

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
(Sala Tercera)
de 2 de mayo de 2007

Asunto F-23/05

Jean-Louis Giraudy
contra
Comisión de las Comunidades Europeas

«Funcionarios — Recursos — Recurso de indemnización — Investigación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) — Cambio de destino — Reglamento (CE) n° 1073/1999 — Decisión 1999/396/CE, CECA, Euratom — Actuación ilícita — Perjuicio — Enfermedad profesional — Consideración de las prestaciones previstas por el artículo 73 del Estatuto»

Texto completo en lengua española (lengua de procedimiento:
francés) II-A-1 - 657

Objeto: Recurso interpuesto con arreglo a los artículos 236 CE y 152 EA, por el que el Sr. Giraudy solicita la anulación de la decisión de 21 de febrero de 2005, por la que se desestimó su reclamación de 22 de septiembre de 2004, y la condena de la Comisión a pagarle una indemnización para la reparación del perjuicio que alega haber sufrido, valorado en la suma de 264.000 euros respecto al perjuicio material y en la de 500.000 euros respecto al perjuicio moral.

Resultado: Se condena a la Comisión a pagar al demandante una indemnización por importe de 15.000 euros en concepto de reparación del perjuicio moral sufrido por el mismo y consistente en una lesión de su reputación y de su honor. Se desestima el recurso en todo lo demás. Se condena a la Comisión a cargar con sus propias costas y con dos tercios de las costas del demandante. Se condena al demandante a cargar con un tercio de sus propias costas.

Sumario

1. Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) — Reglamento (CE) n° 1073/1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF — Regulación de las investigaciones internas establecida por las instituciones comunitarias [Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 5, párr. 2; Decisión de la Comisión 1999/396/CE, CECA, Euratom, art. 2, párrs. 1 y 2]

2. Funcionarios — Responsabilidad extracontractual de las instituciones — Requisitos

3. Funcionarios — Organización de los servicios — Destino del personal (Estatuto de los Funcionarios, art. 7, ap. 1)

4. Funcionarios — Deber de asistencia y protección que incumbe a la administración (Estatuto de los Funcionarios, arts. 7, ap. 1, párr. 1, y 25, párr. 2)

5. Funcionarios — Deber de asistencia y protección que incumbe a la administración — Principio de buena administración [Estatuto de los Funcionarios, art. 73; Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, décimo considerando y art. 8, ap. 2]

6. Funcionarios — Deber de asistencia y protección que incumbe a la administración [Reglamento (CE) nº 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 8, ap. 2]

7. Funcionarios — Recurso de indemnización — Pretensiones de reparación del perjuicio derivado de la enfermedad del demandante y de su declaración de invalidez como consecuencia de una actuación ilícita en el funcionamiento del servicio por parte de la administración

(Estatuto de los Funcionarios, art. 73; Reglamentación relativa a la cobertura de los riesgos de accidente y enfermedad profesional, arts. 19 y 23)

1. La redacción imperativa del artículo 2, párrafo segundo, de la Decisión 1999/396, relativa a las condiciones y las modalidades de las investigaciones internas en materia de lucha contra el fraude, la corrupción y toda actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses de las Comunidades, que remite al respecto al párrafo primero del mismo artículo, pone de manifiesto que el Secretario General, los Directores Generales y los Jefes de Servicio de la Comisión están obligados a informar inmediatamente a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), tan pronto tengan conocimiento de «hechos que permitan presumir la existencia de posibles casos de fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses de las Comunidades, o de hechos graves, ligados al desempeño de actividades profesionales, potencialmente constitutivos de un incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios y agentes de las Comunidades, que pueda dar lugar a diligencias disciplinarias y, en su caso, penales». No obstante, el uso por el legislador del término «presumir» implica necesariamente que las autoridades mencionadas en esa disposición lleven a cabo una apreciación mínima sobre la pertinencia de los elementos de hecho de los que tienen conocimiento en relación con una posible irregularidad, y les confiere, por tanto, cierta facultad de apreciación.

(véase el apartado 98)

2. Las disfunciones en el sistema interno de comunicación de una institución que hayan podido agravar de manera injustificada las sospechas de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) respecto a un funcionario, pero que no hayan tenido relación de causa a efecto determinante de la apertura de una investigación respecto a él, habida cuenta de la existencia de un haz de otros elementos graves y concordantes que por sí solos justificaban tal investigación, no se manifiestan como aptas para generar la responsabilidad extracontractual de dicha institución por comportamiento ilícito en el funcionamiento del servicio.

(véanse los apartados 109 y 111)

3. La decisión de cambio de destino, con carácter cautelar, del funcionario responsable de una unidad administrativa durante el período de duración de una investigación interna iniciada por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) sobre posibles irregularidades en el seno de ésta, derivada de una recomendación del Director General de la OLAF tendente a prohibir a dicho funcionario todo acceso a las oficinas de esta unidad durante el período pertinente, a fin de garantizar el buen desarrollo de la investigación, responde al interés del servicio. Habida cuenta de la amplia facultad de apreciación de la que dispone la administración para valorar este interés, tal decisión no es manifiestamente desproporcionada en relación con el fin perseguido por la medida, a saber, evitar todo riesgo de conflicto de intereses y asegurar el buen desarrollo de la investigación. El hecho de que otras opciones, como aceptar la propuesta del funcionario de pasar a excedencia, o confiarle una misión, hubieran podido ser igualmente conformes con el interés del servicio, a la vez que más respetuosas de los intereses del afectado, no basta por sí solo para hacer desproporcionada esa medida de cambio de destino. Esta decisión tampoco viola el principio de presunción de inocencia, dado que, por una parte, no trata de sancionar al funcionario trasladado, sino que constituye una medida cautelar de una duración limitada a la de la investigación, y que, por otra parte, el interés del servicio justifica la adopción de una medida dirigida a permitir que una investigación se desarrolle con serenidad, y ello igualmente sin que se atribuya ninguna responsabilidad en las cuestiones objeto de la investigación al funcionario afectado por el cambio de destino.

Finalmente, puesto que la legalidad de un acto individual debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha de adopción del acto, los elementos revelados posteriormente por la investigación y que eximan de responsabilidad al interesado no pueden afectar a la legalidad de la decisión de cambio de destino.

(véanse los apartados 139 a 146)

Referencia:

Tribunal de Primera Instancia: 16 de abril de 2002, Fronia/Comisión (T-51/01, RecFP pp. I-A-43 y II-187), apartado 55; 4 de junio de 2003, Del Vaglio/Comisión (T-124/01 y T-320/01, RecFP pp. I-A-157 y II-767), apartado 77; 7 de febrero de 2007, Clotuche/Comisión (T-339/03, RecFP pp. I-A-2-29 y II-A-2-179), apartados 69, 71 y 76; 7 de febrero de 2007, Caló/Comisión (T-118/04 y T-134/04, RecFP pp. I-A-2-37 y II-A-2-253), apartados 109, 113 y 114

4. El hecho, para la administración, de anunciar públicamente, en una conferencia de prensa, antes de comunicárselo personalmente al interesado, antiguo responsable de un servicio, que ya nada se opone al cese de la medida de cambio de destino que había sido adoptada, con carácter cautelar, respecto a él, para garantizar el buen desarrollo de una investigación interna de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) sobre posibles irregularidades en el seno de su servicio, no toma en consideración el interés legítimo del funcionario en ser informado directamente por la administración, y no a través de la prensa, de un cambio decisivo en su situación profesional. Tal comportamiento no respeta el equilibrio de los derechos y las obligaciones recíprocos que el Estatuto ha establecido entre la autoridad pública y los agentes del servicio público, y por consiguiente constituye una infracción del deber de asistencia y protección de la administración para con el funcionario y un comportamiento ilícito en el funcionamiento del servicio que puede hacer nacer su responsabilidad.

(véanse los apartados 148, 149 y 183)

5. La regla de la confidencialidad de las investigaciones, tal como se define de modo amplio en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n° 1073/1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), debe interpretarse en su contexto y, en especial, a la luz del décimo considerando del mismo Reglamento, que prevé que estas investigaciones deben efectuarse respetando plenamente las libertades fundamentales. Por tanto, no debe interpretarse que dicha regla únicamente está dirigida a proteger la confidencialidad de las informaciones con vistas a averiguar la verdad, sino que debe considerarse también que está dirigida a salvaguardar la presunción de inocencia y, por ende, la reputación de los funcionarios o agentes afectados por esas investigaciones. Además de la protección específica garantizada por esta disposición, tanto el principio de buena administración como el deber de asistencia y protección, así como el respeto de las prerrogativas de investigación atribuidas a un órgano independiente como la OLAF, justifican que la institución de la que depende el funcionario interesado dé muestra de la mayor prudencia y discreción en la publicidad dada a alegaciones o sospechas de fraude. Esas consideraciones son tanto más exigibles, en particular en relación con el derecho de toda persona a la presunción de inocencia, cuando aún no se ha deducido ninguna conclusión de una investigación de la OLAF.

En caso de acusaciones graves que afecten a la honorabilidad de un funcionario, incumbe a la administración evitar que se produzca una publicación de las acusaciones que no sea estrictamente necesaria y que un funcionario sea objeto de declaraciones que puedan manchar su honorabilidad profesional. Esto tiene como consecuencia que, en principio, la administración debe, por una parte, evitar dar a la prensa informaciones que pudieran perjudicar al funcionario de que se trate y, por otra, adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, en el seno de la institución, toda difusión de informaciones que pudieran resultar difamatorias para aquél. Siendo así, procede observar que se ha asentado en el seno de las instituciones comunitarias una cultura de responsabilidad, que obedece en particular al interés del público en ser informado y en que se le asegure que las disfunciones y los fraudes serán identificados y en su caso debidamente eliminados y sancionados. Esa exigencia tiene como consecuencia

que los funcionarios y los agentes titulares de puestos de responsabilidad en el seno de una administración comunitaria deben tener en cuenta la posible existencia de una necesidad justificada de comunicar ciertas informaciones al público.

Habida cuenta de la posible existencia de tal necesidad, la intensidad del deber de asistencia y protección que incumbe a la administración respecto a sus agentes debe acrecentarse. Este deber de asistencia y protección más intenso en el marco especial de una investigación se manifiesta tanto más necesario en un contexto en el que los medios de comunicación pueden poner en cuestión públicamente la honorabilidad o la reputación profesional de las personas, agravando así los perjuicios ya sufridos por éstas, hasta hacerlos irreparables.

En efecto, desde que se abre una investigación fundada en sospechas de fraude, puede producirse cierta lesión de la reputación, en especial si esa investigación da lugar a una publicidad fuera de la institución. La exención de responsabilidad del interesado al término de una investigación que haya sido objeto de tal publicidad difícilmente basta para remediar por completo la lesión que ha sufrido en su reputación. En el marco de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, el perjuicio derivado de la apertura y la tramitación de una investigación sólo puede ser reparado si la institución de la que se trate ha incurrido en un comportamiento ilícito que genera su responsabilidad, por muy lamentable que esto pueda ser para el individuo que en su caso resulte exento de responsabilidad al término de esa investigación. Por otra parte, en la medida en que, además del perjuicio moral, de una investigación resulte una enfermedad profesional en el sentido del artículo 73 del Estatuto, esta disposición permite que el funcionario obtenga una compensación en forma de una suma a tanto alzado, sin que sea necesario que demuestre comportamiento ilícito alguno por parte de la institución.

(véanse los apartados 161 a 167)

Referencia:

Tribunal de Justicia: 11 de julio de 1974, Guillot/Comisión (53/72, Rec. p. 791), apartados 3 a 5

Tribunal de Primera Instancia: 12 de diciembre de 1995, Connolly/Comisión (T-203/95 R, Rec. p. II-2919), apartado 35; 17 de diciembre de 2003, Chawdhry/Comisión (T-133/02, RecFP pp. I-A-329 y II-1617), apartado 107; 3 de marzo de 2004, Vainker/Parlamento (T-48/01, RecFP pp. I-A-51 y II-197), apartado 125

6. Las medidas de información al público, adoptadas por una institución y relativas al cambio de destino del responsable de una unidad administrativa para garantizar el buen desarrollo de una investigación interna de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) sobre posibles irregularidades en el seno de su servicio no vulneran las exigencias de confidencialidad propias de las investigaciones de la OLAF y están justificadas por el interés del servicio cuando, en las circunstancias concretas del asunto, el levantamiento de la confidencialidad relativa no sólo a la adopción de la medida de cambio de destino sino también a la identidad del funcionario trasladado no se deriva de la voluntad de la institución sino que es inevitable, habida cuenta de la naturaleza del puesto ocupado por el interesado, que implica un contacto periódico con la prensa debido a sus funciones, y de la existencia previa de un interés de los periodistas en las sospechas de irregularidades, de modo que la ausencia de información no habría dejado de alimentar diversas especulaciones que podían perjudicar tanto los intereses del funcionario como los de la institución.

No obstante, esta institución infringe el deber de asistencia y protección que le incumbe respecto a sus agentes cuando toma la iniciativa inusual de publicar, además de un comunicado de la OLAF anunciando la apertura de una investigación, un comunicado de prensa propio cuyo contenido da a entender que el funcionario trasladado estaba implicado personalmente en las posibles irregularidades y que, una vez que se le ha eximido de responsabilidad, omite adoptar las medidas correctivas necesarias para compensar la anormal publicidad negativa derivada de la difusión de ese comunicado de prensa, no teniendo, por

tanto, suficientemente en cuenta los intereses del funcionario en relación con sus propios intereses y no reduciendo al mínimo estricto el perjuicio causado a éste por la apertura de la investigación.

Tal conducta constituye un comportamiento ilícito en el funcionamiento del servicio que puede hacer nacer la responsabilidad de la institución. A este respecto, existe una relación directa y real de causa a efecto entre este comportamiento ilícito y el perjuicio derivado, para el funcionario, de la lesión a su honor y a su reputación, que va más allá del perjuicio inevitablemente sufrido por un funcionario al que alcance una investigación de la OLAF.

(véanse los apartados 169, 170, 173, 180, 183 y 206)

7. Deben desestimarse las pretensiones dirigidas a la reparación del perjuicio material y moral presuntamente sufrido por un funcionario a causa de la enfermedad que padece y de la declaración de invalidez derivada de ella y que son la consecuencia de un comportamiento ilícito en el funcionamiento del servicio por parte de la administración, y, en particular, del perjuicio moral causado por un incumplimiento del deber de asistencia y protección que haya generado al interesado una situación de estrés y de ansiedad, y provocado o agravado así un perjuicio ligado a la enfermedad que padece. En efecto, el juez comunitario no es competente para pronunciarse sobre el nexo causal entre las condiciones de servicio de un funcionario y la enfermedad que alega, porque, con arreglo al artículo 19 de la Reglamentación relativa a la cobertura de los riesgos de accidente y enfermedad profesional de los funcionarios, la decisión relativa al reconocimiento del origen profesional de una enfermedad se adoptará por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos en virtud de las conclusiones emitidas por el médico o los médicos designados por la institución y, si el funcionario lo solicita, previa consulta a la comisión médica prevista en el artículo 23 de la citada Reglamentación. El régimen establecido en ejecución del artículo 73 del Estatuto prevé una indemnización a tanto alzado en caso de accidente o de enfermedad profesional, que cubre tanto el perjuicio material como el moral, sin necesidad de que el interesado pruebe ningún comportamiento ilícito por parte de la institución, y el funcionario sólo tiene derecho a solicitar una indemnización complementaria cuando se acredite que el régimen estatutario no permite asegurar la plena reparación del perjuicio sufrido.

Esta conclusión no puede enervarse en caso de que el demandante haya renunciado a la solicitud presentada con arreglo al artículo 73 del Estatuto para el reconocimiento del carácter profesional de su enfermedad, dado que tal renuncia no tiene ninguna incidencia sobre la aplicación de la regla jurídica según la cual el reconocimiento del origen profesional de una enfermedad es competencia de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos.

En cambio, las pretensiones dirigidas a la reparación del aspecto del perjuicio moral del demandante que consiste en una lesión de su honor y de su reputación deben ser examinadas por el juez, porque, dado que tal perjuicio no está asociado a la enfermedad del interesado, no puede ser reparado mediante una suma a tanto alzado en virtud del artículo 73 del Estatuto.

(véanse los apartados 193 a 196 y 198 a 201)

Referencia:

Tribunal de Justicia: 8 de octubre de 1986, Leussink y otros/Comisión (169/83 y 136/84, Rec. p. 2801), apartado 13; 9 de septiembre de 1999, Lucaccioni/Comisión (C-257/98 P, Rec. p. I-5251), apartado 22

Tribunal de Primera Instancia: 14 de mayo de 1998, Lucaccioni/Comisión (T-165/95, RecFP pp. I-A-203 y II-627), apartado 74; 15 de diciembre de 1999, Latino/Comisión (T-300/97, RecFP pp. I-A-259 y II-1263), apartado 95