

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

En el asunto C-11/00,

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

parte demandante,

apoyada por

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

por

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

y por

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

partes coadyuvantes,

* Lengua de procedimiento: francés.

contra

Banco Central Europeo, representado por el Sr. A. Sáinz de Vicuña y la Sra. C. Zilioli, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. A. Dashwood, Barrister, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión 1999/726/CE del Banco Central Europeo, de 7 de octubre de 1999, sobre prevención del fraude (BCE/1999/5) (DO L 291, p. 36),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

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

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

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 3 de julio de 2002, en la que la Comisión estuvo representada por el Sr. M. Petite, en calidad de agente; el Reino de los Países Bajos, por el Sr. N. Bel, en calidad de agente; el Parlamento, por los Sres. J. Schoo y H. Duintjer Tebbens; el Consejo, por la Sra. J. Aussant y los Sres. F. van Craeynest y F. Anton, y el Banco Central Europeo, por el Sr. A. Sáinz de Vicuña y la Sra. C. Zilioli, asistidos por el Sr. A. Dashwood;

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

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de enero de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas solicitó, con arreglo al artículo 230 CE, la anulación de la Decisión 1999/726/CE del Banco Central Europeo, de 7 de octubre de 1999, sobre prevención del fraude (BCE/1999/5) (DO L 291, p. 36; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).
- 2 Mediante autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2000, se admitió la intervención del Reino de los Países Bajos, del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

Marco jurídico

Derecho primario

3 A tenor del artículo 2 CE:

«La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.»

4 Según el artículo 4 CE:

«1. Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de los Estados miembros y de la Comunidad incluirá, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado, la adopción de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, y que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia.»

2. Paralelamente, en las condiciones y según el ritmo y procedimientos previstos en el presente Tratado, dicha acción implicará la fijación irrevocable de tipos de cambio con vistas al establecimiento de una moneda única, el ecu, la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política económica general de la Comunidad, de conformidad con los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

3. Dichas acciones de los Estados miembros y de la Comunidad implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable.»

5 El artículo 8 CE dispone lo siguiente:

«Con arreglo a los procedimientos previstos en el presente Tratado, se crean un Sistema Europeo de Bancos Centrales (denominado en lo sucesivo, “SEBC”) y un Banco Central Europeo (denominado en lo sucesivo, “BCE”), que actuarán dentro de los límites de las atribuciones que les confieren el presente Tratado y los Estatutos del SEBC y del BCE anejos (denominados en lo sucesivo, “Estatutos del SEBC”).»

6 El artículo 105 CE, apartados 1 a 4, prevé:

«1. El objetivo principal del SEBC será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios establecidos en el artículo 2. El SEBC actuará con arreglo al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia,

fomentando una eficiente asignación de recursos de conformidad con los principios expuestos en el artículo 4.

2. Las funciones básicas que se llevarán a cabo a través del SEBC serán:

- definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad;
- realizar operaciones de divisas coherentes con las disposiciones del artículo 111;
- poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros;
- promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

[...]

4. El BCE será consultado:

- sobre cualquier propuesta de acto comunitario que entre en su ámbito de competencia;

[...]»

7 El artículo 108 CE dispone lo siguiente:

«En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan el presente Tratado y los Estatutos del SEBC, ni el BCE, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones y organismos comunitarios, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones y organismos comunitarios, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del BCE y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones.»

8 A tenor del artículo 280 CE, apartados 1 y 4:

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

[...]

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

9 El artículo 287 CE dispone lo siguiente:

«Los miembros de las instituciones de la Comunidad, los miembros de los comités, así como los funcionarios y agentes de la Comunidad estarán obligados, incluso después de haber cesado en sus cargos, a no divulgar las informaciones que, por su naturaleza, estén amparadas por el secreto profesional y, en especial, los datos relativos a las empresas y que se refieran a sus relaciones comerciales o a los elementos de sus costes.»

10 Los Estatutos del SEBC figuran en un Protocolo anejo al Tratado CE. Su artículo 12.3 prevé:

«El Consejo de Gobierno adoptará el reglamento interno que determinará la organización interna del BCE y de sus órganos rectores.»

11 El artículo 27 de los Estatutos del SEBC, que lleva por título «Auditoría», dispone lo siguiente:

«27.1. Las cuentas del BCE y de los bancos centrales nacionales serán controladas por auditores externos independientes, recomendados por el Consejo de Gobierno y aprobados por el Consejo. Los auditores tendrán plenos poderes para examinar todos los libros y cuentas del BCE y de los bancos centrales nacionales, así como para estar plenamente informados acerca de sus transacciones.»

27.2. Las disposiciones del artículo 248 del Tratado sólo se aplicarán a un examen de la eficacia operativa de la gestión del BCE.»

- 12 El artículo 36.1 de los Estatutos del SEBC prevé:

«El Consejo de Gobierno, a propuesta del Comité Ejecutivo, establecerá las condiciones de contratación del personal del BCE.»

Derecho derivado

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

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

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

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

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

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

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

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

16 El artículo 4 de la Decisión prevé:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

20 El Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO L 136, p. 1), fue adoptado sobre la base del artículo 280 CE.

21 Los cuatro primeros considerandos de dicho Reglamento enuncian lo siguiente:

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

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

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

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

22 El séptimo considerando del Reglamento nº 1073/1999 precisa que, «habida cuenta de la necesidad de intensificar la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de las Comunidades, la [OLAF] debe poder efectuar investigaciones internas en todas las instituciones, órganos u organismos creados por los Tratados CE y Euratom o sobre la base de los mismos».

23 El décimo considerando del Reglamento nº 1073/1999 indica que las investigaciones de la OLAF «deben efectuarse de conformidad con el Tratado y, en particular, con el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas, respetando el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el Régimen aplicable a otros agentes de las mismas [...], denominado “el Estatuto” [por el presente Reglamento], y respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales y, en particular, el principio de equidad, el derecho de la persona implicada a manifestarse sobre los hechos que le afectan y el derecho a que sólo los elementos con valor probatorio puedan constituir la base de las conclusiones de una investigación». Este

considerando afirma asimismo que, «a tal fin, las instituciones, órganos y organismos habrán de establecer las normas y condiciones y modalidades de realización de las investigaciones internas».

- 24 A tenor del duodécimo considerando del Reglamento n° 1073/1999, «a fin de garantizar la independencia de la [OLAF] a la hora de ejecutar las tareas que le confía el presente Reglamento, conviene atribuir a su Director competencias para iniciar una investigación por iniciativa propia».
- 25 Según el decimoctavo considerando de dicho Reglamento, «las investigaciones administrativas deben realizarse bajo la dirección del Director de la [OLAF], con plena independencia respecto de las instituciones, órganos y organismos comunitarios y del Comité de vigilancia».
- 26 El considerando vigesimoprimer del Reglamento n° 1073/1999 precisa que «la atribución de la función de efectuar investigaciones administrativas externas a una [Oficina europea de lucha contra el fraude] independiente respeta plenamente el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado» y que «el funcionamiento de una [Oficina europea de lucha contra el fraude] de estas características hace posible una lucha más eficaz contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que perjudique los intereses financieros de las Comunidades y respeta asimismo, por tanto, el principio de proporcionalidad».
- 27 El artículo 1 del Reglamento n° 1073/1999 dispone lo siguiente:

«1. A fin de intensificar la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la

Comunidad Europea, la [OLAF] desempeñará las funciones de investigación conferidas a la Comisión por la normativa comunitaria y los acuerdos vigentes en esos ámbitos.

[...]

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

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

28 Según el artículo 2 del Reglamento nº 1073/1999:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por “investigaciones administrativas” (denominadas [por dicho Reglamento] “las investigaciones”) todos los controles, verificaciones y acciones realizados por los agentes de la [OLAF] en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los artículos 3 y 4, con miras a

alcanzar los objetivos definidos en el artículo 1, y de establecer, en su caso, el carácter irregular de las actividades controladas. Estas investigaciones no afectarán a la competencia de los Estados miembros en materia de diligencias penales.»

- 29 Con el título «Investigaciones internas», el artículo 4 del Reglamento n° 1073/1999 dispone lo siguiente:

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

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

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

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

- la [OLAF] podrá pedir a los miembros de las instituciones y órganos, a los directivos de los organismos, así como a los miembros del personal de las instituciones, órganos y organismos que informen oralmente.

[...]

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

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

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

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

- a) la obligación que incumbe a los miembros, funcionarios y agentes de las instituciones y órganos, así como a los directivos, funcionarios y agentes de los organismos, de cooperar con los agentes de la [OLAF] y facilitarles la información necesaria;

b) los procedimientos que deberán observar los agentes de la [OLAF] al realizar investigaciones internas, así como a la garantía de los derechos de las personas concernidas por una investigación interna.»

30 El artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1073/1999 prevé:

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

31 Con el título «Realización de las investigaciones», el artículo 6 de dicho Reglamento dispone lo siguiente:

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

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

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

4. Durante los controles y verificaciones *in situ*, los agentes de la [OLAF] adoptarán una actitud acorde con las normas y usos que se imponen a los

funcionarios del Estado miembro en cuestión y, en su caso, con el Estatuto, así como con las decisiones contempladas en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 4.

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

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

32 A tenor del artículo 7 del Reglamento nº 1073/1999, que lleva por título «Obligación de informar a la [OLAF]»:

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

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

[...]

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

- 33 El artículo 8 del mismo Reglamento, titulado «Confidencialidad y protección de datos», enuncia en sus apartados 2 y 4:

«2. Los datos comunicados u obtenidos en el marco de las investigaciones internas, en cualquiera de sus formas, estarán amparados por el secreto profesional y la protección que les conceden las disposiciones aplicables a las instituciones de las Comunidades Europeas.

Dichos datos no podrán comunicarse a personas distintas de aquellas a las que, en las instituciones de las Comunidades Europeas o en los Estados miembros, les corresponde conocerlos en razón de sus funciones, ni utilizarse con fines distintos a los de la lucha contra el fraude, contra la corrupción y contra cualquier otra actividad ilegal.

[...]

4. El Director de la [OLAF] y los miembros del Comité de vigilancia a que se refiere el artículo 11 velarán por la aplicación de las disposiciones del presente artículo, así como de los artículos 286 y 287 del Tratado CE.»

34 El artículo 9 de dicho Reglamento dispone lo siguiente:

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

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

[...]

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

35 El artículo 11 del Reglamento nº 1073/1999 prevé:

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

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

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

- 36 El artículo 12 del Reglamento n° 1073/1999 está consagrado al Director de la OLAF. Además de reiterar algunas precisiones ya contenidas en la Decisión 1999/352, en su apartado 3 prevé lo siguiente:

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

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

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

37 Según el artículo 14 del mismo Reglamento:

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

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

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

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

La Decisión impugnada

- 40 La Decisión impugnada fue adoptada por el Consejo de Gobierno del BCE sobre la base del artículo 12.3 de los Estatutos del SEBC.
- 41 Los ocho primeros considerandos de la Decisión impugnada están redactados de la siguiente manera:
- «1) Considerando que el BCE, junto con las instituciones de las Comunidades Europeas y los Estados miembros, otorga gran importancia a la protección de los intereses financieros de las Comunidades y a los esfuerzos de lucha contra el fraude y otras actividades ilegales que vayan en detrimento de los intereses financieros de las Comunidades;
 - 2) Considerando que el Consejo Europeo de Colonia, de junio de 1999, juzgó de extrema conveniencia que el BCE se uniera a las Comunidades Europeas en su esfuerzo por luchar contra el fraude dentro de la Unión Europea;
 - 3) Considerando que el BCE otorga gran importancia a la protección de sus propios intereses financieros y a los esfuerzos por luchar contra el fraude y otras actividades ilegales que vayan en detrimento de sus intereses financieros;

- 4) Considerando que deben desplegarse todos los medios disponibles para alcanzar estos objetivos, sobre todo en el ámbito de las obligaciones de investigación atribuidas al BCE y a las instituciones de las Comunidades Europeas, manteniéndose al mismo tiempo el actual reparto de competencias entre éstas y el BCE;

- 5) Considerando que las instituciones de las Comunidades Europeas y los Estados miembros han comenzado a actuar en la lucha contra el fraude y otras actividades ilegales que vayan en detrimento de los intereses financieros de las Comunidades al amparo del artículo 280 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

- 6) Considerando que la independencia del BCE está prevista en el Tratado y los Estatutos [del SEBC]; que, de conformidad con el Tratado y [dichos] Estatutos, el BCE cuenta con su propio presupuesto y sus propios recursos financieros, independientes de los de las Comunidades Europeas;

- 7) Considerando que, para reforzar los medios de que se dispone para combatir el fraude, conforme a la [Decisión 1999/352], la Comisión ha establecido entre sus propios departamentos [la OLAF], cuya función es llevar a cabo investigaciones administrativas con esta finalidad;

- 8) Considerando que la lucha contra el fraude y otras actividades ilegales que vayan en detrimento de los intereses financieros del BCE es una función central de la Dirección de auditoría interna [en lo sucesivo, “DAI”] y que dicha Dirección es la responsable de llevar a cabo las investigaciones administrativas en el seno del BCE tendentes a este fin.»

42 El décimo considerando de la Decisión impugnada indica que «para profundizar y reforzar la independencia de las actividades de la [DAI] en la lucha contra el fraude y otras actividades ilegales que vayan en detrimento de los intereses financieros del BCE, dicha Dirección deberá responder sobre estas cuestiones ante un Comité de lucha contra el fraude compuesto por personas independientes, ajenas al Banco y de reconocido prestigio y capacitación profesionales».

43 Con el título «Funciones de información en materia de fraude», el artículo 2 de la Decisión impugnada prevé lo siguiente:

«Conforme a lo dispuesto en la presente Decisión y a los procedimientos seguidos por el BCE, la [DAI] asumirá las funciones de investigar e informar de toda cuestión relativa a la prevención y detección de fraudes y otras actividades ilegales que vayan en detrimento de los intereses financieros del BCE.»

44 En virtud del artículo 1, apartados 1 y 2, de la Decisión impugnada se constituye un Comité de lucha contra el fraude (en lo sucesivo, «Comité de lucha contra el fraude en el BCE»), que tiene por objeto reforzar la independencia de la DAI en el desempeño de las actividades contempladas en el artículo 2 de dicha Decisión y que es responsable de la supervisión ordinaria y del adecuado desarrollo de dichas actividades.

45 Según prevé el artículo 1, apartados 3 a 5, de la Decisión impugnada, el Comité de lucha contra el fraude en el BCE estará compuesto por tres personas independientes y ajenas al BCE, que serán nombradas por tres años por decisión del Consejo de Gobierno del BCE y a quienes se prohíbe solicitar o aceptar, en el ejercicio de sus funciones, instrucciones procedentes de los órganos rectores del BCE, de instituciones u organismos de las Comunidades Europeas, de cualquier Gobierno o de cualquier otro organismo o institución.

- 46 Con el fin de que la DAI pueda actuar con eficacia y con el grado de independencia preciso, el artículo 3 de la Decisión impugnada prevé que el Director de la misma informará sobre los casos de fraude al Comité de lucha contra el fraude en el BCE. Por otro lado, el artículo 1, apartado 7, de la Decisión impugnada prevé que el Director de la DAI presentará anualmente al referido Comité el programa de las actividades de la DAI y que esta última mantendrá regularmente informado a dicho Comité sobre sus actividades, en especial las investigaciones emprendidas, sus resultados y las medidas adoptadas al respecto. La misma disposición indica también que el Director de la DAI informará al Comité de lucha contra el fraude en el BCE de todos los casos en los que los órganos del BCE no hayan actuado conforme a sus recomendaciones, así como de aquellos en los que sea preciso informar a las autoridades judiciales de un Estado miembro.
- 47 A tenor del artículo 1, apartado 8, de la Decisión impugnada, el Comité de lucha contra el fraude en el BCE presentará al Consejo de Gobierno, a los auditores externos y al Tribunal de Cuentas informes relativos a los resultados de las investigaciones emprendidas por la DAI, así como también al menos un informe anual sobre sus actividades. Según el artículo 1, apartado 10, de dicha Decisión, el referido Comité informará a la autoridad judicial competente del país correspondiente cuando existan indicios suficientes que indiquen que puede haberse cometido una infracción del Derecho penal nacional.
- 48 El artículo 4 de la Decisión impugnada prevé, entre otros extremos, la obligación de la DAI de informar a las personas que sean objeto de una investigación y de darles la oportunidad de manifestar su parecer antes de que se formule cualquier conclusión que les afecte. El artículo 5, párrafo primero, de dicha Decisión precisa que las actividades de la DAI «se llevarán a cabo conforme a las normas de los Tratados, en particular el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, y del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas, observándose en lo que proceda las condiciones de contratación del personal del [BCE]».

49 El artículo 5, párrafo segundo, de la Decisión impugnada dispone lo siguiente:

«Los empleados del BCE, así como cualquier otro ciudadano, deberán comunicar al Comité de lucha contra el fraude o a la [DAI] de cualesquiera actividades fraudulentas o ilegales que vayan en detrimento de los intereses financieros del BCE. Los empleados del BCE no deberán ser objeto de trato injusto o discriminatorio por haber colaborado con las actividades del Comité para la lucha contra el fraude o de la [DAI] a las que se refiere la presente Decisión.»

50 El artículo 6 de la misma Decisión prevé que los empleados del BCE podrán presentar al Comité ejecutivo del BCE o al Comité de lucha contra el fraude de éste reclamaciones por acciones u omisiones de la DAI que les perjudiquen.

51 El artículo 1, apartado 9, de la Decisión impugnada dispone lo siguiente:

«El Comité de lucha contra el fraude será responsable de las relaciones con el Comité de vigilancia de la [OLAF] mencionado en el artículo 11 del Reglamento [...] n° 1073/1999 [...] Estas relaciones se registrarán por los principios establecidos en una decisión del BCE.»

El recurso

52 En su recurso, la Comisión solicita que se anule la Decisión impugnada porque infringe el Reglamento n° 1073/1999, en particular su artículo 4.

- 53 La Comisión sostiene, en primer lugar, que del octavo considerando de la Decisión impugnada y de su artículo 2 se desprende que, en virtud de dicha Decisión, las investigaciones administrativas en el seno del BCE en el ámbito de la lucha contra el fraude son competencia exclusiva de la DAI. Lo anterior, añade la Comisión, supone la negación misma tanto de las facultades de investigación que el Reglamento n° 1073/1999 atribuye a la OLAF como de la aplicabilidad de dicho Reglamento al BCE y refleja la tesis defendida por el BCE durante los trabajos preparatorios del mismo. Los considerandos de la Decisión impugnada efectúan una distinción expresa entre el régimen adoptado sobre la base del artículo 280 CE y el régimen que ha de prever el BCE, haciendo referencia a la independencia de este último y al hecho de que dispone de su propio presupuesto y de sus propios recursos financieros.
- 54 La Comisión añade que el carácter distinto y exclusivo del régimen establecido por la Decisión impugnada en relación con el régimen resultante del Reglamento n° 1073/1999 se desprende asimismo del hecho de que el único punto de contacto entre ambos regímenes reside en el artículo 1, apartado 9, de la Decisión impugnada, el cual dispone que el Comité de lucha contra el fraude en el BCE será responsable de las relaciones con el Comité de vigilancia de la OLAF, según los principios que se establezcan en una decisión del BCE.
- 55 En segundo lugar, la Comisión alega que, habida cuenta de la opción efectuada por el BCE, la Decisión impugnada no prevé ninguna medida de ejecución del artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1073/1999, sino que dispone, por el contrario, que los miembros del personal del BCE deberán informar a la DAI, en lugar de a la OLAF, de todo caso de fraude.

Los medios de defensa propuestos por el BCE

- 56 El BCE sostiene, en primer lugar, que la Decisión impugnada no se opone al Reglamento n° 1073/1999. Por consiguiente, al no incurrir dicha Decisión en

ilegalidad alguna en el sentido del artículo 230 CE, procede desestimar el recurso, con independencia de si el Reglamento n° 1073/1999 resulta o no aplicable al BCE.

- 57 En segundo lugar, el BCE sostiene que el referido Reglamento debe interpretarse en el sentido de que no le resulta aplicable. De no considerar procedente tal interpretación, el Tribunal de Justicia habrá de declarar la ilegalidad del mismo por haberse adoptado con infracción de los artículos 105 CE, apartado 4, 108 CE y 280 CE, así como con violación del principio de proporcionalidad, y, en consecuencia, deberá declarar inaplicable dicho Reglamento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 CE.
- 58 Procede examinar primero la cuestión de la aplicabilidad del Reglamento n° 1073/1999 y luego, sólo en el supuesto de que se haya declarado tal aplicabilidad, comprobar si la Decisión impugnada infringe lo dispuesto en dicho Reglamento.

Sobre la aplicabilidad del Reglamento n° 1073/1999

- 59 Para determinar si el Reglamento n° 1073/1999 debe declararse inaplicable, tal como sostiene el BCE, procede examinar, en primer lugar, si dicho Reglamento debe interpretarse en el sentido de que se aplica al BCE y, en caso afirmativo, procede comprobar, en segundo lugar, si cabe declarar la inaplicabilidad de dicho Reglamento debido a su eventual ilegalidad, de conformidad con el artículo 241 CE.

Alcance del Reglamento n° 1073/1999

- 60 El BCE sostiene que el Reglamento n° 1073/1999 debe interpretarse en el sentido de que dicha entidad no está incluida en su ámbito de aplicación. A este respecto, el BCE alega, en particular, que la expresión «órganos y organismos creados por los Tratados, o sobre la base de los mismos», utilizada en el artículo 1, apartado 3, de dicho Reglamento, no es muy precisa, de manera que cabría entender, especialmente a la luz de la elección del artículo 280 CE, apartado 4, como base jurídica de dicho Reglamento, que en su ámbito de aplicación no están incluidos aquellos «órganos u organismos» cuyos intereses financieros son distintos de los de la Comunidad Europea y no dependen del presupuesto de esta última.
- 61 Según el BCE, tal interpretación es la única que puede preservar la legalidad de dicho Reglamento, de modo que debe dársele preferencia, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 29 de junio de 1995, España/Comisión, C-135/93, Rec. p. I-1651, apartado 37).
- 62 No cabe admitir esta interpretación.
- 63 En efecto, según han alegado con acierto tanto la Comisión como los coadyuvantes, es preciso manifestar que los términos «instituciones, órganos y organismos creados por los Tratados, o sobre la base de los mismos», que figuran en el artículo 1, apartado 3, del Reglamento n° 1073/1999, no pueden ser interpretados en el sentido de que no engloban al BCE.
- 64 A este respecto, basta con señalar que, con independencia de las particularidades de su régimen jurídico en el ordenamiento comunitario, el BCE fue creado por el Tratado CE, según se desprende de los propios términos del artículo 8 CE.

- 65 Pues bien, ni de la exposición de motivos ni del articulado del Reglamento n° 1073/1999 se desprende que haya sido voluntad del legislador comunitario establecer algún tipo de distinción en el seno de las «instituciones, órganos y organismos creados por los Tratados, o sobre la base de los mismos», en particular excluyendo de tales órganos u organismos aquellos que dispongan de recursos distintos del presupuesto comunitario.
- 66 El séptimo considerando del Reglamento n° 1073/1999 subraya expresamente, por el contrario, la necesidad de extender el ámbito de las investigaciones internas de la OLAF a «todas» las mencionadas instituciones, órganos u organismos.
- 67 Así pues, a la vista del claro tenor del Reglamento n° 1073/1999, no cabe duda alguna de que el mismo debe interpretarse en el sentido de que resulta aplicable al BCE en particular, con independencia de la cuestión de si tal circunstancia puede afectar o no a la legalidad de dicho Reglamento.

La excepción de ilegalidad propuesta por el BCE frente al Reglamento n° 1073/1999

- 68 Una vez sentado que el BCE está incluido en el ámbito de aplicación del Reglamento n° 1073/1999, procede examinar si, sobre la base de tal inclusión, dicho Reglamento debe ser declarado inaplicable en virtud del artículo 241 CE, como sostiene el BCE.
- 69 A este respecto, el BCE sostiene, en primer lugar, que el Reglamento n° 1073/1999 no podía adoptarse sobre la base del artículo 280 CE, de manera que dicho Reglamento viola el principio de legalidad. El BCE considera, en segundo lugar, que la adopción de dicho Reglamento adolece de un vicio sustancial de forma, en

la medida en que en el caso presente no se cumplió el requisito de consultar previamente al BCE, requisito que exige el artículo 105 CE, apartado 4. En tercer lugar, el BCE alega que su inclusión en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1073/1999 viola el Tratado CE ya que menoscaba su independencia, tal como ésta queda consagrada en el artículo 108 CE. En cuarto lugar, el referido Reglamento vulnera el principio de proporcionalidad, en la medida en que su aplicación al BCE no resulta idónea para alcanzar los objetivos que persigue dicho Reglamento y en que excede de lo que resulta necesario para ello.

- 70 La Comisión y las partes coadyuvantes niegan que el Reglamento nº 1073/1999 adolezca de ilegalidad. La Comisión sostiene, además, con carácter preliminar, que el BCE carece de legitimación para invocar el artículo 241 CE a efectos de alegar la inaplicabilidad de dicho Reglamento.
- 71 En tales circunstancias, procede determinar si el BCE tiene o no legitimación para invocar, en el marco del presente procedimiento, una ilegalidad de que adolezca el Reglamento nº 1073/1999, antes de examinar, en caso afirmativo, la eventual procedencia de la excepción propuesta.

Sobre la admisibilidad de la excepción de ilegalidad

- 72 La Comisión sostiene que el demandado no puede invocar la eventual ilegalidad del Reglamento nº 1073/1999 amparándose en el artículo 241 CE en el marco del presente procedimiento, en la medida en que el BCE no impugnó dicho Reglamento al amparo del artículo 230 CE dentro del plazo de dos meses que prevé esta última disposición.

- 73 El BCE, por su parte, considera que los requisitos que establece el artículo 241 CE se cumplen plenamente en el caso de autos, puesto que el Reglamento n° 1073/1999 fue adoptado conjuntamente por el Parlamento y el Consejo, incurre en vicio sustancial de forma, viola el principio de legalidad y resulta contrario al Tratado CE y al principio de proporcionalidad. El BCE añade que si se abstuvo de interponer recurso de anulación contra el citado Reglamento fue porque estaba convencido de que éste no podía resultarle aplicable por haberse elegido el artículo 280 CE como base jurídica del mismo y habida cuenta de la circunstancia de que no había sido consultado antes de su adopción.
- 74 A este respecto, debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada, una decisión adoptada por las instituciones comunitarias que no haya sido impugnada por su destinatario dentro del plazo previsto por el artículo 230 CE, párrafo quinto, adquiere firmeza frente a él (véase, como más reciente, la sentencia de 22 de octubre de 2002, *National Farmers Union*, C-241/01, Rec. p. I-9079, apartado 34, y la jurisprudencia allí citada).
- 75 Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que el principio general que se plasma en el artículo 241 CE y que está destinado a garantizar que toda persona disponga o haya dispuesto de una posibilidad de impugnar un acto comunitario que sirva de base a una decisión que le afecte, no obsta en absoluto a que un reglamento adquiera firmeza respecto de un particular al que afecte como si se tratase de una decisión individual y que sin lugar a dudas habría podido solicitar su anulación con arreglo al artículo 230 CE, impidiéndole invocar ante el órgano jurisdiccional nacional la ilegalidad de ese reglamento. El Tribunal de Justicia consideró que la referida conclusión se aplicaba a los reglamentos que establecen derechos antidumping, debido a su doble naturaleza de actos de carácter normativo y de actos que pueden afectar directa e individualmente a determinados operadores económicos (véase la sentencia de 15 de febrero de 2001, *Nachi Europe*, C-239/99, Rec. p. I-1197, apartado 37).
- 76 Los principios así recordados en modo alguno afectan a la regla que formula el artículo 241 CE, a cuyo tenor cualquiera de las partes de un litigio en el que se

cuestione un reglamento de los que contempla dicha disposición podrá acudir al Tribunal de Justicia, alegando la inaplicabilidad de dicho reglamento por los motivos previstos en el artículo 230, párrafo segundo.

- 77 Pues bien, es preciso señalar que, en el presente caso, el carácter normativo del Reglamento n° 1073/1999 no ha sido puesto en entredicho por ninguna de las partes, y, en particular, que nadie ha alegado ni que dicho Reglamento deba asimilarse a una decisión ni que en tal supuesto el BCE sería su destinatario.
- 78 En tales circunstancias, no cabe denegar al BCE el derecho a invocar, en el marco del presente litigio, la eventual ilegalidad del Reglamento n° 1073/1999 al amparo del artículo 241 CE, de manera que procede desestimar el motivo basado en la inadmisibilidad de la excepción de ilegalidad.

Sobre el motivo fundado en la inexistencia de base jurídica

- 79 Para fundamentar la excepción de ilegalidad que ha propuesto, el BCE sostiene, mediante un primer motivo, que el Reglamento n° 1073/1999 debe declararse inaplicable porque no podía adoptarse sobre la base del artículo 280 CE.
- 80 Por un lado, añade el BCE, la expresión «intereses financieros de la Comunidad», que figura en el mencionado artículo, se refiere exclusivamente a los gastos e ingresos que forman parte del presupuesto de la Comunidad Europea. Así pues, queda excluido que, basándose en dicho artículo, puedan adoptarse medidas para luchar contra el fraude en el BCE, habida cuenta de que éste dispone de un presupuesto independiente y de recursos propios.

- 81 Por otro lado, con carácter más general, el artículo 280 CE no autoriza, según el BCE, la adopción de medidas destinadas a luchar contra el fraude en el seno de las instituciones, órganos u organismos creados por los Tratados o sobre la base de los mismos.

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

— Alegaciones del BCE

- 82 Según el BCE, el artículo 280 CE sólo autoriza la adopción de medidas contra el fraude con fines de protección del presupuesto comunitario. Confirma lo anterior, en particular, la circunstancia de que dicho artículo figure en el Título II de la Quinta Parte del Tratado, denominado «Disposiciones financieras», que versa con carácter general sobre los diferentes aspectos de la composición, preparación, adopción y ejecución del presupuesto comunitario, así como sobre la financiación de los gastos mediante los recursos propios.
- 83 De lo anterior resulta, a su juicio, que no se pueden aplicar al BCE disposiciones comunitarias adoptadas sobre la base del artículo 280 CE con vistas a luchar contra el fraude, puesto que el BCE dispone de su propio presupuesto, que es distinto del presupuesto de la Comunidad Europea y refleja su independencia financiera.
- 84 En efecto, el BCE añade que, según resulta de los artículos 28 a 30 de los Estatutos del SEBC, sus recursos provienen exclusivamente de las contribuciones de accionistas procedentes de los bancos centrales nacionales (en lo sucesivo, «BCN»), así como de los beneficios obtenidos en el marco de las operaciones llevadas a cabo por el propio BCE o por los BCN y repartidos de conformidad con los artículos 32 y 33 de esos mismos Estatutos. Al BCE no se le atribuye

ningún recurso procedente del presupuesto comunitario y no existe ningún mecanismo para cubrir las eventuales pérdidas del BCE con cargo a dicho presupuesto, habida cuenta de que, a tenor del artículo 33.2 de los Estatutos del SEBC, en caso de pérdidas el déficit podrá compensarse mediante el fondo de reserva general del BCE y, si fuese necesario, con aportaciones de los BCN.

- 85 El BCE añade que la Quinta Parte del Tratado CE, en la que está incluido el artículo 280 CE, versa, según su propio epígrafe, sobre «las instituciones de la Comunidad» y no contiene ningún capítulo dedicado al BCE. Las finanzas de éste se regulan en el capítulo VI de los Estatutos del SEBC, denominado «Disposiciones financieras del SEBC».
- 86 El BCE añade que corrobora su independencia financiera la circunstancia de que la aprobación de su presupuesto y de sus cuentas anuales es competencia exclusiva de sus órganos, según se desprende del artículo 26.2 de los Estatutos del SEBC y de los artículos 15 y 16, apartado 4, del Reglamento interno del BCE, en su versión modificada de 22 de abril de 1999 (DO L 125, p. 34).
- 87 Según el BCE, los vínculos que puedan existir entre el presupuesto comunitario y el BCE son, por su parte, demasiado accesorios, en relación con las funciones de éste, para justificar que el BCE esté sometido a las medidas adoptadas sobre la base del artículo 280 CE, apartado 4. En particular, el impuesto comunitario sobre las retribuciones del personal, que el BCE ingresa en el presupuesto comunitario, representa menos del 3 % del presupuesto del BCE.
- 88 Por otro lado, añade el BCE, la interpretación así defendida resulta conforme con la práctica normativa anterior, que consagró la correspondencia existente entre los «intereses financieros de la Comunidad», por un lado, y el presupuesto general de las Comunidades Europeas y los presupuestos que éstas gestionan, por otro. A este respecto, el BCE se remite específicamente a la definición de «irregularidad» contenida en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE,

Euratom) nº 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1), así como al concepto de «fraude que afecta a los intereses financieros de las Comunidades Europeas», tal como se define en el artículo 1 del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, establecido mediante el Acto 95/C 316/03 del Consejo, de 26 de julio de 1995 (DO C 316, p. 49).

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 89 Contrariamente a lo que sostiene el BCE en el marco del primer motivo, la expresión «intereses financieros de la Comunidad», que figura en el artículo 280 CE, debe interpretarse en el sentido de que engloba no sólo los ingresos y gastos incluidos en el presupuesto comunitario, sino, en principio, también los ingresos y gastos incluidos en el presupuesto de otros órganos y organismos creados por el Tratado CE.
- 90 Entre las consideraciones que permiten llegar a dicha conclusión figura, en primer lugar, el hecho de que, tal como ha indicado el Abogado General en el punto 117 de sus conclusiones, la referida expresión es específica del artículo 280 CE y se distingue de la terminología utilizada en las restantes disposiciones de la Quinta Parte del Tratado CE, las cuales se refieren invariablemente al «presupuesto» de la Comunidad Europea. Lo mismo cabe decir de la circunstancia, señalada por el Gobierno neerlandés, de que la expresión «intereses financieros de la Comunidad» parece revestir mayor amplitud que la expresión «ingresos y gastos de la Comunidad», que figura, en particular, en el artículo 268 CE.
- 91 En segundo lugar, el hecho mismo de que la existencia de un órgano o de un organismo se base en el Tratado CE induce a pensar que tal órgano u organismo ha sido concebido con vistas a contribuir a la consecución de los objetivos de la Comunidad Europea y lo inscribe en el marco comunitario, de manera que los recursos de que dispone por efecto de dicho Tratado presentan por naturaleza un genuino y directo interés financiero para aquélla.

- 92 En lo que atañe más específicamente al BCE, es preciso señalar a este respecto que, según se desprende de los artículos 8 CE y 107 CE, apartado 2, el Tratado CE creó dicho Banco y le dotó de personalidad jurídica. Además, según resulta del tenor literal de los artículos 4 CE, apartado 2, y 105 CE, apartado 1, el SEBC, en cuyo centro figura el BCE, tiene como objetivo principal mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de este objetivo, apoyar las políticas económicas generales de la Comunidad Europea con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios establecidos en el artículo 2 CE, entre los cuales se incluye el establecimiento de una unión económica y monetaria, así como promover un crecimiento sostenible y no inflacionista. De lo anterior se deduce que el BCE se inscribe, en virtud del Tratado CE, en el marco comunitario.
- 93 Otras disposiciones comunitarias confirman que los recursos del BCE y su utilización revisten un interés financiero manifiesto para la Comunidad Europea y sus objetivos.
- 94 Entre tales disposiciones figura, en particular, el artículo 27.1 de los Estatutos del SEBC, que precisa que los auditores externos independientes que han de examinar los libros y cuentas del BCE deberán ser aprobados por el Consejo y, en su apartado 2, que la competencia del Tribunal de Cuentas incluye el examen de la eficacia operativa de la gestión del BCE. Lo mismo cabe decir de los artículos 28.1 y 30.4 de dichos Estatutos, los cuales prevén que el Consejo de Gobierno del BCE podrá aumentar el capital de éste dentro de los límites y con arreglo a las condiciones fijadas por el Consejo y que el BCE podrá solicitar más activos exteriores de reserva. Por último, el artículo 107 CE, apartado 5, atribuye al Consejo la facultad de modificar diversas disposiciones de los Estatutos del SEBC, entre las cuales figuran diferentes artículos del capítulo VI de dichos Estatutos, que lleva por título «Disposiciones financieras del SEBC.»
- 95 De las consideraciones anteriores se deduce que los términos «intereses financieros de la Comunidad», que figuran en el artículo 280 CE, no se circunscriben al presupuesto de la Comunidad Europea en sentido estricto, sino

que engloban asimismo los ingresos y gastos del BCE [en relación con la aplicabilidad al Banco Europeo de Inversiones del artículo 179 del Tratado CE (actualmente artículo 236 CE), véase, por analogía, la sentencia de 15 de junio de 1976, Mills/BEI, 110/75, Rec. p. 955, apartado 14].

- 96 Esta conclusión no queda desvirtuada por la mera circunstancia, suponiendo que sea exacta, de que una práctica normativa, por lo demás anterior a la inclusión de los apartados 1 y 4 del artículo 280 CE en el Tratado, se haya inclinado por otra acepción de la expresión «intereses financieros de la Comunidad.»
- 97 De lo anterior se deduce que el hecho de que el Reglamento n° 1073/1999 afecte también al BCE, que, creado por el Tratado CE, dispone en virtud de este último de recursos propios distintos de los del presupuesto comunitario, no justifica la inaplicabilidad de dicho Reglamento sobre la base del artículo 241 CE.

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

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

99 No puede acogerse esta tesis.

100 En efecto, procede señalar que, al incluir en el artículo 280 CE las precisiones que figuran en los apartados 1 y 4 del mismo, los autores del Tratado de Amsterdam tuvieron claramente la voluntad de reforzar la lucha contra el fraude y las irregularidades que afecten a los intereses financieros de la Comunidad Europea, en particular atribuyendo expresamente a esta última una misión propia consistente en «combatir», al igual que los Estados miembros, tales fraudes e irregularidades mediante la adopción de «medidas» que tengan «efecto disuasorio» y sean capaces de ofrecer una «protección eficaz en los Estados miembros».

101 A este respecto, la circunstancia de que el artículo 280 CE, apartado 1, especifique que las referidas medidas se adoptarán en virtud de lo dispuesto en dicho artículo no significa en modo alguno que, para determinar el alcance de la competencia comunitaria en la materia, se haga referencia exclusivamente a los apartados que siguen a aquel apartado 1 y, concretamente, al apartado 4.

102 En efecto, el artículo 280 CE, apartado 4, debe interpretarse en el sentido de que completa la definición de la competencia comunitaria y especifica algunas condiciones de su ejercicio. De este modo, dicha disposición prevé los requisitos de procedimiento que deben presidir la adopción de medidas comunitarias y dispone asimismo que la acción de la Comunidad Europea tiene por objeto tanto la prevención del fraude como la lucha contra el mismo. También indica que la competencia comunitaria está sujeta a determinados límites, en el sentido de que las medidas adoptadas no podrán referirse a la aplicación de la legislación penal nacional ni a la administración nacional de la justicia.

103 En este contexto, el hecho de que el artículo 280 CE, apartado 4, se refiera en particular a la necesidad de contribuir a una protección que sea eficaz y equivalente en los Estados miembros no puede interpretarse, según ha señalado el

Abogado General en el punto 108 de sus conclusiones, como el signo de una voluntad implícita de los autores del Tratado de Amsterdam de imponer a la acción de la Comunidad Europea un límite adicional de tanta envergadura como la prohibición de combatir el fraude y las demás irregularidades que afecten a sus intereses financieros mediante la adopción de medidas normativas que se apliquen a las instituciones, órganos u organismos creados por los Tratados o sobre la base de los mismos.

- 104 Además de la circunstancia de que tal limitación de la competencia comunitaria no se encuentra en el texto del artículo 280 CE, procede señalar que, según alegan con acierto la Comisión y todas las partes coadyuvantes, dicha limitación resultaría difícilmente compatible con los objetivos perseguidos por aquel artículo. En efecto, consta que, para que la protección de los intereses financieros de la Comunidad Europea resulte eficaz, es imprescindible que la disuasión y la lucha contra el fraude y otras irregularidades operen en todos los ámbitos en que tales fenómenos puedan afectar a los referidos intereses. Por otro lado, con frecuencia podrá ocurrir que los fenómenos de este modo combatidos impliquen simultáneamente a agentes que intervengan en distintos niveles.
- 105 De las consideraciones precedentes resulta que el motivo del BCE basado en la supuesta inexistencia de base jurídica del Reglamento n° 1073/1999 debe ser desestimado y que, en consecuencia, no cabe declarar inaplicable dicho Reglamento por ese motivo en virtud del artículo 241 CE.

Sobre el motivo basado en la falta de consulta al BCE

- 106 Mediante su segundo motivo, el BCE sostiene que el Reglamento n° 1073/1999 debe declararse inaplicable porque fue adoptado sin habersele consultado previamente, con infracción del artículo 105 CE, apartado 4.

- 107 Según el BCE, el referido Reglamento invade su competencia para determinar su organización interna, tal como dicha competencia resulta, en primer lugar, del principio de las atribuciones implícitas; en segundo lugar, del artículo 12.3 de los Estatutos del SEBC, que prevé que el Consejo de Gobierno del BCE adoptará el reglamento interno de este último; en tercer lugar, del artículo 36 de esos mismos Estatutos, que faculta a dicho Consejo de Gobierno a establecer las condiciones de contratación del personal del BCE; y, por último, de la independencia institucional de la que el BCE afirma disfrutar y que queda confirmada, a su juicio, por el hecho de estar dotado de órganos propios en virtud del Tratado CE. Más específicamente, concluye el BCE, el Reglamento nº 1073/1999 redunda en menoscabo de su estructura interna y/o de su personal.
- 108 El BCE alega que esa competencia propia para determinar su organización interna constituye un «ámbito de competencia» suyo, a efectos del artículo 105 CE, apartado 4, de manera que debería haber sido consultado antes de la adopción del Reglamento nº 1073/1999, como exige dicha disposición.
- 109 La Comisión objeta, en particular, que el artículo 105 CE, apartado 4, no se refiere a cualquier acto adoptado por el legislador comunitario que pueda tener consecuencias para el BCE, sino precisamente a aquellos actos que afectan a las cuestiones de fondo sujetas a la responsabilidad del BCE, concretamente en materia de política monetaria. El Consejo defiende asimismo la inaplicabilidad en el caso presente del artículo 105 CE, apartado 4, en la medida en que el Reglamento nº 1073/1999 en modo alguno se inmiscuye en las misiones del BCE, sino únicamente en las facultades de gestión administrativa de éste.
- 110 A este respecto, procede señalar que el artículo 105 CE, apartado 4, está incluido en el capítulo 2, consagrado a la política monetaria, del Título VII de la Tercera Parte del Tratado CE, y que la obligación que dicha disposición impone de consultar al BCE, siempre que se proyecte adoptar un acto que entre en el ámbito de competencia de aquél, pretende esencialmente, como ha indicado el Abogado General en el apartado 140 de sus conclusiones, garantizar que el autor del acto en cuestión no lo adopte sin haber oído al organismo que, por las atribuciones

específicas que ejerza en el marco comunitario en el ámbito considerado y por la amplia capacidad técnica de que disfrute, se encuentre particularmente capacitado para contribuir eficazmente al proceso de adopción del acto de que se trate.

- 111 No sucede así en el ámbito de la lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad, en donde no se han asignado al BCE funciones específicas. Por lo demás, es preciso señalar que la circunstancia de que el Reglamento n° 1073/1999 pueda afectar a la organización interna del BCE no permite individualizar a este último en relación con las restantes instituciones, órganos u organismos creados por los Tratados.
- 112 De lo anterior se deduce que el motivo del BCE basado en la circunstancia de que no fue consultado antes de la adopción del Reglamento n° 1073/1999 debe ser desestimado y que, en consecuencia, no cabe declarar inaplicable dicho Reglamento por ese motivo en virtud del artículo 241 CE.

Sobre el motivo basado en el menoscabo de la independencia del BCE

Alegaciones de las partes

- 113 Mediante su tercer motivo, el BCE sostiene que el Reglamento n° 1073/1999 debe declararse inaplicable porque el sistema de investigaciones administrativas que establece menoscaba la garantía de independencia de que disfruta en virtud del artículo 108.

- 114 Según el BCE, la referida garantía no sólo se extiende al desempeño de las funciones básicas del SEBC enumeradas en el artículo 105 CE, apartado 2, sino también, con carácter más general, al ejercicio de todas las demás competencias que corresponden al BCE en virtud del Tratado CE, es decir, en particular, las competencias que le atribuyen los artículos 12.3 y 36.1 de los Estatutos del SEBC en cuanto a su organización interna y a las condiciones de contratación de su personal, competencias entre las que se incluye, según el BCE, la adopción de medidas contra el fraude.
- 115 Esta conclusión viene corroborada, a juicio del BCE, en primer lugar, por el informe de convergencia elaborado en 1998 por el Instituto Monetario Europeo, de conformidad con el artículo 109 J del Tratado CE (actualmente artículo 121 CE), de donde se desprende que la independencia de la que deben disfrutar los BCN y, por ende, también el BCE, ha de ser la adecuada para protegerles de «cualquier tipo de influencia externa».
- 116 EL BCE afirma que debe tenerse en cuenta, en segundo lugar, la circunstancia, que ya alegó en apoyo de su motivo basado en la supuesta inexistencia de base jurídica del Reglamento nº 1073/1999, de que el BCE disfruta de una independencia financiera derivada del hecho de estar dotado y de gestionar un presupuesto propio, distinto del presupuesto de la Comunidad Europea.
- 117 El BCE sostiene, por último, que resulta pertinente el hecho de que los miembros de sus órganos rectores disfrutaran de un estatuto destinado a garantizar su independencia. A este respecto, el BCE se remite al artículo 112 CE, apartado 2, letra b), que determina el modo de nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo del mismo y precisa que su mandato tendrá una duración de ocho años y no será renovable. El BCE invoca asimismo el artículo 11.4 de los Estatutos del SEBC, que prevé que el Tribunal de Justicia sólo podrá separar de su cargo a un miembro del Comité Ejecutivo a petición del Consejo de Gobierno o del Comité Ejecutivo. El BCE hace referencia también al artículo 14.2 de los Estatutos del SEBC, que prevé que el Gobernador de un BCN que haya sido relevado de su mandato podrá interponer ante el Tribunal de Justicia un recurso contra dicha decisión.

- 118 En cuanto al régimen previsto por el Reglamento nº 1073/1999, el BCE sostiene que conferir a la OLAF la facultad de efectuar en su seno investigaciones internas menoscaba su independencia, en la medida en que tanto el ejercicio de dicha facultad como la mera amenaza de que se utilice es suficiente para que exista una presión sobre los miembros del Comité Ejecutivo y del Consejo de Gobierno y para poner en peligro su independencia decisoria.
- 119 Aunque reconoce que es «extremadamente reducida» la probabilidad de que tal presión se ejerza alguna vez en la práctica o de que pueda tener algún efecto sobre la toma de decisiones en el seno del BCE, éste considera que la necesidad de preservar la confianza absoluta de unos mercados financieros inestables requiere que se evite toda situación que pueda generar, aunque sólo sea en el ámbito formal o de las apariencias, el temor de que las facultades de la OLAF puedan suponer para la Comisión una eventual capacidad de influir en el BCE.
- 120 En relación con este último extremo, el BCE subraya que la OLAF sigue siendo un servicio interno de la Comisión que conserva determinadas relaciones con dicha institución, en particular de tipo presupuestario, al tiempo que los miembros del personal de la OLAF, que se rigen por el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas, dependen de la Comisión en lo que atañe al desarrollo de su carrera.
- 121 Por otro lado, el BCE manifiesta ciertas dudas en cuanto a las garantías que lleva aparejadas el ejercicio de las facultades de la OLAF. Más concretamente, el BCE duda de que el artículo 6, apartado 3, del Reglamento nº 1073/1999 sea idóneo para impedir que la OLAF lleve a cabo una investigación cuando no exista base suficiente para ello. El BCE alega asimismo que la obligación de la OLAF de respetar los derechos fundamentales no figura en el articulado de dicho Reglamento, sino tan sólo en su exposición de motivos.
- 122 Por su parte, la Comisión considera, en primer lugar, que el BCE forma parte integrante de la Comunidad Europea. La Comisión recuerda que, con arreglo al

artículo 291 CE, el BCE goza de los privilegios e inmunidades necesarios para el cumplimiento de su misión, en las condiciones establecidas por el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas, y que las retribuciones de su personal están sujetas al impuesto comunitario. La Comisión alega también que el BCE está sometido al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia y, en lo que atañe a la eficacia operativa de su gestión, a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, de conformidad con el artículo 27.2 de los Estatutos del SEBC. La Comisión indica asimismo que el BCE tiene obligación de remitir un informe anual sobre las actividades del SEBC y sobre la política monetaria del año al Parlamento Europeo, cuyas comisiones competentes podrán oír al Presidente del BCE y a los restantes miembros de su Comité Ejecutivo, tal como prevé el artículo 113 CE, apartado 3.

- 123 Según la Comisión, el BCE contribuye, al igual que la política monetaria, respecto a la cual dispone de competencias específicas, a la realización de los objetivos generales de la Comunidad Europea, como confirma el artículo 105 CE, apartado 1.
- 124 La Comisión sostiene, en segundo lugar, que diversas disposiciones del Tratado CE demuestran que el BCE no queda al margen del poder legislativo comunitario. La Comisión menciona el artículo 107 CE, apartado 5, que dispone que una serie de artículos de los Estatutos del SEBC podrán ser modificados por el Consejo, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo. A este respecto, la Comisión hace hincapié en que el artículo 36.1 de los Estatutos del SEBC, que prevé que el Consejo de Gobierno del BCE establecerá las condiciones de contratación del personal de dicha entidad, figura entre las disposiciones que pueden ser modificadas por el Consejo, extremo éste que confirma, según la Comisión, que ni siquiera en su ámbito interno goza el BCE de una autonomía absoluta frente al legislador comunitario.
- 125 La Comisión cita también el artículo 107 CE, apartado 6, así como el artículo 110 CE, apartados 1, primer guión, y 3, de donde se desprende que diversas disposiciones de los Estatutos del SEBC requieren que el Consejo adopte

medidas complementarias. La Comisión hace referencia asimismo al artículo 105 CE, apartado 6, en virtud del cual el Consejo podrá encomendar al BCE ciertas tareas específicas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades financieras.

- 126 Según la Comisión, de lo anterior cabe deducir que la independencia de la que goza el BCE y cuya protección garantiza el artículo 108 CE es estrictamente funcional y se circunscribe al desempeño de las funciones específicas que le incumben en virtud del Tratado CE y de los Estatutos del SEBC. Tal independencia no tiene como consecuencia que no se apliquen al BCE las normas de dicho Tratado.
- 127 La Comisión añade que la situación del BCE es comparable, a este respecto, a la del Banco Europeo de Inversiones, en relación con el cual el Tribunal de Justicia ha declarado que el hecho de haber reconocido a dicho Banco una autonomía funcional e institucional no tiene como consecuencia desvincularlo por completo de las Comunidades ni eximirlo de toda norma jurídica comunitaria (sentencias de 3 de marzo de 1988, Comisión/BEI, 85/86, Rec. p. 1281, y de 2 de diciembre de 1992, SGEEM y Etroy/BEI, C-370/89, Rec. p. I-6211).
- 128 En el caso presente, continúa la Comisión, el BCE no ha demostrado de qué manera una normativa en materia de lucha contra el fraude adoptada por el legislador comunitario podría impedirle en la práctica desempeñar sus funciones específicas. La independencia del BCE en modo alguno resulta comprometida por el hecho de que puedan llevarse a cabo en su seno, con intervención de un órgano independiente como la OLAF, investigaciones administrativas contra el fraude destinadas a determinar los hechos y cuya tramitación ulterior incumbirá, en su caso, al BCE o a las autoridades nacionales.
- 129 Por último, concluye la Comisión, el Reglamento nº 1073/1999 garantiza plenamente el respeto de los derechos fundamentales, según se desprende, en particular, de sus artículos 4, apartados 1 y 6, 6, apartado 3, y 14.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 130 Para pronunciarse sobre el motivo formulado por el BCE, procede afirmar de entrada que los autores del Tratado CE tuvieron manifiestamente la voluntad de garantizar que el BCE pudiera cumplir de manera independiente las funciones que le asigna dicho Tratado.
- 131 La más específica manifestación de la referida voluntad se plasma en el artículo 108 CE, que impone expresamente, por un lado, al BCE y a los miembros de sus órganos rectores, en el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones que les asignan el Tratado CE y los Estatutos del SEBC, la prohibición de solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones y organismos comunitarios, de los Gobiernos de los Estados miembros o de cualquier otro órgano, y, por otro lado, a dichas instituciones u órganos comunitarios y Gobiernos, la prohibición de tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del BCE en el ejercicio de sus funciones.
- 132 Procede referirse asimismo al hecho de que el BCE esté dotado de personalidad jurídica, disponga de recursos y de un presupuesto propios, así como de sus propios órganos rectores, y disfrute de los privilegios e inmunidades necesarios para cumplir su misión, y al hecho de que únicamente el Tribunal de Justicia, a petición del Consejo de Gobierno o del Comité Ejecutivo, pueda separar de su cargo a un miembro del Consejo Ejecutivo del BCE, en las condiciones previstas en el artículo 11.4 de los Estatutos del SEBC. Se trata ciertamente de otros tantos factores que contribuyen a reforzar la independencia así consagrada por el artículo 108 CE.
- 133 Sin embargo, es preciso constatar, por un lado, que algunas instituciones comunitarias, tales como el Parlamento, la Comisión o el propio Tribunal de Justicia, gozan de una independencia y de garantías en muchos aspectos

comparables a las que tiene el BCE. A este respecto, cabe referirse, por ejemplo, al artículo 213 CE, apartado 2, que precisa que los miembros de la Comisión deben ejercer sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad. Dicha disposición prevé, en términos bastante similares a los utilizados en el artículo 108 CE, que los miembros de la Comisión, en el cumplimiento de sus funciones, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo, así como que cada Estado miembro se compromete a no intentar influir en los miembros de la Comisión en el desempeño de sus funciones.

134 Por otro lado, según resulta del propio tenor literal del artículo 108 CE, la finalidad de dicha disposición es proteger al BCE y a sus órganos rectores de aquellas influencias externas que puedan interferir en el desempeño de las «funciones» que el Tratado CE y los Estatutos del SEBC asignan al BCE. Tal como ha señalado el Abogado General en los puntos 150 y 155 de sus conclusiones, la finalidad esencial del artículo 108 CE es mantener al BCE al margen de cualesquiera presiones políticas, a fin de permitirle perseguir eficazmente los objetivos que se asignan a sus funciones, a través del ejercicio independiente de las facultades específicas de que dispone a tal efecto en virtud del Tratado CE y de los Estatutos del SEBC.

135 En cambio, como han alegado con acierto la Comisión y las partes coadyuvantes, el hecho de haber reconocido al BCE la referida independencia no tiene como consecuencia desvincularlo por completo de la Comunidad Europea ni eximirlo de toda norma jurídica comunitaria. En efecto, en primer lugar, del artículo 105 CE, apartado 1, se desprende que la finalidad del BCE es contribuir a la realización de los objetivos de la Comunidad Europea, mientras que el artículo 8 CE dispone que el BCE actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren el Tratado CE y los Estatutos del SEBC. En segundo lugar, como recuerda la Comisión, el BCE se encuentra sujeto, en las condiciones previstas en dicho Tratado y en dichos Estatutos, a diversos controles comunitarios, en particular al del Tribunal de Justicia y al del Tribunal de Cuentas. Por último, consta que los autores del Tratado CE no tuvieron en modo alguno la voluntad de sustraer el BCE a toda forma de intervención normativa del legislador comunitario, como lo acreditan, en particular, los artículos 105 CE, apartado 6, y 107 CE, apartados 5 y 6, así como el artículo 110 CE, apartados 1, primer guión, y 3, invocados por la Comisión.

- 136 De lo anterior se desprende que nada permite excluir *a priori* que el legislador comunitario pueda adoptar, en el ejercicio de las competencias de que dispone en virtud del Tratado CE y en las condiciones previstas por este último, medidas normativas que sean aplicables al BCE.
- 137 Por otra parte, es preciso señalar que, como han subrayado tanto la Comisión como el Abogado General en el punto 160 de sus conclusiones, el BCE no ha explicado de qué manera puede afectar a su capacidad de desempeñar de modo independiente las funciones específicas que le asigna el Tratado CE el hecho de estar sujeto a las medidas adoptadas por el legislador comunitario en materia de lucha contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Comunidad Europea, como las que prevé el Reglamento nº 1073/1999.
- 138 A este respecto, procede declarar, en primer lugar, que ni la circunstancia de que la OLAF haya sido creada por la Comisión y esté integrada en las estructuras administrativas y presupuestarias de dicha institución, en las condiciones previstas por la Decisión 1999/352, ni el hecho de que el legislador comunitario haya atribuido a ese órgano externo al BCE facultades de investigación, en las condiciones previstas por el Reglamento nº 1073/1999, pueden, como tales, menoscabar la independencia del BCE.
- 139 En efecto, tal como se desprende de los considerandos cuarto, décimo, duodécimo y decimoctavo, así como de los artículos 4, 5, párrafo segundo, 6, 11 y 12 del Reglamento nº 1073/1999, el régimen establecido por dicho Reglamento refleja la firme voluntad del legislador comunitario de supeditar la concesión de las facultades asignadas a la OLAF, por un lado, a la existencia de disposiciones que garanticen la estricta independencia de ésta, en particular frente a la Comisión, y, por otro lado, a la plena observancia de las normas del Derecho comunitario, entre las que figuran, en particular, el Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas y los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de las mismas.

- 140 Por otra parte, de las disposiciones del Reglamento nº 1073/1999 se desprende que el ejercicio de las referidas facultades está sujeto a diversas normas y garantías específicas, al tiempo que su objeto está claramente delimitado. En lo que atañe a este último extremo, el artículo 2 del Reglamento nº 1073/1999 prevé que las investigaciones administrativas de la OLAF se llevan a cabo con miras a alcanzar los objetivos definidos en el artículo 1 de dicho Reglamento y a establecer, en su caso, el carácter irregular de las actividades controladas. Los medios de que dispone la OLAF para lograr tales objetivos han sido objeto de una enumeración precisa, concretamente en los artículos 4, 7 y 9 de dicho Reglamento.
- 141 Como acertadamente ha señalado el Consejo, la finalidad específica del régimen de investigación establecido por el Reglamento nº 1073/1999 es permitir que se comprueben las sospechas relacionadas con el fraude, la corrupción u otras actividades ilegales que afecten a los intereses financieros de la Comunidad Europea, sin que dicho régimen se equipare en modo alguno a aquellas formas de control que, como ocurre con el control financiero, pueden revestir carácter sistemático. Contrariamente a lo que sostiene el BCE en este punto, si no existen sospechas suficientemente fundadas, ni el Director de la OLAF puede decidir abrir una investigación ni las instituciones, órganos u organismos creados por los Tratados o sobre la base de los mismos pueden solicitar la apertura de dicha investigación. Además, como ha recordado el propio BCE, a tenor del artículo 6, apartado 3, del Reglamento nº 1073/1999 el mandato escrito del que han de estar provistos los inspectores de la OLAF debe indicar necesariamente el objeto de la investigación.
- 142 En cuanto a las eventuales deficiencias en la aplicación de las disposiciones del referido Reglamento, basta con declarar que no pueden dar lugar a su ilegalidad.
- 143 En segundo lugar, procede señalar, como lo han hecho tanto la Comisión y el Gobierno neerlandés como el Abogado General en el punto 167 de sus conclusiones, que las investigaciones internas que la OLAF puede verse obligada a efectuar deben llevarse a cabo asimismo, según resulta del artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 1073/1999, de acuerdo con

las normas y condiciones previstas en las decisiones que adopte cada institución, órgano u organismo, de manera que no cabe excluir que el BCE, al adoptar una decisión de este tipo, tenga en cuenta las eventuales especificidades que implica el desempeño de sus funciones y que incumba a dicho banco acreditar la necesidad de las restricciones que establezca por este concepto.

- 144 Por otra parte, aun suponiendo que ciertos operadores económicos puedan inquietarse porque se han atribuido a un órgano como la OLAF determinadas facultades de investigación en el seno del BCE y por desconocer tales operadores la naturaleza exacta de dichas facultades o la existencia de las diversas garantías a las que el legislador comunitario ha supeditado su concesión, y en particular a aquellas que garantizan la estricta independencia de la OLAF, no puede sostenerse que tal circunstancia, cuyo origen reside exclusivamente en una falta de información o en una percepción errónea de la realidad por parte de los operadores en cuestión, tenga como consecuencia que el Reglamento nº 1073/1999 menoscabe la independencia del BCE.
- 145 De las consideraciones precedentes resulta que el motivo del BCE basado en el supuesto menoscabo de su independencia debe ser desestimado y que, en consecuencia, no cabe declarar inaplicable el Reglamento nº 1073/1999 por ese motivo en virtud del artículo 241 CE.

Sobre el motivo basado en la violación del principio de proporcionalidad

Alegaciones del BCE

- 146 Mediante su cuarto motivo, el BCE sostiene que el Reglamento nº 1073/1999 debe declararse inaplicable porque vulnera el principio de proporcionalidad.

- 147 El BCE alega, en primer lugar, que, habida cuenta de que existen otros mecanismos de control adecuados para prevenir y combatir el fraude en su interior, resulta innecesario aplicarle el régimen de investigación previsto en dicho Reglamento.
- 148 A este respecto, el BCE se remite al artículo 27 de los Estatutos del SEBC, que prevé, por un lado, que las cuentas del BCE serán controladas por auditores externos independientes, recomendados por su Consejo de Gobierno y aprobados por el Consejo, y, por otro lado, que el Tribunal de Cuentas llevará a cabo un examen de la eficacia operativa de la gestión del BCE.
- 149 Por otro lado, el BCE afirma que su Consejo de Gobierno, en ejercicio de las facultades de organización autónoma del BCE, creó otros dos niveles de control, a saber, la DAI y el Comité de lucha contra el fraude en el BCE.
- 150 Según el BCE, de la Decisión impugnada y de la circular administrativa 8/99, de 12 de octubre de 1999, sobre el sistema de auditoría del BCE, se desprende, por un lado, que se ha atribuido a la DAI, que está dotada de amplia capacidad técnica, la responsabilidad de investigar e informar, sin restricción alguna, sobre los casos de fraude, y, por otro lado, que esta unidad funciona bajo la directa responsabilidad del Presidente del BCE y goza de plena independencia funcional.
- 151 A tenor de las explicaciones facilitadas por el BCE, la DAI tiene asimismo obligación de cumplir diversas normas de auditoría internacionalmente reconocidas, entre las que se incluyen las normas para la práctica profesional de la auditoría interna establecidas por el Instituto de auditores internos, así como el Código sobre las normas internacionales de auditoría de cuentas y las instrucciones internacionales de auditoría de cuentas, aprobados por la Federación internacional de contables, que establecen diversas reglas de conducta aplicables a los auditores de cuentas, en donde se les insta, entre otras cosas, a estar atentos ante el riesgo de fraudes y a contribuir a prevenir y detectar estos últimos.

- 152 En segundo lugar, el BCE alega que muchas de sus decisiones u operaciones requieren que se mantenga un grado extremo de confidencialidad. Así sucede, en particular, con el proceso de adopción de las decisiones del BCE que fijan los tipos de interés para las operaciones de política monetaria, con los aspectos técnicos de la producción de billetes y con las intervenciones destinadas a influir en los tipos de cambio.
- 153 De lo anterior deduce el BCE que, si estuviera sujeto al Reglamento nº 1073/1999, se vería obligado a excluir del ámbito de las investigaciones de la OLAF todas sus actividades relacionadas con las funciones básicas enumeradas en el artículo 105 CE, apartado 2, cuyo control, por ende, habría de encomendarse exclusivamente a la DAI, de manera que la OLAF desempeñaría entonces un papel marginal y, por tanto, inadecuado para las objetivos que persigue dicho Reglamento.
- 154 En tercer lugar, el BCE sostiene que se caracteriza por un modo de funcionamiento muy descentralizado que implica numerosas intervenciones de los BCN. Habida cuenta de esta descentralización, la circunstancia de que las facultades de investigación interna atribuidas a la OLAF se refieran exclusivamente al BCE, pero no así a los BCN, priva de eficacia a tales facultades en la lucha contra el fraude, puesto que la OLAF no puede proseguir sus investigaciones en el seno de los BCN.
- 155 En cambio, según las explicaciones facilitadas por el BCE, la coordinación de las funciones de auditoría interna del BCE y de los BCN ha sido objeto de diversas medidas adoptadas por el Consejo de Gobierno del BCE, que, por su parte, son idóneas para realizar auditorías conjuntas en las diversas entidades.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 156 Con carácter preliminar, debe recordarse que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los medios que aplica una disposición comunitaria sean aptos para alcanzar el objetivo perseguido y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo [véanse, en particular, las sentencias de 18 de noviembre de 1987, Maizena, 137/85, Rec. p. 4587, apartado 15, y de 10 de diciembre de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, Rec. p. I-11453, apartado 122].
- 157 Por lo que se refiere al control judicial de los requisitos indicados en el apartado anterior, debe reconocerse al legislador comunitario una amplia facultad discrecional en una materia como la del presente caso, de manera que sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, en relación con el objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida [véase, en este sentido, la sentencia British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, antes citada, apartado 123, así como la jurisprudencia allí citada].
- 158 Pues bien, en primer lugar, el BCE no ha acreditado que el legislador comunitario haya incurrido en error manifiesto de apreciación. En efecto, éste pudo legítimamente considerar que, a pesar de existir mecanismos de control propios a las diversas instituciones, órganos y organismos creados por los Tratados o sobre la base de los mismos, incluidos aquellos a los que se refiere el BCE en lo que le atañe, resultaba necesario, para reforzar la prevención y la lucha contra el fraude, la corrupción y otras irregularidades que afecten a los intereses financieros de la Comunidad Europea, instaurar un mecanismo de control que al mismo tiempo estuviera centralizado en el seno de un mismo órgano, tuviera carácter especializado y fuera ejercido de manera independiente y uniforme en relación con tales instituciones, órganos y organismos.

- 159 A este respecto, procede, por un lado, señalar que, por su naturaleza y objeto específicos, mencionados en el apartado 141 de la presente sentencia, la función de investigación asignada a la OLAF difiere de misiones de control general como las que incumben, en particular, al Tribunal de Cuentas en lo que atañe al examen de la eficacia de la gestión del BCE, y a los auditores externos en lo relativo a la verificación de las cuentas de este último.
- 160 En lo que atañe, por otro lado, a las funciones que la Decisión impugnada asigna a la DAI y al Comité de lucha contra el fraude en el BCE, el legislador comunitario pudo legítimamente estimar que los diversos mecanismos de control, que se adoptan en el ámbito de las instituciones, órganos y organismos creados por los Tratados o sobre la base de los mismos y cuya existencia y modalidades corresponde determinar a cada uno de éstos, no constituían, habida cuenta de los objetivos perseguidos, una solución con un grado de eficacia equivalente al que puede ofrecer un régimen cuyo objeto sea centralizar la función de investigación en el seno de un mismo órgano especializado e independiente. En lo que atañe a este último extremo, procede recordar, en efecto, que la finalidad principal del Reglamento n° 1073/1999 es asignar a la OLAF una función de investigación que ha de llevarse a cabo tanto dentro de dichas instituciones, órganos y organismos, recurriendo a las denominadas investigaciones «internas», como fuera de los mismos, mediante las denominadas investigaciones «externas.»
- 161 En segundo lugar, por lo que se refiere a la circunstancia de que el SEBC funcione en diversos aspectos de un modo descentralizado, dicha circunstancia no deja totalmente desprovistas de eficacia a las investigaciones realizadas por la OLAF en el seno del BCE y a la comunicación por éste de informaciones a la OLAF de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento n° 1073/1999, y ello con independencia de los resultados que por otra parte pudieran obtenerse de eventuales controles ejercidos sobre los BCN según los procedimientos apropiados. En cualquier caso, tal como señala el Abogado General en el punto 187 de sus conclusiones, el BCE no ha indicado las razones exactas que permitan deducir tal falta de eficacia en lo que atañe a dichas investigaciones y a dicha comunicación.
- 162 En tercer lugar, aunque es incontestable que determinado tipo de información sensible relativa a las actividades del BCE debe poder ampararse en el secreto

para que no corran peligro las funciones que el Tratado CE asigna a dicho banco, ha de recordarse, a este respecto, que el Reglamento n° 1073/1999 previó expresamente, según consta en su artículo 4, apartado 1, segundo párrafo, que las investigaciones internas de la OLAF deben efectuarse de acuerdo con las normas y condiciones previstas en dicho Reglamento y en las decisiones que adopte cada institución, órgano u organismo. Por consiguiente, tal como se afirma en el apartado 143 de la presente sentencia, no cabe excluir que el BCE, al adoptar la decisión contemplada en el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n° 1073/1999, tenga en cuenta ciertas especificidades ligadas al desempeño de las funciones que se le han asignado y que incumbe al propio BCE acreditar la necesidad de las restricciones que establezca por este concepto.

- 163 Es evidente, en cambio, que tales especificidades no implican necesariamente que su consideración eventual suponga, como sostiene el BCE, que las facultades de la OLAF queden privadas de toda eficacia, al excluirse el acceso de ésta a la mayor parte de los documentos en poder del BCE. Como ha indicado el Abogado General en el punto 186 de sus conclusiones, debe tenerse en cuenta, además, el hecho de que, en virtud de los artículos 8 del Reglamento n° 1073/1999 y 287 CE, la información comunicada y obtenida en el marco de las investigaciones internas está amparada por el secreto profesional, de manera que su comunicación eventual y su utilización están sujetas a requisitos muy rigurosos.
- 164 De lo anterior se deduce que el motivo basado en la supuesta vulneración del principio de proporcionalidad como consecuencia de la aplicación al BCE del Reglamento n° 1073/1999 debe ser desestimado y que, en consecuencia, no cabe declarar inaplicable dicho Reglamento por ese motivo en virtud del artículo 241 CE.
- 165 Al haberse desestimado así los cuatro motivos formulados por el BCE para fundamentar la excepción que propuso basándose en el artículo 241 CE, procede declarar que el Reglamento n° 1073/1999 es aplicable al BCE. Por consiguiente, procede examinar si la Decisión impugnada debe anularse por infringir, como sostiene la Comisión, las disposiciones de dicho Reglamento, extremo que niega el BCE.

Sobre la infracción del Reglamento n° 1073/1999*Alegaciones del BCE*

- 166 El BCE cuestiona la procedencia de los argumentos alegados por la Comisión para fundamentar su recurso, tal como se han expuesto en los apartados 52 a 55 de la presente sentencia. Sostiene, en efecto, que la Decisión impugnada en modo alguno infringe lo dispuesto en el Reglamento n° 1073/1999, por lo que debe desestimarse este recurso.
- 167 Según el BCE, las facultades de investigación atribuidas a la DAI existían con anterioridad a la Decisión impugnada, que en este punto tuvo sólo un efecto meramente declarativo, como lo demuestra, en su opinión, el uso del presente de indicativo en el octavo considerando y en el artículo 2 de dicha Decisión, los cuales indican que la DAI «es» la responsable de llevar a cabo las investigaciones administrativas tendentes a la lucha contra el fraude y otras actividades ilegales que vayan en detrimento de los intereses financieros del BCE. El único elemento nuevo que la Decisión impugnada introdujo consiste en el fortalecimiento de la independencia de la DAI mediante la creación del Comité de lucha contra el fraude en el BCE. EL BCE añade que, al obrar de esta manera, se limitó a hacer frente, mediante la adopción de una medida de organización interna, al imperativo de la lucha contra el fraude de la manera mejor adaptada a sus funciones.
- 168 En la medida en que no cabe interpretar el Reglamento n° 1073/1999 en el sentido de que impide al BCE reforzar los mecanismos existentes en su seno para luchar contra el fraude, por no ser exclusiva la competencia de la OLAF en este campo, la Decisión impugnada no infringe el referido Reglamento. No excluye toda intervención por parte de la OLAF, ya que los dos sistemas de control pueden coexistir.
- 169 Por otro lado, el BCE sostiene que el Reglamento n° 1073/1999 no le obliga a adoptar una decisión como la contemplada en el artículo 4, apartado 1, párrafo

segundo, y apartado 6, de dicho Reglamento, según se deduce del tenor literal del citado párrafo, que se limita a prever que las instituciones, órganos y organismos «se concertarán sobre el régimen que deberá establecerse para una decisión de este tipo». Así pues, tales instituciones, órganos y organismos siguen siendo libres para abstenerse de adoptar una decisión de este tipo y remitirse a los Tratados, a los principios generales del Derecho comunitario, a su respectivo Estatuto y al propio Reglamento n° 1073/1999. El BCE alega, además, que no se ha previsto plazo alguno para la eventual adopción de una decisión de ese tipo.

- 170 Además, el BCE afirma que, al adoptar la Decisión impugnada, en modo alguno fue su intención desarrollar el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, y apartado 6, del Reglamento n° 1073/1999.
- 171 Por último, la cuestión de si el BCE pudo haber incumplido una obligación de actuar resultante del Tratado CE, por no haber desarrollado las citadas disposiciones, no puede ser examinada en el marco de un recurso basado en el artículo 230 CE, sino que requeriría, en opinión del BCE, interponer un recurso basado en el artículo 232 CE.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 172 Es preciso señalar que, tal como la Comisión ha alegado acertadamente, procede interpretar la Decisión impugnada a la luz de sus considerandos.
- 173 A este respecto es preciso declarar que las explicaciones facilitadas en dichos considerandos para justificar la adopción de las medidas que contiene la Decisión impugnada reflejan la voluntad del BCE de establecer un régimen distinto y exclusivo en relación con el que prevé el Reglamento n° 1073/1999, y ello debido principalmente a que, según el BCE, no se le puede aplicar dicho Reglamento.

- 174 En efecto, de los considerandos primero y tercero de la Decisión impugnada, en relación con el octavo, se desprende que ésta atribuye a la DAI el desempeño de una misión de investigación reservada específicamente al BCE. También se desprende que dicha Decisión se adoptó, en particular, partiendo de la consideración de que el BCE dispone de su propio presupuesto y de sus propios recursos financieros, que corresponden a sus propios intereses financieros, distintos de los intereses financieros de la Comunidad Europea, y que, en la lucha contra el fraude, es preciso mantener el actual reparto de competencias entre las instituciones de la Comunidad Europea y el BCE, así como tener en cuenta la independencia de este último.
- 175 Tales consideraciones, que por lo demás se encuentran en la propia base de la argumentación expuesta por el BCE en el marco del presente proceso para demostrar la inaplicabilidad del Reglamento n° 1073/1999, reflejan manifiestamente la decisión del BCE de considerar que dicho Reglamento no le era aplicable, así como su negativa a adoptar la decisión contemplada en el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, y apartado 6, de dicho Reglamento, y no, como sugiere el BCE, la mera voluntad de reforzar los mecanismos de lucha contra el fraude establecidos en virtud de sus facultades autónomas de organización interna.
- 176 Corroborra esta conclusión el examen de la parte dispositiva de la Decisión impugnada.
- 177 A este respecto, procede observar, en efecto, que, según resulta de una comparación entre los considerandos y el articulado del Reglamento n° 1073/1999, por una parte, y los considerandos de la Decisión impugnada, por otra, el régimen que prevé dicha Decisión ha sido calcado en amplia medida del establecido en aquel Reglamento, tal como ha observado el Abogado General en el punto 87 de sus conclusiones.

- 178 Esta circunstancia, unida al hecho de que la Decisión impugnada, al tiempo que omite toda referencia a las facultades atribuidas a la OLAF y a una eventual cooperación operativa con esta última, formula no obstante en el apartado 9 de su artículo 1 el principio según el cual el Comité de lucha contra el fraude en el BCE es responsable de mantener relaciones con el Comité de vigilancia de la OLAF, refleja la decisión de no aplicar el régimen previsto en el Reglamento n° 1073/1999.
- 179 A la luz de las consideraciones anteriores, la precisión contenida en el artículo 2 de la Decisión impugnada, según la cual la DAI asumirá las funciones de investigar e informar de toda cuestión relativa a la prevención y detección de fraudes y otras actividades ilegales, debe interpretarse, como expone el Abogado General en el punto 77 de sus conclusiones, en el sentido de que su finalidad es atribuir a la DAI un monopolio en lo que atañe a tales funciones de investigar e informar.
- 180 Analizado a la luz de las mismas consideraciones, el artículo 5 de la Decisión impugnada refleja, por su parte, la decisión del BCE de excluir, en lo que atañe a los miembros de su personal, la obligación de cooperar con los agentes de la OLAF y de informarles, obligación prevista en el artículo 4, apartado 6, letra a), del Reglamento n° 1073/1999. En efecto, sin contener la más mínima referencia a tal obligación, el citado artículo 5 impone al personal del BCE la obligación de comunicar al Comité de lucha contra el fraude en el BCE o a la DAI cualesquiera actividades fraudulentas o ilegales que vayan en detrimento de los intereses financieros del BCE y prohíbe que los miembros del personal puedan ser objeto de trato injusto o discriminatorio por este motivo.
- 181 De lo anterior resulta que, al adoptar la Decisión impugnada, que se basa en la premisa errónea de que el Reglamento n° 1073/1999 no resulta aplicable al BCE y que refleja en consecuencia la voluntad de este último de organizar de manera excluyente la lucha contra el fraude en su seno, el BCE descartó la aplicación del régimen instaurado por dicho Reglamento y, en lugar de adoptar la decisión contemplada en el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, y apartado 6, del citado Reglamento, estableció un régimen distinto y específico para el BCE.

- 182 El BCE infringió el Reglamento n° 1073/1999, en particular su artículo 4, y rebasó el margen de autonomía organizativa propia que conserva en materia de lucha contra el fraude, al excluir la aplicación del mencionado Reglamento y al negarse a adaptar sus procedimientos internos con objeto de cumplir los requisitos exigidos en el mismo.
- 183 Por otro lado, contrariamente a lo que sostiene el BCE, no cabe duda alguna de que el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, y apartado 6, del Reglamento n° 1073/1999 impone efectivamente a las instituciones, órganos y organismos creados por los Tratados, o sobre la base de los mismos, la obligación de adoptar la decisión a que se refieren dichas disposiciones. Como ha expuesto el Abogado General en los puntos 90, 91 y 94 de sus conclusiones, cabe deducir esta misma conclusión tanto del tenor literal de aquellas disposiciones como del décimo considerando del Reglamento n° 1073/1999.
- 184 En cuanto a la circunstancia de que esas mismas disposiciones no prevean plazo alguno para adaptar una decisión de ese tipo, basta con declarar que tal circunstancia no tiene la más mínima consecuencia sobre la constatación efectuada en el apartado 181 de la presente sentencia.
- 185 Por otra parte, contrariamente a lo que sostiene el BCE, el presente recurso, que tiene por objeto la anulación de la Decisión impugnada basándose en los motivos fundados en la infracción del Reglamento n° 1073/1999 y que han sido estimados en el apartado 181 de la presente sentencia, no puede confundirse con el recurso que hubiera podido interponerse, en su caso, contra el BCE sobre la base del artículo 232 CE con objeto de que se declarara que dicha entidad no había adoptado la decisión exigida por el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, y apartado 6, del Reglamento n° 1073/1999.

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

Costas

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

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Anular la Decisión 1999/726/CE del Banco Central Europeo, de 7 de octubre de 1999, sobre prevención del fraude (BCE/1999/5).

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

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

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

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias