: El Banco del Clima. En J. A. Ureña Salcedo (dir.). *Banca sostenible, verde, social y con renovada gobernanza* (pp. 35-58). Madrid: La Ley.
- Garayo Orbe, I., Valle Muñoz, S. y Suanzes Fernández de Salamanca, V. (2023). European Investment Bank Global: La nueva sucursal para canalizar la financiación del desarrollo del Banco Europeo de Inversiones. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, 3158, 21-40. Disponible en: <https://doi.org/10.32796/bice.2023.3158.7586>.
- Käser, J. (1984). The European Investment Bank: its role and place within the European Community system. *Yearbook of European Law*, 4 (1), 303-325. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/yel/4.1.303>.
- Letta, E. (2024). *Much more than a market*. Brussels: European Council. Disponible en: <https://is.gd/lkHWFm>.
- Parlamento Europeo. (2025). *Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de mayo de 2025, sobre el control de las actividades financieras del BEI*. Bruselas: Parlamento Europeo. Disponible en: <https://is.gd/Vr2638>.
- Steiner, E. (1981). Lawyers, judges, and the making of a transnational Constitution. *American Journal of International Law*, 75 (1), 1-27. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2201413>.
- Unwin, B. (2016). *With respect, Minister: a view from inside Whitehall*. London: I. B. Tauris. Disponible en: <https://doi.org/10.5040/9781350989795>.
- Vento Sánchez, C. (2024). El Banco Europeo de Inversiones (BEI) - La gestión de fondos NextGenerationEU (NGEU). En J. R. Couso Pascual (dir.). *IV Congreso Nacional de Derecho Bancario* (pp. 217-227). Valencia: Tirant lo Blanch.