

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 20 de febrero de 1997 *

En el asunto C-166/95 P,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Dimitrios Gouloussis, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistido por M^c Benoit Cambier, Abogado de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte recurrente,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Tercera) de 28 de marzo de 1995, Daffix/Comisión (T-12/94, RecFP p. II-233), y por el que se solicita que se anule dicha sentencia,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Frédéric Daffix, funcionario de la Comisión de las Comunidades Europeas, con domicilio en Bruselas, representado por M^{es} Georges Vandersanden y Laure Levi, Abogados de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo la Fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glesener,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: J. C. Moitinho de Almeida, Presidente de Sala; L. Sevón, D. A. O. Édward, P. Jann (Ponente) y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. A. La Pergola;
Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes de las partes en la vista celebrada el 4 de julio de 1996;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de septiembre de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia de 30 de mayo de 1995, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al artículo 49 del Estatuto CE y a las disposiciones concordantes de los Estatutos CECA y CEEA del Tribunal de Justicia, un recurso de casación contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de marzo de 1995, Daffix/Comisión (T-12/94, RecFP p. II-233), mediante la cual anuló la decisión de la Comisión de 18 de marzo de 1993, por la que se impuso al Sr. Daffix la sanción disciplinaria de separación del servicio sin supresión ni reducción de su derecho a pensión de jubilación prevista en la letra f) del apartado 2 del artículo 86 del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «Estatuto»).

- 2 Según la sentencia recurrida, en abril de 1991, la Comisión inició con arreglo al párrafo segundo del artículo 87 del Estatuto, un procedimiento disciplinario contra el Sr. Daffix, funcionario de grado B 3 de la Dirección General Información, Comunicación, Cultura, Audiovisual (DG X), (apartado 6).

- 3 Se le imputaba haber extendido tres boletines de pedido, dirigidos a Newscom SA, empresa subcontratista de la Comisión encargada de la gestión de estudios situados en los sótanos del edificio Berlaymont, en Bruselas, con objeto de que dicha empresa le pagara unos anticipos en metálico, por un importe total de 450.000 BFR, por unos servicios supuestamente encargados a una persona ajena a la Institución, la Sra. Lombaerts, cuya existencia aún hoy resulta incierta, así como haberse apropiado en realidad de dicha suma de dinero. Se imputaba asimismo al Sr. Daffix haber falsificado la firma del Jefe de unidad adjunto competente de la DG X en dos de los citados boletines de pedido (apartados 3, 4, 9, 12 y 21 de la sentencia).

- 4 El Consejo de disciplina, al serle elevado el correspondiente informe redactado por la Autoridad Facultada para Proceder a los Nombramientos (en lo sucesivo, «AFPN») y después de varias audiencias al Sr. Daffix y de varios testimonios de funcionarios, consideró, en un dictamen emitido el 18 de febrero de 1993, que no había quedado acreditado que el Sr. Daffix hubiera falsificado los boletines de pedido y que, no obstante las distintas contradicciones observadas tanto en las declaraciones de este último como entre éstas y los testimonios, no podía excluir la posibilidad de que dicha cantidad de dinero hubiera sido entregada efectivamente a la persona indicada por el Sr. Daffix. Sin embargo, el Consejo de disciplina afirmó que este último había incumplido gravemente las obligaciones que le incumben como funcionario de las Comunidades Europeas al no haber verificado previamente la identidad de dicha persona y al no haberse cerciorado de su legitimidad. Por consiguiente, el Consejo de disciplina recomendó a la AFPN que impusiera al demandante la sanción de descenso al grado B 5, escalón 1 (apartado 19).

- 5 Después de haberle oído, la AFPN adoptó, el 18 de marzo de 1993, una decisión (en lo sucesivo, «decisión controvertida»), motivada en los siguientes términos:

«considerando que la imputación formulada contra el Sr. Daffix consiste, a un tiempo, en haber falsificado tres boletines de pedido dirigidos a la sociedad Newscom, subcontratista de la Comisión en el sector “cultura” y en haber utilizado los citados boletines de pedido para obligar a la sociedad Newscom a entregarle, en nombre y por cuenta de la Comisión, en tres partes, durante los meses de junio y julio de 1990, una gran cantidad de dinero en metálico;

considerando que, durante la audiencia celebrada el 10 de abril de 1991, el Sr. Daffix reconoció haber extendido los tres boletines de pedido, de los cuales él había firmado uno personalmente “por orden” de su superior jerárquico sin que este último le hubiera dado instrucción alguna en este sentido;

considerando que el Sr. Daffix, durante la misma audiencia, negó haber falsificado la firma de su superior jerárquico en los otros dos boletines de pedido;

considerando que el Sr. Daffix utilizó los tres boletines de pedido para conseguir el pago en efectivo de la citada suma por parte de la sociedad Newscom, sin haber recibido ningún tipo de instrucciones en este sentido;

considerando que las declaraciones del Sr. Daffix relativas, por una parte, a la entrega a una persona ajena a la Institución de la cantidad que recibió de la sociedad Newscom y, por otra, a la identidad de la citada persona son divergentes y a menudo contradictorias, de forma que no pueden tenerse en cuenta, a la vista, en particular, de otros testimonios recogidos durante el procedimiento disciplinario;

considerando, por lo tanto, que se puede afirmar que el Sr. Daffix se apropió la cantidad de 450.000 BFR que recibió en metálico de la sociedad Newscom;

considerando que, por lo demás, la referida afirmación se ve corroborada por la declaración del propio Sr. Daffix durante la audiencia celebrada el 22 de julio de 1991;

considerando que el propio Sr. Daffix reconoció ante el Consejo de disciplina que, efectivamente, hizo dicha declaración el 22 de julio de 1991, aunque, a continuación, se negara a firmar el acta de la citada audiencia;

considerando que los hechos imputados al Sr. Daffix constituyen un incumplimiento muy grave de sus obligaciones; que, en efecto, ponen en cuestión las propias bases de las relaciones de confianza que deben reinar entre la Institución y cada uno de los miembros de su personal, y que semejante conducta justifica la imposición de una sanción más severa que la recomendada por el Consejo de disciplina;» (apartado 21).

- 6 Por todo ello, la Comisión decidió separar del servicio al Sr. Daffix sin reducción ni supresión de su derecho a pensión de jubilación.
- 7 Para una más amplia exposición de los hechos del litigio, este Tribunal de Justicia se remite a los apartados 1 a 23 de la sentencia recurrida.
- 8 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 18 de enero de 1994, el Sr. Daffix interpuso un recurso dirigido a la anulación de la decisión controvertida.

- 9 En apoyo de dicho recurso, el Sr. Daffix invocaba cinco motivos. El primero se fundaba en la ilegalidad de la sanción impuesta; el segundo, en el abuso, por parte de la AFPN, de su facultad discrecional y en la existencia de un error de apreciación manifiesto; el tercero, en la violación de los derechos de defensa; el cuarto, en la infracción del artículo 7 del Anexo IX del Estatuto, y el quinto, en la falta de motivación del acto impugnado (apartado 29).

Sobre la sentencia del Tribunal de Primera Instancia

- 10 Dadas las circunstancias del caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia consideró que procedía examinar en primer lugar el último motivo.
- 11 En el apartado 31 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia declaró en primer lugar la admisibilidad de este motivo, invocado en el escrito de réplica. Poniendo de manifiesto la importancia que, en general, reviste el deber de motivación que incumbe a las Instituciones de la Comunidad en el ejercicio de sus competencias, el Tribunal de Primera Instancia entendió que constituía un motivo de orden público que, por serlo, podía ser examinado de oficio por el Juez comunitario en todo caso.
- 12 A continuación, en los apartados 35 a 46, el Tribunal de Primera Instancia examinó si la decisión controvertida estaba debidamente motivada, después de haber recordado, en el apartado 32 que, según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivar una decisión lesiva tiene por objeto, de un lado, proporcionar al interesado las indicaciones necesarias para saber si la decisión es o no fundada y, de otro, permitir el control jurisdiccional (sentencias del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 1981, Michel/Parlamento, 195/80, Rec. p. 2861, apartado 22, y de 21 de junio de 1984, Lux/Tribunal de Cuentas, 69/83, Rec. p. 2447, apartado 36; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 20 de marzo de 1991, Pérez-Mínguez Casariego/Comisión, T-1/90, Rec. p. II-143, apartado 73).

- 13 Sobre este particular, el Tribunal de Primera Instancia señaló, en primer lugar, en el apartado 42 de la sentencia, que la decisión controvertida no indicaba con suficiente precisión los hechos imputados al Sr. Daffix que habían llevado a la AFPN a imponerle la sanción de separación del servicio.
- 14 Más en particular, el Tribunal de Primera Instancia declaró, en el apartado 35, que en la decisión controvertida, no figuraba indicación alguna sobre el extremo de si la imputación basada en la falsificación de los boletines de pedido constituía, para la AFPN, un hecho acreditado.
- 15 En el apartado 36, señaló asimismo que, dado que el Sr. Daffix negó haber falsificado la firma que figuraba en los boletines de pedido y considerando que la AFPN no había explicado las razones por las cuales no consideró oportuno que se practicaran unas diligencias de prueba exhaustivas, con el fin de determinar quién pudo ser la persona que los firmó, incumbía a la AFPN motivar de manera explícita y detallada su decisión a este respecto.
- 16 De la misma forma, en el apartado 40, el Tribunal de Primera Instancia declaró que la AFPN no había podido rebatir las declaraciones del Sr. Daffix, según las cuales había entregado la suma controvertida a una tercera persona, sin motivar de una manera explícita las razones por las cuales las pruebas aportadas por el interesado no podían, a su juicio, sustentar sus declaraciones, en particular, a la vista del hecho de que el Sr. Daffix se había retractado posteriormente de su confesión. El Tribunal de Primera Instancia añadió que una indicación precisa de los hechos imputados al Sr. Daffix era tanto más necesaria cuanto que el Consejo de disciplina, por su parte, había estimado, de un lado, que no estaba acreditado que este último hubiera falsificado los boletines de pedido y, de otro, que no podía descartar la posibilidad de que el Sr. Daffix hubiera entregado la suma de que se trata a la Sra. Lombaerts.
- 17 En segundo lugar, el Tribunal de Primera Instancia observó, en el apartado 46, que la decisión controvertida no contenía ningún motivo que precisara suficientemente las razones por las cuales la AFPN había impuesto una sanción más grave que la propuesta por el Consejo de disciplina.

- 18 A la vista de todas estas comprobaciones, el Tribunal de Primera Instancia consideró, en el apartado 47, que los motivos que figuraban en la decisión controvertida no le permitían ejercer efectivamente su control sobre la legalidad de ésta, excluyendo, en el apartado 49, la posibilidad de que la AFPN la rectificara durante el procedimiento, y ello, a fin de garantizar el pleno respeto de los derechos de defensa en los procesos en materia disciplinaria. Por lo tanto, el Tribunal de Primera Instancia anuló la decisión objeto del litigio por insuficiencia de motivación.

Sobre el recurso de casación

- 19 En su recurso de casación, la Comisión considera que el Tribunal de Primera Instancia infringió el Derecho comunitario al anular la decisión controvertida por insuficiencia de motivación. A este respecto, invoca tres motivos: en primer lugar, ante el Tribunal de Primera Instancia, el motivo basado en la falta de motivación sólo fue invocado en el escrito de réplica; a continuación, la apreciación del Tribunal de Primera Instancia a este respecto carece de fundamento; finalmente, al apreciar la motivación, el Tribunal de Primera Instancia se negó indebidamente a tener en cuenta las explicaciones proporcionadas por la Comisión durante el proceso desarrollado ante él.
- 20 Por su parte, el Sr. Daffix estima, en sus observaciones, que el recurso de casación no está fundado.

Sobre el primer motivo del recurso de casación

- 21 Mediante su primer motivo, la Comisión afirma que el Tribunal de Primera Instancia actuó erróneamente al tener en cuenta la falta de motivación, puesto que debía declararse la inadmisibilidad de dicho motivo, al haberlo invocado el Sr. Daffix por primera vez en su escrito de réplica y no durante el procedimiento administrativo previo.

22 Más en particular, la Comisión impugna el razonamiento del Tribunal de Primera Instancia, formulado en el apartado 31 de su sentencia, según el cual un motivo fundado en la falta de motivación puede, en todos los casos, ser examinado de oficio por el Juez comunitario. Efectivamente, considera que, si bien puede estimarse que la falta de toda motivación puede afectar a los derechos de defensa y al buen funcionamiento de las Instituciones, al impedir que el Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal de Justicia cumplan su misión, no ocurre lo mismo cuando el acto impugnado contiene un principio de motivación.

23 A este respecto, procede recordar que, con arreglo a reiterada jurisprudencia, la obligación de motivar una decisión lesiva tiene por objeto, de un lado, permitir al Juez comunitario controlar su legalidad y, de otro, proporcionar al interesado las indicaciones necesarias para saber si la decisión está fundada (sentencia Michel/Parlamento, antes citada, apartado 22).

24 Por consiguiente, una falta o una insuficiencia de motivación, que impidan dicho control jurisdiccional, constituyen motivos de orden público que pueden, e incluso deben, ser examinados de oficio por el Juez comunitario (sentencias de 20 de marzo de 1959, Nold/Alta Autoridad, 18/57, Rec. p. 89, y de 1 de julio de 1986, Usinor/Comisión, 185/85, Rec. p. 2079, apartado 19).

25 Por lo tanto, dado que el examen de los citados motivos puede tener lugar en cualquier fase del proceso, el derecho del recurrente a alegarlos no puede haber caducado por el mero hecho de no haberlos invocado en la reclamación.

26 Por todo ello, procede desestimar el primer motivo.

Sobre el segundo motivo del recurso de casación

- 27 Mediante su segundo motivo, la Comisión afirma que la apreciación del Tribunal de Primera Instancia relativa a la motivación insuficiente de la decisión controvertida carece de fundamento.
- 28 A este respecto, alega que la decisión controvertida contenía a un tiempo una motivación expresa y otra motivación derivada de la remisión a diversos documentos y declaraciones. Por consiguiente, la validez de la motivación hubiera debido apreciarse a la vista del conjunto de estos datos.
- 29 En particular, la Comisión alega que lo esencial de la motivación residía en su conclusión según la cual el Sr. Daffix se había apropiado la cantidad de 450.000 BFR. Pues bien, la justificó por las incoherencias y las declaraciones contradictorias del Sr. Daffix, resultantes de todo el expediente administrativo al cual se refería la decisión controvertida. Por lo demás, en la motivación se aludía a la confesión del Sr. Daffix, que bastaba, por sí sola, para justificar la medida adoptada.
- 30 Además, la Comisión afirma haber dado a conocer las razones por las cuales se apartó de la propuesta del Consejo de disciplina: a diferencia de éste, la AFPN consideró acreditado el hecho de que el Sr. Daffix se había apropiado el dinero, y precisó que la confianza que debía tener en sus agentes ya no existía en el caso de éste.
- 31 Asimismo, señala que la decisión controvertida tiene una motivación suficiente en cuanto a la imputación relativa a la falsificación de los boletines de pedido. Tal imputación resultaba no sólo de la posible imitación de la firma del superior jerárquico del Sr. Daffix, sino también de diversos otros datos precisados por la Comisión que el Sr. Daffix no había negado.

32 Por consiguiente, la Comisión imputa al Tribunal de Primera Instancia haber infringido el artículo 190 del Tratado CE y el artículo 25 del Estatuto, al imponer unas exigencias que iban más allá del objetivo perseguido por la obligación de motivación, el cual consiste en permitir tanto al interesado como a los órganos jurisdiccionales verificar si los hechos imputados pueden justificar la sanción impuesta.

33 Por lo que se refiere a los hechos que dieron lugar a la decisión controvertida, procede señalar que ésta se basa en las circunstancias siguientes:

- la falsificación de tres boletines de pedido dirigidos a la sociedad Newscom y la utilización de dichos boletines para inducir a esta sociedad a entregar al Sr. Daffix, en nombre y por cuenta de la Comisión, una cantidad importante de dinero, a saber 450.000 BFR (primer considerando de la decisión);
- la circunstancia de que el Sr. Daffix admitiera, durante una audiencia, haber extendido los tres boletines de pedido, uno de los cuales lo había firmado él personalmente «por orden» de su superior jerárquico, sin que este último le hubiera dado instrucciones en ese sentido (segundo considerando de la decisión);
- la circunstancia de que se sirviera de los tres boletines de pedido sin haber recibido ningún tipo de instrucciones para ello (cuarto considerando de la decisión);
- las contradicciones en las declaraciones del Sr. Daffix en lo relativo a la cuestión de si efectivamente entregó la cantidad de dinero a una persona ajena a la Institución y en cuanto a la identidad de dicha persona (quinto considerando de la decisión);
- el hecho de que el Sr. Daffix reconociera haberse apropiado efectivamente dicha cantidad, confesión de la cual se retractó posteriormente (sexto y séptimo considerandos de la decisión).

- 34 Procede, pues, considerar que, contrariamente a lo declarado por el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 42 de su sentencia, la decisión controvertida indicaba con suficiente precisión los hechos imputados al demandante. Sobre este particular, procede añadir que la referida decisión suponía la culminación de un procedimiento disciplinario incoado en 1990 y cuyos detalles eran suficientemente conocidos por el interesado. Además, a la vista del expediente y de los considerandos de la decisión controvertida que se refieren a él, tal como figuran en el apartado 33 de la presente sentencia, no puede afirmarse que fuera imposible un control jurisdiccional de la legalidad de la referida decisión.
- 35 Por consiguiente, al considerar que la decisión controvertida no indicaba con suficiente precisión los hechos imputados al demandante, de forma que se habían infringido el artículo 190 del Tratado y el artículo 25 del Estatuto, el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho.
- 36 Por lo que se refiere a la motivación de la sanción impuesta mediante la decisión controvertida, el Tribunal de Primera Instancia declaró, en el apartado 45 de su sentencia, que era estereotipada, en el sentido de que no explicaba en modo alguno las especiales razones por las cuales, en las circunstancias concretas del caso, la AFPN había optado por la sanción de separación del servicio y no por el descenso de grado, como había sugerido el Consejo de disciplina.
- 37 Sin embargo, de las circunstancias expuestas en el apartado 33 de la presente sentencia se desprende que, a diferencia del Consejo de disciplina, la AFPN estaba convencida de que el Sr. Daffix se había apropiado la cantidad controvertida que le había sido entregada, de que había falsificado un boletín de pedido y de que se había servido del mismo, así como de otros dos, para conseguir un pago sin haber recibido instrucciones para ello de su superior jerárquico. Mientras que el Consejo de disciplina sólo había imputado al Sr. Daffix el no haber verificado la identidad de la tercera persona de que se trataba y el no haberse cerciorado de su legitimidad, lo cual calificó de incumplimiento grave de las obligaciones de un funcionario, la AFPN calificó los hechos probados de incumplimiento muy grave de las obligaciones de un funcionario frente a su Institución, cuestionándose las propias bases de las relaciones de confianza entre la Institución y su personal (véase el noveno

considerando de la decisión controvertida). Por consiguiente, aun cuando la decisión controvertida no lo precise expresamente, de ésta se desprende claramente que ésta era la razón por la cual la AFPN se apartaba del dictamen del Consejo de disciplina.

- 38 En estas circunstancias, procede afirmar que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al señalar, en el apartado 46 de su sentencia, que en la decisión controvertida no figuraba motivo alguno que precisara suficientemente las razones por las cuales la AFPN había impuesto una sanción más severa que la sugerida por el Consejo de disciplina.
- 39 Sin que sea preciso examinar el tercer motivo invocado en apoyo del recurso de casación, procede, pues, anular la sentencia recurrida en la medida en que, por una parte, anuló la decisión controvertida por insuficiencia de motivación y, por otra, condenó en costas a la Comisión.

Sobre la devolución del asunto al Tribunal de Primera Instancia

- 40 El párrafo primero del artículo 54 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia dispone que «si se estimare el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal de Primera Instancia. En tal caso, el Tribunal de Justicia podrá o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal de Primera Instancia para que este último resuelva.»
- 41 En el presente caso, este Tribunal de Justicia considera que no puede pronunciarse sobre el asunto y que, por consiguiente, procede devolverlo al Tribunal de Primera Instancia para que éste se pronuncie sobre el fondo, tras examinar los demás motivos invocados por el recurrente en primera instancia y que figuran en el apartado 29 de la sentencia recurrida.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

- 1) **Anular la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de marzo de 1995, Daffix/Comisión (T-12/94), en la medida en que, por una parte, anuló, por insuficiencia de motivación, la decisión de la Comisión de 18 de marzo de 1993 por la que se separa del servicio al Sr. Daffix y, por otra, condenó en costas a la Comisión.**
- 2) **Devolver el asunto al Tribunal de Primera Instancia con el fin de que éste se pronuncie sobre los demás motivos invocados por el recurrente en primera instancia y que figuran en el apartado 29 de la sentencia recurrida.**
- 3) **Reservar la decisión sobre las costas.**

Moitinho de Almeida

Sevón

Edward

Jann

Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de febrero de 1997.

El Secretario

El Presidente de la Sala Quinta

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida