CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. L.A. GEELHOED presentadas el 23 de febrero de 2006 [1] [1]

I. Introducción

1. En el presente recurso la Comisión pide al Tribunal de Justicia que declare que la Sra. Edith Cresson es culpable de favoritismo o, como mínimo, de negligencia grave, al haber seleccionado y beneficiado a dos de sus amigos personales durante el tiempo que desempeñó el cargo de miembro de la Comisión. Ésta sostiene que, por lo tanto, la Sra. Cresson incumplió las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 213 CE, apartado 2, y del artículo 126 EA, apartado 2. [2] Por lo tanto, pide al Tribunal de Justicia que le imponga la sanción económica adecuada, según lo establecido en el último párrafo de dichas disposiciones de los Tratados.

2. Este asunto es el primero en su género que culminará con una sentencia del Tribunal de Justicia. Anteriormente se sobreseyó otro asunto, promovido por el Consejo contra el antiguo Comisario, Sr. Bangemann, por haber querido aceptar un nombramiento una vez concluido su mandato. [3] Por lo tanto, el presente asunto depara al Tribunal de Justicia una oportunidad única para aclarar qué obligaciones incumben a los miembros de la Comisión, en el sentido del artículo 213 CE. Con carácter más general, es indudable la importancia que tendrá la sentencia del Tribunal de Justicia para la fijación de criterios respecto a todas las personas que ostenten algún cargo en las instituciones de la Unión Europea.

II. Marco jurídico

3. El artículo 213 CE, apartado 2, establece:

«Los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad.

1 — Lengua original: inglés.

2 — Dado que ambas disposiciones son idénticas, en el resto del texto sólo se hará referencia al artículo 213 CE, apartado 2.

3 — Asunto C-290/99, Consejo/Bangemann, archivado en méritos de auto de 3 de febrero de 2000, DO C 122, p. 17.

En el cumplimiento de sus funciones, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones. Cada Estado miembro se compromete a respetar este principio y a no intentar influir en los miembros de la Comisión en el desempeño de sus funciones.

Los miembros de la Comisión no podrán, mientras dure su mandato, ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no. En el momento de asumir sus funciones, se comprometerán solemnemente a respetar, mientras dure su mandato y aún después de finalizar éste, las obligaciones derivadas de su cargo y, en especial, los deberes de honestidad y discreción, en cuanto a la aceptación una vez terminado su mandato, de determinadas funciones o beneficios. En el caso de incumplimiento de dichas obligaciones, el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo o de la Comisión, podrá, según los casos, declarar su cese en las condiciones previstas en el artículo 216 o la privación del derecho del interesado a la pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo.»

4. El artículo 216 CE establece:

«Todo miembro de la Comisión que deje de reunir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o haya cometido una falta grave podrá ser cesado por el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo o de la Comisión.»

III. Hechos expuestos por la Comisión

5. La Sra. Edith Cresson fue miembro de la Comisión Europea entre el 24 de enero de 1995 y el 8 de septiembre de 1999. La Comisión había dimitido colectivamente el 16 de marzo de 1999, pero siguió en funciones hasta el 8 de septiembre de 1999. Su cartera en la Comisión abarcaba los sectores de Ciencia, Investigación y Desarrollo, Centro Común de Investigación (CCI) y Recursos Humanos, Educación, Formación y Juventud. A la sazón, los servicios de la Comisión competentes en dichos sectores eran las Direcciones Generales (DG) XII, XIII. D y XXII, así como el CCI.

6. La alegación de la Comisión de que la Sra. Cresson dio muestras de favoritismo durante su mandato se basa en documentos relativos a dos de sus amistades, el Sr. René Berthelot y el Sr. Timm Riedinger.

A. *El caso Berthelot*

7. Poco después de tomar posesión de su cargo, la Sra. Cresson expresó su deseo de seleccionar al Sr. Berthelot como asesor personal. En ese momento, el Sr. Berthelot, experimentado dentista, vivía cerca de Châtellerault, una ciudad francesa de la que la Sra. Cresson era alcaldesa. Considerando que el Sr. Berthelot tenía 66 años y que ya se había constituido el gabinete de la Sra. Cresson, su chef de cabinet le informó de que no veía ninguna posibilidad de que la Comisión seleccionara al Sr. Berthelot. No obstante, algunos meses más tarde, a petición de la Sra. Cresson, se ofreció al Sr. Berthelot un contrato como científico asociado en la DG XII, con efectos a 1 de septiembre de 1995, por un período inicial de seis meses. Aunque el puesto de científico asociado implica que el interesado trabaje en uno de los centros o servicios de la Comisión dedicados a la investigación, el Sr. Berthelot trabajó exclusivamente como asesor personal de la Sra. Cresson. Finalmente, el período inicial de seis meses se prorrogó hasta finales de febrero de 1997.

8. A finales de abril de 1996, con arreglo a la norma que prohíbe la acumulación, la cual era aplicable a los científicos asociados, se redujo el salario del Sr. Berthelot para tener en cuenta la pensión que cobraba en Francia. Poco después de que se adoptara esta medida, a petición personal de la Sra. Cresson, se emitieron trece órdenes de misión a Châtellerault a nombre del Sr. Berthelot, las cuales se remitieron a los servicios administrativos de la Comisión. Dichas órdenes se referían a misiones que supuestamente habían tenido lugar entre el 23 de mayo y el 21 de junio de 1996. En consecuencia, se transfirió a favor del Sr. Berthelot la cantidad de 6.930 euros. Con efecto al 1 de septiembre de 1996, el Sr. Berthelot fue clasificado en un grado superior para científicos asociados, lo cual redundó en un importante incremento de su retribución de unos 1.000 euros. Este incremento fue más que suficiente para compensar la pérdida de salario debida a la aplicación de la medida contraria a la acumulación.

9. Al término de su contrato con la DG XII, se ofreció al Sr. Berthelot un nuevo contrato como científico asociado, esta vez en el CCI, por el plazo de un año. Ello hizo que se prolongara su estancia en la Comisión hasta dos años y medio, a pesar de que el período máximo por el que se contrata a los científicos asociados sea sólo de 24 meses.

10. El 2 de octubre de 1997 el departamento de auditoría de la Comisión pidió los informes de actividades que el Sr. Berthelot debería haber presentado al término de su primer contrato. Los informes que se remitieron a dicho departamento eran extremadamente breves. En realidad, consistían en algunos *memoranda* redactados por diferentes personas, cuyo acopio había realizado el gabinete de la Sra. Cresson.

11. El 11 de diciembre de 1997 el Sr. Berthelot pidió que, por motivos de salud, se pusiera fin a su contrato con efecto a 31 de diciembre de 1997. Esta petición fue aceptada. La Sra. Cresson pidió luego a su chef de cabinet que encontrara una solución para prorrogar la relación contractual con el Sr. Berthelot a partir del 1 de enero de 1998. Esta solución consistía en darle un empleo de asesor especial. Sin embargo, el Sr. Berthelot no aceptó este puesto.

12. El Sr. Berthelot falleció el 2 de marzo de 2000.

B. *El caso Riedinger*

13. En 1995 los servicios de la Comisión dependientes de la Sra. Cresson ofrecieron tres contratos al Sr. Riedinger, quien ejercía como abogado mercantilista. Al menos dos de dichos contratos se ofrecieron a petición expresa de la Sra. Cresson.

14. Los contratos tenían como objeto los siguientes elementos: 1) un análisis sobre la viabilidad de la creación de una red entre grupos de expertos en Europa Central y en la Comunidad Europea, 2) el acompañamiento de la Sra. Cresson en una visita oficial a Sudáfrica del 13 al 16 de mayo de 1995 y la redacción de un informe, y 3) un estudio de viabilidad preliminar sobre la creación de un Instituto de Derecho comparado europeo.

15. Aunque se registraran los necesarios compromisos presupuestarios para estos tres contratos, ninguno de ellos llegó a ejecutarse, ni se realizó pago alguno a favor del Sr. Riedinger en relación con los mismos.

IV. Procedimiento

A. *Investigaciones preliminares*

16. Con anterioridad al recurso de la Comisión ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 213 CE, los casos relativos al Sr. Berthelot y al Sr. Riedinger fueron objeto de investigación por parte de diversos organismos. El recurso de la Comisión se basa en las apreciaciones de los resultados de dichas investigaciones.

17. La primera fue realizada por el Comité de Expertos Independientes, creado bajo los auspicios del Parlamento Europeo. Su misión consistía en redactar un primer informe que «pretendiera determinar en qué medida la Comisión, como órgano, o los comisarios individualmente, son responsables, de forma específica, por los recientes casos de fraude, mala administración o nepotismo objeto de debates parlamentarios, o suscitados en las manifestaciones realizadas durante tales

debates». En su informe de 15 de marzo de 1999,[4] el Comité llegó a la conclusión, en relación con el caso Berthelot, de que «nos encontramos ante un supuesto evidente de favoritismo. Se contrató a una persona a pesar de que su capacitación no correspondiera a los diversos puestos para los que fue seleccionado. El trabajo que desarrolló adoleció de carencias manifiestas en cuanto a cantidad, calidad y oportunidad. No reportó ningún rendimiento a la Comunidad».[5]

18. A raíz del informe del Comité de Expertos Independientes, la Comisión, que entró en funciones el 9 de septiembre de 1999, decidió iniciar un proceso de reformas al objeto de evitar las prácticas que había criticado el Comité y mejorar sus procedimientos administrativo y financiero internos. En este contexto, la OLAF (Office européen de lutte anti-fraude) realizó su propia investigación que culminó con un informe de 23 de noviembre de 1999. A continuación se inició un procedimiento disciplinario en relación con algunos funcionarios y agentes de la Comisión.

19. El 20 de febrero de 2001 la Comisión decidió iniciar un procedimiento para recuperar las cantidades que habían sido indebidamente pagadas al Sr. Berthelot. Este procedimiento se dirigió contra sus herederos.

20. La DG ADMIN emprendió una ulterior investigación, así como, más tarde, tras su constitución el 19 de febrero de 2002, la OIDC (Oficina de Investigación y Disciplina de la Comisión), en relación con el caso Riedinger. Esta última procedió también a la realización de pesquisas adicionales en relación con el caso Berthelot, una con respecto al papel jugado por la DG XII, y la otra con respecto a la intervención del CCI. Durante esta investigación tuvieron lugar muchas audiencias. Los servicios competentes y el Comisario responsable en materia de reformas internas, Sr. Kinnock, instaron a la Sra. Cresson para que compareciera a efectos de ser oída. Sin embargo, la Sra. Cresson prefirió presentar sus respuestas por escrito. El 8 de agosto de 2001 se concluyó un informe relativo al Sr. Riedinger. El 22 de febrero de 2002 se presentó un informe de la OIDC que versaba exclusivamente sobre el caso Berthelot.

B. *Procedimiento en el seno de la Comisión con respecto a la Sra. Cresson*

21. El 21 de enero de 2003, la Junta de Comisarios decidió remitir un pliego de cargos *(communication des griefs)* a la Sra. Cresson en el contexto de un posible procedimiento basado en el artículo 213 CE, apartado 2. En este pliego la Comisión sostuvo que en los casos del Sr. Berthelot y del Sr. Riedinger, la Sra. Cresson había actuado incumpliendo las obligaciones inherentes al cargo de miembro de la Comisión. Consideró que en ninguno de dichos casos su conducta obedeció a objetivos de interés general, sino que se rigió esencialmente por el deseo de favorecer a dos de sus amistades personales. Señalaba

4 — Primer informe del Comité de Expertos Independientes sobre las manifestaciones relativas a fraude, mala administración y nepotismo en la Comisión Europea.

5 — Apartado 8.1.35 del informe.

que, en cualquier caso, la demandada no había actuado con la debida cautela, comprobando que se hubieran seguido los procedimientos internos en ambos casos. Por lo tanto, la Comisión la acusó de incumplir deliberadamente las obligaciones derivadas de su cargo o, como mínimo, con negligencia grave.

22. Para respetar el derecho de defensa, la Comisión decidió asimismo facilitar a la Sra. Cresson el acceso al expediente del asunto e instarla a responder al pliego de cargos de la Comisión. A ello siguió una nutrida correspondencia entre el abogado de la Sra. Cresson y la Comisión sobre el objeto del procedimiento y sobre si debería permitírsele el acceso a determinados documentos.

23. La Sra. Cresson respondió al pliego de cargos el 30 de septiembre de 2003. En primer lugar, negó que el artículo 213 CE, aparado 2, sea la base jurídica apropiada para el pliego de cargos. Sostuvo además que dicha disposición vulnera el derecho fundamental de defensa. Por lo demás, afirmó que los hechos de que se le acusa no están comprendidos en el ámbito de aplicación de dicho artículo. Precisó que, en cualquier caso, no se habían probado las objeciones de la Comisión. Criticó la imprecisión de los conceptos de favoritismo y de negligencia grave, tal como se definían en el pliego de cargos. Por ultimo, pidió que se le abonara la cantidad de 50.000 euros en concepto de indemnización por los perjuicios materiales y morales que había sufrido como consecuencia del procedimiento disciplinario incoado en su contra.

24. A la luz de sus observaciones escritas, la Comisión acordó ofrecer nuevamente a la Sra. Cresson la posibilidad de ser oída directa y personalmente por la Junta de Comisarios. La audiencia se celebró el 30 de junio de 2004.

25. En su reunión de 19 de julio de 2004 la Comisión decidió presentar un recurso ante el Tribunal de Justicia.

C. Procedimiento penal en Bélgica

26. Al mismo tiempo que la investigación y el procedimiento seguido en el seno de la Comisión, el caso Berthelot fue objeto de una investigación de carácter penal por parte de las autoridades penales de Bélgica. Se inició este procedimiento como consecuencia de una denuncia presentada por un miembro del Parlamento Europeo contra algunas personas que supuestamente habían estado implicadas en diversas actuaciones contrarias a la ética profesional dentro de la Comisión, incluida la Sra. Cresson. La Comisión intervino en el procedimiento en calidad de actor civil.

27. El juez de instrucción consideró si podía declararse a la Sra. Cresson penalmente responsable en relación con los siguientes extremos:

— la selección del Sr. Berthelot como científico asociado con infracción de las normas internas de la Comisión, considerando que ello podía calificarse de falsedad y conflicto de intereses con un cargo público *(faux, usage de faux et prise d'intérêt)*,

— informes finales del Sr. Berthelot — falsedad y estafa,

— órdenes y declaraciones *(décomptes de mission)* respecto a las misiones del Sr. Berthelot — falsedad y estafa.

28. Sin embargo, en la fase siguiente de dicho procedimiento el Ministerio Fiscal decidió desistir en relación con el primer extremo por considerar que la selección no había infringido ninguna norma de Derecho comunitario. No se acogió la pretensión relativa al segundo extremo dado que no iba dirigida contra la Sra. Cresson. Por lo que respecta al tercer extremo, se mantuvo inicialmente pero finalmente fue también desestimado.

29. Mediante resolución de 30 de junio de 2004 la Chambre du conseil del Tribunal de première instante de Bruxelles resolvió que no había indicios que aconsejaran continuar el procedimiento penal contra la acusada *(non-lieu)*. Con respecto, concretamente, a la Sra. Cresson, el Tribunal observó que no se le reprochaba que estuviera al corriente de los hechos controvertidos.

D. *Procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

30. El recurso de la Comisión fue registrado el 7 de octubre de 2004.

31. La Comisión pide al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la Sra. Cresson ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 213 CE.

— Prive a la Sra. Cresson, en su totalidad o en parte, de sus derechos de pensión y de todos los demás beneficios relacionados con dichos derechos o de cualquier otro beneficio sustitutivo, por lo que la Comisión deja a la discreción del Tribunal de Justicia la determinación del alcance y la duración de la privación de tales derechos.

— Imponga a la Sra. Cresson el pago de las costas del presente procedimiento.

32. La Sra. Cresson pide al Tribunal de Justicia que:

— Con carácter principal, declare la inadmisibilidad del recurso interpuesto por la Comisión.

— Subsidiariamente, desestime el recurso por ilegal e infundado.

— Ordene a la Comisión presentar todas las actas de las reuniones que la llevaron a adoptar, el 19 de julio de 2004, la decisión de recurrir ante el Tribunal de Justicia, así como algunos otros documentos relacionados en la petición de la parte demandada y en las peticiones confirmatorias de 26 de abril y de 5 de octubre de 2004, respectivamente.

— Imponga a la Comisión el pago de la totalidad de las costas.

33. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 2 de junio de 2005, con arreglo al artículo 93, apartado 7, del Reglamento de Procedimiento, se admitió la intervención de la República Francesa durante la fase oral en apoyo de las pretensiones de la Sra. Cresson.

34. Mediante auto del Tribunal de Justicia de 9 de septiembre de 2005, se desestimó la pretensión de la Sra. Cresson de que se ordenara a la Comisión que permitiera el acceso a determinados documentos relativos a su decisión de instar el procedimiento en contra de la demandada con arreglo al artículo 213 CE, apartado 2.

35. La Comisión y la Sra. Cresson, así como la República Francesa presentaron observaciones orales en la vista celebrada el 9 de noviembre de 2005.

V. Alegaciones de las partes

A. *Comisión*

1. Artículo 213 CE

36. La Comisión explica que un recurso basado en el artículo 213 CE, apartado 2,

contra un (antiguo) miembro de la Comisión supone que éste haya incumplido las obligaciones derivadas de ese cargo, en el sentido de dicha disposición del Tratado. La Comisión considera que le corresponde determinar la esencia y el alcance de dichas obligaciones, bajo el control judicial del Tribunal de Justicia. A su juicio, se incumplen dichas obligaciones cuando un Comisario no busca el interés general o cuando actúa movido por intereses de carácter personal, privado o económico.

37. A la luz de esta interpretación, el favoritismo es contrario tanto al interés general como a la honestidad y discreción inherentes al cargo de comisario. La Comisión define el favoritismo como un acto o un comportamiento contrario tanto al interés general como a la honestidad del cargo público y que consiste en dispensar una ventaja a una persona (a menudo mediante su selección) que no posee ningún mérito ni la competencia necesaria, o cuyos méritos son manifiestamente insuficientes teniendo en cuenta el puesto que debe proveerse, o en el supuesto de que la ventaja se conceda sin considerar el puesto pertinente, sino por tratarse de un amigo personal o de cualquier otra persona a quien se desee gratificar.

38. La Comisión señala que en algunos casos los miembros de la Comisión ostentan amplia facultad discrecional y que es así, especialmente, a la hora de formar sus gabinetes. Al margen de este aspecto, deben cumplir las normas comunitarias aplicables en material de selección y deben comprobar con especial cuidado que con la adopción de las correspondientes decisiones se persigue un objetivo de interés general, y que aquéllas se ajustan a las normas aplicables. Esta obligación se extiende a toda la carrera de una persona posterior a su selección, en relación, por ejemplo, con la prórroga de un contrato o las promociones.

2. Contestación a la oposición de la Sra. Cresson al pliego de cargos

39. En su recurso, la Comisión responde a las manifestaciones formuladas por la Sra. Cresson sobre el pliego de cargos.

40. La Sra. Cresson se opone a que el recurso de la Comisión pueda basarse en el artículo 213 CE y afirma que el procedimiento establecido en dicha disposición no tiene relación alguna con las objeciones formuladas en su contra. Señala que tampoco garantiza una tutela judicial efectiva. Por el contrario, la Comisión sostiene que dicho artículo 213 CE constituye el fundamento apropiado de su recurso. A su juicio, este procedimiento puede compararse con los previstos en algunas constituciones nacionales con respecto a la desviación de funciones públicas. Según tales procedimientos, es posible el acceso directo al tribunal superior jerárquico del territorio pertinente,

precisamente con el fin de ofrecer garantías adicionales. La conducta y los actos de los miembros de la Comisión se rigen por disposiciones especiales. No les son de aplicación las normas disciplinarias previstas para los funcionarios comunitarios. La Comisión no considera que el artículo 213 CE conculque el derecho a la tutela judicial efectiva. Estima que el artículo 213 CE, apartado 2, se refiere a todas las obligaciones que incumben a los comisarios y no sólo a los casos mencionados en dicha disposición.

41. Sobre la objeción de la Sra. Cresson de que los informes de la OIDC no pueden constituir base alguna para el pliego de cargos debido a falta de competencia, la Comisión observa que la investigación administrativa había empezado antes de la creación de dicho servicio. El pliego de cargos se basó tanto en la referida investigación como en los informes de la OIDC y de la OLAF. En cualquier caso, la Comisión, y no la OIDC, remitió el pliego de cargos a la Sra. Cresson.

42. La Comisión niega que se haya vulnerado el derecho de defensa de la Sra. Cresson, tal como ésta alega. En cuanto a su derecho a que se entable el procedimiento dentro de un plazo razonable, observa que no se menciona plazo alguno en el artículo 213 CE, y que tampoco la Sra. Cresson ha demostrado que el tiempo transcurrido hubiera afectado de algún modo a su derecho de defensa. Era necesario que la Comisión actuara con la debida cautela al aplicar por primera vez el artículo 213 CE. Por otra parte, no puede afirmarse que el procedimiento previsto en el artículo 213 CE no sea equitativo, ya que lleva implícito el respeto de las normas del Estatuto del Tribunal de Justicia y del Reglamento de Procedimiento. Ninguna decisión perjudicial para los intereses de la demandada precedió a la decisión de iniciar un procedimiento ante el Tribunal de Justicia. El proceso seguido no afectó al derecho de la Sra. Cresson a ser informada de los motivos en los que se basa la acusación. De su respuesta al pliego de cargos resulta patente que conocía perfectamente las quejas de la Comisión y que tuvo la posibilidad de refutarlas. En cuanto a la supuesta parcialidad de la Comisión, ésta observa que no es ella sino el Tribunal de Justicia quien decidirá si debe imponerse la sanción o no. Por último, con respecto a la vulneración de su derecho de acceso a los documentos, la Comisión señala que en todo momento se ofreció a la demandada el acceso al expediente referente a su persona.

43. Por lo que respecta a la resolución dictada en el procedimiento penal belga, la Comisión observa que el principio «le penal tient le disciplinaire en l'état» a que se refirió el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia François [6] significa que debe suspenderse el procedimiento disciplinario mientras no se haya resuelto el procedimiento penal. En cualquier caso, el principio debería aplicarse, no a la Comisión, sino al Tribunal de Justicia, dado que es el órgano disciplinario en este contexto. La Comisión admite que el órgano disciplinario se halla condicionado por las apreciaciones de hecho

6 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de junio de 2004, François/Comisión (T-307/01, Rec. p. II-1669).

del tribunal penal. Sin embargo, ello no ayuda en absoluto a la Sra. Cresson, por cuanto la resolución dictada en el procedimiento penal no tiene relación con los hechos que se discuten en el presente procedimiento, es decir, el favoritismo de que dio muestras al seleccionar al Sr. Berthelot y al renovar su contrato, así como la actividad realizada para favorecer al Sr. Riedinger. Por lo tanto, la decisión de no procesar a la Sra. Cresson no constituye ningún impedimento legal para incoar la presente acción disciplinaria.

44. La Comisión refuta la alegación de la Sra. Cresson relativa a la aplicabilidad de la regla *de minimis* en relación con las cantidades correspondientes. De tener validez, dicha alegación se refiere al fondo, y no a la admisibilidad del recurso de la Comisión.

45. La Sra. Cresson alega que se cometieron algunas irregularidades de procedimiento con respecto a la investigación llevada a cabo en el seno de la Comisión. Así, se refiere a una infracción de la decisión por la que se crea la OIDC, al hecho de que la OIDC invadió el ámbito competencial reservado a la OLAF, al hecho de que los informes de la OIDC fueran incompletos, al hecho de que se solaparan los procedimientos disciplinarios y al hecho de que el problema relativo al Sr. Riedinger se mencionara en el contexto del caso Berthelot. La Comisión replica que no existe indicio alguno de cómo dichas supuestas irregularidades afectaran al derecho de defensa. Además, en lo que atañe a las observaciones de la demandada sobre la investigación llevada a cabo por la OLAF, la Comisión señala que este servicio ostenta un mandato general para investigar presuntos casos de fraude y que no hay ninguna necesidad de otorgar mandatos específicos para cada diligencia del procedimiento. Tampoco estaba obligada la Comisión a informar a la Sra. Cresson de sus contactos con la OLAF. Tampoco era necesario firmar los resúmenes de determinadas reuniones. Por último, la Comisión considera que no es pertinente la supuesta ilegalidad del informe del Comité de Expertos Independientes, ya que su recurso se basa en su propia investigación de los hechos.

46. Por lo que respecta a la reclamación de daños y perjuicios de la Sra. Cresson, la Comisión no entiende cómo la interposición de un procedimiento con arreglo al artículo 213 CE puede suponer un comportamiento lesivo, excepto cuando la decisión pertinente constituya una desviación de poder o tenga un carácter perverso, por ejemplo, mediante la presentación de un expediente vacío de contenido.

3. Los casos Berthelot y Riedinger

47. Los hechos en los que esencialmente se basa la Comisión ya se han resumido en el capítulo III de estas conclusiones. Antes que repetirlos en este momento, basta señalar que la Comisión alega que, considerados conjuntamente, en ambos casos resalta la intervención personal de la Sra. Cresson en favor de dos de sus amistades personales. Aunque formalmente hablando actuó el

servicio interesado o su gabinete, debe llegarse a la conclusión de que las decisiones pertinentes pueden atribuirse a la Sra. Cresson. A juicio de la Comisión, el comportamiento de la Sra. Cresson constituye un incumplimiento grave, deliberado o, al menos, achacable a negligencia grave, de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 213 CE, apartado 2.

4. Sanción

48. La Comisión pide al Tribunal de Justicia que imponga una sanción, pero se remite al criterio de dicho Tribunal para la determinación de su magnitud. Ello podría dar lugar a la privación total o parcial de los derechos de pensión o a la privación de cualquier otro beneficio. La Comisión considera que debe imponerse una sanción teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad. A este respecto, precisa que son pertinentes los factores mencionados en el artículo 10 del anexo IX del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas. En el presente asunto la Comisión estima que en su actuación la Sra. Cresson incurrió en culpa grave al infringir una norma ética en detrimento de la confianza que pudiera inspirar, aunque ya no ostente el cargo de miembro de la Comisión; que se dio perfecta cuenta de que sus actos revestían el carácter de favoritismo; y que existen indicios creíbles de que, al menos, algunos actos de la Sra. Cresson fueron perpetrados deliberadamente.

B. *Sra. Cresson*

1. Observaciones generales

49. En primer lugar, la Sra. Cresson denuncia la verdadera maquinaria de guerra que se ha desplegado en su contra, dado que tuvo que comparecer ante la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo (COCOPR) y que fue objeto de sucesivas investigaciones por parte de la OLAF, la OIDC y la DG ADMIN. Considera que estas medidas son de todo punto desproporcionadas en relación con los hechos de que se le acusa. No cabe duda de que ello puede explicarse por el clima que rodeó todo el asunto que culminó con la dimisión colectiva de la Comisión Santer. Afirma a continuación que se dio pábulo a este asunto por un artículo de periódico publicado por un periodista belga, que fue declarado culpable de diversos delitos en Bélgica y en Francia. Posteriormente, en su esfuerzo para revelar supuestos casos de fraude en detrimento de los intereses de la Comunidad, un antiguo funcionario de la Comisión, el Sr. Van Buitenen, remitió el expediente a las autoridades judiciales belgas, al Comité de Expertos Independientes, a la OLAF y a la prensa. En junio de 1999, un juez de instrucción belga se hizo cargo del asunto y consiguió que se levantara la inmunidad de la Sra. Cresson.

50. En cuanto al procedimiento penal en Bélgica, la Sra. Cresson señala que durante cinco años sólo una vez fue oída por el juez de instrucción. Observa que la Comisión remitió su pliego de cargos cuando se enteró

por la prensa de que la demandada estaba siendo inculpada. Ello demuestra, a su juicio, la estrecha relación existente entre los procedimientos disciplinario y penal. La Sra. Cresson subraya que en último lugar no se acogió ninguna de las acusaciones que se formularon en su contra y que el procedimiento terminó con un auto de sobreseimiento *(non-lieu)*. Además, la Comisión no recurrió contra dicho auto.

51. En lo que atañe al procedimiento ante la Comisión, sólo tres años después de la dimisión de la Comisión Santer se informó a la demandada de que la Comisión consideraba que era culpable de favoritismo y que esto constituía un incumplimiento grave de sus obligaciones como comisario. También el abogado de la Sra. Cresson impugnó el procedimiento asimismo en relación con los plazos para promover actuaciones, la independencia de la Comisión, el respeto de los derechos fundamentales y la falta de un marco procesal claramente definido para examinar el asunto. La Sra. Cresson observa igualmente que en algún momento el Secretario General de la Comisión planteó la cuestión de la coordinación de los procedimientos penal y disciplinario. La Sra. Cresson considera que, teniendo en cuenta la forma como se tramitó el procedimiento y, en particular, el hecho de que la Junta de Comisarios no le formulara ninguna pregunta durante su comparecencia, resulta patente que la Comisión estaba interesada en remitir el expediente al Tribunal de Justicia.

2. Fundamentos de Derecho

a) Inadmisibilidad

52. La Sra. Cresson alega que el artículo 213 CE debe interpretarse en sentido restrictivo, habida cuenta de que su finalidad consiste en permitir que se impongan sanciones gravosas a los miembros de la Comisión. Recuerda que el artículo 213 CE, apartado 2, párrafos primero y segundo, exige que los miembros de la Comisión ejerzan «sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad». Si no lo hacen será de aplicación el artículo 216 CE. Por el contrario, el artículo 213 CE, apartado 2, párrafo tercero, es aplicable cuando un comisario no actúa con honestidad y discreción al aceptar realizar determinadas funciones externas durante su mandato o una vez terminado éste. En tal caso, la sanción consiste ya sea en el cese, con arreglo al artículo 216 CE, o en la privación de los derechos de pensión o de cualquier otro beneficio. En la medida en que no se acusa a la Sra. Cresson de incumplir sus obligaciones en relación con actividades externas, considera que no le es aplicable lo dispuesto en el artículo 213 CE, apartado 2, párrafo tercero. Además del artículo 213 CE, apartado 2, no existe ninguna otra obligación legalmente vinculante que pueda alegarse en contra de la Sra. Cresson. Precisa que el Código de conducta para los comisarios fue adoptado una vez ocurridos los hechos del presente asunto y, además, no contiene ninguna obligación que sea relevante en relación con los hechos que se imputan a la Sra. Cresson. Una vez más la Sra. Cresson se refiere a la inexistencia de normas escritas de procedimiento que garanticen el derecho de defensa en este contexto, lo cual determina la

ilegalidad del recurso de la Comisión. Infiere que, por lo tanto, no puede invocarse el artículo 213 CE, apartado 2, como fundamento jurídico para la decisión de la Comisión de 19 de julio de 2004 de recurrir ante el Tribunal de Justicia.

53. La Sra. Cresson afirma que, desde que la Comisión intervino en el procedimiento penal como actor civil, resultó aplicable el principio según el cual el procedimiento disciplinario incoado por los mismos hechos debe suspenderse hasta que se resuelva la causa criminal «le pénal tient le disciplinaire en l'état». En caso de que los hechos de ambos procedimientos sean idénticos, el procedimiento disciplinario pierde su *raison d'être* si en el procedimiento penal se desestiman las mismas pretensiones. La Sra. Cresson señala que aunque inicialmente el Ministerio Fiscal belga mantuviera el cargo en relación con las misiones del Sr. Berthelot, posteriormente llegó a la conclusión de que no había motivo alguno para imputar la responsabilidad a la Sra. Cresson. Dado que los hechos en los que se basan las denuncias son idénticos en ambos procedimientos, independientemente de su calificación jurídica, el presente recurso carece de objeto y debe considerarse inadmisible. Según la Sra. Cresson, la resolución recaída en el procedimiento penal privó de todo objeto al recurso de la Comisión.

54. La única pretensión que examinó el Ministerio Fiscal belga se refería a las órdenes de misión falsas que supusieron el pago de la cantidad de 6.930 euros. A juicio de la Sra. Cresson, además de que el Ministerio Fiscal decidiera que esta imputación no le afectaba, debe considerarse que la mencionada cantidad es relativamente moderada, por lo que le es de aplicación el principio *de minimis non curat praetor*.

55. Sostiene que, en virtud de todo lo expuesto, no procede admitir el recurso de la Comisión.

b) Sobre el fondo

56. Con carácter subsidiario, la Sra. Cresson alega que las imputaciones que se formulan en su contra carecen de fundamento.

57. Se seleccionó al Sr. Berthelot con arreglo a las normas aplicables con el fin de que prestara sus servicios a la demandada en calidad de asesor. Dado que, en realidad, la administración consideró que la condición de científico asociado era la más adecuada, la Sra. Cresson nunca cuestionó esta condición del Sr. Berthelot. La capacitación profesional de éste no era inferior a la de otros científicos asociados. Trabajó efectivamente y acompañó a la Sra. Cresson en sus misiones. Él mismo puso fin a su contrato por razones de salud. Sólo tras su dimisión se planteó la cuestión relativa a su informe final. No se había aludido a este asunto con anterioridad. El Sr. Berthelot elaboró un informe sobre la base de algunos memorandos. Es una difamación afirmar que no lo escribió él mismo. En cuanto a las órdenes de misión, la Sra. Cresson se remite a los hechos probados por el Ministerio Fiscal belga.

58. A juicio de la Sra. Cresson, el caso Riedinger es un expediente vacío. Cada uno de los tres contratos que le fueron ofrecidos perseguía un objetivo de interés general y el Sr. Riedinger colaboró sin recibir ninguna contraprestación. La imputación relativa a la falta de honestidad se planteó por primera vez en el recurso de la Comisión y es infundada. Aparentemente, se imputa falta de honestidad a la Sra. Cresson por haber propuesto que se celebraran dos contratos de los que no resultó ningún informe ni estudio y por los que el Sr. Riedinger no recibió nada a cambio.

59. Con carácter más subsidiario, la Sra. Cresson alega que se han cometido vicios graves de procedimiento.

60. En primer lugar, la Sra. Cresson observa que el Director General de Personal y Administración, en su condición de autoridad facultada para proceder a los nombramientos, inició indebidamente la investigación administrativa sobre la base del informe de la OIDC, dado que debería haberla iniciado la Junta de Comisarios.

61. Además, sobre el particular, la Sra. Cresson alega que la Comisión violó derechos y principios fundamentales en el procedimiento que desembocó en el presente recurso ante el Tribunal de Justicia. En primer lugar, es inadmisible que se inicie el procedimiento en 2003, siete años después de que ocurrieran los hechos, si se considera que hacía tiempo que se disponía de los informes en los que se basa la Comisión y la escasa complejidad del asunto. En segundo lugar, aun cuando la Comisión alega (indebidamente) que no es una autoridad disciplinaria, desempeña varias funciones procedimentales entre las que debe seguir existiendo una separación. En tercer lugar, la Comisión cedió ante la presión, en particular, del Parlamento Europeo y, por lo tanto, no se la puede considerar imparcial. En cuarto lugar, se cometieron varias irregularidades de procedimiento en la tramitación del procedimiento interno, relativas, entre otras cosas, a la función de la OIDC, al hecho de que hubiera solapamiento entre los procedimientos relativos al caso Berthelot y al establecimiento de plazos desproporcionados.

62. Sin embargo, el problema procedimental más importante consiste en que, contrariamente a los funcionarios y a los demás agentes de las Comunidades Europeas, la Sra. Cresson no tiene ninguna posibilidad de recurso si el Tribunal de Justicia se pronuncia en un sentido contrario a sus intereses y le impone una sanción. En el contexto de un procedimiento disciplinario, los miembros de la Comisión tienen menos garantías que los funcionarios de las Comunidades Europeas y gozan de una tutela judicial menor que éstos. Considera que ello viola sus derechos fundamentales. Puntualiza que el derecho de defensa de los ministros de los Estados miembros goza de mayor protección al respecto.

63. La Sra. Cresson pone de relieve las diferencias importantes que existen entre el trato que se dispensa a los funcionarios y a

los miembros de la Comisión en los procedimientos disciplinarios. Los últimos gozan de menos garantías y carecen de tutela judicial efectiva. Considera que ello viola sus derechos fundamentales.

64. La Sra. Cresson reconoce que no puede reclamar ninguna indemnización de daños y prejuicios en sede de reconvención. No obstante, desea hacer resaltar el daño que ha sufrido como consecuencia del acoso y del exceso de celo con que ha actuado la Comisión. Pide al Tribunal de Justicia que imponga a la Comisión el pago de las costas.

66. La República Francesa suscribe la opinión de la Sra. Cresson de que la decisión de no proseguir el procedimiento penal en Bélgica priva de toda base a la acción disciplinaria y, al respecto, se remite a las apreciaciones del Ministerio Fiscal en dicho procedimiento. No queda clara la tesis de la Comisión de que el objeto del procedimiento belga no fuera favoritismo. ¿Considera que las calificaciones jurídicas son distintas o que los propios hechos son distintos? En cualquier caso, el tribunal belga llegó claramente a la conclusión de que los hechos no se habían probado o de que no podían atribuirse a la Sra. Cresson. Consideró asimismo que la selección del Sr. Berthelot no era contraria a las normas de Derecho comunitario. Las alegaciones de la Comisión sobre favoritismo van en contra de las apreciaciones de hecho del tribunal belga.

C. *La posición de la República Francesa*

65. La República Francesa está de acuerdo con la Sra. Cresson en que el artículo 213 CE, apartado 2, es inadecuado como base para el recurso promovido en su contra, tanto desde el punto de vista sustantivo como desde el punto de vista temporal. Señala que este procedimiento se añade al mecanismo de responsabilidad política colectiva de la Comisión que ya se puso en funcionamiento con la dimisión de la Comisión Santer. Al dimitir colectivamente, la Comisión estimó que los actos contrarios a la ética que habían sido probados a la sazón eran responsabilidad colectiva de la Comisión. En consecuencia, no se entabló ninguna acción contra sus miembros.

67. En estas circunstancias, el Gobierno francés considera que sería desproporcionado imponer una sanción sobre la base del artículo 213 CE, apartado 2. Tal sanción implica un grave incumplimiento del deber. Señala que, en relación con los funcionarios de las Comunidades Europeas, la sanción consistente en la privación de los derechos de pensión se ha impuesto una sola vez en cincuenta años, que consistió en la reducción del 35 % y que se refirió a un caso de corrupción.[7] Una sanción sería también desproporcionada si se considera que han transcurrido ocho años desde que tuvieron lugar los hechos objeto de examen. Al respecto se refiere a la celeridad con que se actuó judicialmente contra el antiguo comi-

7 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de mayo de 2002, Onidi/Comisión (T-197/00, Rec. p. II-325).

sario Bangemann. A su juicio, no debe examinarse el caso Cresson al margen de las prácticas existentes a la sazón en la Comisión. Ésta no promovió ninguna acción contra la demandada cuando aún desempeñaba su cargo. Sería desproporcionado sancionar a la demandada por actividades por las que se recriminó a la Comisión en bloque.

VI. Observaciones generales sobre el artículo 213 CE, apartado 2

68. Aunque los motivos del presente asunto se centran obviamente en las alegaciones contra la Sra. Cresson y en el sentido y la función exactos del artículo 213 CE, apartado 2, el asunto plantea problemas que son de una gran importancia constitucional para la Unión Europea y sus instituciones. Se refiere a las normas de conducta que deben observar las personas que ocupan puestos de poder en las instituciones comunitarias y a la forma como debe pedírseles responsabilidades cuando incumplen tales normas. Es esencial para el buen funcionamiento de las instituciones comunitarias que no sólo se considere a las personas que desempeñan cargos de dirección competentes desde el punto de vista profesional, sino que su conducta sea irreprochable. Las cualidades personales de dichas personas tienen su reflejo directamente en la confianza que deposita el gran público en las instituciones comunitarias, su credibilidad y, por lo tanto, su eficacia. Como destacó acertadamente el Comité de Expertos Independientes en su informe de 15 de marzo de 1999, sólo mediante el respeto de las normas básicas de buena conducta será «posible que las personas que ocupan puestos de dirección tengan la autoridad y la credibilidad que les permita ofrecer la capacidad de mando que se les exige». [8]

69. Para apreciar la función del artículo 213 CE, apartado 2, en el marco constitucional comunitario y también para colocar el presente procedimiento en su perspectiva adecuada, es importante señalar que existen disposiciones paralelas en lo que atañe a las demás instituciones y organismos comunitarios, los cuales deben observar una completa independencia e imparcialidad en el desarrollo de las tareas que tienen encomendadas. Me refiero, al respecto, al artículo 195 CE, apartado 2, en relación con el Defensor del Pueblo Europeo, al artículo 247 CE, apartado 7, en relación con el Tribunal de Cuentas, al artículo 11, apartado 4, del Estatuto sobre el Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, en relación con el Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, y a los artículos 6 y 47 del Estatuto del Tribunal de Justicia, en relación con el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, respectivamente.

70. Lo que la Comisión y dichas instituciones y organismos tienen en común es que, a excepción obviamente del Defensor del Pueblo Europeo, actúan como órganos colegiados y que los miembros no pueden ser

8 — Apartado 1.5.4 del informe.

individualmente destituidos por razones relacionadas con el ejercicio de las funciones de dichos organismos. Dado que los miembros de dichas instituciones ostentan los más altos cargos en sus respectivos ámbitos y no son objeto de ningún tipo de supervisión por parte de superiores jerárquicos, deben establecerse disposiciones especiales para asegurar que cualquier desviación de poder es sancionada del modo adecuado. Es consustancial con su función el hecho de que la facultad sancionadora se confiera ya sea a la institución de la cual la persona interesada es miembro o a cualquier otra institución con un *status* equivalente en el marco constitucional. [9]

71. Para asegurarse de que, por razón del cargo que ocupan, los titulares de cargos públicos no son inmunes a cualquier medida de carácter correccional en el caso de que no cumplan las exigencias de conducta personal, los procedimientos de este tipo proporcionan garantías básicas de que las instituciones interesadas actúan en consonancia con su misión constitucional. La existencia misma de dichas disposiciones cumple también una función preventiva sobre el particular.

72. Debe ponerse asimismo de relieve que la aplicación de las referidas disposiciones constitucionales no impide que se apliquen otros mecanismos correctivos en relación con la misma conducta de titulares de cargos públicos. Tampoco la aplicación de otros mecanismos constituye un obstáculo para la aplicación del procedimiento constitucional. Me refiero, concretamente, a los mecanismos de responsabilidad política y responsabilidad criminal. En cuanto al primero, la Comisión debe responder ante el Parlamento Europeo, con arreglo a los artículos 197 CE y 201 CE, sólo como órgano colegiado. El Parlamento no puede censurar la actuación individual de los miembros de la Comisión. Sin embargo, tras una modificación establecida por el Tratado de Niza, el artículo 217 CE, apartado 4, exige que los miembros de la Comisión presenten su dimisión si el Presidente así lo requiere, una vez obtenida la aprobación de la Junta de Comisarios. En cuanto al segundo, en el supuesto de que el comportamiento de que se trate sea constitutivo de delito, según el Derecho nacional, el titular del cargo público de que se trate puede ser acusado en un procedimiento penal en uno de los Estados miembros. En tal caso, debe levantarse la inmunidad del miembro de la Comisión, según lo previsto en el artículo 20, en relación con el artículo 18, del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas de 8 de abril de 1965. De la naturaleza de la infracción y del tipo de norma infringida dependerá el mecanismo que se aplique. Las finalidades de todos estos mecanismos son distintas y, por lo tanto, no se excluyen mutuamente.

9 — Existen disposiciones constitucionales similares en los Estados miembros respecto a altos cargos de carácter público, a los que no se puede destituir por decisiones adoptadas en el ejercicio de sus funciones. Es así, entre otros, con respecto a los presidentes de la República Federal de Alemania (artículo 61, apartado 2, de la Grundgesetz), de la República Francesa (artículo 68 de la Constitution de la République Française) y de la República Italiana (artículo 90 de la Costituzione della Repubblica Italiana). Véase también el procedimiento de impeachment en los Estados Unidos de América, establecido en el artículo II, sección 4, de la Constitution of the United States).

73. En el caso de la Comisión, existe una relación funcional directa entre la norma de conducta que deben observar los miembros de la Comisión y la función de ésta en el marco institucional de la Comunidad. Al respecto, es importante hacer resaltar que,

además de ser el órgano ejecutivo de la Comunidad, la Comisión desempeña la función de árbitro en la conciliación de los intereses de los Estados miembros, del comercio y la industria, así como de los ciudadanos comunitarios, en el proceso de determinación de las políticas comunitarias y el relativo a las propuestas de normas comunitarias. En algunos ámbitos desempeña también una función cuasijudicial, como en el ámbito de la competencia o en relación con la exigencia a los Estados miembros del cumplimiento de las obligaciones de Derecho comunitario, con arreglo a los artículos 226 CE y 228 CE. La Comisión sólo puede ejercer estas tareas satisfactoriamente si tanto ella como sus miembros actúan con total imparcialidad y con total independencia. Sólo entonces será posible reconocerle la autoridad necesaria para ganarse la confianza de las demás instituciones comunitarias, de los Estados miembros y del público en general.

74. Por consiguiente, es consustancial con la función y las tareas de la Comisión la observancia en todo momento por parte de los comisarios de los más altos valores de conducta para garantizar su independencia, imparcialidad y honestidad. Ello es de aplicación no sólo a sus actividades externas, sino también a la forma como actúan dentro de la Comisión al gestionar los servicios de los que son responsables y en el mantenimiento de las relaciones con los otros servicios internos de la Comisión. La propia cultura del trabajo interno en la Comisión es un factor determinante para garantizar la eficacia de sus actividades.

75. La no observancia de dichos valores por cualquier miembro de la Comisión puede, en potencia, dañar considerablemente la imagen pública de la institución y socavar la confianza en ella, lo cual, a su vez, disminuirá su eficacia. El hecho de que esto no sea una observación meramente hipotética lo demuestran los efectos de los acontecimientos que llevaron a la dimisión colectiva de la Comisión Santer en 1999.

76. Las obligaciones que incumben a los miembros de la Comisión se describen, en términos generales, en el artículo 213 CE, apartado 2. De esta norma se desprende que deben ejercer sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad. Deben abstenerse de cualquier acto incompatible con sus funciones. En el momento de asumir sus funciones se exige que los miembros de la Comisión se comprometan solemnemente «a respetar, mientras dure su mandato y aún después de finalizar éste, las obligaciones derivadas de su cargo y, en especial, los deberes de honestidad y discreción, en cuanto a la aceptación, una vez terminado su mandato, de determinadas funciones o beneficios».

77. Lo que entrañan más concretamente las obligaciones a que se refiere el artículo 213 CE, apartado 2, es susceptible de interpretación y constituye, ciertamente el punto central del presente asunto. En el momento de los hechos que se imputan a la Sra. Cresson, no existía ningún código de

conducta para los miembros de la Comisión que especificara qué normas debían observarse. Mientras tanto, dicho Código se ha elaborado y ha entrado en vigor. [10] El Código contiene varias directrices relativas a cuestiones de carácter ético, referidas a la independencia y a la honestidad de la función de comisario, y con respecto a la lealtad, confianza y transparencia en el funcionamiento interno de la Comisión. No obstante, según parece, no contiene ninguna directriz o principio que guarde relación con los hechos que subyacen al presente asunto. Sea como fuere, el cumplimiento de determinadas normas de ética es inherente al cargo de miembro de la Comisión y a la eficacia del funcionamiento de la institución. Al respecto, puede señalarse que en los artículos 10 a 12 *bis* del Estatuto sobre los Funcionarios de las Comunidades Europeas se establecen normas de conducta para tales funcionarios. Aunque dichas disposiciones no resulten de aplicación a los miembros de la Comisión, puede admitirse que tales normas de conducta constituyen las que, como mínimo, éstos deben observar.

78. No parece posible, ni tampoco útil, intentar establecer de un modo exhaustivo normas para la adecuada conducta que debe observar quien ostenta un cargo público. Siempre habrá algún supuesto en el que no se pueda determinar qué norma ha sido incumplida y del que, sin embargo, se pueda inferir que la pertinente conducta es contraria al interés general. Recuerda esto a la forma en que Kenneth Clark describió una vez el fenómeno «civilización»: «¿Qué es la civilización? No lo sé. No puedo definirlo en términos abstractos — todavía. Pero creo que puedo reconocerlo cuando lo observo [...]» [11]

79. El Comité de Expertos Independientes se refirió a este respecto a «un núcleo común de valores mínimos», que definió aludiendo a la actuación en interés general de la Comunidad y con completa independencia. Ello exige que las decisiones se adopten teniendo en cuenta únicamente el interés público sobre la base de criterios objetivos y sin dejarse influir por los intereses propios o los intereses de terceros. Implica asimismo comportarse con honestidad y discreción y de acuerdo con los principios de responsabilidad y publicidad. El segundo de los principios mencionados implica, entre otras cosas, que se reconozcan leal y públicamente cualesquiera intereses personales contrapuestos. [12]

80. Al tratar de definir las normas de conducta que deben observar quienes ostentan algún cargo público y, por lo tanto, especificar el «núcleo común» a que se refiere el Comité de Expertos Independientes, es conveniente referirse a los conocidos como siete principios de la vida pública, enunciados en el Reino Unido por el Nolan Committee on Standards in Public Life. Estos principios son: abnegación, honestidad, objetividad, responsabilidad, publicidad, lealtad y

10 — La versión más reciente se recoge en el documento SEC (2004) 1487/2.

11 — Así se señaló en el primer programa del famoso documental televisivo de la BBC «Civilisation» de 1968.

12 — Apartado 1.5.4 del informe.

ejemplaridad. Además, el primero de dichos principios, abnegación, se define del siguiente modo: «los titulares de cargos públicos deben actuar teniendo presente únicamente el interés público. Su actuación no debe ir dirigida a la obtención de beneficios económicos o de otro tipo para sí mismos, sus familias o sus amistades».

81. Por último, debe señalarse que la importancia que atribuyo a la necesidad de que los comisarios puedan garantizar su absoluta independencia e imparcialidad durante todo el tiempo que desempeñen el cargo, como condición para que la Comisión pueda cumplir las tareas que tiene encomendadas, no es el resultado de recientes discernimientos o cambios de valores. Refiriéndose al juramento que han de prestar los miembros de la Comisión cuando toman posesión de su cargo, según establece el artículo 213 CE, apartado 2, en la reunión constituyente de la Comisión celebrada en Val Duchesse el 16 de enero de 1958, el Presidente Walter Hallstein describió la esencia de las obligaciones de los miembros de la Comisión en los siguientes términos:

«En prononçant solennellement ces paroles, en notre nom à tous ainsi que l'exigent les termes du Traité, nous reconnaissons l'essentiel des obligations qui nous sont désormais communes.

Nous entendons par "l'essentiel" que nos travaux servent l'Europe — l'Europe et non quelconques intérêts particuliers qu'ils soient d'ordre national, professionnel, économique ou personnel.

C'est pour cela que réside la difficulté de notre tâche, mais c'est aussi ce qui lui confère une insigne dignité». [13]

No parece que pueda existir mejor corroboración de la validez de las anteriores observaciones.

VII. Análisis

82. El recurso de la Comisión suscita determinadas cuestiones de carácter jurídico que pueden agruparse en las siguientes cuatro categorías: admisibilidad, problemas de procedimiento, el fondo del asunto y la posibilidad de imponer una sanción.

A. *Admisibilidad*

83. La Sra. Cresson alega, en primer lugar, que no procede admitir el recurso de la Comisión en la medida en que el artículo 213 CE no constituye una base adecuada para la acción; que, tras la decisión de la Chambre du conseil del Tribunal de

13 — «Al pronunciar solemnemente estas palabras, tal como exigen los términos del Tratado, reconocemos lo esencial de las obligaciones que son ya comunes a todos nosotros. Entendemos "lo esencial" en el sentido de que nuestro trabajo debe ser útil para Europa, para Europa y no para algunos intereses particulares, tanto si son de carácter nacional, como de carácter profesional, económico o personal. En ello reside la dificultad de nuestra tarea, pero es también ello lo que le confiere una insigne dignidad». COM(58) PV final, de 18 de abril de 1958, que también puede consultarse en www.ena.lu.

première instante de Bruxelles de no proseguir el procedimiento penal en su contra, el presente recurso ha quedado sin objeto, y que, teniendo en cuenta que las cantidades controvertidas son relativamente moderadas, debe ser de aplicación el principio *de minimis non curat praetor.*

84. Como tal, el artículo 213 CE, apartado 2, no establece ningún requisito específico relativo a la admisibilidad de un recurso interpuesto por la Comisión o el Consejo con arreglo a dicha disposición. Sin embargo, las cuestiones de procedimiento planteadas por la Sra. Cresson son significativas y exigen que se examine la función y el alcance de dicha disposición, así como su relación con otros procedimientos relativos a las mismas alegaciones.

1. Artículo 213 CE, apartado 2, como base para el presente recurso

85. La Sra. Cresson establece un distingo entre las sanciones establecidas en la última frase del artículo 213 CE, apartado 2. Por una parte, afirma que la sanción consistente en el cese obligatorio puede imponerse cuando un comisario ha incumplido su obligación de desarrollar su función en interés general mientras ostenta el cargo. Es el supuesto previsto en el artículo 216 CE al que remite el artículo 213 CE, apartado 2. Por otra parte, la sanción relativa a la privación del derecho del comisario a la pensión u otros beneficios sólo puede imponerse una vez que el comisario ha cesado en el ejercicio del cargo. Además, esta medida sólo puede adoptarse en el supuesto de que el comisario afectado no haya respetado suficientemente sus deberes de honestidad y discreción en cuanto a la aceptación de determinadas funciones o beneficios después de finalizar su mandato. La Sra. Cresson aduce que, en la medida en que las alegaciones que se formulan en su contra no se refieren al tipo de infracción mencionado en último lugar, el recurso de la Comisión no puede basarse en el artículo 213 CE, apartado 2.

86. Por el contrario, la Comisión considera que puede imponerse cualquiera de las sanciones previstas en el artículo 213 CE, apartado 2, con respecto a un comisario, tanto durante su mandato como una vez terminado éste, siempre que se demuestre que ha incumplido las obligaciones inherentes al cargo de comisario. El favoritismo demostrado al seleccionar algunas personas para la Comisión puede considerarse un incumplimiento de tales obligaciones.

87. El presente debate se centra básicamente en tres aspectos relativos al alcance del artículo 213 CE, apartado 2. En primer lugar, ¿puede distinguirse en relación con la aplicabilidad de las sanciones de cese obligatorio y de pérdida de los derechos de pensión según que el comisario interesado siga ostentando el cargo o no? En segundo lugar, ¿puede imponerse la sanción consistente en la privación de su pensión a un miembro de la Comisión con respecto a la infracción de todas las obligaciones derivadas

del cargo de comisario o sólo cuando se trata de obligaciones relativas a actividades externas? En tercer lugar, ¿a qué obligaciones se refiere el artículo 213 CE, apartado 2?

88. En cuanto a la primera de dichas cuestiones, basta remitirse al texto diáfano del artículo 213 CE, apartado 2, el cual, en su última frase, determina que pueden imponerse una o dos sanciones en el supuesto de que se incumplan las obligaciones de comisario. Este término «obligaciones» sólo puede referirse al mismo término que figura en la frase anterior relativa al compromiso solemne de los funcionarios de respetar, mientras dure su mandato y después de finalizar éste, las obligaciones derivadas de su cargo. En otras palabras, los comisarios deben cumplir las obligaciones pertinentes en todo momento y no se establece ninguna distinción en cuanto a si el recurso ante el Tribunal de Justicia se interpone durante el mandato del comisario o una vez finalizado éste. Por lo tanto, es teóricamente posible que, en lugar de pretender su cese obligatorio, se invoque el artículo 213 CE, apartado 2, contra un comisario que aún desempeña su cargo para privarle de sus derechos de pensión o de otros beneficios.

89. En consecuencia, no existe base alguna para la distinción que formula la Sra. Cresson en la aplicación del artículo 213 CE a los comisarios que ejercen o que hayan ejercido el cargo. En el caso de la demandada, es posible imponer la sanción económica teniendo en cuenta que no fue cesada con arreglo al artículo 216 CE. En lugar de esto, dimitió voluntariamente junto con el resto de la Comisión Santer.

90. La segunda alegación, es decir, que la segunda sanción establecida en el artículo 213 CE, apartado 2, sólo puede imponerse cuando el comisario afectado no ha cumplido los deberes de honestidad y discreción, en cuanto a la aceptación, una vez terminado su mandato, de determinadas funciones o beneficios, se basa en una interpretación demasiado restrictiva de esta disposición. Esta norma específica debe considerarse una especie de las obligaciones generales que han de cumplir los comisarios, lo cual resulta patente dado el empleo de los términos «en especial» que la preceden. Teniendo en cuenta su carácter fundamental, esta obligación merece ser mencionada expresamente en dicha disposición.

91. Del tercer aspecto relativo al alcance del artículo 213 CE, apartado 2, ya se ha tratado en el contexto de mis observaciones generales introductorias. Cualquier comportamiento que puede probablemente hacer dudar de la independencia e imparcialidad de un miembro de la Comisión debe considerarse un incumplimiento de las obligaciones previstas en esta disposición, que puede ser objeto de las sanciones en ella establecidas. Contrariamente a la alegación de la Sra. Cresson de que el artículo 213 CE, apartado 2, debe interpretarse en sentido

estricto, teniendo en cuenta las graves consecuencias que puede tener un incumplimiento de las obligaciones, existen motivos para interpretar el alcance de dicha disposición en sentido amplio con el fin de garantizar su eficacia en disuadir cualquier comportamiento cuyos efectos puedan perjudicar el funcionamiento del conjunto de la Comisión.

92. Por consiguiente, puede invocarse el artículo 213 CE, apartado 2, en relación con el incumplimiento de cualesquiera obligaciones que incumban a un comisario, independientemente de si todavía desempeña el cargo o de si su mandato ha concluido. Procede desestimar las alegaciones de la Sra. Cresson en sentido contrario.

2. Los efectos de la resolución del tribunal penal belga

93. La Sra. Cresson alega esencialmente que dado que el procedimiento penal seguido contra ella en Bélgica fue sobreseído debido a que el juez de instrucción llegó a la conclusión de que los hechos constitutivos de falsedad y estafa no podían serle imputados y que la Comisión no recurrió contra esta resolución, no existe base suficiente para un recurso con arreglo al artículo 213 CE, apartado 2, en relación con los mismos hechos. En apoyo de su argumentación invoca el principio de «le pénal tient le disciplinaire en l'état», con arreglo al cual las apreciaciones de hecho de un tribunal penal vinculan a todo órgano disciplinario. Por su parte, la Comisión refuta que exista identidad de hechos en ambos casos. Mientras que en el procedimiento que se siguió en Bélgica se discutía sobre la posible comisión de los delitos de falsedad y estafa, el objeto del presente procedimiento consiste en un supuesto de favoritismo. Afirma asimismo que la decisión de no proseguir el procedimiento penal por todos sus trámites se basó en fundamentos de Derecho y no en fundamentos de hecho.

94. En primer lugar, es necesario hacer resaltar la naturaleza especial del procedimiento previsto en el artículo 213 CE, apartado 2, el cual, aunque frecuentemente ambas partes lo califican de disciplinario en el presente procedimiento, debe distinguirse en realidad de un procedimiento disciplinario como tal, si se considera el grado de función pública implicado. Dado que existe una relación directa entre el comportamiento de un comisario y la imagen pública del funcionamiento de la institución en la que ejerce su mandato, el procedimiento previsto en el artículo 213 CE, apartado 2, tiene carácter constitucional. Ello se refleja en el hecho de que las decisiones que se adopten en dicho procedimiento no son competencia de la propia institución, sino de otra institución, el juez comunitario imparcial.

95. En este contexto, al Tribunal de Justicia le corresponde la competencia exclusiva. No

pueden afectar a este monopolio las resoluciones de los tribunales nacionales. En la medida en que el Tribunal de Justicia es la autoridad que en última instancia debe imponer una sanción a petición de la Comisión o del Consejo, debe poder también declarar si por su gravedad la conducta de que se acusa a un comisario supone incumplimiento de sus obligaciones en el sentido del artículo 213 CE. Aunque para este fin el Tribunal de Justicia puede tener en cuenta las apreciaciones de hecho de un órgano judicial nacional, debe decidir bajo su propia responsabilidad en este contexto, la cual en modo alguno puede quedar condicionada. Por lo tanto, aunque un tribunal nacional haya declarado en un procedimiento penal nacional seguido contra un (antiguo) miembro de la Comisión que determinados actos no han sido probados, o que lo han sido pero que no generan ninguna responsabilidad penal, ello no puede restringir la facultad del Tribunal de Justicia de pronunciarse sobre los mismos hechos y calificarlos en el contexto distinto y específico del procedimiento previsto en el artículo 213 CE, apartado 2, lo cual es una cuestión de Derecho comunitario.

96. Por las razones expuestas considero que el principio conocido como «le pénal tient le disciplinaire en l'état» no puede aplicarse al Tribunal de Justicia en el contexto del procedimiento previsto en el artículo 213 CE, apartado 2.

97. Aunque se considerara que el principio es aplicable en las circunstancias del presente asunto, estoy de acuerdo con la Comisión en que los hechos objeto de examen ante el juez de instrucción en Bélgica y en el presente asunto no son totalmente idénticos. Lo que debía resolverse en el anterior procedimiento en relación con la Sra. Cresson era, entre otras cosas, si resultaba probada la comisión de falsedad y estafa al emitir las órdenes de misión para el Sr. Berthelot y en la redacción de su informe final al término del primer plazo de su contrato. El objeto de este asunto, por el contrario, es la imputación de una actitud de favoritismo observada por la Sra. Cresson en la selección del Sr. Berthelot y en el trato que se le dispensó, así como en el ofrecimiento de unos contratos al Sr. Riedinger. Se trata de un problema completamente distinto. Los hechos objeto de examen en el procedimiento penal eran meros aspectos secundarios o expresiones del trato preferencial dispensado a ambos caballeros por iniciativa, supuestamente, de la Sra. Cresson. No deben confundirse con la actitud subyacente de favoritismo en sí mismo considerada que, además, es una cuestión no comprendida en el ámbito del Derecho penal.

98. Por otra parte, debo repetir que nada obsta a que se sustancien simultáneamente un procedimiento penal y un procedimiento según el artículo 213 CE, apartado 2. La utilidad de ambos tipos de procedimiento es distinta y afecta a los ordenamientos jurídicos nacional y comunitario, respectivamente. Al paso que la finalidad del primero es la aplicación de normas de conducta que se consideran esenciales para el tejido social a escala nacional, el mencionado en segundo lugar está concebido para garantizar el adecuado funcionamiento de las instituciones comunitarias con el fin de alcanzar los objetivos de los Tratados. Aun cuando el

procedimiento penal nacional hubiera proseguido y hubiera dado lugar a la imposición de una pena, seguiría existiendo margen suficiente para imponer las sanciones establecidas en el artículo 213 CE, apartado 2.

99. En consecuencia, no debe estimarse la alegación de la Sra. Cresson de que la decisión de la Chambre du conseil del Tribunal de première instante de Bruxelles de 30 de junio de 2004 de no proseguir por todos sus trámites el procedimiento penal instado en su contra deja sin objeto el recurso de la Comisión y que, por lo tanto, no procede admitir el presente procedimiento.

3. *De minimis non curat praetor*

100. La Sra. Cresson sostiene que debe declararse la inadmisibilidad del recurso de la Comisión si se tiene en cuenta la moderada cantidad de dinero barajada en relación con las órdenes de misión del Sr. Berthelot. La Comisión rebate esta alegación y manifiesta que, si tiene alguna relevancia, será en relación con el fondo del recurso y no con su admisibilidad.

101. El artículo 213 CE, apartado 2, no contiene ningún requisito sobre la gravedad de un supuesto incumplimiento de obligaciones por parte de un (antiguo) miembro de la Comisión como criterio que deba tener en cuenta la Comisión o el Consejo al presentar un recurso ante el Tribunal de Justicia. La decisión de entablar un procedimiento según dicha disposición del Tratado es un aspecto que depende únicamente de la facultad discrecional de la institución interesada. Cualquier decisión de instar un procedimiento con arreglo a dicha disposición contra un (antiguo) miembro de la Comisión debe adoptarse colectivamente por la Junta de Comisarios. Puede presumirse que tal decisión no se tomará a la ligera.

102. Además, el hecho de que el perjuicio material causado a los intereses de la Comunidad sea leve no prejuzga la gravedad del incumplimiento de las obligaciones por parte del comisario del que deriva tal perjuicio. Lo que importa es determinar si era probable que la conducta de que se trata perjudicara la autoridad y credibilidad de la Comisión, así como la confianza que otras instituciones, los Estados miembros y el público en general tienen en la Comisión. Resulta patente en el presente asunto que tal perjuicio se derivó del comportamiento de la Sra. Cresson.

103. Por consiguiente, el hecho de que la cantidad relacionada con los favores que se prestaron al Sr. Berthelot fuera relativamente baja no afecta a la admisibilidad del recurso de la Comisión. Como observa esta institución acertadamente, se trata más bien de un aspecto que puede tenerse en cuenta al examinar el fondo del asunto.

4. Conclusión sobre la admisibilidad

104. A la luz de las consideraciones que preceden, debo llegar a la conclusión de que las alegaciones de la Sra. Cresson cuyo objeto consiste en que se declare la inadmisibilidad del recurso de la Comisión son infundadas.

B. *Cuestiones de procedimiento*

105. La Sra. Cresson plantea algunas objeciones sobre la forma como se siguió el procedimiento ante la Comisión antes de la interposición de su recurso ante el Tribunal de Justicia, y critica la falta de garantías procesales en la aplicación del propio artículo 213 CE, apartado 2. Aunque tales quejas, que se resumen en los puntos 51 y 60 a 62 *supra,* se formulen con carácter subsidiario, desde el punto de vista sistemático conviene analizarlas antes de examinar el fondo del asunto.

106. Como señala acertadamente la Sra. Cresson, no existe ningún marco procedimental claro para la preparación de la decisión de la Comisión de presentar un recurso ante el Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 213 CE, apartado 2, en el caso de que considere que uno de sus miembros o de sus antiguos miembros ha incumplido las obligaciones derivadas de su cargo. Teniendo en cuenta las graves consecuencias personales que tal decisión puede tener, corresponde a la Comisión actuar con la debida cautela tanto en relación con la apreciación de los hechos, la valoración de éstos y la comunicación de su posición a la persona interesada, como oyendo su punto de vista sobre las acusaciones que se formulan en su contra. Este deber de actuar con prudencia y de tomar debidamente en consideración el derecho de defensa es especialmente riguroso a falta de precedentes y de procedimientos preparatorios sancionados judicialmente. En general, la Comisión adoptó un planteamiento prudente en cuanto a la preparación de este procedimiento mediante la elaboración de un pliego de cargos, su notificación a la Sra. Cresson y dando a ésta la posibilidad de responder por escrito y verbalmente. Considero importante señalar este aspecto de carácter general antes de examinar por separado las alegaciones de la Sra. Cresson.

107. No puede admitirse la primera alegación de la Sra. Cresson de que el procedimiento administrativo de investigación seguido contra ella debería haberlo iniciado la Junta de Comisarios, por cuanto el Director General de Personal carece de la competencia necesaria parra ello. Aparte de que no existe ninguna norma, escrita o no, que disponga que la decisión para investigar un supuesto acto contrario a la ética de un comisario sólo pueden adoptarla sus compañeros, un Director General actúa bajo la responsabilidad directa de un miembro de la Comisión. Debe ponerse de relieve una vez más que lo que importa es que, al decidir iniciar el procedimiento previsto en el artículo 213 CE, apartado 2, la Comisión asumió la total responsabilidad por los hechos en los que basa sus alegaciones.

108. En el capítulo relativo a la vulneración de sus derechos fundamentales la Sra. Cresson afirma, en primer lugar, que es inaceptable que se dejen transcurrir siete años entre los hechos de que se le acusa y el inicio del procedimiento en su contra en 2003. Por lo que respecta a esta alegación, debe señalarse que el artículo 213 CE, apartado 2, no establece ningún plazo dentro del cual deba iniciarse el procedimiento contra un (antiguo) comisario. En el presente asunto, la decisión de iniciar el procedimiento contra la Sra. Cresson fue la culminación de un proceso de investigación y de reformas internas dentro de la Comisión del que la Sra. Cresson debe haber tenido constancia. Aunque pueda aceptarse que el transcurso de siete años antes de entablar un procedimiento cuyo objetivo es la imposición de una sanción económica es significativo, ello no afecta a la competencia de la Comisión para acudir al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 213 CE, apartado 2. Si, como observó la Comisión, el transcurso del tiempo tuviera el carácter de una excepción de inadmisibilidad, ello podría impedir que ella o el Consejo interpusieran un recurso en asuntos en los que los hechos hubieran sido probados mucho después de que hubieran ocurrido. Sin embargo, considero que es posible que el tiempo transcurrido entre los hechos básicos del asunto y la decisión de iniciar un procedimiento con arreglo al artículo 213 CE, apartado 2, sea un factor que puede tenerse en cuenta en el contexto de la decisión que se adopte sobre una posible sanción. Más abajo me referiré nuevamente a este extremo.

109. El siguiente aspecto de la supuesta violación del derecho fundamental de defensa es que se le negó a la Sra. Cresson un procedimiento justo, ya que durante todo el procedimiento la Comisión asumió el cometido de juez de instrucción, interviniendo en el procedimiento penal en Bélgica y realizando diversas verificaciones administrativas, y más tarde el cometido de Ministerio Fiscal al presentar su recurso ante el Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 213 CE, apartado 2. Además, al denegar a la Sra. Cresson el acceso al acta de la reunión de la Comisión en la que se decidió instar el presente procedimiento, dicha institución violó el principio de contradicción. En cuanto al primer extremo, debo observar que durante todo el procedimiento la Comisión ejerció adecuadamente sus facultades con arreglo al Tratado, tanto al realizar investigaciones como al decidir interponer el recurso ante el Tribunal de Justicia. Es engañoso asimilar sus acciones en este contexto con cometidos que le son ajenos. En cuanto al segundo extremo, teniendo en cuenta que la Sra. Cresson fue ampliamente informada de las acusaciones que se formulaban contra ella, según lo expuesto en el pliego de cargos, la denegación de su acceso al acta de la reunión de la Comisión de 19 de julio de 2004 no vulneró su derecho a un proceso justo.

110. A renglón seguido, en este mismo capítulo, la Sra. Cresson alega que la Comisión no fue imparcial al adoptar su decisión de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 213 CE, apartado 2, ya que actuó bajo la presión política ejercida por el Parlamento Europeo. Nuevamente aquí debe hacerse resaltar el hecho de que, mientras que la Comisión decide bajo su propia responsabilidad si, según dicha disposición, presenta un recurso ante el Tribunal de Justicia o no, en última instancia, es este

Tribunal quien decide si se cumplen las condiciones para imponer una sanción, y qué sanción es la adecuada en las circunstancias del caso. No es relevante determinar si la Comisión ha actuado con imparcialidad al promover este recurso. Por lo tanto, procede también rechazar esta alegación.

111. Por último, la Sra. Cresson afirma que se produjeron algunas irregularidades de procedimiento en relación con la investigación administrativa. Conviene señalar que las diversas verificaciones administrativas que se realizaron en relación con supuestos casos de favoritismo imputados a la Sra. Cresson fueron el resultado directo de acusaciones más generales de actos contrarios a la ética que a la sazón tuvieron lugar en la Comisión. Como tales, no se los consideró actos preparatorios para el inicio del procedimiento, con arreglo al artículo 213 CE, apartado 2, contra la demandada. Sólo *ex post facto*, el 21 de enero de 2003, adquirieron esta utilidad, cuando la Comisión decidió remitir su pliego de cargos a la Sra. Cresson. Sólo a la Comisión, actuando como órgano colegiado, puede atribuirse la decisión de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 213 CE, apartado 2, y al adoptar esta decisión asume asimismo la total responsabilidad por los actos en los que basa su recurso. Entonces, corresponde al Tribunal de Justicia valorar el fondo de ese asunto sobre la base de la información que posee sobre los hechos. Consideradas desde este prisma, las diversas irregularidades de carácter formal –y, a mi juicio, insignificantes– que supuestamente tuvieron lugar en la fase preparatoria, aunque en realidad ocurrieran, no pueden afectar a la veracidad ni a la validez de los hechos que la Comisión expuso ante el Tribunal de Justicia.

112. La principal objeción de la Sra. Cresson en relación con el derecho de defensa es que en el marco del presente procedimiento no le asiste ningún derecho a recurrir contra la sentencia del Tribunal de Justicia. A modo de comparación, se refiere a la situación correspondiente a los asuntos relativos al personal que presta sus servicios en la Comunidad y a la situación existente en Bélgica en lo tocante a los Ministros del Gobierno, en las que pueden seguirse dos instancias para la resolución de asuntos sobre ejercicio indebido de cargo público. Aunque, en realidad, el Tribunal de Justicia actúa en primera y única instancia en el procedimiento previsto en el artículo 213 CE, apartado 2, se trata de determinar si ello tiene el carácter de violación del derecho fundamental de defensa. Al respecto, quisiera referirme una vez más a la naturaleza específica del procedimiento previsto en el artículo 213 CE, apartado 2, que simplemente no puede ser comparado con el procedimiento disciplinario contra un funcionario de las Comunidades Europeas. La naturaleza del presente procedimiento es, más bien, constitucional, y con el inicio de tal procedimiento se persigue el objetivo de interés general de restaurar la confianza en el funcionamiento de la Comisión. Como un tipo de catarsis constitucional, conviene que tales asuntos los resuelva en una única instancia el Tribunal superior del ordenamiento jurídico comunitario, y que no permanezca *sub iudice* por más tiempo del necesario para tal función. Además, el procedimiento ante el Tribunal de Justicia ofrece suficientes garantías para la protección de los intereses del comisario implicado.

Aparte de las garantías establecidas en el Estatuto del Tribunal de Justicia y en el Reglamento de Procedimiento, una ulterior garantía consiste en que la vista de este tipo de procedimientos se celebra ante el Tribunal en pleno (artículo 16 del Estatuto, párrafo cuarto). Teniendo en cuenta la naturaleza y la función específicas del procedimiento establecido en el artículo 213 CE, apartado 2, no considero que la imposibilidad de recurrir la sentencia del Tribunal de Justicia viole el derecho de defensa de la demandada.

113. En consecuencia, procede desestimar por infundados los diversos motivos de oposición invocados por la Sra. Cresson contra el procedimiento tramitado en la Comisión antes de promover el presente procedimiento y contra el procedimiento previsto en el artículo 213 CE, apartado 2, como tal.

C. *Fondo del asunto*

114. La siguiente cuestión que debe examinarse es si los hechos que la Comisión imputa a la Sra. Cresson suponen un incumplimiento de las obligaciones que derivan del cargo de comisario, en el sentido del artículo 213 CE, apartado 2. La Sra. Cresson no rebate los hechos relativos al Sr. Berthelot y al Sr. Riedinger, en sí mismo considerados. No obstante, afirma, esencialmente, que en ambos casos se respetaron las normas de Derecho comunitario aplicables.

115. Como se ha señalado anteriormente, en el capítulo VI de estas conclusiones, el cargo de miembro de la Comisión exige que los titulares cumplan los requisitos más estrictos de independencia, imparcialidad y honestidad, tanto en sus relaciones externas como en su actuación dentro de la Comisión.

116. En el presente asunto, en relación con el caso Berthelot, es inconcuso que la Sra. Cresson manifestó el deseo de seleccionar a su amigo, el Sr. Berthelot, como su asesor personal. También se ha probado que, a pesar de las advertencias de su chef de cabinet en el sentido de que no veía la manera como la Comisión pudiera contratarlo, la Sra. Cresson se dirigió a uno de los servicios de los que era responsable, la DG XII, para tratar de encontrar la forma adecuada de ocuparlo. Posteriormente, a propuesta de su servicio, se ofreció al Sr. Berthelot un contrato de un año como científico asociado. Según consta en autos, su misión era la de «participar en íntima colaboración con el gabinete de la Sra. Cresson, en la preparación del Quinto Programa Marco y de programas específicos en el ámbito de las ciencias de la vida [y] asegurar los contactos con la comunidad investigadora nacional, especialmente, con la comunidad francesa». Teniendo en cuenta tanto sus credenciales científicas atípicas como que el lugar en el que desarrolló su actividad se situó cerca de la Sra. Cresson, y

no en la DG XII, resulta patente que se trataba de un arreglo inhabitual para permitir que se empleara al Sr. Berthelot del modo indicado anteriormente por la Sra. Cresson.

117. Tampoco existen serias discrepancias sobre el hecho de que el Sr. Berthelot recibiera un reembolso de 6.930 euros por misiones en Châtellerault, ni que la duración total de sus contratos superara los plazos máximos establecidos, ni que la Sra. Cresson intentara prorrogar la relación contractual con el Sr. Berthelot tras su dimisión por motivos de salud.

118. Con respecto al caso Riedlinger, se ha probado igualmente que la Sra. Cresson ofreció a otro de sus amigos, al menos, dos contratos para realizar estudios sobre asuntos que, según parece, no dependen totalmente de las políticas de las cuales la Sra. Cresson era responsable. Aunque dichos contratos no se otorgaran, ni supusieran ningún gasto a cargo del presupuesto comunitario, no puede presumirse que pudiera preverse que ello acabaría así cuando fueron ofrecidos.

119. Al valorar todos estos hechos es importante no examinarlos al margen del contexto general en el que tuvieron lugar. En su contestación la Sra. Cresson pone de relieve que se cumplieron las normas de Derecho comunitario, en relación, concretamente, con la selección del Sr. Berthelot y que no puede imputársele ningún otro hecho como, por ejemplo, las órdenes de misión del Sr. Berthelot en Châtellerault. Es significativo, sin embargo, que todos estos hechos constituyan indicios de una actitud básica reveladora de que, durante su mandato como miembro de la Comisión, la Sra. Cresson quiso utilizar este cargo para beneficiar a amigos suyos a expensas del presupuesto comunitario. En otros términos, no puede concebirse que la Comisión hubiera contratado al Sr. Berthelot en idénticas condiciones y que éste hubiera recibido el mismo trato favorable, si la Sra. Cresson no hubiera ostentado el cargo de miembro de la Comisión.

120. Sobre la base de los hechos expuestos ante el Tribunal de Justicia tanto por la Comisión como por la Sra. Cresson, considero correcta la acusación de favoritismo que la Comisión formula contra la demandada, como asimismo apreció anteriormente el Comité de Expertos Independientes en su informe de 15 de marzo de 1999, y que no es necesario examinar si esta conducta es asimismo constitutiva de negligencia grave. Aunque dicho comportamiento sólo se revele en los dos casos en los que se basa el presente procedimiento, la mera predisposición a observar tal conducta al ocupar un

cargo de dirección es suficiente para dudar de la honestidad y la imparcialidad de la Sra. Cresson en su actuación como comisario, en general. La mera sugerencia de parcialidad basta para generar tales dudas. Ello afectó necesariamente a la percepción de su intervención en la toma de decisiones de carácter colegiado por la Comisión, dado que ya no podía garantizar que concurrían en ella los requisitos necesarios para desarrollar tal función. A su vez, por su naturaleza, su comportamiento puso en peligro la confianza que el mundo exterior tenía en la independencia de la Comisión. Tal como se desarrollaron los hechos, dicho peligro se hizo efectivamente realidad, perjudicándose gravemente la imagen pública de la Comisión.

121. Por consiguiente, debo llegar a la conclusión de que al observar una actitud de favoritismo, es decir, una predisposición a utilizar su cargo como comisario para conceder beneficios a amistades personales, la Sra. Cresson incumplió sus obligaciones derivadas del cargo de miembro de la Comisión, en el sentido del artículo 213 CE, apartado 2.

D. *Sanción*

122. La Comisión pide al Tribunal de Justicia que, en caso de que se pronuncie contra los intereses de la Sra. Cresson, la prive total o parcialmente de sus derechos de pensión y/o de cualquier otro beneficio relacionado con tales derechos o la prive de cualquier otro beneficio sustitutivo, según lo establecido en el artículo 213 CE, apartado 2. Aunque remitiéndose al criterio del Tribunal de Justicia para determinar la naturaleza y la magnitud de dicha sanción, la Comisión indica que cualquier sanción debe imponerse teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad. Señala asimismo que los factores aplicables a la determinación de las penas en un procedimiento disciplinario contra funcionarios de las Comunidades Europeas, relacionados en el artículo 10 del anexo IX del Estatuto de los Funcionarios, podría tener un valor indicativo sobre el particular.

123. Al pronunciarse sobre la imposición de una sanción pecuniaria sobre la base del artículo 213 CE, apartado 2, y sobre su magnitud hay que tomar en consideración, principalmente, la gravedad del incumplimiento de las obligaciones tanto en relación con la naturaleza del comportamiento culposo como con el perjuicio causado a la Comisión por su condición de institución. En mi exposición sobre el fondo del asunto ya he señalado que una actitud de favoritismo por parte de un miembro de la Comisión tiene consecuencias directas sobre cómo se percibe la intervención del interesado en el proceso de toma de decisiones colegiado de la Comisión. También tiene consecuencias con respecto a la imagen pública y a la reputación de la Comisión, que, en realidad, en este caso resultaron seriamente perjudicadas. Puede añadirse que es necesario que transcurra un lapso de tiempo desproporcionado para restaurar la buena imagen y la legitimidad que dicha institución ha atesorado a lo largo de los años. Por lo tanto, el daño causado es considerable y duradero.

124. A la luz de estas observaciones no tengo reparo alguno en concluir que por el incumplimiento de sus obligaciones la Sra. Cresson se ha hecho acreedora a una sanción pecuniaria, según lo establecido en el artículo 213 CE, apartado 2. Más concretamente, considero que dicho incumplimiento es lo suficientemente grave para justificar la privación de todos los derechos de pensión y beneficios conexos. Sin embargo, hay algunos factores que justifican la privación tan sólo parcial de dichos derechos y beneficios.

125. El primero de ellos es que, como señala acertadamente la Sra. Cresson, un espacio considerable de tiempo había transcurrido entre la primera investigación administrativa y la decisión de iniciar en su contra el procedimiento previsto en el artículo 213 CE, apartado 2. Sólo desde este momento pudo considerar seriamente la perspectiva de que eventualmente se la privaría de sus derechos de pensión, en su totalidad o en parte. Además, debe tenerse en cuenta el hecho de que la Sra. Cresson ya ha sufrido una merma considerable de reputación como consecuencia de la atención prestada por los medios de comunicación. Además, debe darse algún significado al hecho de que, según parece, la conducta de la Sra. Cresson se apoyó en cierta forma en la cultura administrativa que a la sazón se daba en la Comisión. [14] Por último, debe tenerse en cuenta que es la primera vez que un recurso con arreglo al artículo 213 CE, apartado 2, culminará con una sentencia del Tribunal de Justicia.

126. Considerando, por otra parte, que es necesario responder de una manera creíble al incumplimiento de las obligaciones de la Sra. Cresson, debo llegar a la conclusión de que en este asunto sería una sanción apropiada la reducción del 50 % de sus derechos de pensión y beneficios conexos a partir del día en que recaiga la sentencia del Tribunal de Justicia. Teniendo en cuenta que ha disfrutado de la totalidad de sus derechos de pensión desde que dimitió en 1999, considero que no hay ninguna razón para limitar esta sanción en el tiempo.

VIII. Costas

127. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado que se condene en costas a la Sra. Cresson y que los motivos formulados por ésta han sido desestimados, procede condenarla en costas. De conformidad con el artículo 69, apartado 4, la República Francesa, que ha intervenido en apoyo de la Sra. Cresson, debe soportar sus propias costas.

14 — Debe señalarse al respecto que aunque, en realidad, su primer chef de cabinet le advirtiera contra la selección del Sr. Berthelot, otros servicios estuvieron más predispuestos a cooperar para que viera cumplido su deseo.

IX. Conclusión

128. A la luz de todo cuanto antecede, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare la admisibilidad del recurso interpuesto por la Comisión.

— Declare que al observar una actitud de favoritismo, es decir, una predisposición a utilizar su cargo de comisario para conferir beneficios a amistades personales, la Sra. Cresson incumplió sus obligaciones derivadas del cargo de miembro de la Comisión, en el sentido del artículo 213 CE, apartado 2, y del artículo 126 EA, apartado 2.

— Prive a la Sra. Cresson del 50 % de sus derechos de pensión y beneficios conexos, desde la fecha en que recaiga la sentencia en el presente procedimiento.

— Condene en costas a la Sra. Cresson.

— Imponga a la República Francesa el pago de sus propias costas.