



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala de Casación) de 12 de julio de 2012

Asunto T-308/10 P

**Comisión Europea
contra
Fotios Nanopoulos**

«Recurso de casación — Función pública — Funcionarios — Deber de asistencia — Artículo 24 del Estatuto — Responsabilidad extracontractual — Artículos 90 y 91 del Estatuto — Presentación de la solicitud de indemnización dentro de un plazo razonable — Plazo para responder — Incoación de un procedimiento disciplinario — Criterio por el que se exige una “violación suficientemente caracterizada” — Filtraciones a la prensa de datos personales — No atribución a un funcionario de tareas acordes con su grado — Cuantía de la indemnización»

Objeto: Recurso de casación interpuesto contra la sentencia del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea (Sala Primera) de 11 de mayo de 2010, Nanopoulos/Comisión (F-30/08), y por el que se solicita, por una parte, la anulación de dicha sentencia, y, por otra parte, en caso de que no proceda anular la sentencia, que se fije la cuantía exacta de la indemnización.

Resultado: Se desestima el recurso de casación. La Comisión Europea cargará con sus propias costas y con aquellas en que haya incurrido el Sr. Fotios Nanopoulos en la presente instancia.

Sumario

1. *Funcionarios — Recursos — Recurso de indemnización — Autonomía respecto al recurso de anulación — Límites — Pretensión de indemnización que tiene por objeto eludir la inadmisibilidad de un recurso de anulación*

(Estatuto de los Funcionarios, arts. 90 y 91)

2. *Funcionarios — Recursos — Acto lesivo — Concepto — Retraso al adoptar la decisión relativa a la obligación de asistencia que incumbe a la administración — Exclusión*

(Estatuto de los Funcionarios, arts. 24, 90 y 91)

3. *Funcionarios — Obligación de asistencia que incumbe a la administración — Alcance — Retraso al adoptar la decisión — Comportamiento lesivo en el funcionamiento del servicio que puede generar responsabilidad de la administración*

(Estatuto de los Funcionarios, arts. 24, 90 y 91)

4. *Funcionarios — Recursos — Plazos — Solicitud de indemnización dirigida a una institución — Observancia de un plazo razonable — Criterios de apreciación*
(Estatuto del Tribunal de Justicia, art. 46; Estatuto de los Funcionarios, art. 90, ap. 1)
5. *Funcionarios — Recursos — Acto lesivo — Concepto — Acto de trámite — Incoación de un procedimiento disciplinario — Inadmisibilidad*
(Estatuto de los Funcionarios, art. 91)
6. *Funcionarios — Recursos — Recurso de indemnización — Pretensión de resarcimiento del daño resultante de la decisión de incoación de un procedimiento disciplinario — Admisibilidad supeditada a la observancia del procedimiento administrativo previo*
(Estatuto de los Funcionarios, arts. 90 y 91)
7. *Derecho de la Unión Europea — Principios — Derechos fundamentales — Presunción de inocencia y derecho de defensa — Alcance*
(Art. 6 UE, ap. 2; Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 48, ap. 1)
8. *Funcionarios — Régimen disciplinario — Procedimiento disciplinario — Incoación de un procedimiento disciplinario — Violación del principio de presunción de inocencia — Inexistencia*
(Estatuto de los Funcionarios, art. 86, ap. 2)
9. *Recurso de casación — Motivos — Motivación insuficiente — Recurso por el Tribunal de la Función Pública a una motivación implícita — Procedencia — Requisitos*
(Art. 256 TFUE; Estatuto del Tribunal de Justicia, art. 36 y anexo I, art. 7, ap. 1)
10. *Funcionarios — Responsabilidad extracontractual de las instituciones — Requisitos — Reparación del daño causado a un funcionario o agente — Deber de asistencia y protección que incumbe a la administración — Alcance*
(Arts. 235 CE, 236 CE y 288 CE, párr. 2; Estatuto de los Funcionarios, arts. 90 y 91)
11. *Funcionarios — Ejercicio de las funciones — Honorabilidad profesional — Acusaciones graves — Obligación de asistencia que incumbe a la administración — Alcance*
(Estatuto de los Funcionarios, arts. 24 y 90)
12. *Funcionarios — Obligación de asistencia que incumbe a la administración — Posibilidad de que el funcionario actúe contra el autor del daño ante el órgano jurisdiccional nacional antes de que la administración responda a su solicitud de asistencia — Necesidad de que el funcionario defina con la administración las implicaciones de la obligación de reserva a la vista de su acción*
(Estatuto de los Funcionarios, arts. 17, 24 y 91)
13. *Funcionarios — Régimen disciplinario — Incoación de un procedimiento disciplinario — Facultad de apreciación de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos — Control jurisdiccional — Límites*
(Estatuto de los Funcionarios, título VI)

14. *Funcionarios — Régimen disciplinario — Obligación de realizar una investigación antes de incoar el procedimiento disciplinario — Inexistencia*

(Estatuto de los Funcionarios, anexo IX)

15. *Recurso de casación — Motivos — Motivación insuficiente — Criterios aplicados por el Tribunal de la Función Pública para fijar el importe de la indemnización concedida en reparación de un daño — Control por el Tribunal General*

1. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 61 y 62)

Referencia:

Tribunal General: 28 de junio de 1996, Y/Tribunal de Justicia (T-500/93, RecFP pp. I-A-335 y II-977), apartado 64; 28 de mayo de 1997, Burban/Parlamento (T-59/96, RecFP pp. I-A-109 y II-331), apartado 26, y la jurisprudencia citada; 17 de diciembre de 2003, McAuley/Consejo (T-324/02, RecFP pp. I-A-337 y II-1657), apartado 91

2. Véase el texto de la resolución.

(véase el apartado 63)

3. La adopción tardía de una decisión explícita no es en sí un acto anulable, sino un comportamiento de la administración que, en función de las circunstancias de cada asunto, puede ocasionar un daño moral al interesado y dar lugar a una responsabilidad de la institución. La fecha de adopción de la decisión no es en modo alguno un elemento accesorio de ésta y puede tener una importancia determinante para el funcionario que solicita asistencia.

Por consiguiente, aun cuando exista una decisión expresa en respuesta a una solicitud de asistencia presentada al amparo del artículo 24 del Estatuto y dicha decisión no haya sido impugnada dentro del plazo establecido en los artículos 90 y 91 del Estatuto, puede formularse una pretensión de indemnización en la medida en que, con independencia de la decisión adoptada, tal pretensión se base en el comportamiento supuestamente negligente de la administración consistente en su retraso al adoptar dicha decisión.

(véanse los apartados 67 y 68)

4. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 75 a 77)

Referencia:

Tribunal General: 5 de octubre de 2004, Eagle y otros/Comisión (T-144/02, Rec. p. II-3381), apartados 65 y 66; 5 de octubre de 2004, Sanders y otros/Comisión (T-45/01, Rec. p. II-3315), apartado 59; 14 de diciembre de 2011, Allen y otros/Comisión (T-433/10 P), apartado 26

5. La decisión de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos de incoar un procedimiento disciplinario únicamente es una etapa procedimental preparatoria. Dicha decisión no prejuzga la posición final de la administración y, por lo tanto, no puede considerarse un acto lesivo en el sentido del artículo 91 del Estatuto. En consecuencia, sólo puede impugnarse de modo incidental en el marco de un recurso dirigido contra una decisión disciplinaria final lesiva para el funcionario.

(véase el apartado 85)

Referencia:

Tribunal General: 8 de julio de 2008, Franchet y Byk/Comisión (T-48/05, Rec. p. II-1585), apartado 340

6. Si bien la decisión de incoación de un procedimiento disciplinario no puede en sí misma ser objeto de un recurso de anulación, puede en cambio dar lugar a una responsabilidad extracontractual de la institución una vez que haya recaído una decisión de conclusión del procedimiento disciplinario.

Así, cuando el procedimiento disciplinario haya sido incoado indebidamente, puede derivarse un perjuicio para el funcionario contra quien se haya instruido ese procedimiento, de suerte que, cuando dicho procedimiento concluye sin consecuencias para el funcionario, éste puede tener interés en invocar la eventual ilegalidad de la decisión de incoación del procedimiento en el marco de un recurso de indemnización.

No obstante, para obtener un resarcimiento por el daño resultante de la incoación del procedimiento disciplinario, el funcionario interesado debe observar el procedimiento administrativo previo en dos fases contemplado en las disposiciones de los artículos 90 y 91 del Estatuto.

(véanse los apartados 86 y 96)

7. El principio de presunción de inocencia, que constituye un derecho fundamental enunciado en el artículo 6, apartado 2, del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el artículo 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, confiere a los particulares derechos cuyo respeto garantiza el juez de la Unión.

Según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, dicho artículo 6, apartado 2, regula la totalidad del procedimiento penal, con independencia del resultado de las actuaciones, y no sólo el examen de la procedencia de la acusación. Esta disposición garantiza a toda persona no ser designado ni tratado como culpable de una infracción antes de que su culpabilidad haya sido acreditada por un tribunal. Por ello, exige, en particular, que al desempeñar sus funciones, los miembros de un tribunal no partan de la idea preconcebida de que el acusado ha cometido el acto de que se le acusa. La presunción de inocencia se menoscaba mediante declaraciones o decisiones que reflejen el sentimiento de que la persona es culpable, que inciten al público a creer en su culpabilidad o que prejuzguen la apreciación de los hechos por el juez competente.

Así pues, si el principio de presunción de inocencia consagrado por el artículo 6, apartado 2, del Convenio Europeo de Derechos Humanos figura entre los elementos del juicio penal justo exigido por el artículo 6, apartado 1, del mismo Convenio, no se limita a una garantía procesal en materia penal: su alcance es mayor y exige que ningún representante del Estado declare que una persona es culpable de una infracción antes de que su culpabilidad haya sido acreditada por un tribunal. En efecto, la vulneración de la presunción de inocencia puede provenir no solo de un juez o de un tribunal sino también de otras autoridades públicas.

(véanse los apartados 90 a 92)

Referencia:

Tribunal General: 4 de octubre de 2006, Tillack/Comisión (T-193/04, Rec. p. II-3995), apartado 121; Franchet y Byk/Comisión, antes citada, apartados 209 a 211

8. La incoación de un procedimiento disciplinario no vulnera por sí sola la presunción de inocencia. En efecto, la decisión de incoación de un procedimiento disciplinario es supuestamente confidencial y no se pone en conocimiento del público. Por lo tanto, la decisión relativa a un procedimiento que finalmente es archivado no puede conferir en sí misma al funcionario contra el que se dirige ese procedimiento un interés en hacer valer dicha decisión en el marco de un recurso de indemnización.

(véanse los apartados 93 y 94)

Referencia:

Tribunal General: 18 de diciembre de 1997, Daffix/Comisión (T-12/94, RecFP pp. I-A-453 y II-1197), apartado 76; 9 de julio de 2002, Zavvos/Comisión (T-21/01, RecFP pp. I-A-101 y II-483), apartado 341; 13 de marzo de 2003, Pessoa e Costa/Comisión (T-166/02, RecFP pp. I-A-89 y II-471), apartados 55 y 56

9. Véase el texto de la resolución.

(véase el apartado 97)

Referencia:

Tribunal de Justicia: 20 de mayo de 2010, Gogos/Comisión (C-583/08 P, Rec. p. I-4469), apartado 30

10. El contencioso en materia de función pública fundamentado en el artículo 236 CE y en 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. En efecto, del Estatuto se desprende en concreto 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. 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. 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.

(véase el apartado 103)

Referencia:

Tribunal General: 16 de diciembre de 2010, Comisión/Petrilli (T-143/09 P), apartado 46, y la jurisprudencia citada

11. Cuando la administración recibe una solicitud de asistencia, dispone de una amplia facultad de apreciación para elegir las medidas y medios de aplicación del artículo 24 del Estatuto. Ante acusaciones graves e infundadas relativas a la honorabilidad profesional de un funcionario en el ejercicio de sus funciones, debe refutar dichas acusaciones y adoptar cuantas medidas sean necesarias para restablecer al interesado en su reputación lesionada. En particular, la administración debe intervenir con toda la energía necesaria y responder con la rapidez y la solicitud exigidas por las circunstancias del caso.

A este respecto, toda vez que el plazo de respuesta previsto por el artículo 90 del Estatuto tiene únicamente por objeto evitar que la falta de reacción de la administración se convierta en un obstáculo para recurrir, pero no constituye un plazo de respuesta que, en el marco de una solicitud de asistencia presentada en virtud del artículo 24 del Estatuto, deba en sí mismo calificarse de razonable, la diligencia y la celeridad de la administración deben apreciarse caso por caso, en función de las circunstancias del asunto.

No obstante, en el caso de que la solicitud de asistencia de un funcionario sea consecuencia de la publicación de artículos de prensa referentes a él, los riesgos de caducidad derivados de la existencia de breves plazos de recurso en materia de delitos de prensa ante determinados tribunales nacionales no constituyen un criterio que permita apreciar si la administración ha respondido a dicha solicitud con toda la celeridad y la diligencia requeridas. Ahora bien, dado que la administración dispone de una amplia facultad discrecional a la hora de elegir las medidas a adoptar para responder a una solicitud basada en el artículo 24 del Estatuto, la asistencia puede ser suficiente cuando adopta la forma, por ejemplo, de un comunicado de prensa o de un derecho de rectificación de la administración a cuyo servicio se encuentre el funcionario directamente designado por el artículo publicado.

(véanse los apartados 111, 117, 120 y 121)

Referencia:

Tribunal General: 17 de marzo de 1998, Carraro/Comisión (T-183/95, RecFP pp. I-A-123 y II-329), apartados 31 y 33; 4 de mayo de 2005, Schmit/Comisión (T-144/03, RecFP pp. I-A-101 y II-465), apartados 97 y 98

12. A la espera de la respuesta de la administración a una solicitud de asistencia presentada al amparo del artículo 24 del Estatuto, al funcionario no le está vedado ejercitar, si lo desea, una acción en materia de delitos de prensa ante un órgano jurisdiccional nacional. En efecto, corresponde al funcionario tomar la iniciativa de ejercitar una acción, de conformidad con el artículo 24, párrafo segundo, *in fine*, del Estatuto contra los autores del daño que considere haber sufrido y, con vistas a preparar tal acción, tratar con la administración acerca de las modalidades de la obligación de reserva que le impone el artículo 17 del Estatuto.

(véase el apartado 122)

Referencia:

Tribunal General: 26 de octubre de 1993, Caronna/Comisión (T-59/92, Rec. p. II-1129), apartado 37; 6 de noviembre de 1997, Ronchi/Comisión (T-223/95, RecFP pp. I-A-321 y II-879), apartado 60

13. La finalidad de la decisión de incoar un procedimiento disciplinario contra un funcionario consiste en permitir a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos examinar la veracidad y la gravedad de los hechos que se reprochan al funcionario interesado y oírle al respecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 87 del Estatuto, para formarse un juicio, por una parte, acerca de la oportunidad de archivar el procedimiento disciplinario o de imponerle una sanción disciplinaria, y, por otra parte, en su caso, acerca de si es o no necesario enviarle, antes de adoptar dicha sanción, ante el Consejo de disciplina, con arreglo al procedimiento establecido en el anexo IX del Estatuto.

Es cierto que tal decisión implica necesariamente consideraciones delicadas por parte de la institución, habida cuenta de las graves e irrevocables consecuencias que pueden derivarse de ella. La institución dispone a tal efecto de una amplia facultad de apreciación y el control jurisdiccional se limita a la comprobación de la exactitud material de los hechos que tuvo en cuenta la administración para incoar el procedimiento, de la inexistencia de error manifiesto de apreciación de los hechos imputados y de la inexistencia de desviación de poder.

No obstante, para proteger los derechos del funcionario afectado, incumbe a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, antes de incoar un procedimiento disciplinario, disponer de elementos suficientemente precisos y pertinentes.

(véanse los apartados 149, 150 y 152)

Referencia:

Tribunal General: 15 de mayo de 1997, N/Comisión (T-273/94, RecFP pp. I-A-97 y II-289), apartado 125; 17 de mayo de 2000, Tzikis/Comisión (T-203/98, RecFP pp. I-A-91 y II-393), apartado 50; Pessoa e Costa/Comisión, antes citada, apartado 36; 5 de octubre de 2005, Rasmussen/Comisión (T-203/03, RecFP pp. I-A-279 y II-1287), apartado 41; Franchet y Byk/Comisión, antes citada, apartado 352

14. Ninguna disposición del Estatuto, ni tampoco la Decisión por la que se crea la Oficina de investigación y disciplina de la Comisión (IDOC), obliga expresamente a la administración a realizar una investigación administrativa antes de incoar un procedimiento disciplinario.

(véase el apartado 151)

15. Cuando el Tribunal de la Función Pública ha declarado la existencia de un perjuicio, sólo él es competente para apreciar, dentro de los límites del recurso, el modo y la extensión de la reparación de dicho perjuicio, a condición de que, para que el Tribunal General pueda ejercer su control jurisdiccional sobre las sentencias del Tribunal de la Función Pública, dichas sentencias estén motivadas de modo suficiente y, en lo que se refiere a la evaluación de un perjuicio, indiquen los criterios que se tuvieron en cuenta para la determinación de la cantidad fijada.

(véase el apartado 165)

Referencia:

Tribunal de Justicia: 21 de febrero de 2008, Comisión/Girardot (C-348/06 P, Rec. p. I-833), apartado 45, y la jurisprudencia citada

Tribunal General: 8 de septiembre de 2009, ETF/Landgren (T-404/06 P, Rec. p. II-2841), apartado 241