



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA
(Sala Primera)

de 12 de mayo de 2011 *

«Función pública — Funcionarios — Recurso de indemnización — Regla de la concordancia entre petición, reclamación y recurso en materia de indemnizaciones — Carácter contradictorio del procedimiento — Utilización en el procedimiento judicial de un documento confidencial clasificado “EU Restricted” — Responsabilidad extracontractual de las instituciones — Responsabilidad por culpa — Relación de causalidad — Pluralidad de causas del daño — Hecho de un tercero — Responsabilidad objetiva — Deber de asistencia — Obligación de una institución de garantizar la protección de su personal — Asesinato de un funcionario y de su esposa por un tercero — Pérdida de una posibilidad de supervivencia»

En el asunto F-50/09,

que tiene por objeto un recurso interpuesto con arreglo a los artículos 236 CE y 152 EA,

Livio Missir Mamachi di Lusignano, con domicilio en Kerkhove-Avelgem (Bélgica), quien actúa tanto en su propio nombre como en calidad de representante legal de los herederos de Alessandro Missir Mamachi di Lusignano, su hijo, antiguo funcionario de la Comisión Europea,

representado por los Sres. F. Di Gianni, R. Antonini y N. Sibona, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por las Sras. L. Pignataro y B. Eggers y el Sr. D. Martin, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (Sala Primera),

integrado por el Sr. S. Gervasoni (Ponente), Presidente, y el Sr. H. Kreppel y la Sra. M.I. Rofes i Pujol, Jueces;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebradas las vistas el 15 de diciembre de 2009 y el 8 de diciembre de 2010;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: italiano.

Sentencia

- 1 Mediante su demanda recibida por fax en la Secretaría del Tribunal de la Función Pública el 12 de mayo de 2009 (y cuyo original se presentó el 18 de mayo siguiente), el Sr. Missir Mamachi di Lusignano solicita, en particular, por una parte, la anulación de la decisión de 3 de febrero de 2009 mediante la cual la Comisión de las Comunidades Europeas rechazó su solicitud de indemnización de los perjuicios materiales y morales producidos por el asesinato de su hijo y de su nuera el 18 de septiembre de 2006 en Rabat (Marruecos), y, por otra parte, que se condene a la Comisión a pagar al demandante y a los derechohabientes de su hijo diferentes cantidades en concepto de reparación de los perjuicios patrimoniales y no patrimoniales causados por esos asesinatos.

Marco jurídico

- 2 Según el artículo 1 sexto, apartado 2, del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas, en su versión aplicable al presente litigio (en lo sucesivo, «Estatuto»):

«A los funcionarios en servicio activo se les concederán condiciones de trabajo que se ajusten a normas sanitarias y de seguridad apropiadas y, como mínimo, equivalentes a los requisitos mínimos aplicables con arreglo a las medidas adoptadas en estos ámbitos en virtud de los Tratados.»

- 3 El artículo 24 del Estatuto establece:

«Las Comunidades asistirán a los funcionarios, en especial mediante la persecución contra los autores de amenazas, ultrajes, injurias, difamaciones o atentados contra la persona y los bienes, de que el funcionario, o los miembros de su familia, sean objeto por su condición de tales o como consecuencia del ejercicio de sus funciones.

Las Comunidades repararán solidariamente los daños sufridos por el funcionario por esta causa siempre que éste no los haya originado, intencionadamente o por negligencia grave y no haya podido obtener resarcimiento por parte del autor.»

- 4 Con arreglo al artículo 70, párrafo primero, del Estatuto:

«En caso de fallecimiento de un funcionario, el cónyuge superviviente o los hijos a su cargo percibirán la retribución global del fallecido hasta el fin del tercer mes siguiente al del fallecimiento.»

- 5 El artículo 73, apartados 1 y 2, del Estatuto dispone lo siguiente:

«1. Los funcionarios estarán asegurados contra los riesgos de enfermedad profesional y de accidente, desde el día de su incorporación al servicio, en las condiciones que se establezcan en una reglamentación adoptada por acuerdo conjunto de las Instituciones de las Comunidades, previo informe del Comité del estatuto. Asimismo participará obligatoriamente, hasta un límite del 0,1 % de su sueldo base, en la cobertura de sus riesgos no laborales.

Los riesgos no cubiertos serán especificados en la referida reglamentación.

2. Las prestaciones garantizadas serán las siguientes:

a) en caso de muerte:

Entrega de un capital equivalente a cinco anualidades del sueldo base del interesado, calculado según la cuantía de los sueldos mensuales percibidos durante los doce meses anteriores al accidente, a las personas enumeradas a continuación:

- al cónyuge y a los hijos del funcionario fallecido, de acuerdo con el derecho de sucesión aplicable al funcionario; la cantidad a entregar al cónyuge no podrá ser inferior al 25 % del capital;
- a falta de personas de la categoría anterior, a los demás descendientes, de acuerdo con el derecho de sucesión aplicable al funcionario;
- a falta de personas de las dos categorías anteriores, a los ascendientes, de acuerdo con el derecho de sucesión aplicable al funcionario;
- a falta de personas de las tres categorías anteriores, a la institución.

[...]

Las cantidades previstas anteriormente podrán ser sustituidas por una renta vitalicia en las condiciones que la citada reglamentación establezca.

Las prestaciones enumeradas anteriormente serán compatibles con las previstas en el Capítulo 3 [...]»

- 6 La Reglamentación común relativa a la cobertura de los riesgos de accidente y de enfermedad profesional de los funcionarios de la Unión Europea, adaptada para aplicar el artículo 73 del Estatuto (en lo sucesivo, «Reglamentación común»), prevé, en su artículo 7, apartado 2, tercer guión, que tendrán la consideración de accidentes, en el sentido de la Reglamentación común, «las consecuencias de agresiones o de atentados cometidos en la persona del asegurado, incluso durante huelgas o tumultos, salvo si resulta probado que el asegurado intervino de forma voluntaria en las acciones violentas de las que fue víctima, salvo caso de legítima defensa».
- 7 En virtud del artículo 76 del Estatuto, podrán concederse donaciones, préstamos o anticipos a funcionarios, antiguos funcionarios, o causahabientes de un funcionario fallecido, que se encuentren en una situación particularmente difícil como resultado de una enfermedad grave o prolongada, debido a una discapacidad o por razón de circunstancias familiares.
- 8 Según el artículo 80, párrafo primero, del Estatuto:

«Cuando un funcionario [...] falleciere sin dejar cónyuge beneficiario de una pensión de viudedad, los hijos que, según el artículo 2 del anexo VII, estuvieren a su cargo en el momento del fallecimiento tendrán derecho a una pensión de orfandad en las condiciones previstas en el artículo 21 del anexo VIII.»
- 9 El artículo 21 del anexo VIII del Estatuto establece que la cuantía de la pensión de orfandad será equivalente a ocho décimas partes de la pensión de supervivencia a que hubiera tenido derecho el cónyuge supérstite del funcionario y que ésta se incrementará, por cada uno de los hijos a cargo a partir del segundo, en una cuantía igual al doble de la asignación por hijos a cargo.

- 10 El anexo X del Estatuto establece las disposiciones particulares y excepcionales aplicables a los funcionarios destinados en un país tercero. Según el artículo 5 de este anexo:
- «1. Cuando una institución ponga a disposición del funcionario un alojamiento correspondiente al nivel de sus funciones y a la composición de la familia que viva a su cargo, aquél tendrá la obligación de residir en él.
2. Las disposiciones de aplicación del apartado 1 serán fijadas, previo dictamen del Comité de personal, por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos. Dicha autoridad determinará igualmente la dotación de mobiliario y demás equipamiento de las viviendas, en función de las condiciones imperantes en cada lugar de destino.»
- 11 Con arreglo al artículo 25 del anexo X del Estatuto, el cónyuge, los hijos y las demás personas a cargo del funcionario estarán cubiertos por un seguro que cubra los accidentes que puedan ocurrir fuera de la Unión en los países incluidos en una lista adoptada, a tal efecto, por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos (en lo sucesivo, «AFP»). La mitad de la prima necesaria correrá a cargo del funcionario y la otra mitad a cargo de la institución.
- 12 El 26 de abril de 2006, la Comisión adoptó una Decisión por la que se establecía una política armonizada en materia de salud y seguridad en el trabajo para el conjunto de su personal (en lo sucesivo, «Decisión de 26 de abril de 2006»).
- 13 Tal como se desprende de la exposición de motivos de este documento, sometido al Colegio de Comisarios para su aprobación en su reunión de 26 de abril de 2006, dicha Decisión, adoptada en particular para dar respuesta a lo dispuesto en el artículo 1 sexto del mencionado Estatuto, tiene por objeto garantizar y proteger la salud y la seguridad en el trabajo de todo el personal y en todos los servicios de la institución, tanto en su sede como en todos aquellos emplazamientos que se encuentren dentro o fuera de la Unión.
- 14 La Decisión de 26 de abril de 2006 resulta de aplicación, en virtud de su artículo 1, «en todos los lugares de trabajo de la Institución». El artículo 2, letra a), de dicha Decisión define tales lugares como aquellos «en los que se encuentran los puestos de trabajo de los locales de la Comisión o cualesquiera otros lugares en el interior de esos locales a los que el personal tenga acceso por razón de su trabajo». La citada Decisión contiene disposiciones de carácter general inspiradas en la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (DO L 183, p. 1).
- 15 En el curso del proceso, tras la adopción de medidas de instrucción (véanse los apartados 46 a 48 de la presente sentencia), el Tribunal de la Función Pública comprobó que, en relación con el año 2006, la Comisión había adoptado determinadas medidas de seguridad aplicables a las viviendas puestas a disposición de las delegaciones de la Comisión en terceros países. Estas medidas se recogen en un documento clasificado «EU Restricted», cuya eficacia jurídica y condiciones para su utilización en el marco del proceso serán analizadas más adelante.

Hechos que dieron origen al litigio

- 16 Tras entrar al servicio de la Comisión como funcionario el 1 de noviembre de 1993, Alessandro Missir Mamachi di Lusignano se casó en 1995 con Ariane Lagasse de Locht. El matrimonio tuvo cuatro hijos, nacidos entre 1996 y 2002.
- 17 Una vez promovido al grado A 7 en 1996 y al grado A 6 en 2002, Alessandro Missir Mamachi di Lusignano participó, en particular, en las negociaciones entre la Unión Europea y la República de Turquía, dentro de la unidad «Turquía» de la Dirección General (DG) «Ampliación».

- 18 Desde el 28 de agosto de 2006, Alessandro Missir Mamachi di Lusignano estuvo destinado en la delegación de la Comisión en Rabat en calidad de consejero político y diplomático. Antes de su traslado, había indicado que su esposa y sus hijos le acompañarían a este destino. Pese a haber sido invitado a participar en unas sesiones informativas dirigidas a los funcionarios que eran enviados a delegaciones a países terceros y que, principalmente, versaban sobre los problemas de seguridad existentes en los diferentes lugares de destino, el Sr. Missir Mamachi di Lusignano no asistió a las mismas. Las partes no han aportado al Tribunal de la Función Pública elementos suficientes que le permitieran conocer los motivos de esa ausencia y, en especial, si se debía a un compromiso de trabajo.
- 19 Entre los días 28 y 31 de agosto de 2006, la familia Missir Mamachi di Lusignano se hospedó en un hotel y, desde el 1 de septiembre, pasó a alojarse provisionalmente en una casa amueblada alquilada por la delegación de la Comisión y que estaba situada en la calle Lailak, n° G 2, Sector 16, en el barrio Hay Riad de Rabat. El contrato de alquiler entre el propietario de esta casa y la Comisión fue celebrado el 8 de agosto de 2006, su duración inicial era de tres meses y la fecha de inicio de su vigencia fue el 15 de agosto de 2006, fecha anterior a la de la llegada a Rabat de la familia Missir Mamachi di Lusignano.
- 20 En la noche del 17 al 18 de septiembre de 2006, en torno a las doce y media, un ladrón entró en la casa a través de las barras de una ventana de la planta baja que daba a una de las fachadas laterales. Despertado súbitamente por la presencia del ladrón en el dormitorio principal situado en el primer piso, Alessandro Missir Mamachi di Lusignano sorprendió al intruso mientras registraba la habitación. El delincuente acuchilló repetidamente al funcionario dejándolo en tierra. La mujer del Sr. Missir Mamachi di Lusignano, quien también se había despertado, fue apuñalada en la espalda y, según parece, falleció al poco rato como consecuencia de las heridas. Tras atar y amordazar al padre de familia, el intruso se dio una ducha y, posteriormente, consiguió que el funcionario, herido de gravedad, le dijera el número secreto de su tarjeta de crédito. Finalmente, el funcionario murió a causa de sus heridas. El asesino dejó con vida a los niños. Abandonó la casa en torno a las cuatro horas de la madrugada llevándose consigo varios objetos, un televisor entre ellos, al volante del coche de la familia Missir Mamachi di Lusignano.
- 21 El 19 de septiembre de 2006, la policía marroquí detuvo a Karim Zimach quien, en un interrogatorio realizado en la fase de instrucción, confesó ser el autor del doble asesinato de los esposos Missir Mamachi di Lusignano cometido en la noche del 17 al 18 de septiembre. Karim Zimach fue declarado culpable de tales hechos y fue condenado a la pena capital mediante sentencia de 20 de febrero de 2007 de la Sala de lo Penal de primera instancia de la Cour d'appel (Tribunal de Apelación) de Rabat, confirmada en segunda instancia mediante sentencia de 18 de junio de 2007 de la Sala de Recurso de lo Penal del mismo Tribunal. Cabe señalar que desde 1993, fecha en que tuvo lugar la última ejecución de un condenado a muerte en Marruecos, las autoridades de ese Estado nunca han hecho efectivo tal tipo de condena.
- 22 La Comisión se constituyó como parte civil en el proceso penal ante los órganos del orden penal marroquí. En la sentencia antes mencionada, la Sala de lo Penal de primera instancia de la Cour d'appel declaró admisible la acción civil de la Comisión y condenó a Karim Zimach al pago simbólico de un dirham a la Unión Europea.
- 23 Tras la trágica desaparición de sus padres, los cuatro hijos de la familia Missir Mamachi di Lusignano quedaron bajo la tutela de sus abuelos, uno de los cuales es el demandante, mediante un auto dictado el 24 de noviembre de 2006 por el juez de paz de Kraainem (Bélgica).
- 24 Desde el 1 de octubre hasta el 31 de diciembre de 2006, la Comisión abonó las cantidades previstas en el artículo 70, párrafo primero, del Estatuto.

- 25 Asimismo, la Comisión abonó a los hijos y herederos del funcionario fallecido la suma de 414 308,90 euros en concepto de cantidad indemnizable por muerte en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 73 del Estatuto, más 76 628,40 euros por la muerte del cónyuge, tal como establece el artículo 25 del anexo X del Estatuto.
- 26 Por otra parte, la Comisión reconoció a los cuatro hijos, a partir del 1 de enero de 2007, el derecho a la pensión de orfandad contemplada en el artículo 80 del Estatuto y a la asignación por escolaridad prevista en el anexo VII del Estatuto.
- 27 Igualmente, la Comisión reconoció al funcionario fallecido una promoción al grado A*11, primer escalón, con carácter póstumo y efectos retroactivos a 1 de septiembre de 2005. Esta promoción fue tenida en cuenta al calcular la pensión de orfandad y la cantidad indemnizable por muerte.
- 28 Además de lo anterior, mediante decisión de 14 de mayo de 2007, adoptada en virtud del artículo 76 del Estatuto, la Comisión concedió a cada uno de los hijos, hasta que cumplieran 19 años, una ayuda mensual extraordinaria por razones sociales equivalente a una asignación por hijos a cargo.
- 29 El 18 de septiembre de 2007, aniversario del doble asesinato de los esposos Missir Mamachi di Lusignano, la Comisión organizó, a iniciativa de la DG «Ampliación», una ceremonia de homenaje a los difuntos en sus locales. Durante la misma, se dedicó a la memoria del funcionario fallecido una sala de reuniones y se inauguró una placa con su nombre.
- 30 Mediante carta de 25 de febrero de 2008 dirigida al Presidente de la Comisión, el demandante, tras agradecer a la Comisión la celebración de la ceremonia del 18 de septiembre de 2007, pasó a expresar su disconformidad con los importes de las cantidades abonadas a sus cuatro nietos y su descontento con el hecho de que la Comisión no autorizara la contratación permanente de una cuidadora o de un asistente que, a su juicio, resultaba imprescindible habida cuenta de las edades respectivas de los niños y de sus abuelos. Seguidamente, el demandante preguntó si la Comisión había ya iniciado negociaciones con Marruecos con el fin de que este país pagara una indemnización adecuada superior al dirham que la justicia marroquí reconoció simbólicamente a favor de la Unión Europea. Por último, el demandante llamó la atención del Presidente de la Comisión sobre la respuesta dada el 6 de agosto de 2007 por la Sra. Ferrero-Waldner, Comisaria de Relaciones Exteriores, a una pregunta escrita del Sr. Coûteaux, miembro del Parlamento Europeo (pregunta escrita de 25 de junio de 2007, P-3367/07, DO C 45 de 16 de febrero de 2008, p. 179), relativa al «asesinato de un agente de la Dirección General de Relaciones Exteriores en Marruecos» (en lo sucesivo, «respuesta escrita de 6 de agosto de 2007»). Según el demandante, las medidas de seguridad adecuadas, generalmente previstas por la Comisión y recordadas en la respuesta de la Comisaria de Relaciones Exteriores, no fueron adoptadas antes del doble asesinato. En consecuencia, a juicio del demandante, la Comisión ha incurrido en negligencias graves que justifican el pago a los hijos menores de una indemnización equivalente, al menos, al importe total de los salarios que el funcionario asesinado habría percibido hasta la fecha prevista de su jubilación en 2032; esto es, 26 años de salario.
- 31 Mediante escrito de 11 de junio de 2008, el Sr. Kallas, Vicepresidente de la Comisión encargado del Personal respondió al demandante. En ese escrito, el Sr. Kallas señaló que no cabía apreciar ningún comportamiento negligente o culposo por parte de las autoridades marroquíes y que no concurrían las condiciones necesarias para entablar negociaciones diplomáticas con Marruecos para conseguir una indemnización. El Sr. Kallas indicó que las medidas de protección del personal adoptadas por la Comisión se adecuaban a las condiciones de seguridad de la delegación de Rabat y que no era posible aceptar la reclamación de indemnización formulada a este respecto por el demandante en el escrito de 25 febrero de 2008. El Sr. Kallas precisó igualmente que los pagos ya efectuados por la Comisión (490 937,30 euros en concepto de cantidad indemnizable por muerte y seguro de accidente, 4 376,82 euros mensuales por las pensiones de orfandad y las asignaciones por escolaridad,

2 287,19 euros mensuales —incluidas las deducciones fiscales— por las asignaciones por hijos a cargo, y 1.332,76 euros mensuales en concepto de ayuda extraordinaria, cantidad equivalente a una asignación por hijo a cargo adicional para cada hijo) habían sido calculados correctamente.

- 32 No obstante, en ese mismo escrito de 11 de junio de 2008, el Comisario informó al demandante de que la Comisión, habida cuenta de las circunstancias particularmente trágicas del caso, había decidido adoptar una medida adicional e incrementar, excepcionalmente, los importes satisfechos con arreglo al artículo 76 del Estatuto. Así pues, mediante resolución de 4 de julio de 2008, se reconoció a favor de cada uno de los hijos el derecho a percibir, desde el 1 de agosto de 2008 y hasta la fecha en que cumplieran 19 años, un importe mensual equivalente a dos asignaciones por hijos a cargo. Tras esta resolución, el importe de los pagos mensuales de la Comisión a los hijos del funcionario fallecido ascendió a más de 9.800 euros (9.862 euros en febrero de 2009).
- 33 Mediante escrito de 10 de septiembre de 2008, el demandante presentó una reclamación contra el escrito de 11 de junio de 2008 con arreglo al artículo 90, apartado 2, del Estatuto. En esta reclamación se afirmaba que la Comisión había incurrido en responsabilidad por culpa al haber incumplido su obligación de proteger a su personal. El demandante alegó igualmente que cabía incluso apreciar la responsabilidad objetiva de la Comisión derivada del daño causado por un acto lícito. Por último y con carácter subsidiario, el demandante invocó el artículo 24 del Estatuto, en virtud del cual las Comunidades están obligadas a reparar solidariamente los daños causados por un tercero a cualquiera de sus agentes.
- 34 Mediante resolución de 3 de febrero de 2009, la AFPN desestimó la reclamación.

Pretensiones de las partes y procedimiento

- 35 El demandante solicita al Tribunal de la Función Pública que:
- Anule la resolución de la AFPN de 3 de febrero de 2009.
 - Condene a la Comisión a abonar a los derechohabientes de Alessandro Missir Mamachi di Lusignano:
 - La cantidad de 2 552 837,96 euros, correspondiente a 26 años de sueldo del funcionario asesinado, cantidad que deberá revalorizarse en función de las perspectivas de carrera del mismo, en concepto de indemnización por el perjuicio patrimonial causado.
 - La cantidad de 250.000 euros en concepto de indemnización por el perjuicio no patrimonial sufrido por la víctima antes de su muerte.
 - La cantidad de 1.276.512 euros en concepto de indemnización por el perjuicio no patrimonial provocado por el hecho de haber sido testigos del trágico asesinato.
 - Condene a la Comisión a abonar al demandante la cantidad de 212.752 euros en concepto de indemnización por el perjuicio no patrimonial que se le ha irrogado en cuanto padre de la víctima.
 - Condene a la Comisión a abonar los «intereses de demora y los compensatorios» que se hayan devengado entre tanto.
 - Condene en costas a la Comisión.

- 36 La Comisión solicita al Tribunal de la Función Pública que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas al demandante.
- 37 En la vista celebrada el 15 de diciembre de 2009, el demandante precisó el modo en que había calculado sus pretensiones de indemnización aportando dos cuadros. La Comisión no se opuso a que estos documentos se incorporaran a los autos. El primer cuadro hace una recapitulación de las pretensiones de indemnización del demandante y del mismo se desprende que se ha hecho una nueva valoración del importe del daño material que se alega. Este importe, estimado provisionalmente en el recurso en 2 552 837,96 euros, fue sustituido, tomando en consideración las cifras presentadas por la Comisión en su escrito de contestación y habida cuenta de las promociones de grado que se hubieran podido conceder al hijo del demandante hasta el fin de su carrera, por el importe global de 3.975.329 euros. El demandante utilizó el segundo cuadro para intentar demostrar que, de entre las cantidades ya abonadas o que se abonarán en el futuro por la Comisión a los derechohabientes del funcionario fallecido, sólo el importe de 414.308 euros reconocido en aplicación del artículo 73 del Estatuto puede considerarse como un pago realizado en reparación del daño sufrido por los herederos del funcionario, ya que las demás cantidades abonadas que la Comisión mencionó únicamente constituyen, a juicio del demandante, prestaciones pertenecientes al ámbito de los seguros sociales.
- 38 En el informe preparatorio para la vista, el Tribunal de la Función Pública indicó a las partes que, para analizar la cuestión de si la Comisión había cumplido cabalmente su obligación de garantizar la seguridad del hijo del demandante y de su familia, era preciso referirse al artículo 1 sexto, apartado 2, del Estatuto, el cual se remite, por lo que respecta a las «normas de seguridad apropiadas», a las disposiciones mínimas aplicables en virtud de las medidas adoptadas en estos ámbitos en aplicación de los Tratados y entre las cuales figuran las recogidas en la Directiva 89/391. El Tribunal de la Función Pública invitó a las partes a exponer en sus informes orales su opinión acerca de la incidencia de estas disposiciones en el examen de los requisitos que deben concurrir para apreciar la existencia de la responsabilidad extracontractual de la administración en el presente litigio.
- 39 En el mismo informe preparatorio para la vista, el Tribunal de la Función Pública, entre otras cuestiones, solicitó igualmente a la Comisión que precisara cuál era el nivel de riesgo tomado en consideración en 2006 por sus servicios en relación con los funcionarios destinados a Marruecos, y si, en atención al nivel de riesgo determinado para ese país, procedía adoptar medidas particulares de seguridad en virtud de directrices internas de la DG «Relaciones exteriores» o de otras normas. El demandante sostenía, en efecto, en sus escritos (escrito de 25 de febrero de 2008, reclamación de 10 de septiembre de 2008 y recurso), refiriéndose a la respuesta escrita de 6 de agosto de 2007 de la Sra. Ferrero-Waldner a un miembro del Parlamento, que se recomendaba la adopción de medidas de seguridad y protección aplicables en las viviendas del personal de las delegaciones de la Comisión en los terceros países y que tales medidas no se habían tomado en el presente caso. Se indicaba, asimismo, en un informe anexo al recurso elaborado el 4 de octubre de 2006 por dos responsables de los servicios encargados de la seguridad en la DG «Relaciones Exteriores» y en la DG «Personal y administración» (en lo sucesivo, «DG Admin»), enviados a Rabat poco después del asesinato del hijo y la nuera del demandante, que «las condiciones de seguridad de la delegación de Rabat y de las viviendas del personal son del grupo [III] desde hace meses. Ello implica la necesidad de que las viviendas del personal expatriado estén vigiladas».
- 40 En la vista celebrada el 15 de diciembre de 2009, la Comisión no respondió directamente, en su informe oral, a las dos preguntas que se le formularon y que se reproducen en la primera frase del anterior apartado. La Comisión destacó que la respuesta escrita de 6 de agosto de 2007 se dio, aproximadamente, un año después del doble asesinato para aclarar de qué tipo eran las medidas recomendadas en las delegaciones en 2007 y, en consecuencia, carece de relevancia en el caso de autos.

- 41 En respuesta a una pregunta del Tribunal de la Función Pública sobre la existencia de normas internas relativas a las medidas de seguridad aplicables en relación con los funcionarios de las delegaciones afectadas en terceros países en 2006, la Comisión respondió que no existía en este ámbito ningún texto vinculante y que la obligación de la institución de garantizar la protección de su personal destinado a dichas delegaciones únicamente se derivaba del principio de buena administración, respecto del cual la institución tiene reconocido un amplio margen de apreciación. La Comisión estimó que la Directiva 89/391 únicamente se refería al lugar de trabajo de los trabajadores y que, en consecuencia, no era pertinente en relación con el presente litigio, el cual tiene por objeto la seguridad de la vivienda particular del funcionario. La Comisión precisó que la Decisión de 26 de abril de 2006 pretendía «transponer» dicha Directiva en sus servicios. Por otra parte, en respuesta a otras cuestiones, la Comisión insistió en el hecho de que la obligación de adoptar determinadas medidas de protección no se refería al domicilio privado de los funcionarios de las delegaciones.
- 42 Posteriormente, los debates en el seno de la vista pusieron de manifiesto, por una parte, que los servicios de la Comisión establecen, en función de un conjunto de criterios, una clasificación de los terceros países en los que se instalan las delegaciones según el nivel de riesgo (bajo, medio o elevado) que presentan los correspondientes Estados y, por otra parte, que Marruecos estaba clasificado como un país de riesgo «elevado» en 2006. La Comisión admitió, igualmente, que era necesario adoptar y aplicar medidas concretas de seguridad adaptadas al nivel de riesgo «elevado» en las delegaciones correspondientes.
- 43 Parte de la vista de 15 de diciembre de 2009 se celebró a puerta cerrada a instancias de la Comisión sin que el demandante se opusiera a ello. En esta parte de la vista, la Comisión aportó explicaciones adicionales al Tribunal de la Función Pública y al demandante sin, no obstante, mencionar los textos o los documentos que, con independencia de su valor jurídico o de su forma (decisiones, directrices internas, recomendaciones, etc.), guardaban relación con las medidas de seguridad mencionadas en el anterior apartado. Asimismo, la Comisión explicó las inspecciones y las comprobaciones de seguridad que se realizaron en Rabat en el primer semestre de 2006 y que únicamente tuvieron por objeto los locales de la delegación, quedando excluidas las 18 viviendas «permanentes» puestas a disposición de los funcionarios de la delegación.
- 44 Al no considerarse suficientemente ilustrado por las respuestas dadas por la Comisión en la vista, el Tribunal de la Función Pública requirió a dicha institución, mediante providencia de 22 de enero de 2010, que aportara los textos o los documentos que, con independencia de su valor jurídico o de la forma que revistieran, precisan qué medidas de seguridad estaban recomendadas, previstas o prescritas en 2006 para la delegación de Rabat, correspondientes al nivel de riesgo que tenía atribuido Marruecos en aquel momento, los eventuales informes relativos a las inspecciones y comprobaciones efectuadas en Rabat en el primer semestre de 2006 o los documentos en los que se recogía el contenido y los resultados de tales inspecciones y comprobaciones, el contrato de alquiler de la vivienda provisional celebrado entre la Comisión y el propietario de ese inmueble, y la Decisión de 26 de abril de 2006.
- 45 Mediante escrito de 12 de febrero de 2010, la Comisión aportó los documentos requeridos precisando que uno de ellos —una nota de 6 de junio de 2006 remitida por el jefe de la delegación en Marruecos al director de la dirección «Servicio Exterior», encargado de las cuestiones de seguridad dentro de la DG «Relaciones Exteriores», y en la que figuraba como anexo el informe de misión del responsable de seguridad regional— únicamente debía quedar a disposición de los abogados del demandante en los locales de la Secretaría del Tribunal de la Función Pública y sin la posibilidad de hacer una copia del mismo. En el mismo escrito, la Comisión mencionó la existencia de otros dos documentos que, al estar clasificados como «EU Restricted», estimaba que no le estaba permitido aportar a juicio y que, además, consideraba no pertinentes para la resolución del litigio, si bien estaba dispuesta a comunicar al Tribunal de la Función Pública exclusivamente y con la condición de que se aplicaran rigurosamente

medidas de seguridad absolutamente equivalentes a las medidas de seguridad establecidas por la Decisión 2001/844/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 29 de noviembre de 2001, por la que se modifica su Reglamento interno (DO L 317, p. 1).

- 46 El Tribunal de la Función Pública consideró que uno de esos dos documentos clasificados como «EU Restricted», presentado por la Comisión como el «extracto referente a las medidas de seguridad correspondientes al grupo III para las residencias definitivas del documento “normas y criterios” de la DG [“Personal y administración” - Dirección “Seguridad”], podía tener especial importancia para la resolución del asunto. En consecuencia, mediante providencia de 17 de marzo de 2010, el Tribunal de la Función Pública requirió a la Comisión para que aportara ese documento. En dicha providencia, el Tribunal de la Función Pública precisó las medidas de seguridad a las que se sometería el acceso a ese documento indicando, en particular, que sólo el Secretario y los Jueces de la formación que ha de resolver el asunto estarían autorizados para consultar el documento, siempre en los locales de la Secretaría, donde quedaría custodiado, y que ni el demandante ni su abogado quedarían autorizados a examinarlo.
- 47 En su providencia de 17 de marzo de 2010, el Tribunal de la Función Pública indicó que, en el caso de que pretendiera fundamentar la resolución del litigio en ese documento, convendría plantearse la cuestión de la forma en que, en el presente asunto, debería aplicarse el principio de contradicción del procedimiento y las disposiciones del artículo 44, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, ya que tal principio y tales disposiciones podían implicar que el demandante tuviera acceso, al menos parcialmente, a dicho documento. A este respecto, el Tribunal de la Función Pública recordó que el hecho de que ese documento tuviera la clasificación de «EU Restricted» no implicaba que el nivel de protección menos elevado previsto por la Decisión 2001/844 representara, por sí mismo, un motivo para denegar absolutamente la comunicación del mismo al demandante. En efecto, el Tribunal de la Función Pública constató, en primer lugar, que los documentos clasificados «EU Restricted» no figuran entre los documentos considerados «documentos sensibles» en virtud del artículo 9 del Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43) y dedujo de esa circunstancia que podía aplicarse, pues, a tal documento el régimen de Derecho común establecido por ese Reglamento y que prevé el acceso a los documentos de las instituciones, sin perjuicio de las excepciones mencionadas en el artículo 4 de dicho Reglamento. En segundo lugar, el Tribunal de la Función Pública señaló que la Decisión 2001/844 prevé que un documento clasificado pueda ser desclasificado o recalificado por la autoridad de la que emana.
- 48 Mediante escrito fechado el 30 de marzo de 2010, remitido a la atención personal del Secretario del Tribunal de la Función Pública en sobre sellado y enviado con acuse de recibo, la Comisión comunicó un documento de cinco páginas, que contenía un extracto de un documento titulado «Documento sobre las Normas y Criterios», edición 2006 («N & C edición 2006/ DS3/A.W»); en lo sucesivo, «documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad»), relativo a las medidas de seguridad aplicables, en particular, a las viviendas puestas a disposición del personal de las delegaciones («staff houses»). En ese mismo escrito, la Comisión destacó que aportaba ese documento «con la única finalidad de permitir que el Tribunal de la Función Pública verifique su carácter confidencial conforme a lo dispuesto en el artículo 44, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento». La Comisión reiteró su opinión de que el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad no era relevante para la resolución del litigio, en particular porque únicamente se refiere a la situación de las viviendas definitivas —y no provisionales— puestas a disposición del personal de las delegaciones en terceros países. La Comisión sostuvo, igualmente, que, en cualquier caso, debía descartarse la posibilidad de que el documento fuera recalificado y comunicado, siquiera parcialmente, al demandante, ya que tal divulgación podría poner en peligro la seguridad de los funcionarios de las delegaciones en terceros países. La Comisión alegó también que el Reglamento n° 1049/2001 no era aplicable en el presente procedimiento y que, en todo caso, la negativa a comunicar tal documento al demandante estaría justificada por razones de seguridad pública con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento. No obstante, esa institución indicó que, en el caso de

que el Tribunal de la Función Pública llegara a la conclusión de que ese documento era relevante para la resolución del litigio, sería conveniente que el Tribunal de la Función Pública y la Comisión analizaran conjuntamente de qué modo podría conciliarse el principio de contradicción con la protección de la confidencialidad de la información contenida en dicho documento, «por ejemplo, aportando un resumen del documento (véase el auto del Tribunal de Justicia de 4 de febrero de 1981, AM & S/Comisión, 155/79) que sólo el abogado de la parte demandante estaría autorizado a examinar en las condiciones establecidas en el asunto F-2/07 [Matos Martins/Comisión, en el que recayó la sentencia del Tribunal de la Función Pública de 15 de abril de 2010]».

- 49 El escrito de 30 de marzo de 2010 de la Comisión fue recibido por el Secretario del Tribunal de la Función Pública el 31 de marzo de 2010. Los miembros de la formación que ha de resolver el asunto consultaron el extracto del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad en los locales de la Secretaría.
- 50 El abogado de la parte demandante consultó en la Secretaría del Tribunal de la Función Pública el documento mencionado en la primera frase del apartado 45 *supra*. El abogado de la parte demandante no tuvo acceso al extracto del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad.
- 51 Mediante escrito de 12 de abril de 2010, el demandante presentó sus observaciones acerca de los documentos aportados por la Comisión en respuesta a la providencia de 22 de enero 2010 y, en particular, acerca del documento que había podido examinar en la Secretaría del Tribunal de la Función Pública. En ese escrito, el demandante señaló que tales documentos demostraban la existencia de una obligación de garantizar la seguridad que recaía sobre la Comisión y que también se extendía a las viviendas provisionales del personal destinado a Marruecos y que, entre las medidas que la Comisión estaba obligada a adoptar figuraba, en particular, un servicio permanente de vigilancia profesional a cargo de una empresa especializada. Según el demandante, la vivienda en cuestión no contaba con una vigilancia de ese tipo aunque hubiera podido establecerse en pocos días. A juicio del demandante, tal medida de seguridad sin duda habría disuadido al asesino de cometer sus crímenes y habría permitido, al menos, una intervención de socorro urgente que hubiera podido salvar la vida del hijo del demandante.
- 52 Mediante providencia de 20 de mayo de 2010, el Tribunal de la Función Pública ordenó a la Comisión que aportara otro extracto del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad, relativo, en este caso, a las condiciones de instalación de verjas («installation requirements for grids») aplicables a las viviendas del personal en delegaciones de terceros países encuadrados en el grupo II o en el grupo III (correspondientes, respectivamente, a los niveles de riesgo medio y elevado). En dicha providencia, el Tribunal de la Función Pública precisó que ese documento sería aportado y podría ser examinado en las mismas condiciones que las establecidas en la providencia del Tribunal de la Función Pública de 17 de marzo de 2010.
- 53 Mediante escrito de 2 de junio de 2010, la Comisión presentó sus observaciones sobre el escrito del demandante de 12 de abril de 2010. En sus observaciones (cuyos apartados 57 a 60 únicamente fueron comunicados al abogado del demandante en los locales de la Secretaría), la Comisión destacó que, por lo que se refiere a las viviendas particulares de los funcionarios destinados a una delegación, goza de un amplio margen de apreciación y sólo recae sobre ella un deber general de diligencia. Según la Comisión, sólo incurre en responsabilidad extracontractual en caso de violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares. A juicio de esa institución, la Decisión de 26 de abril de 2006 sólo se aplica a los lugares de trabajo y, en consecuencia, no impone ninguna medida de seguridad en las viviendas del personal destinado a las delegaciones, ya se trate de viviendas definitivas o provisionales. El único texto que, según esa institución, guarda relación con las medidas de seguridad de las viviendas definitivas es el vademécum de la DG «Relaciones Exteriores» que se adjuntaba como anexo a su escrito de 12 de febrero de 2010. Pues bien, según la Comisión, ese vademécum únicamente contiene una

recomendación general de protección de las residencias y/o de las viviendas asignadas a los jefes de delegación y concede a la administración un amplio margen de apreciación en cuanto a sus condiciones de aplicación. Dado que la vivienda del hijo del demandante era sólo una vivienda provisional, no venía impuesta ninguna medida concreta de seguridad por una norma jurídica. Por otra parte, el hijo del demandante habría aceptado instalarse en esa vivienda con su familia. En cualquier caso, según sostiene la Comisión, esa vivienda provisional era segura y disponía de medidas de seguridad adecuadas habida cuenta del bajo nivel de delincuencia común registrado en Marruecos, en particular un servicio de vigilancia comparable al previsto para las viviendas definitivas en el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad. Incluso suponiendo que pudiera imputarse a la Comisión una omisión, el demandante no ha demostrado, a juicio de esa institución, que el daño haya sido directamente provocado por la inacción que se le reprocha.

- 54 Mediante escrito de 8 de junio de 2010, la Comisión aportó el extracto del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad, relativo a las condiciones de instalación de verjas. En ese escrito, la Comisión destacó que, contrariamente a lo apreciado por el Tribunal de la Función Pública en su providencia de 20 de mayo de 2010, las condiciones de instalación de verjas, recogidas en la sección 54.3 del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad, sólo son aplicables a las viviendas definitivas del personal de las delegaciones del grupo III y no a las de las delegaciones del grupo II.
- 55 Los miembros de la formación que ha de resolver el asunto consultaron en los locales de la Secretaría el extracto del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad relativo a las condiciones de instalación de verjas.
- 56 Mediante escrito de 2 de julio de 2010, el Tribunal de la Función Pública indicó a las partes que estimaba que los extractos del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad eran pertinentes para la resolución del litigio. Siguiendo la propuesta realizada por la Comisión en su escrito de 30 de marzo de 2010, el Tribunal de la Función Pública informó a las partes de que tenía la intención de redactar un resumen de esos extractos para incorporarlos a los autos y precisó que tal resumen incluiría determinadas secciones del mencionado documento (que figuraban en las páginas 37, 140 y 142; esto es, tres de las siete páginas comunicadas por la Comisión al Tribunal de la Función Pública). Se invitó a las partes a presentar sus observaciones sobre el escrito de 2 de julio de 2010.
- 57 Mediante escrito de 9 de julio 2010, la Comisión tomó nota del escrito del Tribunal de la Función Pública de 2 de julio de 2010 y precisó que, debido a los imperativos de protección de la seguridad de los funcionarios de las delegaciones en los terceros países ya mencionados en sus escritos fechados el 30 de marzo y el 8 de junio de 2010, únicamente podía aceptar que el resumen del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad hiciera referencia al objeto de las secciones en cuestión de ese documento, pero no que contuviera extractos del mismo. En respuesta a una pregunta del Tribunal de la Función Pública, la Comisión precisó, en su escrito de 22 de septiembre de 2010, lo que debía entenderse por resumen del «objeto» de las secciones correspondientes, aportando un ejemplo de resumen modelo relativo a la sección 54.3, la cual figura en la página 140 del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad.
- 58 Mediante escrito de 13 de julio de 2010, el demandante comunicó al Tribunal de la Función Pública que estaba de acuerdo con la propuesta de que el Tribunal de la Función Pública redactara un resumen de los extractos del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad.
- 59 Mediante escrito de 6 de octubre de 2010, el Tribunal de la Función Pública comunicó a la Comisión un proyecto de resumen de las secciones pertinentes de las páginas 37, 140 y 142 del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad, el cual no consistía en extractos de los documentos sino que hacía referencia al objeto de dichas secciones, tal como había sugerido la Comisión.

- 60 Mediante escrito de 6 de octubre de 2010, el Tribunal de la Función Pública preguntó al demandante si deseaba mantenerse en el anonimato. Tal pregunta no obtuvo respuesta.
- 61 Mediante escrito de 19 de octubre de 2010, la Comisión expuso sus observaciones sobre el proyecto de resumen solicitando al Tribunal de la Función Pública que suprimiera, en el título de ese proyecto, la mención de la página 37 del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad.
- 62 El Tribunal de la Función Pública acogió esta solicitud de la Comisión y redactó un resumen definitivo de los extractos del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad.
- 63 Ese resumen fue comunicado a la Comisión y, por lo que se refiere a la parte demandante, únicamente fue puesto a disposición del abogado del demandante en los locales de la Secretaría del Tribunal de la Función Pública el 30 de noviembre de 2010.
- 64 Habida cuenta de los documentos aportados con posterioridad a la vista del 15 de diciembre de 2009, el Tribunal de la Función Pública consideró necesario celebrar una segunda vista.
- 65 En el informe preparatorio de esta segunda vista, el Tribunal de la Función Pública solicitó a las partes que en sus informes orales se concentraran sobre las siguientes cuestiones:

«1/ Cuestiones de procedimiento:

- a) En el momento de presentar su petición de indemnización con arreglo al artículo 90, apartado 1, del Estatuto, el demandante no solicitó la reparación de los perjuicios morales; ¿debe admitirse que formule pretensiones de indemnización en este sentido ante el Tribunal de la Función Pública?
- b) ¿Forma parte del marco jurídico del litigio el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad?
- c) Los extractos pertinentes de este documento que, por razones legítimas de seguridad, sólo pueden ser comunicados a la parte demandante en forma de breve resumen, ¿pueden a pesar de todo ser tomados en consideración por el Tribunal de la Función Pública para apreciar si en el presente asunto la Comisión ha incurrido en culpa? La búsqueda de un equilibrio justo entre la protección de la confidencialidad de ese documento y el derecho del demandante a que se realice un control jurisdiccional efectivo ¿implica que, en las circunstancias que concurren en el presente asunto, el Tribunal de la Función Pública no aplique lo dispuesto en el artículo 44, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento (véase, por analogía, [TEDH, sentencia A y otros/Reino Unido, de 19 de febrero de 2009, n° 3455/05], en particular los apartados 205 a 208)?

2/ Cuestiones de fondo:

- a) ¿Qué eficacia jurídica tiene el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad?
- b) ¿Ha incurrido la Comisión en culpa al establecer las medidas de seguridad que eran aplicables a la vivienda provisional que se puso a disposición del hijo del demandante?
- c) ¿La relación de causalidad entre una posible culpa de la Comisión y los daños que se alega haber sufrido es de carácter directo y cierto?
- d) Suponiendo que la Comisión haya incurrido en culpa de modo que deba responder por ello, ¿cabe considerar que la Comisión es la única responsable de la totalidad de los daños sufridos o, por el contrario, de una parte de los mismos solamente por concurrir la posible culpa de las víctimas o por haber intervenido un tercero?

e) ¿La parte del perjuicio que se deriva directamente de la culpa de la Comisión ha quedado suficientemente reparada por la institución?»

- 66 Antes de la celebración de la vista, la Comisión, mediante escrito de 26 de noviembre de 2010, expuso ciertas observaciones sobre el informe preparatorio para la vista en relación con la cuestión que figuraba en el punto 1, letra c), de dicho informe destacando, en particular, que, a su juicio, el resumen elaborado por el Tribunal de la Función Pública lograba un correcto equilibrio entre la necesidad de respetar la confidencialidad del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad y el derecho de defensa del demandante. Así pues, el Tribunal de la Función Pública vulneraría el artículo 44, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento si fundamentara su análisis de los autos en extractos del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad no incluidos en ese resumen. No obstante, la Comisión afirmaba estar dispuesta, antes de que se celebrara la segunda vista y en caso de que el Tribunal de la Función Pública considerara que los extractos del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad que le había comunicado contenían información no recogida en el resumen, a analizar la posibilidad de que el Tribunal de la Función Pública completara el resumen, siempre procurando mantener el justo equilibrio entre la necesidad de respetar la confidencialidad del documento y el derecho de defensa del demandante.
- 67 Mediante escrito comunicado a las partes por fax el 2 de diciembre de 2010, el Tribunal de la Función Pública precisó que, en el presente asunto, se trataba de alcanzar el justo equilibrio no entre el mantenimiento de la confidencialidad del documento y el derecho de defensa del demandante, sino entre el mantenimiento de la confidencialidad del documento y las exigencias derivadas de la tutela judicial efectiva, ya que el demandante debe poder exigir que se realice un control jurisdiccional efectivo aunque determinados documentos útiles para el ejercicio de su acción judicial estén en poder de la administración. El Tribunal de la Función Pública invitó a las partes a remitirse, en relación con esta cuestión, a las sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2006, *Mobistar* (C-438/04), apartado 40, y de 14 de febrero de 2008, *Varec* (C-450/06), en particular los apartados 52, 53, y el fallo. El Tribunal de la Función Pública requirió, asimismo, a la Comisión para que indicara, antes de la vista, si estaba dispuesta a aceptar que el resumen mencionara qué medidas concretas de seguridad (características del servicio de vigilancia, del sistema de alarma, de los botones antipánico, de las rejas de protección de las ventanas) estaban previstas, en el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad, para las viviendas del personal de las delegaciones encuadradas en el grupo III del nivel de riesgo. El Tribunal de la Función Pública precisó que únicamente el abogado del demandante tendría acceso a este nuevo resumen.
- 68 Mediante escrito recibido en la Secretaría del Tribunal de la Función Pública por fax el 3 de diciembre de 2010, la Comisión respondió que no estaba dispuesta a aceptar que el resumen mencionara las medidas concretas de seguridad previstas en el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad.
- 69 Mediante escrito recibido en la Secretaría del Tribunal de la Función Pública por fax el 6 de diciembre 2010, el demandante expresó su opinión de que el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad era pertinente para la resolución del litigio. Tras señalar que el resumen al que su abogado había tenido acceso únicamente hacía referencia al objeto de dicho documento y no al contenido de las medidas de seguridad previstas en el mismo, el demandante solicitó que se le permitiera conocer los extractos pertinentes de ese documento, al menos a través de su abogado, en virtud de su derecho a la tutela judicial efectiva y en cumplimiento del principio de igualdad de armas. El demandante indicó que dado que el nivel de clasificación del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad era el menos elevado dentro de la escala prevista por la Decisión 2001/844, no parecía justificado que la Comisión se negara a permitir el acceso al mismo. En materia de Derecho de la competencia, los documentos clasificados «EU Restricted» pueden, como regla general, ser examinados por las partes del procedimiento tras adoptarse las medidas de protección necesarias (prohibición de hacer fotocopias, acceso reservado únicamente a los abogados de las partes). Si el Tribunal de la Función Pública consideraba que no podía completar el resumen ya

elaborado ni comunicar al demandante los extractos del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad, el Tribunal de la Función Pública debería, basándose en la jurisprudencia (sentencia Varec, antes citada) del Tribunal de Justicia, y dejando sin aplicar lo dispuesto en el artículo 44, apartado 1, de su Reglamento de Procedimiento, resolver el litigio tomando en consideración los extractos pertinentes de ese documento en su posesión y sin limitarse al resumen.

- 70 La segunda vista se celebró el 8 de diciembre de 2010. En la vista, la Comisión declaró que, en el supuesto de que el Tribunal de la Función Pública entendiera que el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad resultaba de aplicación a las viviendas provisionales, no se opondría a que el Tribunal de la Función Pública pudiera resolver el litigio tomando en consideración los extractos pertinentes de ese documento y no solamente el resumen.

Fundamentos jurídicos

I. Sobre el objeto del recurso

- 71 Si bien el demandante solicita formalmente la anulación de la decisión de la AFPN de 3 de febrero de 2009, es preciso recordar que tal decisión, mediante la cual la administración se pronunció acerca de las pretensiones de indemnización del demandante, forma parte del procedimiento administrativo que precede al recurso de responsabilidad interpuesto ante el Tribunal de la Función Pública y cuya finalidad consiste únicamente en permitir al demandante formular ante ese Tribunal una pretensión de indemnización. Por consiguiente, las pretensiones de anulación formuladas por el demandante no pueden analizarse separadamente respecto de las pretensiones de indemnización (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de diciembre de 1997, Gill/Comisión, T-90/95, apartado 45).
- 72 En consecuencia, debe entenderse que el recurso tiene únicamente por objeto la reparación de los perjuicios que el demandante, el funcionario fallecido y los hijos de éste hubieran podido sufrir como consecuencia del comportamiento de la Comisión.

II. Sobre la admisibilidad

A. Alegaciones de las partes

- 73 La Comisión invoca diferentes excepciones de inadmisibilidad.
- 74 En primer lugar, alega que, en su petición de indemnización de 25 de febrero de 2008, presentada con arreglo al artículo 90, apartado 1, del Estatuto, el demandante limitó sus pretensiones a la indemnización de un daño material y no formuló ninguna solicitud de reparación del daño moral. Así pues, el recurso es inadmisibile ya que tiene por objeto la reparación de los daños morales del funcionario fallecido, de sus hijos y del demandante.
- 75 En segundo lugar y por lo que se refiere al daño moral del funcionario fallecido, por una parte, el artículo 73 del Estatuto no incluye a la víctima entre los derechohabientes. En consecuencia, la víctima no puede invocar un daño en el marco de una acción de responsabilidad extracontractual basada en el artículo 236 CE. Así pues, al no ser el funcionario fallecido titular de ningún derecho con arreglo al artículo 73 del Estatuto, no es posible transmitir ningún derecho al demandante según el principio *nemo dat quod non habet*. Por otra parte, mediante una acción de indemnización entablada con fundamento en el artículo 236 CE sólo es posible reclamar una indemnización complementaria

respecto de la prevista en el artículo 73 del Estatuto, y las únicas personas legitimadas para ejercitarla serían aquellas que estuvieran comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione personae* de esta disposición.

- 76 En tercer lugar y por lo que se refiere al daño moral ocasionado al demandante, este aspecto del perjuicio no fue mencionado en la reclamación de 10 de septiembre de 2008 y, en consecuencia, es inadmisibile. Por otra parte, el demandante no figura entre los derechohabientes mencionados por el artículo 73 del Estatuto y no puede, pues, invocar un daño en relación con la responsabilidad extracontractual a la que se refiere el artículo 236 CE.
- 77 En cuarto lugar y por lo que se refiere al daño moral sufrido por los hijos del funcionario fallecido, este aspecto del perjuicio no puede admitirse para fundamentar un recurso de indemnización con arreglo al artículo 236 CE, ya que los hijos de la víctima no tienen reconocido ningún derecho al amparo de lo dispuesto en el artículo 73 del Estatuto. Por otra parte, el demandante no ha aportado ningún indicio razonable del daño a la calidad de vida sufrido.
- 78 En quinto lugar, el argumento del demandante, según el cual el funcionario fallecido, si hubiera vivido, habría dejado a sus hijos un capital largamente superior a la suma abonada por la Comisión con arreglo al artículo 73 del Estatuto, no se soporta en ningún elemento de prueba y carece de cualquier precisión. Por otra parte, el demandante no ha mencionado ninguna fuente alternativa de ingresos (por ejemplo, eventuales prestaciones del seguro de vida del que pudieran haber sido titulares el funcionario fallecido y su esposa) que permita determinar la pérdida de ingresos efectivamente sufrida por los derechohabientes de los que es el representante legal.
- 79 En sexto lugar, ni el segundo ni el tercer motivo invocados en la demanda —respectivamente, la responsabilidad objetiva de la Comisión derivada de un acto lícito y la responsabilidad establecida en virtud del artículo 24 del Estatuto— figuraban en la petición de indemnización de 25 de febrero de 2008. Por otra parte, ninguno de estos dos motivos iba acompañado de algún elemento que permitiera cuantificar el perjuicio alegado y tampoco era objeto de ninguna pretensión en el recurso. En consecuencia, debería declararse la inadmisibilidad de esos motivos.
- 80 Por último, el demandante no ha aportado ningún mandato de los otros tutores de los hijos del funcionario fallecido que acredite que se encuentra facultado para presentar el recurso en nombre y por cuenta de éstos. En consecuencia, carece de legitimación activa.

B. Apreciación del Tribunal de la Función Pública

- 81 Procede analizar en primer lugar las excepciones de inadmisibilidad mencionadas en los apartados 74 a 77 de la presente sentencia, todas ellas relativas a las pretensiones del demandante de reparación de los daños morales.
- 82 Es necesario recordar, a este respecto, que en el sistema de recursos previsto por los artículos 90 y 91 del Estatuto, cuando un recurso tiene carácter meramente indemnizatorio, en el sentido de que no contiene ninguna pretensión de anulación de un acto determinado y persigue exclusivamente la reparación de los perjuicios supuestamente causados por una serie de faltas o de omisiones que, al carecer completamente de efectos jurídicos, no pueden calificarse de actos lesivos, el procedimiento administrativo debe necesariamente iniciarse, so pena de que se declare inadmisibile un ulterior recurso, mediante una petición del interesado solicitando a la AFPN que repare los perjuicios que se alega haber sufrido y continuar, en su caso, con la presentación de una reclamación contra la decisión de denegar la petición (véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de julio de 1995, Saby/Comisión, T-44/93, apartado 31).

- 83 Por otra parte, según jurisprudencia reiterada, las pretensiones formuladas ante el juez de la Unión deben tener el mismo objeto que las expuestas en la reclamación previa, y sólo deben contener motivos de impugnación que se apoyen en la misma causa que la que sirve de fundamento a los motivos invocados en la reclamación, pudiendo ser desarrollados estos motivos de impugnación, en la fase contenciosa, mediante la presentación de motivos y alegaciones que no figuren necesariamente en la reclamación, pero que se relacionen estrechamente con ella (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 2002, Campogrande/Comisión, C-62/01 P, apartado 34).
- 84 El Tribunal de la Función Pública ha considerado recientemente que debía interpretarse en sentido amplio el concepto de «causa» (sentencia del Tribunal de la Función Pública de 1 de julio de 2010, Mandt/Parlamento, F-45/07, apartado 119). Si bien este criterio jurisprudencial fue formulado por el Tribunal de la Función Pública a propósito de un recurso de anulación, ello no impide que también resulte aplicable en materia de indemnizaciones, siempre que se respeten las características específicas de este tipo de procedimiento. Pues bien, en el ámbito estrictamente referido a indemnizaciones, el concepto de «causa» no se define en relación con los «motivos de impugnación» en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado anterior, sino con los «aspectos del perjuicio» invocados por el funcionario de que se trate en su petición de indemnización. Son tales aspectos del perjuicio los que determinan el objeto de la reparación solicitada por el funcionario y, en consecuencia, el objeto de la petición sobre la que debe pronunciarse la administración.
- 85 De las consideraciones expuestas en los tres anteriores apartados se desprende que el Tribunal de la Función Pública sólo puede admitir las pretensiones de indemnización basadas en diferentes aspectos del perjuicio cuando hayan estado precedidas, en primer lugar, por una petición dirigida a la administración que tuviera el mismo objeto y se basara en los mismos aspectos del perjuicio, y, seguidamente, por una reclamación presentada contra la resolución, expresa o tácita, de la administración relativa a dicha petición.
- 86 Ello no impide que el funcionario en cuestión pueda adaptar el importe de las pretensiones que figuraban en la petición que presentó ante la administración, en particular cuando los perjuicios se agraven posteriormente o si la magnitud de sus daños sólo se conoce o se puede evaluar tras la presentación de la petición (véase, en este sentido, acerca de la posibilidad de cuantificar un daño en el momento de ejercitar la acción, la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de septiembre de 2004, Hectors/Parlamento, C-150/03 P, apartado 62), siempre que los aspectos del perjuicio en base a los cuales reclama una indemnización figuraran en la citada petición.
- 87 En el presente asunto, si bien el demandante pretende obtener una reparación de los perjuicios derivados de los mismos hechos a los que se refería su petición de 25 de febrero de 2008, sus pretensiones de indemnización, por el contrario, se basan en la reparación de diferentes daños morales que se habrían causado a él mismo, a su hijo fallecido y a sus nietos.
- 88 Pues bien, no resulta controvertido que, en la petición de indemnización contenida en su escrito de 25 de febrero de 2008, el demandante únicamente solicitó la reparación de los daños materiales y no invocó en absoluto la producción de los daños morales alegados ante el Tribunal de la Función Pública.
- 89 Ciertamente, el demandante solicitó posteriormente, en su reclamación, no sólo la reparación de los daños materiales, sino también la de los daños morales, circunstancia ésta que permitió a la administración pronunciarse sobre esos aspectos del perjuicio en la resolución por la que se desestimaba la reclamación, antes de que se ejercitara la acción judicial. No obstante, debe considerarse que esta parte de la resolución desestimatoria de la reclamación es la primera resolución de la administración respecto de tales aspectos del perjuicio. Pues bien, el demandante no presentó una reclamación, tal como hubiera debido haber hecho, contra esta última resolución y, en consecuencia, no ha respetado el procedimiento administrativo de dos fases que condiciona el carácter admisible de las pretensiones de indemnización basadas en tales aspectos del perjuicio.

- 90 Por lo que se refiere a la argumentación basada en la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de enero de 1989, Koutchoumoff/Comisión (224/87), expuesta por el demandante en la segunda vista, debe señalarse que no puede ser acogida. En efecto, si bien el Tribunal de Justicia admitió en esa sentencia que un funcionario podía formular por primera vez ante el juez pretensiones de indemnización, ello se encontraba justificado por el hecho de que la impugnación de la legalidad del acto lesivo para el interesado, expuesta en la reclamación, podía implicar una pretensión de reparación del perjuicio acarreado por ese acto. Ahora bien, el presente litigio tiene un carácter meramente indemnizatorio y no guarda relación con la impugnación de la legalidad de una resolución lesiva para el demandante.
- 91 En consecuencia, debe declararse la inadmisibilidad de las pretensiones de reparación de los daños morales en la presente instancia, sin que sea necesario analizar las demás excepciones de inadmisibilidad invocadas respecto de esas pretensiones.
- 92 En segundo lugar y por lo que se refiere a las alegaciones de la Comisión expuestas en el apartado 78 *supra*, el Tribunal de la Función Pública estima que éstas están vinculadas a la cuestión de si el demandante, a causa de las cantidades abonadas por la Comisión en concepto de prestaciones estatutarias, ya no tiene interés en ejercitar la acción; cuestión ésta que será analizada posteriormente en el examen en cuanto al fondo del primer motivo.
- 93 En tercer lugar y en relación con las excepciones de inadmisibilidad invocadas contra los motivos segundo y tercero del recurso, mencionadas en el apartado 79 *supra*, procede, a la luz de los elementos de los que dispone el Tribunal de la Función Pública para pronunciarse sobre el fondo de litigio y por motivos relacionados con la buena administración de la justicia, comenzar analizando si la institución puede incurrir en responsabilidad, incluso objetiva, por un acto lícito o si esa responsabilidad puede exigirse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 24 del Estatuto. Si el Tribunal de la Función Pública estima que las pretensiones de indemnización del demandante basadas en esos dos motivos no están fundadas y que debe desestimarse el recurso, no resultará necesario examinar esas excepciones de inadmisibilidad (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 2002, Consejo/Boehringer, C-23/00 P, apartado 52; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de mayo de 2008, Ott y otros/Comisión, T-250/06 P, apartados 75 y 76; sentencias del Tribunal de la Función Pública de 14 de noviembre de 2006, Villa y otros/Parlamento, F-4/06, apartado 21, y de 20 de enero de 2009, Klein/Comisión, F-32/08, apartado 20).
- 94 En cuarto y último lugar y por lo que se refiere a la excepción de inadmisibilidad basada en la circunstancia de que el demandante no está legitimado para actuar en calidad de representante legal de los derechohabientes del funcionario fallecido por no haber obtenido el consentimiento de los demás tutores de éstos, es necesario señalar que el demandante, a quien el Tribunal de la Función Pública requirió mediante escrito de 15 de junio de 2010 para que presentara un documento acreditativo de que actuaba con el consentimiento de los mencionados tutores, aportó, mediante escrito fechado el 17 de junio siguiente, el mandato con la firma de éstos. Así pues, el Tribunal de la Función Pública está en condiciones de constatar, en aplicación del artículo 36 del Reglamento de Procedimiento, que la demanda se ajusta a los requisitos del artículo 35, apartado 1, letra b), del mismo Reglamento. En consecuencia, debe rechazarse esta excepción de inadmisibilidad.
- 95 Incluso suponiendo que el hecho de no presentar tal mandato en el momento de presentar la demanda no fuera subsanable durante el proceso, el Tribunal de la Función Pública recuerda que, en cualquier caso, el Tribunal de Justicia ha declarado que la circunstancia de que una entidad no demostrara, con arreglo al Derecho nacional, su legitimación procesal no la privaba necesariamente de la posibilidad de ejercitar una acción ante el juez de la Unión (véase, en este sentido, a propósito de una sociedad en formación a la que la Comisión había admitido a participar en una licitación y de la validez de su oferta, la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de octubre de 1982, Groupement des Agences de voyages/Comisión, 135/81).

- 96 A mayor abundamiento, en el presente asunto, la Comisión, en su respuesta a la reclamación del demandante, no alegó en absoluto que éste sólo podía actuar de común acuerdo con los demás tutores de los derechohabientes del funcionario fallecido, aunque la reclamación constituía la última fase del procedimiento antes del ejercicio de la acción judicial.

III. Sobre el fondo

A. Sobre el primer motivo, basado en el incumplimiento de la Comisión de su obligación de garantizar la protección de su funcionario

1. Alegaciones de las partes

- 97 Según el demandante, se cumple la condición para que la Comisión incurra en responsabilidad extracontractual derivada del carácter contrario a Derecho de su comportamiento. En efecto, a juicio del demandante, la Comisión ha sido negligente a la hora de respetar la obligación general de seguridad que le incumbe en su condición de empresario, la cual deriva directamente del deber de asistencia contemplado en el artículo 24, párrafo primero, del Estatuto, y que tiene un alcance específico por lo que se refiere a los funcionarios destinados en un tercer país y su familia.
- 98 El demandante considera que la Comisión ha incumplido su obligación de proporcionar una vivienda segura al funcionario fallecido y a su familia, obligación que reviste un mayor carácter imperativo si se tiene en cuenta que el funcionario debe, en virtud del artículo 5, apartado 1, del anexo X del Estatuto, residir en la vivienda que la institución pone a su disposición. La negligencia de la Comisión queda puesta de relieve por el hecho de que un criminal no profesional que, además, se encontraba bajo los efectos del alcohol y de las drogas, se introdujo fácilmente en el interior de la casa ocupada por el funcionario fallecido, sin efracción y sin encontrar ningún obstáculo. Según el demandante, la Comisión no se aseguró en absoluto de que los barrotes de las ventanas del comedor constituirían un obstáculo eficaz y, de hecho, no eran adecuados para esa función. Respecto de la circunstancia de que la ventana de esa habitación estuviera abierta, el demandante sostiene que no ha quedado demostrada y que, en cualquier caso, no puede ser alegada para eximir a la Comisión de su responsabilidad. Por otra parte, el demandante considera que debe considerarse a la Comisión responsable de que no existiera un vigilante nocturno en el momento de la entrada del intruso en el domicilio. Tampoco se adoptaron medidas tan eficaces como poco costosas como la instalación de un sistema de alarma y/o de un botón antipánico, a pesar de que el autor de la respuesta escrita de 6 de agosto de 2007 las definiera como medidas de seguridad estándar.
- 99 Por otra parte, el demandante estima que el consentimiento prestado por el funcionario fallecido en el momento en que se puso a su disposición la vivienda provisional en ningún caso puede eximir a la Comisión de sus obligaciones en materia de seguridad y, además, éste no habría elegido esa vivienda, la cual fue alquilada por la Comisión antes de su llegada a Rabat.
- 100 El demandante precisa que de ningún modo sostiene que la Comisión estaba obligada a garantizar una seguridad absoluta al funcionario fallecido y a su familia, sino que no se adoptaron las medidas mínimas efectivas y razonables que hubieran podido constituir una protección concreta para la seguridad de su hijo y de la familia de éste.
- 101 La Comisión recuerda la jurisprudencia según la cual un funcionario —o sus derechohabientes— beneficiario de las prestaciones previstas en el artículo 73 del Estatuto sólo puede ejercitar una acción de responsabilidad extracontractual contra la correspondiente institución cuando tales prestaciones sean insuficientes para reparar los daños sufridos. A juicio de la Comisión, esta jurisprudencia es extensible a las demás prestaciones estatutarias abonadas en el presente litigio a los derechohabientes del funcionario fallecido. Pues bien, el demandante, sobre quien recae la carga de la prueba, no ha demostrado que las cantidades abonadas

por la Comisión en el presente litigio son insuficientes a ese respecto. Así pues, la Comisión alberga dudas en cuanto al interés en ejercitar la acción del demandante o, cuando menos, por lo que se refiere a los daños morales alegados. En relación con los daños materiales, la Comisión sostiene que el demandante no ha tomado en consideración en absoluto, a la hora de calcular la indemnización que reclama, las prestaciones estatutarias reconocidas a los derechohabientes del funcionario fallecido, a pesar de que la jurisprudencia mencionada excluye la posibilidad de que una acción complementaria de responsabilidad extracontractual dé lugar a una doble indemnización de los mismos daños.

- 102 La Comisión no niega que tenga una obligación general de seguridad en cuanto empleador, pero no comparte el punto de vista del demandante y sostiene que adoptó las medidas adecuadas de protección que requería la situación, de modo que no incurrió en culpa. Las alegaciones en defensa de la Comisión acerca de estas cuestiones han quedado expuestas en el apartado 53 *supra*. Por otra parte, la Comisión estima que el único responsable de los daños alegados por el demandante es el propio criminal. La Comisión sostiene que también cabe imputar al hijo del demandante ciertas negligencias que contribuyeron a que se produjeran tales daños, en particular, el hecho de no haber participado, antes de partir hacia Marruecos, en las sesiones informativas sobre seguridad por la Comisión y destinadas a las personas enviadas a una delegación de un tercer país, y de haber dejado abierta una ventana de su vivienda la noche del doble asesinato.
- 103 Tras examinar, en los locales de la Secretaría del Tribunal de la Función Pública, el resumen de los extractos del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad, el letrado del demandante destacó que ese documento era de carácter vinculante para la Comisión y que precisaba las condiciones que la propia institución había fijado en relación con el ejercicio de su facultad de apreciación. Ese mismo letrado también sostuvo que la Comisión, a pesar de ser consciente de los riesgos que corrían sus funcionarios destinados a Marruecos, no había cumplido ninguna de las medidas establecidas por ese documento. Si no se hubiera producido ese incumplimiento de la Comisión, no se hubiera cometido el doble asesinato. Por otra parte, si se hubieran aplicado las medidas de seguridad previstas en el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad, el hijo del demandante hubiera podido dar la alarma y hubiera podido no morir a causa de sus heridas; al no haberse procedido de ese modo, se le privó de una oportunidad de sobrevivir. El letrado del demandante afirma que la relación de causalidad entre la falta de la Comisión y los daños queda claramente demostrada. Por otra parte, la responsabilidad de la Comisión no queda atenuada por ningún tipo de culpa en que pudiera haber incurrido el funcionario asesinado.
- 104 La Comisión replicó que el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad no era aplicable a las viviendas provisionales, como la que se puso a disposición del hijo del demandante y que, en cualquier caso, únicamente contenía recomendaciones y no medidas de carácter vinculante. En consecuencia, la Comisión considera que disponía en ese supuesto de un amplio margen de apreciación cuyos límites no ha rebasado manifiestamente, ya que las medidas de protección adoptadas en ese caso eran suficientes y razonables.

2. Apreciación del Tribunal de la Función Pública

a) Sobre la objeción formulada por la Comisión basada en el hecho de que los perjuicios alegados ya han quedado enteramente reparados

- 105 Con carácter preliminar, es preciso analizar si el demandante cumple el requisito de acreditar la existencia de un perjuicio indemnizable, ya que en caso contrario debería desestimarse su pretensión de indemnización. La Comisión sostiene, en efecto, que los perjuicios alegados por el demandante han quedado completamente reparados por las prestaciones estatutarias abonadas a los derechohabientes del funcionario fallecido. Así pues, según esa institución, no concurre uno de los requisitos que deben cumplirse para que la Unión incurra en responsabilidad —esto es, la prueba de la existencia de un perjuicio no reparado—, de modo que debe desestimarse desde un principio el recurso sin que resulte

necesario analizar si la Comisión tuvo un comportamiento culposo. Por su parte, el demandante sostiene que las prestaciones estatutarias, calculadas de modo predeterminado, son completamente insuficientes para dar una reparación adecuada a los enormes daños materiales y morales sufridos en el presente asunto, sin precedentes en la historia de las instituciones de la Unión. Según el demandante, con arreglo a la jurisprudencia (sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de octubre de 1986, Leussink-Brummelhuis/Comisión, 169/83 y 136/84), es necesaria una indemnización adicional habida cuenta del carácter excepcional de las circunstancias del litigio.

- 106 A este respecto, se ha declarado que, en atención a que las prestaciones que el Estatuto reconoce a los derechohabientes de un funcionario fallecido están calculadas de modo predeterminado, éstos pueden solicitar una indemnización adicional a la institución cuando ésta pueda ser considerada responsable del fallecimiento de funcionario y las prestaciones estatutarias no basten para garantizar la completa reparación del perjuicio sufrido (véase, en este sentido, la sentencia Leussink-Brummelhuis/Comisión, antes citada, apartado 13, y la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de septiembre de 1999, Lucaccioni/Comisión, C-257/98 P, apartados 22 y 23).
- 107 Incumbe especialmente a la parte que invoca la responsabilidad de la Unión aportar pruebas concluyentes sobre la existencia o la amplitud del perjuicio que alega y demostrar la existencia de una relación de causalidad entre dicho perjuicio y el comportamiento imputado a las instituciones (véanse en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de mayo de 1976, Roquette frères/Comisión, 26/74, apartados 22 y 23, y de 7 de mayo de 1998, Somaco/Comisión, C-401/96 P, apartado 71).
- 108 Ciertamente, la alegación de la Comisión de que la reparación ofrecida por las prestaciones estatutarias es suficiente parece presentarse como una excepción de inadmisibilidad, dado que esa institución entiende que el demandante carece de interés en ejercitar la acción. Así pues, cabría considerar conforme a una reiterada jurisprudencia que incumbe a la parte demandada que alega la falta de interés del demandante en ejercitar la acción demostrar que el recurso presenta esa excepción de inadmisibilidad.
- 109 No obstante, debe rechazarse tal interpretación de la alegación de la Comisión. La tesis de la Comisión consiste, en efecto, en subrayar el hecho de que el demandante no cumple uno de los requisitos de fondo que deben concurrir para que la Unión incurra en responsabilidad extracontractual y que no es otro que la prueba de la existencia de un perjuicio indemnizable. Pues bien, dado que sobre el demandante recae la carga de probar la existencia y la amplitud del perjuicio cuya reparación solicita, a él incumbe aportar la prueba de que los perjuicios que invoca no han quedado íntegramente reparados mediante las prestaciones estatutarias (véase, en este sentido, la sentencia Lucaccioni/Comisión, antes citada, apartado 16).
- 110 En el presente asunto, el Tribunal de la Función Pública estima que el demandante ha aportado elementos suficientes en este sentido.
- 111 En primer lugar, la hipótesis sobre la que el demandante ha basado la estimación de la cantidad reclamada en concepto de daños materiales y que consiste en una valoración, al menos aproximada, de la pérdida económica sufrida por los derechohabientes del funcionario fallecido, esto es, que dicho funcionario hubiera podido continuar su actividad hasta la edad de su jubilación, parece plausible y razonable, si bien es cierto que el período tomado en consideración a estos efectos es de 26 años. La suma de 2 552 837,96 euros mencionada en la demanda, correspondiente al importe de las remuneraciones que el hijo del demandante habría percibido de haber permanecido en activo hasta la edad de la jubilación no es, *a priori*, excesiva. Por otra parte, el demandante no ha formulado ninguna pretensión en relación con la pérdida de los derechos de pensión que su hijo hubiera podido haber adquirido durante ese mismo período, aunque el juez de la Unión admite que esos derechos puedan ser tomados en consideración a la hora de evaluar un daño material (véanse las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 5 de octubre de 2004, Sanders y otros/Comisión, T-45/01, apartado 167, y de 12 de julio de 2007, Sanders y otros/Comisión, T-45/01, apartados 87 a 90).

- 112 En segundo lugar, procede señalar que la suma así calculada excede del importe total de las prestaciones estatutarias que la Comisión ha abonado y abonará a los derechohabientes del funcionario fallecido, incluso en la hipótesis, contemplada por la Comisión en el apartado 54 de su escrito de contestación, de que dichas prestaciones se abonen hasta que los hijos huérfanos alcancen la edad de 26 años (importe estimado en este supuesto en 2 478 375,47 euros).
- 113 Por último, la suma de 2 552 837,96 euros avanzada por el demandante fue objeto de un nuevo cálculo que arrojó un importe cercano a los 4.000.000 de euros en el cuadro que aportó en la primera vista con el fin de tomar en consideración, en particular, las promociones de grado que su hijo habría, según él, logrado. Ciertamente, estas promociones tienen, por su naturaleza, un carácter hipotético, ya que los funcionarios no tienen derecho a tales ascensos en su carrera. Por otra parte, debe señalarse que la Comisión ha reconocido al funcionario fallecido el beneficio excepcional de una promoción de grado a título póstumo, la cual fue tomada en consideración a la hora de calcular las prestaciones estatutarias abonadas a los derechohabientes del interesado. No obstante, parece razonable considerar que la suma antes mencionada de 2 552 837,96 euros debería ser objeto de diferentes incrementos vinculados, al menos, a las promociones de escalón que hubiera podido lograr el funcionario fallecido en función de su antigüedad (en relación con la determinación más precisa del importe de los perjuicios materiales, véanse los apartados 199 y 200 de la presente sentencia).
- 114 Habida cuenta de los elementos facilitados por el demandante, no cabe excluir que, en el supuesto de que la Comisión incurriera en una responsabilidad plena por el conjunto de los daños materiales sufridos, las prestaciones estatutarias abonadas a los interesados, todos ellos menores y huérfanos de padre y madre, sean insuficientes para garantizar la plena reparación de los daños materiales considerables que han sufrido. Contrariamente a lo alegado por la Comisión en la vista, el hecho de que las cantidades abonadas mensualmente a los derechohabientes del funcionario fallecido en concepto de prestaciones estatutarias sean superiores a la cuantía de la remuneración que este funcionario habría recibido en junio de 2009 no basta para desvirtuar esta conclusión. En efecto, tal remuneración hubiera podido ser abonada al hijo del demandante, tal como se ha afirmado, hasta que alcanzara la edad de jubilación; esto es, durante un período más extenso que el previsto para el pago de las prestaciones estatutarias a sus derechohabientes.
- 115 En consecuencia, la Comisión no puede sostener que la pretensión de indemnización del demandante debe desestimarse desde un principio dado que éste no ha demostrado que los perjuicios alegados no han quedado enteramente reparados mediante las prestaciones estatutarias reconocidas a los derechohabientes de su hijo.

b) Sobre la imputación basada en el hecho de que la Comisión ha incurrido en culpa en relación con su obligación de garantizar la seguridad del funcionario fallecido y de su familia

Sobre los requisitos que deben concurrir para apreciar la existencia de la responsabilidad extracontractual de la Comisión

- 116 Según reiterada jurisprudencia del juez de la Unión, un litigio entre un funcionario y la institución de que depende o dependía y dirigido a la reparación de un perjuicio está comprendido, cuando tiene su origen en la relación de servicio que vincula o vinculaba al interesado con la institución, en el marco del artículo 236 CE y de los artículos 90 y 91 del Estatuto y se encuentra fuera del ámbito de aplicación de los artículos 235 CE y 288 CE (sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 1975, Meyer-Burckhardt/Comisión, 9/75, apartado 7; de 17 de febrero de 1977, Reinarz/Comisión y Consejo, 48/76, apartado 10; auto del Tribunal de Justicia de 10 de junio de 1987, Pomar/Comisión, 317/85, apartado 7; sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 1987, Schina/Comisión, 401/85, apartado 9; auto del Tribunal de Primera Instancia de 26 de junio de 2009, Marcuccio/Comisión, T-114/08 P, apartados 12, 13 y 24; sentencia del Tribunal de la Función Pública de 11 de mayo de 2010, Nanopoulos/Comisión, F-30/08, apartados 130 a 133, objeto de un recurso de

casación pendiente ante el Tribunal General, asunto T-308/10 P). Este criterio jurisprudencial es aplicable a un litigio que enfrenta a los derechohabientes de un funcionario fallecido o su representante legal con la institución de la que dependía ese funcionario, ya que ese litigio tiene como fundamento la relación de servicio que le unía a dicha institución.

- 117 La responsabilidad de una institución, en el contexto del artículo 236 CE, presupone la concurrencia de una serie de requisitos: la existencia de un comportamiento lesivo o de una ilegalidad por parte de la institución, la realidad de un perjuicio cierto que se pueda valorar, y la relación de causalidad entre la actuación ilícita y el perjuicio alegado (véase, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 1990, *Moritz/Comisión*, T-20/89, apartado 19; de 9 de febrero de 1994, *Latham/Comisión*, T-82/91, apartado 72, y de 21 de febrero de 1995, *Moat/Comisión*, T-506/93, apartado 46). Estos requisitos son acumulativos, y el hecho de que no se cumpla alguno de ellos basta para que se desestime un recurso de indemnización (sentencia *Lucaccioni/Comisión*, antes mencionada, apartado 14).
- 118 Por lo que se refiere al primero de estos requisitos, que el Tribunal de la Función Pública analizará en primer lugar, debe destacarse que, aunque el presente asunto no trate acerca de si la adopción de una decisión se ajusta a la legalidad, sino de si concurre culpa en un comportamiento que no tiene carácter de decisión, el juez de la Unión debe tomar en consideración, entre los elementos pertinentes del asunto del que debe conocer, el margen de apreciación del que disponía la administración en el momento en que ocurrieron los hechos objeto de litigio.
- 119 Cuando la institución tiene reconocido un amplio margen de apreciación, en particular en el caso de que no esté obligada a actuar en un sentido determinado en virtud del marco jurídico aplicable, el criterio decisivo para considerar que se cumple el primer requisito es el de la inobservancia manifiesta y grave de los límites impuestos a su facultad de apreciación. En caso de que la administración no haya cometido ningún error manifiesto, no cabe imputarle ninguna ilegalidad y no incurre en ninguna responsabilidad. Por ejemplo, el inicio de una investigación tras la cual el funcionario al que ésta se refería queda eximido de responsabilidad no puede generar la responsabilidad de una institución si la decisión de iniciar la investigación se basa en un conjunto suficiente y pertinente de elementos y, por tal motivo, no es manifiestamente errónea (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de la Función Pública de 2 de mayo de 2007, *Giraudy/Comisión*, F-23/05, apartados 104, 105 y 167).
- 120 Por el contrario, cuando el margen de apreciación de la administración es considerablemente reducido, o incluso inexistente, la mera infracción del Derecho de la Unión puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada de la que se derive la responsabilidad de la institución (sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2000, *Bergaderm y Goupil/Comisión*, C-352/98 P, apartado 44). De este modo, en el caso de que la administración deba adoptar un comportamiento determinado que le viene impuesto por las normas vigentes, por el cumplimiento de principios generales o de derechos fundamentales, o incluso por las normas que se ha autoimpuesto, un simple incumplimiento de tal obligación puede generar la responsabilidad de la correspondiente institución.
- 121 Con arreglo a esta regla el juez de la Unión ha podido apreciar que incurría en responsabilidad una institución que había actuado sin la diligencia que le correspondía como empleador en cuanto a la inspección, mantenimiento y utilización del automóvil de servicio con el que un funcionario tuvo un accidente (sentencia *Leussink/Comisión*, antes citada, apartados 15 a 17); una institución que no había advertido a un funcionario de la existencia de una enfermedad puesta de manifiesto en su expediente a pesar de que tenía la obligación de poner al interesado en guardia frente a comportamientos peligrosos para su salud (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de diciembre de 1997, *Gill/Comisión*, antes citada, apartado 34); una institución cuyo servicio médico no había informado a un funcionario de los factores de riesgo que podían provocar la aparición de una enfermedad (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de septiembre de 1991, *Nijman/Comisión*, T-36/89, apartado 37), o una

institución que no se había pronunciado dentro de un plazo razonable acerca de una solicitud tendente a que se reconociera el carácter profesional de una enfermedad (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de abril de 2006, Angeletti/Comisión, T-394/03, apartados 161 y 167).

122 Si bien la Comisión sostiene, refiriéndose a las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 8 de julio de 2008, Franchet y Byk/Comisión (T-48/05, apartados 95 a 97) y de 10 de diciembre de 2008, Nardone/Comisión (T-57/99, apartado 162), que el primer requisito para que la administración incurra en responsabilidad extracontractual presupone, en todo caso, que se demuestre la existencia de una violación suficientemente caracterizada de una norma que tenga por objeto conferir derechos a los particulares, lo cierto es que, según reiterada jurisprudencia, tal requisito resulta relevante respecto de las pretensiones de indemnización formuladas por particulares con arreglo al artículo 288 CE pero no es aplicable a las pretensiones de indemnización que se fundamenten en la relación de servicio que une al funcionario con su institución. En particular, en las sentencias mencionadas en el apartado anterior, el juez de la Unión dedujo la culpa de la administración del mero hecho de que se apreciara la comisión de una ilegalidad, sin declarar la existencia de una violación «suficientemente caracterizada» ni verificar si cabía considerar que la norma infringida era una norma que tenía por objeto conferir derechos a los particulares. El Tribunal de Primera Instancia confirmó en Sala de Casación, en el auto Marcuccio/Comisión, antes citado, (apartados 11, 12 y 13), dictado con posterioridad a las sentencias Franchet y Byk/Comisión y Nardone/Comisión, antes citadas, que un funcionario, en atención a la relación de servicio que tiene con la Unión, no puede ser tratado como un particular y que los requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad con arreglo al artículo 236 CE son distintos de los relativos al artículo 288 CE. Si se siguiera la tesis de la Comisión, las pretensiones de responsabilidad formuladas por los funcionarios contra la administración quedarían, en principio, sometidas a un régimen de culpa grave o manifiesta aunque la exigencia de la existencia de culpa grave sólo tiene sentido en aquellos ámbitos en los que la administración dispone de un amplio margen de apreciación.

123 Es preciso señalar que, mediante la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Comisión/Petrilli (T-143/09 P, apartado 46), dictada tras la celebración de la segunda vista del presente asunto, el Tribunal General rebatió claramente la tesis de la Comisión y modificó el criterio seguido en la sentencia Nardone/Comisión, antes citada. De este modo, se declaró que, contrariamente a lo considerado en esa sentencia, el contencioso en materia de función pública fundamentado en el artículo 236 CE y los artículos 90 y 91 del Estatuto, incluido el dirigido a obtener la reparación de un daño causado a un funcionario o a un agente, se rige por reglas particulares y especiales respecto de las que se desprenden de los principios generales aplicables a la responsabilidad extracontractual de la Unión en el marco del artículo 235 CE y del artículo 288 CE, párrafo segundo (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 12 de junio de 2002, Mellone/Comisión, T-187/01, apartado 74, y de 14 de octubre de 2004, Polinsky/Tribunal de Justicia, T-1/02, apartado 47). En efecto, del Estatuto se desprende que, a diferencia de cualquier otro particular, el funcionario o el agente de la Unión está vinculado a la institución de la que depende por una relación jurídica de servicio caracterizada por un equilibrio de derechos y obligaciones recíprocos específicos que se refleja en el deber de asistencia y protección que tiene la institución frente al interesado (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 1994, Klinke/Tribunal de Justicia, C-298/93 P, apartado 38). Este equilibrio tiene fundamentalmente por objeto mantener la relación de confianza que debe existir entre las instituciones y sus funcionarios para garantizar a los ciudadanos el buen cumplimiento de las misiones de interés general encomendadas a las instituciones (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de marzo de 2001, Connolly/Comisión, C-274/99 P, apartados 44 a 47). De ello se deduce que, cuando actúa en calidad de empleador, la Unión está sujeta a una mayor responsabilidad que se manifiesta en la obligación de reparar los daños causados a su personal por cualquier ilegalidad cometida en cuanto empleador.

124 En cualquier caso, incluso suponiendo que la interpretación del primer requisito para que se genere responsabilidad que defiende la Comisión sea correcta, debería apreciarse que la norma eventualmente infringida en el presente litigio, esto es, la obligación de la Comisión de garantizar la seguridad de su

personal, es una regla que tiene por objeto conferir derechos a los particulares, en el sentido de la jurisprudencia relativa al artículo 288 CE (véase, por analogía y a propósito de la obligación, derivada del deber de asistencia y protección, de asegurar un entorno de trabajo saludable, la sentencia Nardone/Comisión, antes citada). Más adelante se analizará si el eventual incumplimiento de esta norma se encuentra suficientemente caracterizado.

- 125 De las anteriores consideraciones se desprende que, para determinar si la Comisión ha incurrido en culpa y si las características de esta culpa bastan para que se genere su responsabilidad, debe analizarse previamente cuál era el margen de apreciación del que disponía la Comisión en este asunto para garantizar la protección del funcionario fallecido y de su familia.

Sobre la amplitud del margen de apreciación del que dispone la Comisión para garantizar la seguridad de sus funcionarios destinados en delegaciones en terceros países

- 126 Por lo que se refiere a la seguridad de las condiciones de trabajo de su personal, no cabe duda de que la Comisión tiene, al igual que cualquier empleado público o privado, una obligación de hacer. Así, este personal puede invocar un derecho a disfrutar de condiciones de trabajo que respeten su salud, su seguridad y su dignidad, tal como, por otra parte, se recuerda en el artículo 31, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Por esta mera razón, la tesis según la cual la Comisión dispone en este ámbito de un amplio margen de apreciación —fórmula empleada en los ámbitos en los que la administración puede determinar libremente las condiciones de su actuación sin que esté obligada a garantizar un derecho— debe ser rechazada. Por otra parte, tanto de las normas generales aplicables en la materia como de la jurisprudencia se desprende que la obligación que recae sobre la Comisión, en cuanto empleador, de garantizar la seguridad de su personal reviste un carácter particularmente exigente, y que el margen de apreciación de la administración en la materia es, sin ser inexistente, reducido.

- 127 Por una parte y por lo que se refiere, en primer lugar, a las normas generales aplicables en esta materia, el artículo 1 sexto, apartado 2, del Estatuto dispone que a los funcionarios en servicio activo se les concederán condiciones de trabajo que se ajusten a normas sanitarias y de seguridad apropiadas y, como mínimo, equivalentes a los requisitos mínimos aplicables con arreglo a las medidas adoptadas en estos ámbitos en virtud de los Tratados (véase, en relación con este artículo, la sentencia del Tribunal de la Función Pública de 30 de abril de 2009, Aayhan y otros/Parlamento, F-65/07, apartado 116). Pues bien, de diferentes directivas europeas, en particular de la Directiva 89/391, se desprende que el empleador está obligado a garantizar la seguridad y la salud de su personal en todos los aspectos relacionados con el trabajo. El contenido de la obligación de garantizar a los trabajadores un entorno de trabajo se concreta en los artículos 6 a 12 de la Directiva 89/391 y en otras diversas directivas que establecen las medidas preventivas que deben adoptarse en determinados sectores concretos. Además, la Comisión, en su misión de guardiana de los Tratados, está sujeta a una interpretación estricta de las obligaciones impuestas de ese modo a los empleadores (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de junio de 2007, Comisión/Reino Unido, C-127/05). Por otra parte, la adopción por parte de la Comisión de la Decisión de 26 de abril de 2006 confirma que esta institución ha extraído las consecuencias que venían impuestas por el artículo 1 sexto, apartado 2, del Estatuto inspirándose en las normas aplicables en los Estados miembros en virtud de la Directiva 89/391.

- 128 A mayor abundamiento y tal como alegó acertadamente el demandante, la obligación de protección de su personal es, para la Comisión, un principio subyacente al artículo 24 del Estatuto dotado de un alcance específico por lo que se refiere a los funcionarios que prestan sus servicios en terceros países donde, en virtud del artículo 5, apartado 1, del anexo X del Estatuto, están obligados a residir en el alojamiento puesto a su disposición por la institución. El artículo 5, apartado 2, del anexo X del Estatuto prevé a este respecto que la AFPN determinará la dotación de mobiliario y demás equipamiento de las viviendas, en función de las condiciones imperantes en cada lugar de destino. Así pues, estos alojamientos están sujetos a una regulación normativa específica y no cabe considerar, por

lo que se refiere en particular a los lugares de destino en los que exista un riesgo particular para la seguridad de los funcionarios, que queden al margen de la responsabilidad de la administración. La obligación de protección se extiende, además, a los miembros de la familia del funcionario que residan con él en el tercer país de que se trate, tal como demuestra el hecho de que los cónyuges deben también participar en determinadas sesiones informativas sobre cuestiones de seguridad encuadradas en los ciclos de «pre-posting».

- 129 Por otra parte, cuando el Tribunal de Justicia ha llegado a la conclusión de que una institución incurría en responsabilidad por incumplir su obligación de garantizar la seguridad de su personal, ese Tribunal no ha estimado que la administración disponía en esa materia de un amplio margen de apreciación ni que el incumplimiento declarado debía presentar un carácter especialmente grave. De este modo, una institución ha sido condenada a reparar las consecuencias de un accidente sufrido en un campamento de vacaciones para hijos de sus funcionarios por no haber previsto las garantías contractuales adecuadas y no haber informado de ello a los interesados (sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 1982, Berti/Comisión, 131/81, apartados 23 y 24), o a indemnizar a un funcionario que sufrió un accidente cuando viajaba en misión en un vehículo de servicio con un mantenimiento defectuoso y que conducía otro funcionario de la institución (sentencia Leussink/Comisión, antes citada, apartados 15 a 17). El Tribunal de Justicia ha considerado incluso que esta obligación de seguridad era también exigible en relación con un operario de la construcción, que no era ni funcionario ni agente de la institución, que sufrió una caída en un inmueble de la institución para la que intervenía (sentencia del Tribunal de Justicia de 27 marzo de 1990, Grifoni/CEEA, C-308/87, apartados 13 y 14).
- 130 No obstante, por muy amplia que sea, esta obligación de garantizar la seguridad de su personal no puede llegar hasta el punto de imponer a la institución de que se trate una obligación absoluta de resultado. En particular, no deben olvidarse los condicionantes de índole presupuestaria, administrativa o técnica a los que debe enfrentarse la administración y que, en ocasiones, hacen difícil, o incluso imposible, la ejecución a corto plazo de las medidas que, no obstante, son urgentes y necesarias, a pesar de las diligencias que realizan las autoridades competentes. Por otra parte, esta obligación de seguridad resulta delicada cuando el funcionario en cuestión, a diferencia de un trabajador que ocupa un puesto fijo en un lugar determinado, debe, como ocurría con el hijo del demandante, ejercer sus funciones en un tercer país y asumir una función comparable con una función diplomática, expuesta a riesgos variables y que resulta más difícil identificar y controlar.
- 131 A este respecto, por una parte, el Tribunal de la Función Pública aprecia que el alojamiento de tal funcionario, a pesar de que se pone a su disposición en atención a sus funciones y queda sujeto a medidas de protección específicas en determinadas delegaciones de terceros países, no puede equipararse por completo a un puesto de trabajo o a un lugar de trabajo, en el sentido de la Directiva 89/391. Por otra parte, los alojamientos del personal de las delegaciones en terceros países tampoco encajan en la definición de «lugares de trabajo» ni en la de «edificios de la Comisión», tal como quedan restrictivamente enunciadas por la Decisión de 26 de abril de 2006. Por otra parte, la Directiva 89/391 prevé, en su artículo 5, apartado 4, que los Estados miembros estarán facultados para establecer la exclusión o la disminución de la responsabilidad de los empresarios por hechos derivados de circunstancias que les sean ajenas, anormales e imprevisibles o de acontecimientos excepcionales, cuyas consecuencias no hubieren podido ser evitadas a pesar de toda la diligencia desplegada. Tal limitación de responsabilidad, prevista por la Directiva 89/391 para los empleadores en los Estados miembros puede, pues, admitirse respecto de las instituciones de la Unión en cuanto empleadores, en el marco del artículo 1 sexto, apartado 2, del Estatuto.
- 132 Habida cuenta de lo anterior y tomando en la debida consideración las particularidades de las condiciones de vida y de trabajo de un funcionario destinado a una delegación de un tercer país, el Tribunal de la Función Pública estima, a la luz de las principales reglas contenidas en la Directiva 89/391, que la obligación de seguridad que recae sobre la Comisión en tal contexto implica, en primer lugar, que la institución evalúe los riesgos a los que queda expuesto su personal y adopte un enfoque

preventivo integral en todos los niveles del servicio; en segundo lugar, que informe al personal en cuestión de los riesgos que hayan podido identificarse y se asegure de que el personal ha recibido correctamente las instrucciones adecuadas relativas a los riesgos para su seguridad y, en tercer lugar, que adopte medidas de protección adaptadas y ponga en marcha la organización y los medios que haya considerado necesarios.

- 133 En el presente asunto, el demandante concentra sus críticas en el tercer aspecto, relativo a las medidas de protección que, a su juicio, la Comisión no adoptó. El demandante no invoca ningún incumplimiento de la Comisión respecto de sus deberes de evaluación preventiva del riesgo y de información a su hijo.
- 134 No obstante, el Tribunal de la Función Pública considera necesario destacar, antes de pasar a examinar la naturaleza de las medidas que la Comisión debía aplicar, que la institución no ha incumplido en absoluto su obligación de evaluar preventivamente los riesgos a los que quedaban expuestos sus funcionarios destinados a la delegación de Rabat.
- 135 En efecto, por una parte, la Comisión había realizado, una evaluación preventiva de los riesgos a los que quedaba expuesto su personal destinado a Rabat en el momento en que tuvieron lugar los hechos objeto de litigio. De las instrucciones de seguridad que se dieron a los funcionarios antes del inicio de sus funciones en la delegación, en el marco del programa conocido como de «pre-posting», se desprende que los riesgos contemplados por la Comisión en relación con Marruecos eran aquellos a los que quedan expuestas las personas con un nivel de vida relativamente elevado durante su estancia; esto es, riesgos de agresión en determinados lugares o a determinadas horas, o riesgos de robo fuera o dentro del domicilio. Por otra parte, en enero de 2006, muchos meses antes del doble asesinato, el nivel de riesgo de la delegación de Rabat y de los alojamientos del personal se había acentuado y había pasado al nivel del «grupo III», el cual es el nivel más elevado respecto de las delegaciones en terceros países e implicaba, en particular, la vigilancia permanente a cargo de una empresa especializada de las viviendas del personal expatriado. Aunque Marruecos no figuraba, antes de 2006, entre los países en los que era particularmente elevado el riesgo de atentado contra los miembros del cuerpo diplomático, ya que anteriormente no se había denunciado ninguna agresión contra los mismos (exceptuando la agresión de la que fueron víctimas los diplomáticos que se vieron envueltos en el atentado contra el Rey en Skhirat en 1971), la Comisión estimó en aquel momento que podía existir una amenaza terrorista que se cerniera más concretamente sobre la Unión Europea en varios países, entre ellos Marruecos, y que justificaba que la delegación de Rabat pasara de estar encuadrada en el grupo II de nivel de riesgo a estarlo en el grupo III. Por otra parte, en una nota dirigida a los jefes de delegación el 6 de febrero de 2006, el director de la Dirección «Servicio Exterior» de la DG «Relaciones Exteriores» había recordado, en ese contexto, diferentes recomendaciones, en particular, la sensibilización del personal de vigilancia para garantizar una «mejor vigilancia y supervisión de las oficinas, residencias y alojamientos» y la importancia de «hacer cumplir escrupulosamente las consignas y los procedimientos contractuales».
- 136 Así pues, la Comisión en ningún modo subestimó los riesgos que corrían sus funcionarios destinados a la delegación de Rabat.

Sobre la existencia de culpa en la aplicación de medidas de protección adaptadas

- 137 Por lo que se refiere a las medidas de protección adoptadas en el presente asunto, el Tribunal de la Función Pública ha llegado a la conclusión, a partir de la información obtenida a raíz de las medidas de instrucción, que la Comisión ha incumplido sus obligaciones.
- 138 A primera vista podría considerarse, a partir de la única información de la que disponía el Tribunal de la Función Pública antes de la celebración de la primera vista, que las medidas de protección de la vivienda ocupada por el funcionario fallecido y su familia eran apropiadas. En efecto, esta vivienda se encontraba en un barrio tranquilo y residencial, habitado por altos funcionarios del Estado marroquí y

por expatriados y diplomáticos. No se encontraba aislada sino dentro de una urbanización circundada por un muro de dos metros de altura. La entrada a la urbanización estaba en principio vigilada por un guarda dentro de una garita situada en frente de la casa ocupada por el funcionario fallecido y su familia, a unos diez metros de la entrada principal de ésta. La casa disponía, pues, de una de las medidas de seguridad consideradas como «complementarias» por el autor de la respuesta escrita de 6 de agosto de 2007. Por otra parte, la casa parecía contar con dispositivos capaces de prevenir los riesgos de intrusión normalmente previsibles: todas las puertas de acceso estaban equipadas con cerraduras del tipo «Yale» que habían sido cambiadas por los servicios de la delegación antes de la llegada del funcionario fallecido a la vivienda y todos los accesos (excepto la puerta de entrada principal y la puerta de la terraza del primer piso) estaban protegidos con barrotes de hierro.

- 139 No obstante, en la vista celebrada el 15 de diciembre de 2009, el Tribunal de la Función Pública tuvo conocimiento, por vez primera, de determinada información relativa a las medidas de seguridad aplicables al personal de las delegaciones de terceros países y, en particular, del hecho de que Marruecos estaba considerado en 2006 como un país de riesgo elevado para el personal de la delegación.
- 140 Para determinar la naturaleza y el alcance de esas medidas y poder, de este modo, dar respuesta a las alegaciones del demandante, quien sostenía que la Comisión no había adoptado en la vivienda provisional en la que se cometieron los asesinatos las medidas de protección que la propia Comisión había considerado necesarias para las viviendas puestas a disposición de su personal destinado a Rabat, el Tribunal de la Función Pública dictó tres diligencias mediante las que se instó a la Comisión para que aportara los documentos necesarios para proceder a ese análisis.
- 141 Debe señalarse que, antes de dictar tales medidas de instrucción, el Tribunal de la Función Pública estimaba que el demandante había alegado con un grado suficiente de precisión y verosimilitud que debían adoptarse medidas de protección en las viviendas puestas a disposición del personal de las delegaciones, en particular mediante su referencia a la respuesta escrita de 6 de agosto de 2007. Por otra parte, los documentos que el Tribunal de la Función Pública deseaba que se le comunicaran podían constituir no elementos de prueba sino elementos del marco jurídico del litigio. Ahora bien, el Tribunal de la Función Pública no puede pronunciarse acerca de si la Comisión cumplió o no sus obligaciones de seguridad sin conocer la naturaleza y alcance de éstas, las cuales guardan relación con el marco jurídico aplicable al litigio.
- 142 Entre los documentos comunicados por la Comisión, el Tribunal de la Función Pública estimó que los extractos del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad merecían especialmente ser tomados en consideración y, con el fin de respetar el carácter confidencial del documento clasificado «EU Restricted», elaboró un resumen de esos extractos.
- 143 La Comisión, no obstante, se opuso a que los extractos propiamente dichos pudieran incorporarse a los autos y a que el demandante tuviera acceso a los mismos. Por su parte, el demandante calificó esta actitud obstruccionista de la Comisión como injustificada y contraria a su derecho a obtener una tutela judicial efectiva. El demandante alegó que el resumen elaborado por el Tribunal de la Función Pública únicamente versaba sobre el objeto de los extractos del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad y no sobre el propio contenido de esos extractos y que, en consecuencia, era insuficiente para garantizar la igualdad de armas en el proceso. Por lo tanto, solicitó poder acceder a los extractos del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad o, subsidiariamente, que el Tribunal de la Función Pública pudiera tomar en consideración dichos extractos a la hora de enjuiciar el caso obviando, de ese modo, lo dispuesto en el artículo 44, apartado 1, de su Reglamento de Procedimiento.
- 144 En consecuencia, procede pronunciarse sobre la solicitud de acceso del demandante a ese documento y, en el caso de que debiera rechazarse esa solicitud, analizar en qué condiciones ese documento podría ser utilizado por el Tribunal de la Función Pública.

– Sobre la solicitud del demandante de acceder a los extractos del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad

- 145 Conviene empezar señalando que el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad tiene la clasificación de «EU Restricted» y que, en principio, sólo tienen acceso a un documento clasificado las personas especialmente autorizadas, tal como prevé expresamente la Decisión 2001/844. Así pues, el demandante sólo podría acceder a este documento en caso de estar autorizado para ello, lo cual no resulta sencillo dado que el demandante no tiene ninguna relación profesional con las instituciones. Podría también tener acceso al mismo si ese documento se desclasificara formalmente; ahora bien, consultada a este respecto por el Tribunal de la Función Pública, la Comisión descartó de entrada que pudiera adoptarse una resolución de desclasificación.
- 146 Si el Tribunal de la Función Pública decidía, al margen de cualquier procedimiento de autorización o desclasificación, comunicar al demandante los extractos del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad, incumpliría las normas de tratamiento aplicables a este tipo de documentos. Tal decisión perjudicaría gravemente a la confianza y la lealtad que deben presidir las relaciones entre el juez y la administración de la Unión, ya que la institución únicamente comunicó tales extractos al Tribunal de la Función Pública con la finalidad de que éste comprobara su carácter confidencial. Solamente consideraciones imperiosas, basadas en particular en la protección de derechos fundamentales, podrían justificar, excepcionalmente, que el Tribunal de la Función Pública incorporara a los autos y comunicara a todas las partes un documento clasificado sin la autorización de la administración; pues bien, tales circunstancias no concurren en el presente asunto.
- 147 Por otra parte, contrariamente a lo que sostiene el demandante, el hecho de que la Comisión invoque el carácter confidencial del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad no es en absoluto abusivo o desproporcionado. La protección de esta confidencialidad resulta, en efecto, necesaria para garantizar la seguridad del personal de las delegaciones en terceros países y, *a fortiori*, del destinado a delegaciones con nivel de riesgo de grupo III en las que el riesgo terrorista se considera especialmente elevado, tal como sucede con Marruecos desde el año 2006.
- 148 Si bien es cierto que el examen de los extractos del documento por parte únicamente del abogado del demandante, en los locales del Tribunal de la Función Pública, podría representar una medida menos restrictiva que la denegación del acceso, justificada por las garantías, en particular disciplinarias, propias del ejercicio de la abogacía, tal medida seguiría entrañando un riesgo de que se difundiera la información que podría poner en peligro la seguridad del personal de las delegaciones, sin que, no obstante, por ello se haya de poner en absoluto en duda la probidad del abogado.
- 149 Por último y como principal motivo, el Tribunal de la Función Pública estima que, en el presente asunto, el derecho del demandante a una tutela judicial efectiva y al respeto de la igualdad de armas no exigen que el demandante o su abogado conozcan el contenido mismo de los extractos del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad. En efecto, el Tribunal de la Función Pública puede utilizar los extractos de ese documento en condiciones que respeten tanto los derechos del demandante como el carácter confidencial de ese documento.

– Sobre la utilización por parte del Tribunal de la Función Pública del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad

- 150 Tal como se desprende de la parte de la presente sentencia dedicada al procedimiento, el Tribunal de la Función Pública consideró que los extractos del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad que le fueron comunicados eran pertinentes para la resolución del litigio. En efecto, esos extractos precisan las medidas de seguridad contempladas por la Comisión en relación con las viviendas del personal de las delegaciones del grupo III de nivel de riesgo, y entre las cuales se encuentra la de Marruecos desde enero de 2006. Para conciliar el respeto del carácter confidencial de ese documento, el principio procesal de contradicción y el derecho del demandante a obtener una

tutela judicial efectiva, el Tribunal de la Función Pública, siguiendo la propuesta de la Comisión, elaboró un resumen de los extractos en cuestión (véase, por analogía, el auto AM & S Europe/Comisión, antes citado).

- 151 El demandante sostiene acertadamente que ese resumen únicamente hace referencia al objeto de los extractos pertinentes del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad y que, en la medida en que no contiene ninguna indicación del contenido mismo de las medidas de seguridad mencionadas precisamente en esos extractos, no le permite hacer valer su derecho a obtener una tutela judicial efectiva. Ese resumen no basta, por sí solo, para garantizar el respeto del equilibrio entre los intereses contradictorios mencionados en el apartado anterior ni para garantizar la igualdad de armas entre las partes (véase, por analogía, en relación con un asunto en el que la comunicación al Tribunal y al demandante, en forma de resumen, de un documento confidencial fue considerada insuficiente para garantizar el derecho de defensa, la sentencia del Tribunal General de 30 de septiembre de 2010, Kadi/Comisión, T-85/09, apartado 174, objeto de recursos de casación pendientes ante el Tribunal de Justicia, asuntos C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P).
- 152 En ese contexto, corresponde al Tribunal de la Función Pública encontrar el justo equilibrio entre los intereses que se encuentran en juego comprobando, en particular, si es posible, en el presente asunto, no aplicar lo dispuesto en el artículo 44, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, en virtud del cual el Tribunal de la Función Pública sólo tendrá en cuenta los documentos o escritos que los representantes de las partes hayan podido examinar y sobre los que éstos hayan podido pronunciarse.
- 153 Tal como ha declarado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el derecho a un procedimiento de carácter plenamente contradictorio puede limitarse en la medida que resulte estrictamente necesaria para proteger un interés público importante, como la seguridad nacional, la necesidad de mantener el secreto de determinados métodos policiales de investigación de infracciones, o la protección de derechos fundamentales de terceros. No obstante, para garantizar al acusado un proceso justo, todas las dificultades derivadas de la limitación de los derechos del interesado deben compensarse suficientemente por el procedimiento seguido ante las autoridades judiciales (véase, en este sentido, TEDH, sentencia A. y otros c. Reino Unido, antes citada, en particular los apartados 205 a 208 y la jurisprudencia citada).
- 154 Ciertamente, esta jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es aplicable en materia penal, tal como señaló acertadamente la Comisión, y no cabe ser aplicada al presente asunto, el cual no es de esta naturaleza y, por otra parte, no plantea el problema del derecho de defensa del demandante sino del derecho de éste a obtener una tutela judicial efectiva. No obstante, esa jurisprudencia ofrece indicaciones en las que puede inspirarse el juez de la Unión en relación con el desarrollo del procedimiento que ante el mismo se sustancia (véase, en este sentido, la sentencia Varec, antes citada, apartados 46 a 48).
- 155 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado que el derecho a la tutela judicial efectiva implica que el juez pueda, para resolver el litigio del que conoce, disponer de la información necesaria, incluso de carácter confidencial, para poder pronunciarse con pleno conocimiento de causa (véase, en este sentido, la sentencia Varec, antes citada, apartados 53 y 55).
- 156 De lo anterior se desprende que la protección del carácter confidencial de los extractos del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad implica, en el presente litigio, que el demandante sólo tenga acceso a ese documento bajo la forma de un resumen sumario y, en consecuencia, que el procedimiento no tenga carácter plenamente contradictorio. No obstante, el derecho del demandante a obtener una tutela judicial efectiva sólo puede garantizarse, en tal situación, si el Tribunal de la Función Pública, obviando lo dispuesto en el artículo 44, apartado 1, de su Reglamento de Procedimiento, se basa en los extractos pertinentes de ese documento para encontrarse en disposición

de pronunciarse con pleno conocimiento de causa, aunque tales extractos sólo hayan sido comunicados por la Comisión al Tribunal de la Función Pública con el fin de que éste compruebe que el documento tiene carácter confidencial.

157 Debe destacarse, por otra parte, que la Comisión, la cual en sus observaciones de 26 de noviembre de 2010 sobre el informe preparatorio para la segunda vista se había opuesto a que el Tribunal de la Función Pública procediera de ese modo, no se opuso en esta segunda vista a que el Tribunal de la Función Pública tomara en consideración los extractos pertinentes del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad en caso de que estimara que ese documento regula la situación de las viviendas provisionales del personal de las delegaciones.

– Sobre la aplicabilidad del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad a la vivienda provisional puesta a disposición del hijo del demandante y de su familia

158 Contrariamente a lo sostenido por la Comisión, el documento de 2006 sobre las normas y criterios no se refiere únicamente a la situación de las viviendas que la institución califica como «definitivas».

159 En primer lugar, ninguno de los extractos de este documento a los que el Tribunal de la Función Pública ha podido acceder utiliza esta calificación. Estos extractos únicamente se refieren a las «viviendas» del personal de las delegaciones («staff houses»). Las demás normas o documentos pertinentes para analizar el asunto tampoco demuestran la existencia de una distinción, en materia de seguridad, entre viviendas definitivas y provisionales. Así, el artículo 18 del anexo X del Estatuto se limita a establecer que el funcionario que al llegar al tercer país tenga que alojarse en un hotel o en una vivienda provisional tendrá derecho, previa aprobación de la autoridad competente, al reembolso de los gastos efectivos de alquiler de tal vivienda. El vademécum de la DG «Relaciones exteriores» tampoco contiene ninguna disposición relativa a las medidas de seguridad aplicables a las viviendas provisionales y se limita a precisar las condiciones a las que está supeditada la asunción de los gastos de alquiler de tales viviendas y el abono de la indemnización diaria al correspondiente funcionario. En el apartado 15.3.3 de este vademécum, titulado «límites», se indica únicamente que los aspectos presupuestarios y de seguridad serán tenidos en cuenta a la hora de elegir las viviendas provisionales y que los períodos de alojamiento provisional deberán limitarse al máximo posible. De este modo, se considera apropiado que, tras un destino, la permanencia en una vivienda provisional no sea superior a una semana. Habida cuenta de la inclusión de este apartado en un capítulo del vademécum dedicado a los aspectos presupuestarios y administrativos de la instalación en una vivienda provisional, no puede extraerse ninguna conclusión de tal indicación acerca de la naturaleza de las medidas de seguridad aplicables a tal vivienda.

160 En segundo lugar, el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad incluye, en la página 142, la cual figuraba entre los extractos del documento comunicado al Tribunal de la Función Pública, la frase siguiente, reproducida en el resumen del documento examinado por el abogado del demandante: «las recomendaciones mencionadas en dicho documento constituyen exigencias mínimas de seguridad que deben observarse en cualquier circunstancia; no deberá contemplarse ninguna excepción o solución alternativa sin contar con la autorización previa de la DG “Personal y administración” — Dirección “Seguridad”». Si la precisión según la cual estas exigencias mínimas de seguridad deben observarse «en cualquier circunstancia» únicamente se refiriera a las viviendas «definitivas», tal precisión perdería su razón de ser. Los autores del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad tienen conocimiento de que se utilizan ocasionalmente viviendas provisionales en las delegaciones y probablemente hubieran abordado la situación particular de estas viviendas si hubieran tenido la intención de excluirlas del ámbito de aplicación de dicho documento.

161 Por último, si bien es cierto, tal como sostuvo la Comisión en la segunda vista, que las viviendas provisionales no pueden, por su propia naturaleza, disponer en todos los casos de los mismos dispositivos de protección que las viviendas permanentes o «definitivas», no es menos cierto que esta circunstancia no justifica que el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad no les

resulte de aplicación. En efecto, al contemplar la posibilidad de que no se apliquen esas medidas previa autorización del servicio competente, ese documento permite que se adapten las medidas de seguridad a las características de las correspondientes viviendas y que, de este modo, se tenga en consideración su carácter provisional.

162 En estas circunstancias, debe considerarse que el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad es ciertamente pertinente a la hora de apreciar si la vivienda provisional que ocupaban el hijo del demandante y su familia estaba dotada de medidas de seguridad apropiadas, ya que las medidas mencionadas en este documento en relación con las viviendas del personal de las delegaciones del grupo III del nivel de riesgo son aplicables «en cualquier circunstancia».

163 Subsidiariamente, aun cuando hubiera de admitirse que este documento no era aplicable a la vivienda en cuestión, debería tomarse en consideración la existencia de tales disposiciones relativas a las viviendas definitivas para apreciar si la Comisión, en el caso de una vivienda provisional, ha obrado con la diligencia requerida. Más adelante se desarrollará este análisis subsidiario.

– Sobre la eficacia jurídica del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad

164 Tal como sostuvo acertadamente el demandante en la segunda vista, este documento es una directriz interna mediante la que la Comisión limitó el margen de apreciación del que disponía para aplicar las medidas de seguridad de su personal y puede ser esgrimido ante la Comisión en tanto esa institución no lo modifique.

165 Por una parte, las medidas mencionadas en este documento, en atención a su finalidad, su redacción, su grado de precisión, sus condiciones de aplicación y las inspecciones a las que pueden quedar sujetas, revisten el carácter de medidas obligatorias y no el de meras recomendaciones carentes de eficacia jurídica obligatoria, a menos que se prive de efectividad la obligación de seguridad que recae sobre la Comisión. Así pues, esta institución sostuvo erróneamente, hasta la primera vista, que ningún texto de ningún tipo establecía las medidas de seguridad previstas para las viviendas del personal de la delegación de Marruecos, y que no existía sino una recomendación general de protección de las residencias y viviendas de servicio dirigida al jefe de delegación, incluida en el vademécum de la DG «Relaciones Exteriores».

166 Por otra parte, se desprende claramente de los autos que los servicios de la delegación de Marruecos se consideraban obligados, en 2006, a aplicar esas medidas con una celeridad aún mayor habida cuenta de que la delegación había pasado, en enero de 2006, del grupo II de riesgo al grupo III, el más elevado de la escala de riesgo. Asimismo, en noviembre de 2005 los servicios competentes de la DG «Relaciones Exteriores» habían sometido a los servicios de la delegación de Rabat a una inspección relativa a la «conformidad de la Delegación con las “Normas y Criterios”», normas y criterios que son, precisamente, los que se contienen en el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad. También se deduce de una nota del jefe de la delegación fechada el 6 de junio de 2006 y del informe de misión que se adjuntaba a esa nota, redactado por el responsable regional de seguridad a raíz de su inspección realizada del 10 al 13 de mayo de 2006 a Rabat, que «la obligación respecto de todos los funcionarios y agentes contractuales de disponer [...] de un servicio de vigilancia 24 horas al día, los siete días de la semana» debía respetarse completamente, que debían realizarse obras para garantizar la seguridad de las viviendas y que debía hacerse especial hincapié en la instalación, vivamente aconsejada, de barrotes en las ventanas de una de las viviendas y en la obligación de dotar a «las viviendas» de un sistema de alarma y de un botón antipánico.

167 Incluso suponiendo que tales medidas de seguridad tengan un alcance análogo a las de las directrices internas que, según la jurisprudencia, tienen la calificación de reglas de conducta «indicativas» que la administración se autoimpone, la Comisión no ha alegado en absoluto que la no aplicación de esas

medidas en el presente caso obedeciera a consideraciones de interés general o al interés del servicio. La Comisión únicamente ha sostenido, sin fundamento, que las medidas establecidas en el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad no eran aplicables a las viviendas provisionales.

168 De las anteriores consideraciones se desprende que, para apreciar si la Comisión ha incurrido en culpa en relación con el cumplimiento de sus obligaciones de seguridad, el Tribunal de la Función Pública debe tomar en consideración las medidas que la propia Comisión estimaba adecuadas al nivel de riesgo que en 2006 existía en Marruecos, tal como se deduce del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad.

– Sobre la existencia de culpa de la Comisión

169 De la documentación que consta en autos, en particular, del resumen y de los extractos del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad, se desprende que la Comisión había fijado exigencias mínimas de seguridad respecto de las viviendas de su personal destinado a la delegación de Rabat, que suponían la instalación de dispositivos de protección, correspondientes al nivel de riesgo apreciado en relación con Marruecos y aplicables en cualquier circunstancia, en particular la colocación de una alarma contra intrusos, de botones antipánico, de rejas de protección de características precisas y una vigilancia permanente a cargo de una empresa especializada.

170 Tal como se ha precisado anteriormente, estas medidas eran aplicables respecto de todas las viviendas puestas a disposición del personal de la delegación, salvo que el servicio competente autorizara previamente excepciones a las mismas. Tales medidas estaban dirigidas a evitar un riesgo terrorista hasta tal punto considerado serio que había justificado la inclusión de la delegación en el grupo III de la clasificación de niveles de riesgo. El jefe de la delegación había, además, solicitado a la DG «Relaciones Exteriores» la realización de una inspección. Esta inspección, realizada del 10 al 13 de mayo de 2006, había permitido poner de manifiesto ciertas deficiencias en la protección de las viviendas puestas a disposición del personal de la delegación.

171 Pues bien, aunque la administración de la Comisión era plenamente consciente de los riesgos especialmente elevados a los que su personal estaba expuesto, no se adoptó en la vivienda ocupada por el hijo del demandante y su familia ninguna de las medidas previstas para la protección de las viviendas en las delegaciones del grupo III de nivel de riesgo.

172 Dicha vivienda no contaba ni con sistema de alarma contra intrusos ni con botones antipánico. Los barrotes entre los cuales el asesino pudo entrar no se ajustaban a las características definidas en el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad —las cuales ha podido conocer el Tribunal de la Función Pública gracias a uno de los extractos del documento comunicado por la Comisión—, y que, de haber sido tenidas en cuenta, hubieran hecho infranqueables los barrotes, incluso para un agresor poco corpulento. Así pues, tal como sostuvo el demandante, esos barrotes eran inadecuados para cumplir su función. Por último, la vigilancia de la casa no corría a cargo de una empresa especializada, encargada de la protección específica de ese inmueble, las 24 horas del día, los siete días de la semana. Tal como precisó la Comisión en la segunda vista, el guardia cuya garita estaba situada cerca de la entrada tenía encomendada la vigilancia del conjunto de casas dentro de la misma urbanización y no tenía la obligación de someter a una vigilancia más especial la casa que ocupaba el hijo del demandante. Por otra parte, el contrato de alquiler de la casa no contiene ninguna precisión en cuanto a las condiciones de vigilancia de la misma. Cabe igualmente señalar que, la noche del asesinato, si bien en el momento en el que el asesino entró en la casa el vigilante estaba presente, parece que a una hora más avanzada ya no había ningún tipo de vigilancia, ya que el asesino pudo entonces cargar en el coche de las víctimas, aparcado delante de la entrada, objetos robados en la casa (un equipo de golf, cuadros y objetos de decoración, un televisor, etc.) y marcharse al volante de ese coche sin que nadie lo molestara. El Tribunal de la Función Pública destaca, asimismo, que algunas de

las medidas previstas respecto de las viviendas de las delegaciones del grupo II de nivel de riesgo tampoco habían sido adoptadas en esa vivienda (sistema de alarma contra intrusos y botones antipánico).

- 173 Ciertamente, el Tribunal de la Función Pública no puede, para constatar un incumplimiento de las obligaciones de la Comisión en materia de seguridad, limitarse a señalar que no se respetaban las medidas de protección establecidas en el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad. Resulta evidente que, en circunstancias especiales, en particular de urgencia, puede contemplarse la posibilidad temporal de que se ocupe una vivienda provisional que no esté dotada de los mismos dispositivos de seguridad que los de una vivienda definitiva.
- 174 No obstante, incluso en tal situación la administración no deja de estar obligada a adoptar medidas mínimas que permitan hacer frente a los principales riesgos para la seguridad de los ocupantes de la vivienda provisional o limitar la probabilidad de que se materialicen, en condiciones presupuestaria y administrativamente aceptables; máxime cuando se puso en conocimiento de la Comisión la existencia de circunstancias particulares.
- 175 Pues bien, en el presente asunto, el elevado nivel de riesgo estimado respecto de Marruecos a causa de las amenazas terroristas que podían cernirse sobre los funcionarios de la Unión, la inspección realizada en 2006, la cual había puesto de relieve deficiencias en la protección de las viviendas puestas a disposición del personal de la delegación y la presencia de cuatro niños en el hogar del funcionario en cuestión constituían elementos que justificaban la adopción de precauciones concretas antes de que se instalara el funcionario, incluso provisionalmente, en la vivienda en cuestión. Debe también señalarse que la Comisión no ha sostenido en absoluto que las medidas de protección existentes en la vivienda puesta a disposición del funcionario fallecido hubieran quedado autorizadas excepcionalmente con arreglo al documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad. La Comisión tampoco ha sostenido que las obras adicionales de seguridad en la casa en cuestión, como la modificación de los barrotes de la ventana por la cual el asesino entró en la vivienda o la instalación de un sistema de alarma o de botones antipánico, o incluso la ampliación provisional del contrato de vigilancia a cargo de una empresa especializada, presentaran problemas de tipo presupuestario o administrativo. Por otra parte, la Comisión sabía desde el 6 de abril de 2006, fecha en que el hijo del demandante aceptó ser destinado a Marruecos, que sería necesario alojarle a él y a su familia en Rabat. Por último, la circunstancia de que el hijo del demandante y su familia desearan dejar el hotel en el que se encontraban temporalmente alojados, en condiciones incómodas para una familia de cuatro hijos, no basta para eximir a la administración de su obligación de instalar dispositivos de protección adecuados al nivel de riesgo apreciado respecto de la delegación, aplicando, si no todas las medidas previstas por el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad, al menos una o varias de esas medidas que la institución hubiera podido adoptar sin mayores dificultades como, por ejemplo, la colocación de nuevos barrotes y la instalación de botones antipánico.
- 176 De las anteriores consideraciones se desprende que el demandante puede sostener que la Comisión ha incurrido en una culpa de la que debe responder.
- 177 Para el supuesto de que ello sea necesario, el Tribunal de la Función Pública estima que este incumplimiento de la obligación de la Comisión de garantizar la protección de su funcionario y de su familia enviados a un tercer país constituye, por los motivos expuestos en los apartados 171 a 175 *supra*, una violación suficientemente caracterizada de una norma que tiene por objeto conferir derechos al hijo del demandante y a su familia de la que puede derivarse responsabilidad para la Comisión.

Sobre la relación de causalidad y la existencia de una causa de exención de la responsabilidad (culpa de las víctimas y hecho de un tercero)

- 178 En la segunda vista, el demandante y la Comisión expusieron dos concepciones del carácter cierto y directo de la relación de causalidad que debe existir entre el comportamiento culposo de la institución y los perjuicios alegados. Según el demandante, cuando la culpa consiste en el incumplimiento por parte de una institución de su obligación de hacer, esta omisión es una causa directa y cierta de los perjuicios si se demuestra que, de haber adoptado la institución las medidas exigidas, el daño «seguramente no se habría producido». Según el demandante, esta interpretación se deriva de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 2006, Abad Pérez y otros/Consejo y Comisión, T-304/01). A juicio del demandante, el Tribunal de Primera Instancia resolvió, en el mismo sentido, que una ilegalidad es la causa cierta y directa del daño si se demuestra que el cumplimiento de la legalidad habría, de forma «manifiestamente probable», permitido al demandante obtener satisfacción (sentencia de 5 de octubre de 2004, Sanders y otros/Comisión, antes citada, apartado 150). La Comisión, por el contrario, sostuvo que, para demostrar que la relación de causalidad entre la culpa y el daño es de carácter directo y cierto, debe existir una certeza de que, de no concurrir la omisión culposa, el daño no se habría producido (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 2006, É. R. y otros/Consejo y Comisión, T-138/03, apartado 127).
- 179 La jurisprudencia acerca de la relación de causalidad es de las más sutiles y matizadas, tal como confirman los argumentos de las partes. No obstante, ha venido declarándose reiteradamente, con independencia de los matices de las fórmulas empleadas por el juez de la Unión, que sólo una culpa que haya provocado el daño mediando una relación directa de causa-efecto genera la responsabilidad de la institución. La Unión sólo puede ser considerada responsable del perjuicio que se irrogue de modo suficientemente directo del comportamiento irregular de la institución de que se trate (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de octubre de 2000, Fresh Marine/Comisión, T-178/98, apartado 118 y la jurisprudencia citada, y sentencia del Tribunal General de 19 de marzo de 2010, Gollnisch/Parlamento, T-42/06, apartado 110 y la jurisprudencia citada).
- 180 La parte demandante debe demostrar que, de no mediar la falta cometida, el perjuicio no se habría producido y que la falta es la causa determinante de su perjuicio (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de septiembre de 1998, Coldiretti y otros/Consejo y Comisión, T-149/96, apartados 116 y 122). Cuando el daño es una consecuencia ineluctable e inmediata de la falta cometida, queda demostrada la existencia de la relación de causalidad (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 9 de julio de 1999, New Europe Consulting y Brown/Comisión, T-231/97, apartados 57 a 60).
- 181 Por otra parte, el juez de la Unión considera que el daño puede no tener su origen directo y cierto en una única causa, sino que puede haber sido provocado por una pluralidad de causas que concurren de modo determinante en su producción (sentencias del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 1986, Sommerlatte/Comisión, 229/84, apartados 24 a 27, y sentencias, antes citadas, Grifoni/CEEA, apartados 17 y 18, y FreshMarine/Comisión, apartados 135 y 136).
- 182 En el presente asunto, el demandante sostiene que, si se hubieran adoptado las medidas de seguridad necesarias, en primer lugar, no se hubieran producido los asesinatos; en segundo lugar, se hubiera podido dar la alarma, permitiendo a su hijo —quien no falleció inmediatamente a consecuencia de las heridas recibidas— tener una oportunidad de sobrevivir a tales heridas. Procede analizar respecto de estos dos puntos la cuestión de si resulta probada la existencia de una relación de causalidad entre la falta y los daños alegados.
- 183 En primer lugar y por lo que se refiere a la relación de causalidad entre la falta y el doble asesinato, el Tribunal de la Función Pública considera que el demandante ha probado suficientemente en Derecho que, de haber cumplido la Comisión su obligación de garantizar la protección de su funcionario, no se habría producido el doble asesinato. En efecto, si se hubiera contado con un servicio de vigilancia

permanente, dedicado exclusivamente a la protección de la casa puesta a disposición del hijo del demandante, y si se hubieran instalado barrotes conformes con las características definidas por los servicios competentes de la Comisión, se habría disuadido al asesino de penetrar en la casa o, cuando menos, ello se le habría imposibilitado físicamente. De ese modo, la Comisión ha contribuido directamente a la realización del daño al crear las condiciones para su producción. Así pues, queda demostrado el carácter directo y cierto de la relación de causalidad.

- 184 Ciertamente, el riesgo para la seguridad del personal tomado en consideración por la Comisión y que justificó que la delegación de Rabat quedara encuadrada en el grupo III del nivel de riesgo, estaba asociado a una amenaza terrorista y no a la delincuencia común, de la cual fueron víctimas el hijo y la nuera del demandante. No obstante, esta circunstancia carece de relevancia en la apreciación del carácter directo y cierto de la relación de causalidad expuesta en el apartado anterior. En efecto, puede considerarse razonablemente que las medidas destinadas a prevenir la comisión de un atentado terrorista o el asesinato de un funcionario por motivos políticos o por obra de grupos terroristas deberían constituir una protección eficaz, *a fortiori*, contra la entrada de un individuo en el domicilio de un funcionario. La Comisión no puede pretender que debería quedar exenta de toda responsabilidad debido a que el móvil del criminal no era el que *a priori* se temía.
- 185 La Comisión tampoco puede esgrimir las diversas faltas que su funcionario habría cometido y que, según esa institución, rompen la relación de causalidad o atenúan la responsabilidad de la administración.
- 186 Por una parte, la no asistencia del interesado a las sesiones informativas sobre seguridad en el marco del «pre-posting» constituye, sin duda, una negligencia por su parte. No obstante, el Tribunal de la Función Pública no ha podido determinar las causas de esa ausencia, las cuales podían deberse a necesidades del servicio. Además, no se deduce de las convocatorias a esas sesiones, las cuales se limitaban a solicitar al funcionario fallecido que se «[sirviera] participar» en las mismas, que la asistencia a tales sesiones tuviera el carácter de una obligación de servicio ineludible antes de ser enviado a la delegación. Por otra parte, el hijo del demandante pudo ser destinado a Marruecos sin haber recibido esta formación. Asimismo, la organización de esas sesiones de «pre-posting» no permite, por sí sola, liberar a la Comisión de sus obligaciones de informar a sus funcionarios acerca de los riesgos para su seguridad a los que quedarán expuestos en la delegación, en particular a aquellos que son destinados a las delegaciones del grupo III de nivel de riesgo. En caso de que un funcionario destinado a una delegación de ese tipo no participe en esas sesiones antes de su partida, incumbe a la administración asegurarse de que ha recibido correctamente la información necesaria. Pues bien, la Comisión no alegó que se facilitaron al hijo del demandante los documentos pertinentes para su seguridad antes de viajar a Marruecos.
- 187 Igualmente, en los debates mantenidos en la segunda vista se puso de manifiesto que los funcionarios enviados a las delegaciones no tienen como regla general acceso al documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad, ya que no se les comunica ese documento clasificado «EU Restricted». Así pues, aunque hubiera asistido a las sesiones de «pre-posting», el hijo del demandante no habría estado en condiciones de apreciar qué medidas de seguridad concretas estaban previstas en relación con la vivienda puesta a su disposición en Marruecos. En consecuencia, debe rechazarse la alegación de la Comisión en el sentido de que el interesado había aceptado las condiciones de vida y vivienda previstas para Marruecos y había consentido en instalarse en la vivienda provisional, ya que tal consentimiento fue prestado sin pleno conocimiento de causa. El Tribunal de la Función Pública señala a este respecto que, el 6 de abril de 2006, la Comisión solicitó al hijo del demandante que certificara que aceptaba ser destinado a Rabat y que tenía pleno conocimiento, entre otros aspectos, de la vivienda que se le ponía a su disposición, aunque el contrato de alquiler de esa vivienda no fue celebrado entre el propietario y la Comisión hasta el 8 de agosto de 2006. Asimismo, cuando el hijo del demandante confirmó el 24 de agosto de 2006 que aceptaba la vivienda que se le proponía, estaba claramente indicado en el formulario de aceptación que, en aquella fecha, no había ninguna vivienda alquilada disponible adecuada a la composición de su familia.

- 188 Por otra parte, si bien no resulta controvertido que la ventana por la cual el asesino penetró en la casa había sido dejada abierta por los ocupantes del inmueble y que la contraventana de esa ventana estaba parcialmente levantada, no cabe considerar que tal circunstancia se debiera a un comportamiento negligente o culposo de las víctimas. En efecto, esta ventana estaba situada tras unos barrotes que el hijo del demandante, el cual no conocía el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad, podía razonablemente considerar que representaban un obstáculo suficiente para un posible agresor. Además, la propia Comisión ha alegado, en sus escritos y en su primera vista, que esos barrotes permitían impedir la entrada de un individuo adulto de corpulencia media. Asimismo, en aquella época del año aún hacía calor y el hecho de dejar abierta una ventana situada detrás de unos barrotes *a priori* suficientes, en una vivienda sin climatización en la que residían cuatro niños, no puede ser considerado como un comportamiento negligente.
- 189 En consecuencia, la Comisión no ha demostrado que el hijo del demandante hubiera, por negligencia, cometido una falta que determinara que la administración quedara exenta de responsabilidad, ni que se hubiera roto la relación de causalidad entre la falta cometida y los asesinatos.
- 190 En segundo lugar y por lo que se refiere a la relación de causalidad entre la falta y el hecho de que el hijo del demandante perdiera una oportunidad de sobrevivir, el Tribunal de la Función Pública estima que el demandante ha probado suficientemente en Derecho que, de haberse adoptado las medidas de seguridad apropiadas, se hubiera podido dar la alarma de una manera o de otra tras la entrada del asesino en el inmueble, bien gracias a la vigilancia de un guardia, bien por el propio funcionario herido o por uno de sus hijos mediante un botón antipánico. No cabe duda de que el agresor no hubiera permanecido tanto tiempo en la casa, donde pasó casi cuatro horas, si se hubiera adoptado alguna de las medidas que permitían dar la alarma. En consecuencia, el hijo del demandante perdió, por culpa de la Comisión, una seria oportunidad de ser socorrido y una oportunidad de sobrevivir a sus heridas.
- 191 Queda determinar la parte de responsabilidad imputable al asesino en la producción de los daños.
- 192 Por lo que se refiere al doble asesinato, no cabe sostener con fundamento que puede atribuirse a la Comisión la responsabilidad principal de ese daño. Si bien la Comisión creó las condiciones para que se materializara ese daño al no adoptar medidas de seguridad suficientes para evitar la entrada del agresor, esa falta no tuvo como consecuencia inmediata e ineluctable la comisión del doble asesinato. En efecto, los asesinatos son el resultado de un individuo movido por el propósito de robar y cuyo comportamiento era imprevisible. La consecuencia normalmente previsible de la falta de la Comisión, tratándose de un individuo de esas características, era la comisión de un robo en el domicilio acompañado, en su caso, de amenazas físicas dirigidas a los ocupantes de la vivienda; no actos tan graves como los que se perpetraron. Esta apreciación se ajusta a los principios de la Directiva 89/391, la cual contempla, en su artículo 5, apartado 4, que la responsabilidad de los empleadores podrá quedar disminuida por hechos derivados de circunstancias que les sean ajenas y que sean anormales e imprevisibles.
- 193 No obstante, la actuación del agresor no permite eximir completamente a la institución de su responsabilidad. Si se estimara que la relación de causalidad entre la falta de la Comisión y el doble asesinato se había roto, la administración no soportaría ninguna consecuencia de su omisión culposa, a pesar de haber creado las condiciones para que se produjera ese daño. Esa solución sería poco conforme con la jurisprudencia que admite que un daño puede obedecer a diferentes causas y que, en consecuencia, para que la administración incurra en responsabilidad, no exige necesariamente que recaiga exclusivamente sobre la institución la responsabilidad del daño.
- 194 En consecuencia, el Tribunal de la Función Pública estima que la Comisión es responsable en un 30 % del daño sufrido.

- 195 Por lo que se refiere a la pérdida de una oportunidad de sobrevivir, la apreciación del Tribunal de la Función Pública lleva a un resultado diferente. En efecto, la falta de la Comisión es en este caso la causa directa y exclusiva de ese daño y la conducta del asesino no permite atenuar la responsabilidad de la institución.
- 196 No obstante, aunque es cierta la pérdida de una oportunidad de sobrevivir, el Tribunal de la Función Pública considera que la probabilidad de que el hijo del demandante sobreviviera a sus heridas era muy baja. Resulta muy complicado, a falta de datos precisos en los autos y debido a la incertidumbre propia de este tipo de apreciación, cuantificar esta probabilidad de supervivencia. El Tribunal de la Función Pública estima que puede calcularse en un 20 %. En efecto, de la documentación que consta en autos se desprende que el funcionario fue alcanzado en el cuello y, si bien no falleció inmediatamente, quedó muy gravemente herido, lo cual reducía en gran medida sus posibilidades de sobrevivir, incluso en el caso de que llegara rápidamente el socorro.
- 197 En conclusión, tomando en consideración tanto los dos daños alegados, esto es, el doble asesinato y la pérdida de una oportunidad de sobrevivir, como el hecho de que este segundo daño tiene una magnitud inferior a la del primero, el Tribunal de la Función Pública estima que debe considerarse a la Comisión responsable en un 40 % de los daños sufridos.

Sobre el perjuicio

- 198 El perjuicio cierto que, en principio, es indemnizable en el presente litigio es únicamente aquél respecto del cual el demandante puede solicitar ante el Tribunal de la Función Pública una reparación, esto es, el daño material sufrido por los derechohabientes del funcionario fallecido, calculado a partir de la remuneración que su hijo habría percibido hasta la edad de la jubilación y cifrado por el demandante en el importe total de 3.975.329 euros.
- 199 Esta cifra constituye, habida cuenta de la incertidumbre de tal cálculo y de las conjeturas que implica en relación con la evolución de la carrera que hubiera podido tener el interesado, una evaluación *a priori* razonable de la remuneración que hubiera percibido el funcionario fallecido y constituye una base de referencia sin duda muy aproximativa, pero pertinente, para evaluar la pérdida de ingresos de los derechohabientes del hijo del demandante.
- 200 No obstante, el Tribunal de la Función Pública no puede tomar en consideración esta cifra tal cual para determinar el daño material efectivamente sufrido por esos derechohabientes. En efecto, si el hijo y la nuera del demandante no hubieran sido asesinados, hubieran destinado una parte sustancial de esta cifra a cubrir sus propias necesidades y, en consecuencia, esta cifra no hubiera correspondido íntegramente en sus hijos. Por otra parte, es probable que los hijos de la pareja fallecida disfruten, o habrán de disfrutar en algunos años, del activo hereditario que les corresponde legalmente y que no hubieran adquirido si sus padres hubieran seguido con vida. Asimismo, la Comisión alegó, sin ser rebatida, que no cabía excluir la posibilidad de que los derechohabientes de los padres fallecidos hubieran percibido cantidades correspondientes a pólizas de seguros de vida a raíz del doble asesinato. El Tribunal de la Función Pública estima, en consecuencia, que el perjuicio material derivado de la pérdida de ingresos que debe ser tomado en consideración en el presente litigio asciende a la cantidad de 3.000.000 de euros.
- 201 Como se ha expuesto anteriormente, la Comisión está obligada a reparar el 40 % de ese perjuicio, es decir, a abonar a los derechohabientes de la pareja fallecida un importe total de 1.200.000 euros.
- 202 Pues bien, del escrito de contestación se desprende, sin que este extremo haya sido negado, que las cantidades que la Comisión ya ha abonado y seguirá abonando en el futuro a los derechohabientes — cantidades que exceden de las prestaciones que normalmente contempla el Estatuto— rondan 1.400.000 euros, importe que podría ascender a 2.400.000 euros si las prestaciones correspondientes continuaran abonándose hasta el vigésimo sexto aniversario de cada uno de los cuatro hijos.

- 203 En consecuencia, la Comisión ha reparado ya completamente el perjuicio material de cuya producción era responsable.
- 204 La circunstancia, señalada por el demandante, de que las cantidades abonadas por la Comisión tienen el carácter de prestaciones sociales no altera, suponiendo que se demuestre, esta apreciación. Las prestaciones abonadas tienen la finalidad de compensar las consecuencias económicas del fallecimiento de un funcionario, con independencia de cuál sea su causa. Si bien es cierto que cuando la administración incurra en culpa está obligada a garantizar una reparación íntegra del perjuicio completando, en su caso, las prestaciones estatutarias (véase, en este sentido, la sentencia Leussink/Comisión, antes citada, apartados 18 a 20), no es menos cierto que el juez, a la hora de apreciar si el perjuicio sufrido ha quedado o no reparado por la administración, debe tomar en consideración las prestaciones estatutarias. Así pues, no cabe duda de que tales prestaciones se dirigen a garantizar la reparación de un perjuicio, incluso en el caso de que la administración haya cometido una falta de la que se derive su responsabilidad. Por otra parte, en el presente caso la Comisión ha ido más allá de sus obligaciones estatutarias al conceder una promoción a título póstumo al funcionario fallecido, al calcular las prestaciones debidas a sus derechohabientes sobre esa base y al incrementar, con fundamento en el artículo 76 del Estatuto, los importes de dichas prestaciones.
- 205 De las anteriores consideraciones se desprende que el primer motivo de recurso, pese a estar fundado, no permite al Tribunal de la Función Pública acoger las pretensiones del demandante dirigidas a la reparación de los daños materiales sufridos.
- 206 El Tribunal de la Función Pública debe aún analizar los otros dos motivos, mediante los cuales el demandante sostiene que la Comisión incurre en responsabilidad, por una parte, en virtud de un acto lícito, incluso sin concurrencia de culpa, y, por otra parte, en virtud de su deber de asistencia.

B. Sobre el segundo motivo, basado en la alegación de que la Comisión incurre en responsabilidad en virtud de un acto lícito, incluso sin concurrencia de culpa

1. Alegaciones de las partes

- 207 El demandante sostiene que, incluso suponiendo que no quepa imputar a la Comisión un comportamiento negligente, concurren los requisitos para que se genere la responsabilidad objetiva de la administración por un acto lícito. A juicio del demandante, se ha aportado la prueba de la efectividad del perjuicio y de la relación de causalidad entre éste y el acto lícito; el perjuicio es anormal, grave y especial. Ciertamente, en su sentencia de 9 de septiembre de 2008, FIAMM y otros/Consejo y Comisión (C-120/06 P y C-121/06 P), el Tribunal de Justicia excluyó la existencia de un régimen de responsabilidad objetiva de la Unión, si bien por lo que se refiere únicamente a sus actos normativos, los cuales son manifestación de la facultad discrecional del legislador. El Tribunal de Justicia no excluyó de ningún modo que tal régimen pudiera aplicarse a las instituciones, como es el supuesto sobre el que versa el presente asunto. En su apreciación de esta cuestión, el Tribunal de la Función Pública debe tomar en consideración el carácter excepcionalmente grave y trágico de los acontecimientos sufridos por los hijos del funcionario fallecido, quienes perdieron prematuramente a sus padres y asistieron impotentes al espantoso espectáculo del homicidio sanguinario de su padre y de su madre. El Tribunal de la Función Pública debe pronunciarse acerca de la pretensión de indemnización atendiendo a criterios de justicia inspirados por el profundo sentido de la equidad que debe caracterizar a las instituciones de la Unión.
- 208 La Comisión estima, tal como se ha señalado anteriormente, que este motivo no es admisible por no haber sido planteado en la demanda de indemnización inicial y por no estar sustentado en ningún elemento que permita cuantificar la magnitud del daño alegado. En cuanto al fondo, la Comisión subraya que el Tribunal de Justicia no reconoce el principio de responsabilidad por acto lícito. Según la Comisión, el demandante no aporta ningún elemento que demuestre que el Tribunal de la Función

Pública debería admitir la existencia de tal régimen de responsabilidad respecto de la actuación de las instituciones. En cualquier caso, la Comisión estima que el demandante no ha demostrado en el presente asunto que se cumplen los requisitos para que se genere tal responsabilidad objetiva.

2. Apreciación del Tribunal de la Función Pública

- 209 De la sentencia del Tribunal de Justicia, FIAMM y otros/Consejo y Comisión, antes citada (apartado 175), se desprende que, si bien el examen comparativo de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros ha permitido que el Tribunal de Justicia procediera muy tempranamente a comprobar la convergencia de esos ordenamientos jurídicos en el reconocimiento de un principio de responsabilidad por actos u omisiones ilícitos de la autoridad, incluso de naturaleza normativa, no es así en absoluto en lo que atañe a la eventual existencia de un principio de responsabilidad por actos u omisiones lícitos de la autoridad pública, en particular cuando éstos son de naturaleza normativa. Así pues, el Tribunal de Justicia ha excluido, en el estado actual del Derecho de la Unión, que pueda interpretarse que el artículo 288 CE, el cual se remite a los «principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros», permita reconocer la existencia de la responsabilidad objetiva de la Unión por un acto o una omisión lícitos.
- 210 Contrariamente a lo sostenido por el demandante, de los mismos términos empleados por el Tribunal de Justicia en el apartado de su sentencia que se cita («incluso de naturaleza normativa» y «en particular cuando [este acto o esta omisión lícita] son de naturaleza normativa») se desprende que la conclusión a la que el Tribunal de Justicia llegó en esa sentencia no se limita a la esfera de la competencia normativa de la Unión.
- 211 Ciertamente, tal como se ha recordado en el apartado 116 *supra*, un litigio entre un funcionario y la institución de que depende o dependía y dirigido a la reparación de un perjuicio está comprendido, cuando tiene su origen en la relación de servicio que vincula al interesado con la institución, en el marco del artículo 236 CE y de los artículos 90 y 91 del Estatuto y se encuentra fuera del ámbito de aplicación de los artículos 235 CE y 288 CE. Así pues, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal General relativa a los requisitos para el nacimiento de la responsabilidad extracontractual con arreglo al artículo 288 CE no es, en principio, aplicable a las pretensiones de responsabilidad extracontractual formuladas por los funcionarios o sus derechohabientes ante las instituciones sobre la base del artículo 236 CE y de los artículos 90 y 91 del Estatuto. A este respecto, el demandante alega acertadamente que tales pretensiones no guardan relación con las instituciones en tanto ejercen sus prerrogativas normativas o de regulación previstas por los Tratados, sino en cuanto actúan con su personal en calidad de empleador.
- 212 No obstante, habida cuenta en particular de la generalidad de los términos empleados por el Tribunal de Justicia y del carácter de solución de principio que reviste esa sentencia, el Tribunal de la Función Pública no encuentra razones que justifiquen que la responsabilidad de las instituciones de la Unión pueda generarse, en sus relaciones con su personal, conforme a condiciones radicalmente diferentes de las que rigen en el marco del artículo 288 CE, apartándose, de este modo, de los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
- 213 Si bien es cierto que las circunstancias del presente litigio son excepcionales, no lo es menos que esta apreciación, la única formulada por el demandante, no basta para justificar que se reconozca en principio la existencia de un régimen de responsabilidad objetiva en las acciones para exigir la responsabilidad extracontractual interpuestas basándose en el artículo 236 CE y del que sus únicos beneficiarios fueran los funcionarios de la Unión y sus derechohabientes.
- 214 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha considerado, en relación con la Directiva 89/391, la cual constituye un marco de referencia pertinente para determinar, conforme al artículo 1 sexto del Estatuto, las obligaciones que recaen sobre las instituciones de la Unión, que no cabe interpretar que

esa Directiva obligue a los Estados miembros a establecer un régimen de responsabilidad objetiva de los empleadores por los daños causados a la salud y seguridad de los trabajadores (sentencia Comisión/Reino Unido, antes citada, apartados 37 a 51). La Comisión sostenía, sin embargo, ante el Tribunal de Justicia que la Directiva 89/391 había previsto un régimen de responsabilidad de los empleadores que cubría las consecuencias de todo acontecimiento perjudicial para la salud y la seguridad de los trabajadores, con independencia de la posibilidad de imputar dicho acontecimiento y tales consecuencias a cualquier negligencia del empleador en la adopción de las medidas preventivas.

- 215 Incluso suponiendo que pueda declararse, en principio, la responsabilidad objetiva de la Comisión, debe señalarse que esta forma de responsabilidad objetiva del empleador, que se basa en la obligación de remediar un riesgo profesional y no en la constatación de que el empleador ha cometido una falta que debe reparar, ya subyace en la obligación de que la institución abone las prestaciones estatutarias al funcionario o a sus derechohabientes en caso de accidente producido en el ejercicio de sus funciones, de enfermedad profesional o de fallecimiento. En efecto, sin necesidad de que se demuestre la existencia de cualquier tipo de falta de la institución en cuanto empleador, el funcionario o sus derechohabientes tienen derecho a una reparación predeterminada destinada a compensar las consecuencias de tales acontecimientos. La exigencia, reiteradamente afirmada por la jurisprudencia, de que se pruebe la existencia de una falta para que el funcionario o sus derechohabientes obtengan una indemnización complementaria de las prestaciones estatutarias, destinada a reparar íntegramente el daño que consideran haber sufrido, demuestra que el reconocimiento de la responsabilidad extracontractual de la administración está estrictamente supeditado a la concurrencia de una falta o una ilegalidad
- 216 De las anteriores consideraciones se desprende que el demandante carece de fundamento para solicitar al Tribunal de la Función Pública que declare que se cumplen los requisitos para apreciar una responsabilidad objetiva de la Comisión.
- 217 En consecuencia, debe desestimarse el segundo motivo sin que sea necesario pronunciarse acerca de su admisibilidad.

C. Sobre el tercer motivo, basado en la alegación de que la Comisión, en virtud del artículo 24 del Estatuto, está obligada a reparar solidariamente los daños sufridos

1. Alegaciones de las partes

- 218 El demandante sostiene, subsidiariamente, que la Comisión debe, en cualquier caso y en virtud del artículo 24, párrafo segundo, del Estatuto, reparar los daños sufridos por su funcionario por su condición de tal o como consecuencia del ejercicio de sus funciones. Según afirma el demandante, el doble homicidio está objetivamente vinculado a la actividad profesional de su hijo en territorio marroquí, donde se encontraba exclusivamente en razón de sus funciones. Por otra parte, ese homicidio fue cometido en el interior de una vivienda elegida por la Comisión. La Comisión incluso hubiera debido, en las circunstancias excepcionales que concurren en el presente litigio, actuar de propia iniciativa, sin necesidad de que se formulara una demanda en este sentido, y reparar solidariamente los perjuicios sufridos por el funcionario y su cónyuge por el hecho de un tercero.
- 219 La Comisión alega, tal como se ha dicho anteriormente, que este motivo es inadmisibles por no haberse planteado en la petición inicial de indemnización. En cuanto al fondo, la Comisión estima que los acontecimientos dramáticos que culminaron con el fallecimiento del hijo del demandante no guardan ninguna relación con su condición de funcionario y que, en consecuencia, no se cumple la condición exigida por el artículo 24, párrafo segundo, del Estatuto, tal como la ha interpretado la jurisprudencia, de que el funcionario debe haber sufrido un daño en atención a esta condición.

2. Apreciación del Tribunal de la Función Pública

- 220 Tal como ha declarado el Tribunal de Justicia, la finalidad del artículo 24 del Estatuto consiste en dar a los funcionarios y agentes en activo una seguridad respecto al presente y al futuro para permitirles, en interés general del servicio, cumplir mejor sus funciones (véase la sentencia Sommerlatte/Comisión, antes citada, apartado 19).
- 221 Del artículo 24 del Estatuto y de la jurisprudencia sobre el mismo se deduce que las instituciones de la Unión sólo están obligadas en virtud de esta disposición a asistir a sus funcionarios en caso de actuaciones por parte de terceros y de las que sean objeto los funcionarios por su condición de tales o como consecuencia del ejercicio de sus funciones (véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1988, Hamill/Comisión, 180/87, apartado 15, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de junio de 2000, K/Comisión, T-67/99, apartado 32).
- 222 En el presente asunto, consta que se cumplen los requisitos de aplicación del artículo 24 del Estatuto relacionados con el autor del acto incriminado, ya que el hijo del demandante fue víctima de la actuación de un tercero.
- 223 No obstante, el artículo 24 de Estatuto también exige que la actuación de que se trate tenga su origen en la condición de funcionario del demandante y en las funciones que éste ejercía. Los actos respecto de los que se solicita asistencia deben haber sido perpetrados en atención a esta condición y a estas funciones. Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que no cabe invocar un deber de asistencia en relación con medidas coercitivas adoptadas por las autoridades nacionales de policía sobre un funcionario y motivadas por el comportamiento personal de éste, perseguido por un delito ajeno al ejercicio de sus funciones (sentencia Hamill/Comisión, antes citada, apartados 16 y 17). Igualmente, se ha declarado que el mero hecho de que un niño fuera admitido en una guardería por pertenecer uno de sus padres a la función pública de la Unión y en la cual fue víctima de actos graves, no permite considerar probada la relación que debe existir, en el sentido del artículo 24 del Estatuto, entre la actuación del tercero en cuestión y la condición de funcionario de dicho progenitor (sentencia K/Comisión, antes citada, apartados 36 a 38).
- 224 Pues bien, en el presente litigio, el hijo del demandante no fue asesinado en razón de su condición o de las funciones que ejercía. Como se ha señalado anteriormente, fue víctima de un delincuente común, el cual atentó contra su persona, la de su esposa y sus bienes sin tener ningún conocimiento de la condición de funcionario de la Unión o de la naturaleza de las funciones que ejercía su víctima. El criminal probablemente estimó que los ocupantes de la casa donde perpetró sus crímenes disfrutaban de un nivel de vida más elevado que el de la media de los habitantes de Rabat. No obstante, ni esta circunstancia, ni el destino del hijo del demandante a Marruecos, ni siquiera el hecho de ocupar una vivienda elegida por la Comisión, permiten considerar que el funcionario fue elegido como víctima por tener esta condición o por las funciones que ejercía.
- 225 En consecuencia, el demandante no puede esgrimir lo dispuesto en el artículo 24 del Estatuto.
- 226 En cualquier caso, incluso suponiendo que pudiera admitirse que el hijo del demandante fue víctima de un asesinato cometido en atención a las funciones que realizaba, el Tribunal de la Función Pública considera que las prestaciones estatutarias previstas en caso de fallecimiento de un funcionario, en particular las disposiciones del artículo 7, apartado 2, tercer guión, de la Reglamentación común, con arreglo a las cuales («tendrán la consideración de accidentes, en el sentido de la [Reglamentación común]: las consecuencias de agresiones o de atentados cometidos en la persona del asegurado [...]»), concretan la obligación de protección que cada institución, en calidad de empleador y en virtud del artículo 24 del Estatuto, tiene respecto de sus funcionarios y de sus derechohabientes. Pues bien, el demandante no sostiene haber sido ilegalmente privado de alguna de las garantías previstas por el Estatuto. Por otra parte, la Comisión ha hecho uso de la facultad, prevista en el artículo 76 del

Estatuto, de conceder, en casos particulares, una ayuda excepcional a las personas afectadas. De este modo, la Comisión ha respetado debidamente su deber de asistencia y protección, conforme al artículo 24 del Estatuto.

- 227 En cualquier caso, el demandante no puede sostener, pues, que la Comisión ha infringido esta disposición estatutaria. En consecuencia, debe desestimarse el tercer motivo, sin que sea necesario pronunciarse sobre la excepción de inadmisibilidad formulada en su contra.
- 228 De las anteriores consideraciones se deduce que el recurso debe desestimarse en su totalidad.

Costas

- 229 Con arreglo al artículo 87, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, sin perjuicio de las demás disposiciones del capítulo octavo del título segundo de dicho Reglamento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En virtud del apartado segundo de ese mismo artículo, si así lo exige la equidad, el Tribunal de la Función Pública podrá decidir que una parte que pierda el proceso sea condenada al pago de parte de las costas o incluso no condenarla en costas. Según el artículo 88 del Reglamento de Procedimiento, podrá imponerse una condena en costas parcial o incluso total a una parte, aunque sea la vencedora, si así lo justificase su actitud, incluso con anterioridad a la interposición del recurso, y en particular si hubiere causado a la otra parte gastos que dicho Tribunal considere abusivos o vejatorios.
- 230 En la presente instancia, la Comisión, a pesar de las razones legítimas de confidencialidad que alegó, ha retrasado considerablemente el desarrollo del procedimiento negándose, en un primer momento, a comunicar al Tribunal de la Función Pública determinados documentos y cierta información y obligando al Tribunal de la Función Pública a organizar una segunda vista. Asimismo, en diferentes puntos la Comisión ha dado al Tribunal de la Función Pública respuestas inexactas, en particular al sostener que no existía ningún documento relativo a las medidas de seguridad aplicables a las viviendas del personal de las delegaciones en terceros países y que las medidas a las que hacía referencia el autor de la respuesta escrita de 6 de agosto de 2007 carecían de toda pertinencia en relación con los hechos producidos el año anterior. La negativa de la Comisión, finalmente rectificadas en la segunda vista, a que el Tribunal de la Función Pública pudiera tomar en consideración el documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad, documento importante para la resolución del litigio, refleja una actitud poco acorde con las reglas de un proceso justo. Tal comportamiento de la Comisión en un asunto tan doloroso para el demandante es aún menos apropiado si se tiene en cuenta que la institución, antes de la presentación del recurso, había dado muestras de dignidad y solicitud.
- 231 Además, el demandante tenía motivos para estimar fundada la presentación de su recurso. Por una parte, el Tribunal de la Función Pública ha constatado que la Comisión había cometido una falta por la que había incurrido en responsabilidad. Por otra parte, la actitud adoptada por la Comisión durante el procedimiento pudo hacer pensar al demandante que la institución le había ocultado una parte de las causas del asesinato de su hijo y de su nuera.
- 232 En consecuencia, se hará una justa apreciación de las circunstancias del caso de autos si se condena a la Comisión a cargar, además de con sus propias costas, con las costas razonables y debidamente justificadas del demandante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (Sala Primera)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Los extractos del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad, comunicados por la Comisión Europea al Tribunal de la Función Pública durante el procedimiento, serán remitidos inmediatamente a la Comisión Europea en sobre cerrado y con las indicaciones de «confidencial» y «clasificado EU Restricted».**
- 3) **Condenar a la Comisión Europea a cargar con la totalidad de las costas.**

Gervasoni

Kreppel

Rofes i Pujol

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de mayo de 2011.

La Secretaria
W. Hakenberg

El Presidente
S. Gervasoni

Índice

Marco jurídico	2
Hechos que dieron origen al litigio	4
Pretensiones de las partes y procedimiento	7
Fundamentos jurídicos	15
I. Sobre el objeto del recurso	15
II. Sobre la admisibilidad	15
A. Alegaciones de las partes	15
B. Apreciación del Tribunal de la Función Pública	16
III. Sobre el fondo	19
A. Sobre el primer motivo, basado en el incumplimiento de la Comisión de su obligación de garantizar la protección de su funcionario	19
1. Alegaciones de las partes	19
2. Apreciación del Tribunal de la Función Pública	20
a) Sobre la objeción formulada por la Comisión basada en el hecho de que los perjuicios alegados ya han quedado enteramente reparados	20
b) Sobre la imputación basada en el hecho de que la Comisión ha incurrido en culpa en relación con su obligación de garantizar la seguridad del funcionario fallecido y de su familia	22

Sobre los requisitos que deben concurrir para apreciar la existencia de la responsabilidad extracontractual de la Comisión	22
Sobre la amplitud del margen de apreciación del que dispone la Comisión para garantizar la seguridad de sus funcionarios destinados en delegaciones en terceros países	25
Sobre la existencia de culpa en la aplicación de medidas de protección adaptadas	27
– Sobre la solicitud del demandante de acceder a los extractos del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad	29
– Sobre la utilización por parte del Tribunal de la Función Pública del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad	29
– Sobre la aplicabilidad del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad a la vivienda provisional puesta a disposición del hijo del demandante y de su familia	31
– Sobre la eficacia jurídica del documento de 2006 sobre las normas y criterios de seguridad	32
– Sobre la existencia de culpa de la Comisión	33
Sobre la relación de causalidad y la existencia de una causa de exención de la responsabilidad (culpa de las víctimas y hecho de un tercero)	35
Sobre el perjuicio	38
B. Sobre el segundo motivo, basado en la alegación de que la Comisión incurre en responsabilidad en virtud de un acto lícito, incluso sin concurrencia de culpa	39
1. Alegaciones de las partes	39
2. Apreciación del Tribunal de la Función Pública	40
C. Sobre el tercer motivo, basado en la alegación de que la Comisión, en virtud del artículo 24 del Estatuto, está obligada a reparar solidariamente los daños sufridos	41
1. Alegaciones de las partes	41
2. Apreciación del Tribunal de la Función Pública	42
Costas	43