

Asunto T-48/05

Yves Franchet y Daniel Byk

contra

Comisión de las Comunidades Europeas

«Responsabilidad extracontractual — Función pública — Investigaciones de la OLAF — Asunto “Eurostat” — Transmisión a las autoridades judiciales nacionales de información sobre hechos que pueden dar lugar a acciones penales — Falta de información previa a los funcionarios afectados y al Comité de vigilancia de la OLAF — Filtraciones a la prensa — Divulgación por parte de la OLAF y de la Comisión — Violación del principio de la presunción de inocencia — Daño moral — Relación de causalidad»

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) de 8 de julio de 2008 II - 1595

Sumario de la sentencia

1. *Procedimiento — Diligencias de ordenación del procedimiento — Solicitud de que se retiren de los autos los documentos internos de una institución (Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, art. 64)*

2. *Funcionarios — Recurso de indemnización — Objeto — Pretensión de indemnización de los perjuicios causados por una investigación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)*
(Arts. 235 CE y 236 CE)
3. *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. 10, aps. 2 y 3; Decisión 1999/396/CE, CECA, Euratom de la Comisión, art. 4]
4. *Responsabilidad extracontractual — Requisitos — Violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que confiere derechos a los particulares — Incumplimiento de la obligación de informar al interesado en el marco de una investigación realizada por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) — Incumplimiento de la obligación de informar previamente al Comité de vigilancia*
[Art. 288 CE, párr. 2; Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 10, aps. 2 y 3; Decisión 1999/396/CE, CECA, Euratom de la Comisión, art. 4; Reglamento interno del Comité de vigilancia de la OLAF, art. 2]
5. *Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) — Reglamento (CE) n° 1073/1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF — Transmisión de información sobre los resultados de una investigación a las autoridades nacionales*
[Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, arts. 4, ap. 5, y 10, aps. 2 y 3]
6. *Funcionarios — Recursos — Recurso de indemnización — Motivos — Recurso de indemnización de los perjuicios causados por una investigación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)*
[Estatuto de los Funcionarios, art. 91; Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 10, ap. 2]
7. *Responsabilidad extracontractual — Requisitos — Ilegalidad — Perjuicio — Relación de causalidad — Carga de la prueba que recae en el demandante — Límites*
(Art. 288 CE, párr. 2)
8. *Responsabilidad extracontractual — Requisitos — Violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que confiere derechos a los particulares — Comunicado de prensa de la Administración que puede hacer creer que un funcionario está implicado en unas irregularidades sin que se haya probado su culpabilidad*
[Art. 288 CE, párr. 2; Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 8, ap. 2]
9. *Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) — Reglamento (CE) n° 1073/1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF — Derecho de defensa — Alcance — Derecho de acceso al expediente de la investigación — Inexistencia excepto en caso de publicación del informe final*
[Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 41; Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo; Decisión 1999/396/CE, CECA, Euratom de la Comisión, art. 4]

10. *Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) — Reglamento (CE) n° 1073/1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF — Duración del procedimiento*
[Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, arts. 6, ap. 5, y 11, ap. 7]
11. *Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) — Reglamento (CE) n° 1073/1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF — Confidencialidad de las investigaciones*
[Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 12]
12. *Funcionarios — Régimen disciplinario — Procedimiento disciplinario — Actuaciones disciplinarias y penales desarrolladas simultáneamente en relación con los mismos hechos*
(Estatuto de los Funcionarios, art. 88, párr. 5; anexo IX, art. 7, párr. 2)

1. Por regla general, una institución puede solicitar que se retire de los autos de que conoce el juez comunitario un documento interno cuando no se ha obtenido por medios legítimos por aquel que lo invoca. En efecto, un documento interno tiene un carácter confidencial, a menos que la institución de que proceda haya aceptado divulgarlo. Sin embargo, en determinadas situaciones, no es necesario que la parte demandante demuestre haber obtenido legalmente el documento confidencial invocado en apoyo de su tesis y es preciso apreciar, procediendo a una ponderación de los intereses que deben protegerse, si circunstancias particulares, tales como el carácter decisivo de la presentación del documento interno a efectos de garantizar el control de la regularidad del procedimiento de adopción del acto impugnado o acreditar la existencia de una desviación de poder, justifican no proceder a su retirada.
2. De las pretensiones dirigidas a la reparación del perjuicio material y moral supuestamente sufrido por un funcionario a causa, por una parte, de la realización y conclusión de una investigación por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) que le cita nominalmente y que le imputa públicamente la responsabilidad de determinadas irregularidades constatadas mucho antes de una decisión final del órgano jurisdiccional nacional competente y, por otra parte, de la manera en la que se comportó la Comisión en el contexto de esta investigación, no pueden desestimarse como prematuras de modo que el funcionario únicamente pueda formular tales pretensiones tras la eventual decisión definitiva de las autoridades judiciales nacionales. En efecto, el eventual resultado del procedimiento judicial nacional no afectará al procedimiento ante el juez comunitario porque, en las citadas pretensiones de indemnización, no se trata de si los hechos imputados al funcionario están acreditados o no, o de si ha cometido o no faltas en su actividad profesional, sino de examinar el modo en que la OLAF condujo su investigación y la Comisión se comportó en el contexto de

(véanse los apartados 77 y 79)

esta investigación, dado que el supuesto perjuicio sufrido por el funcionario es distinto del que podría acreditar una declaración de inocencia por las autoridades judiciales nacionales.

(véanse los apartados 90 y 91)

3. De lo dispuesto en el artículo 4, párrafo primero, 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, resulta que el funcionario interesado debe ser informado rápidamente de la posibilidad de implicación personal, siempre y cuando ello no menoscabe la investigación, y que, en cualquier caso, no puedan establecerse conclusiones en las que se cite nominalmente a un funcionario de la Comisión al término de la investigación, sin que el interesado haya podido ser oído sobre todos los hechos que le afecten. La inobservancia de estas disposiciones, que determinan las condiciones en que puede conciliarse el respeto del derecho de defensa del funcionario con las exigencias de confidencialidad que caracterizan cualquier investigación de esta naturaleza, supone un vicio sustancial de forma en el procedimiento de investigación.

Es cierto que el artículo 4 de la Decisión 1999/396 no se refiere expresamente a la transmisión de información que, con arreglo al artículo 10, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1073/1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la OLAF puede o debe, en relación respectivamente a investiga-

ciones externas o internas, transmitir a las autoridades judiciales nacionales y que, por consiguiente, no establece la obligación de informar al funcionario afectado antes de una transmisión de este tipo. No obstante, si tal información contiene «conclusiones en las que se cita nominalmente», al funcionario afectado, éste debe en principio, ser informado y oído en relación con los hechos que le afectan.

No obstante, este artículo prevé una excepción relativa a los casos que requieran el mantenimiento de un secreto absoluto a efectos de la investigación y exijan la utilización de medios de investigación que sean competencia de una autoridad judicial nacional. En tales casos, la obligación de ofrecer al funcionario la oportunidad de ser oído puede diferirse con el acuerdo del Secretario General de la Comisión. Por tanto, para diferir la información, es necesario que se cumpla el doble requisito de la necesidad de mantener el secreto absoluto a efectos de la investigación y de la exigencia de utilizar medios de investigación que sean competencia de una autoridad judicial nacional. Además, es necesario obtener el acuerdo previo del Secretario General de la Comisión. La obligación de solicitar y obtener el acuerdo del Secretario General de la Comisión no es una mera formalidad que pueda, en su caso, cumplimentarse en una fase posterior. En efecto, la exigencia

de obtener tal acuerdo perdería su razón de ser, que consiste en garantizar que se respete el derecho de defensa de los funcionarios afectados, que su información sólo se difiera en los casos verdaderamente excepcionales y que la apreciación de ese carácter excepcional no corresponda únicamente a la OLAF sino que exija igualmente la apreciación del Secretario General de la Comisión.

(véanse los apartados 128 a 130, 133, 144 a 146 y 151)

4. La norma jurídica según la cual las personas que son objeto de una investigación realizada por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) deben ser informadas de ello y debe dárseles la oportunidad de ser oídas sobre todos los hechos que les afectan, confiere derechos a los particulares. Es cierto que, con arreglo al artículo 4 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, la OLAF dispone de un margen de apreciación en los casos en que se requiere el mantenimiento de un secreto absoluto a efectos de la investigación y que exigen la utilización de medios de investigación que sean competencia de una autoridad judicial nacional de modo que la obligación de ofrecer al funcionario la oportunidad de ser oído puede diferirse con el acuerdo del Secretario General de la Comisión. Sin embargo, respecto a las modalidades de la adopción de la decisión de diferir la información a los funcionarios afectados y a la verificación de las condiciones de aplicación del artículo 4 de la Decisión 1999/396, la OLAF no

dispone de ningún margen de apreciación.

En consecuencia, la OLAF comete una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que confiere derechos a los particulares cuando, sin haber invocado la aplicación de tales medios de investigación y sin haber solicitado el acuerdo del Secretario General de la Comisión oportunamente para diferir el cumplimiento de la obligación de dar al funcionario afectado por la investigación la oportunidad de ser oído, la OLAF no respeta ni las condiciones ni las modalidades de aplicación de esta excepción.

Así sucede también en el caso del incumplimiento de la obligación impuesta a la OLAF por el artículo 11, apartado 7, del Reglamento n° 1073/1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF, de consultar al Comité de vigilancia de ésta antes de transmitir información a las autoridades judiciales nacionales, que constituye una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a las personas afectadas. En efecto, por una parte, aun cuando, con arreglo al artículo 11, apartado 1, del citado Reglamento, el Comité de vigilancia de la OLAF no interfiere en el desarrollo de las investigaciones en curso, el Comité está destinado a proteger los derechos de las personas que son objeto de las investigaciones porque en virtud del artículo 2 de su Reglamento interno, «velará porque las actividades de la OLAF se lleven a cabo con pleno

respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de conformidad con los tratados y el Derecho derivado, particularmente con el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, y el Estatuto de los funcionarios». Por otra parte, el artículo 11, apartado 7, del Reglamento n° 1073/1999 establece que informar al Comité de vigilancia es una obligación incondicional y no deja ningún margen de apreciación a la OLAF.

(véanse los apartados 146, 153 a 156, 164 y 167 a 170)

5. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) no está obligada a informar a la institución afectada por una investigación interna antes de transmitir a las autoridades judiciales del Estado miembro interesado, con arreglo al artículo 10, apartado 2, del Reglamento n° 1073/1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF, la información obtenida sobre hechos que puedan dar lugar a acciones penales. En efecto, por una parte, la transmisión a la institución interesada de la información obtenida durante las investigaciones internas, conforme al artículo 10, apartado 3, de dicho Reglamento, es sólo una facultad y ninguna disposición de este artículo establece que la transmisión de información a las autoridades judiciales nacionales deba ir precedida o acompañada por la información a la institución interesada. Por otra parte, el artículo 4, apartado 5, del mismo Reglamento, según el cual la institución interesada debe ser informada en las investigaciones internas, cuando las investigaciones revelen que un miembro, directivo, funcionario o agente puede estar implicado personalmente, no establece un plazo para dar esta información y contiene, además, una excepción

según la cual la OLAF puede diferir la información en caso de que sea necesario, a su juicio, mantener un secreto absoluto a efectos de la investigación.

Por último, dichas disposiciones no contienen normas jurídicas que confieran derechos a los particulares cuyo cumplimiento garantiza el juez comunitario.

(véanse los apartados 158, 159 y 162)

6. En el marco de un recurso de indemnización dirigido a obtener la reparación del perjuicio material y moral supuestamente sufrido por un funcionario a causa de la realización y conclusión de una investigación por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), es inoperante un motivo basado en la influencia ejercida sobre las autoridades judiciales nacionales en el curso de la transmisión a éstas, con arreglo al artículo 10, apartado 2, del Reglamento n° 1073/1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF, de información relativa a la investigación, y según la cual la OLAF orientó a dichas autoridades judiciales al dar calificaciones de carácter penal a los hechos comunicados. En efecto, el curso que las autoridades nacionales dan a las informaciones que les han sido remitidas por la

OLAF es responsabilidad única y exclusiva de dichas autoridades. Así pues, corresponde a estas autoridades comprobar por sí mismas si dichas informaciones justifican o exigen que se estable un procedimiento penal. Por consiguiente, la tutela judicial en relación con dicho procedimiento debe quedar asegurada a nivel nacional mediante todas las garantías previstas en el Derecho interno, incluidas las derivadas de los derechos fundamentales que, como parte integrante de los principios generales del Derecho comunitario, deben ser respetados asimismo por los Estados miembros cuando aplican una normativa comunitaria.

(véanse los apartados 171 a 173)

7. En un recurso de indemnización corresponde a la parte demandante acreditar que se reúnen los requisitos para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad en el sentido del artículo 288 CE, párrafo segundo. No obstante, esta regla se atempera cuando un hecho dañoso ha podido ser provocado por varias causas diferentes y la institución comunitaria no aporta prueba alguna que permita acreditar a cuál de estas causas es imputable dicho hecho, cuando ésta era la que estaba en mejor posición para informar de las pruebas a

este respecto, de modo que la incertidumbre que sigue existiendo debe recaer sobre ésta.

(véanse los apartados 182 y 183)

8. El principio de la presunción de inocencia exige que se presuma la inocencia de una persona acusada de una infracción en tanto no se acredite su culpabilidad fuera de toda duda razonable en el curso de un proceso. No obstante, no puede impedirse a una institución que informe al público sobre investigaciones abiertas en curso por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) relativas a irregularidades cometidas en su interior. Sin embargo, debe hacerlo con toda la discreción y toda la reserva requeridas, respetando el justo equilibrio entre los intereses de los funcionarios afectados y los de la institución.

La difusión por una institución de un comunicado de prensa que produce respecto al público o al menos de una parte de éste, la impresión de que un funcionario está implicado en irregularidades cometidas dentro de ésta, cuando su culpabilidad todavía no se ha probado, no se mantiene dentro de los límites de lo que está justificado por el interés del servicio y constituye una violación de la presunción de inocencia suficientemente

caracterizada, ya que la institución no dispone de ningún margen de apreciación respecto a la obligación de respetar esta presunción.

Paralelamente, la OLAF vulnera el principio de la presunción de inocencia cuando, durante el procedimiento de investigación de un funcionario, filtra a la prensa información que refleja la opinión de que éste es culpable de una infracción penal y que incita al público a creer en su culpabilidad antes de que un órgano jurisdiccional se haya pronunciado a este respecto. Mediante una filtración de este tipo, la OLAF incumple, asimismo, la obligación de confidencialidad de las investigaciones y, al provocar la divulgación en la prensa de elementos sensibles de las investigaciones, perjudica los intereses de una buena administración en la medida en que permite al público tener acceso, durante el procedimiento de investigación, a información confidencial de la Administración. En este caso, se trata de violaciones suficientemente caracterizadas de estas normas jurídicas, en la medida en que corresponde a la OLAF velar por que tales filtraciones, que vulneran los derechos fundamentales de las personas afectadas, tales como la presunción de inocencia, no se produzcan, dado que la Administración no dispone de margen de apreciación alguno respecto al cumplimiento de esta obligación.

(véanse los apartados 216, 217, 219, 309 a 311 y 314)

9. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) no está obligada a conceder a un funcionario comunitario supuestamente afectado por una investi-

gación interna —antes de que se adopte una decisión final lesiva de su autoridad facultada para proceder a los nombramientos— acceso a los documentos objeto de tal investigación o a aquellos elaborados por la propia OLAF con este motivo; de otro modo, podría menoscabar la eficacia y la confidencialidad de la misión confiada a la OLAF así como su independencia. En particular, el mero hecho de que una parte de un expediente confidencial de investigación parezca haber sido comunicado ilegalmente a la prensa no justifica, por sí solo, excluir, en favor del funcionario supuestamente afectado, la confidencialidad de dicho expediente y de la investigación llevada a cabo por la OLAF. El respeto del derecho de defensa del funcionario en cuestión está suficientemente garantizado por el artículo 4 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 no obliga a la OLAF a dar acceso a dichos documentos.

Este enfoque no es contrario al respeto del derecho a una buena administración, previsto en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, según el cual este derecho exige el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial. Por tanto, puede denegarse el acceso al expediente de la investigación

llevada a cabo por la OLAF, según este principio, cuando lo exija el respeto de la confidencialidad.

La OLAF tampoco estaba obligada a permitir el acceso al informe final de investigación. En efecto, por una parte, ninguna de las obligaciones que resultan del artículo 4 de la Decisión 1999/396 se refiere a esta cuestión y, por otra parte, la existencia de una ilegalidad de la OLAF sólo podría acreditarse, en lo que atañe al respeto del principio de contradicción, en el supuesto en que el informe final se hiciera público o en la medida en que a éste le siguiera la adopción de un acto lesivo. Si este informe se ha enviado a la institución y a las autoridades judiciales nacionales interesadas, es a dicha institución y a dichas autoridades a quienes corresponde, en su caso, dar al funcionario afectado acceso al citado informe de conformidad con sus propias normas procesales, en la medida en que tengan la intención de adoptar un acto lesivo para éste basándose en el informe final.

(véanse los apartados 255 a 260)

10. Aun cuando el Reglamento n° 1073/1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF, no establece ningún plazo preciso e imperativo para la realización de las investigaciones, la obligación de observar un plazo razonable en la tramitación de los procedimientos administrativos es un principio general de Derecho comunitario cuyo respeto garantiza el órgano jurisdiccional comunitario y que, además, se recoge, como un componente del derecho a una buena administración, por el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Por tanto, el procedi-

miento ante la OLAF no debe prolongarse más allá de un plazo razonable, que debe apreciarse en función de las circunstancias del caso de autos y del grado de complejidad del asunto.

Las deficiencias de la organización administrativa de los servicios de la Comisión durante el establecimiento de la OLAF, que los funcionarios afectados no deben sufrir, no pueden justificar por sí solas estos largos períodos de tiempo transcurridos en la finalización de los procedimientos de investigación ni constituir una causa de exención de la responsabilidad de la Comisión.

(véanse los apartados 272 a 274, 280 y 281)

11. Es cierto que, con arreglo al artículo 12, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento n° 1073/1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), las instituciones garantizarán el respeto de la confidencialidad de las investigaciones efectuadas por la OLAF

y de los derechos legítimos de las personas afectadas. No obstante, no puede interpretarse que esta disposición haga recaer sobre la Comisión una obligación general de garantizar que la OLAF, que realiza sus investigaciones con total independencia, respete la confidencialidad. En efecto, esta disposición debe interpretarse en relación con el párrafo anterior, según el cual el Director General de la OLAF informa periódicamente a las instituciones sobre el resultado de estas investigaciones respetando estos mismos principios. Por tanto, del artículo 12 del Reglamento n° 1073/1999 resulta que, en los casos en que el Director General de la OLAF comunique a las instituciones, la Comisión incluida, información sobre las investigaciones, éstas deben garantizar la confidencialidad de dicha información y los derechos legítimos de las personas afectadas en la tramitación de esta información.

(véase el apartado 299)

12. El artículo 88, párrafo quinto, del Estatuto, que prohíbe a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos adoptar una decisión definitiva, desde el punto de vista disciplinario, pronuncian-

dose sobre hechos que a la vez son objeto de un proceso penal, en tanto no se haya pronunciado resolución firme por el tribunal penal competente, no concede una facultad discrecional a la citada autoridad. Esta disposición, consagra el principio según el cual «el proceso penal suspende la decisión definitiva en el procedimiento disciplinario», que se justifica especialmente por el hecho de que los órganos jurisdiccionales penales nacionales disponen de mayores facultades de investigación que la autoridad facultada para proceder a los nombramientos. Por tanto, en el caso de que los mismos hechos puedan constituir una infracción penal y un incumplimiento de las obligaciones estatutarias del funcionario, la Administración está vinculada por las apreciaciones de hecho efectuadas por el órgano jurisdiccional penal en el marco del proceso penal. Una vez que éste ha apreciado la existencia de los hechos de que se trata, la Administración puede a continuación calificarlos jurídicamente en relación con el concepto de falta disciplinaria, comprobando en particular si éstos constituyen incumplimientos de las obligaciones estatutarias.

(véanse los apartados 341 y 342)