



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
DE LA UNIÓN EUROPEA (Sala Segunda)
de 11 de julio de 2013

Asunto F-46/11

Marie Tzirani
contra
Comisión Europea

«Función pública — Acoso psicológico — Concepto de acoso — Solicitud de asistencia — Investigación administrativa relativa a unos hechos supuestamente constitutivos de acoso — Decisión de archivar la investigación administrativa — Plazo razonable para llevar a cabo una investigación administrativa — Obligación de motivar la decisión de archivar la investigación administrativa — Alcance»

Objeto: Recurso interpuesto al amparo del artículo 270 TFUE, aplicable al Tratado CEEA en virtud de su artículo 106 *bis*, mediante el que la demandante solicita, por una parte, la anulación de la decisión de la Comisión Europea de archivar su solicitud de asistencia y, por otra parte, que se condene a la Comisión a reparar el daño supuestamente sufrido.

Resultado: Se anula la decisión de la Comisión Europea de 7 de junio de 2010 en la medida en que archiva la solicitud de asistencia de la Sra. Tzirani por hechos de acoso psicológico supuestamente sufridos a partir del 1 de octubre de 2004. Se condena a la Comisión Europea a pagar a la Sra. Tzirani la cantidad de 6 000 euros. Se desestima el recurso en todo lo demás. La Comisión Europea cargará con sus propias costas y se la condena a pagar las costas en que ha incurrido la Sra. Tzirani.

Sumario

1. Funcionarios — Derechos y obligaciones — Investigación interna relativa a un supuesto acoso psicológico — Derecho de acceso del denunciante al expediente de la investigación — Límites — Deber de confidencialidad de la administración

2. Funcionarios — Acoso psicológico — Concepto — Comportamiento que tiene por objeto desacreditar al interesado o deteriorar sus condiciones de trabajo — Exigencia de intencionalidad del comportamiento — Alcance — No exigencia de un propósito malintencionado del acosador (Estatuto de los Funcionarios, art. 12 bis, ap. 3)

3. Funcionarios — Acoso psicológico — Concepto — Decisiones administrativas y discrepancias con la administración sobre cuestiones relativas a la organización de los servicios — Exclusión (Estatuto de los Funcionarios, art. 12 bis)

4. *Funcionarios — Acoso psicológico — Concepto — Comportamiento de un superior jerárquico para con varias personas — Inclusión*

5. *Funcionarios — Acoso psicológico — Concepto — Comportamiento de un superior jerárquico consistente en dar instrucciones directas al personal que se halla bajo la responsabilidad del jefe de unidad sin avisarle y en transmitir mensajes que contienen críticas abiertas en su contra — Inclusión (Estatuto de los Funcionarios, art. 12 bis)*

6. *Funcionarios — Obligación de asistencia que incumbe a la administración — Alcance (Estatuto de los Funcionarios, art. 24)*

7. *Funcionarios — Obligación de asistencia que incumbe a la administración — Ámbito de aplicación — Alcance — Deber de la administración de examinar las denuncias en materia de acoso — Exigencias de asistencia, protección y rapidez — Inexistencia — Consecuencias (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 41, ap. 1; Estatuto de los Funcionarios, art. 24)*

8. *Funcionarios — Régimen disciplinario — Investigación previa a la incoación de un procedimiento disciplinario — Facultad de apreciación de la administración — Alcance (Estatuto de los Funcionarios, anexo IX)*

9. *Funcionarios — Obligación de asistencia que incumbe a la administración — Aplicación en materia de acoso psicológico — Decisión de archivar una investigación administrativa abierta en respuesta a una solicitud de asistencia — Obligación de transmitir al denunciante el informe final de la investigación o las actas de las audiencias llevadas a cabo en ese marco — Inexistencia (Estatuto de los Funcionarios, arts. 24 y 25, párr. 2)*

10. *Funcionarios — Decisión de archivar una investigación administrativa abierta en respuesta a una solicitud de asistencia por acoso psicológico — Obligación de motivación — Alcance (Estatuto de los Funcionarios, arts. 24 y 25, párr. 2)*

1. En el contexto de una denuncia de acoso psicológico, procede, salvo que concurren circunstancias especiales, garantizar la confidencialidad de los testimonios recogidos, inclusive en el procedimiento contencioso, puesto que la perspectiva del posible levantamiento de esa confidencialidad en la fase contenciosa puede impedir la realización de investigaciones neutras y objetivas en las que los miembros del personal llamados a ser oídos en calidad de testigos colaboren sin reservas.

(véase el apartado 41)

Referencia:

Tribunal de la Función Pública: 12 de diciembre de 2012, Cerafogli/BCE, F-43/10, apartado 222, pendiente de un recurso de casación ante el Tribunal General, asunto T-114/13 P

2. El artículo 12 *bis*, apartado 3, del Estatuto no establece en modo alguno que la intención malévola del supuesto acosador sea un elemento necesario para que su comportamiento pueda calificarse como acoso psicológico.

En efecto, puede haber acoso psicológico en el sentido del artículo 12 *bis*, apartado 3, del Estatuto sin que el acosador haya pretendido, mediante sus acciones, desacreditar a la víctima o degradar deliberadamente sus condiciones de trabajo. Basta tan sólo con que sus acciones, siempre y cuando fueran realizadas voluntariamente, hayan dado objetivamente lugar a las referidas consecuencias. La

calificación de acoso se supedita al requisito de que éste revista una realidad objetiva suficiente, en el sentido de que un observador imparcial y razonable, dotado de una sensibilidad normal y que se encuentre en las mismas condiciones, lo consideraría excesivo y criticable.

A este respecto, el hecho de que un funcionario tenga relaciones difíciles, e incluso conflictivas, con compañeros o superiores jerárquicos no constituye por sí solo una prueba de acoso psicológico. Ni siquiera las observaciones negativas dirigidas a un agente atentan contra su personalidad, su dignidad o su integridad física o psíquica, siempre que se formulen en términos comedidos y no se desprenda de los autos que se basan en acusaciones abusivas y sin relación alguna con hechos objetivos.

(véanse los apartados 52, 54, 56, 71 y 74)

Referencia:

Tribunal de Primera Instancia: 16 de abril de 2008, Michail/Comisión, T-486/04, apartado 61

Tribunal General: 12 de julio de 2011, Comisión/Q, T-80/09 P

Tribunal de la Función Pública: 9 de diciembre de 2008, Q/Comisión, F-52/05, apartados 133 y 135; 10 de noviembre de 2009, N/Parlamento, F-93/08, apartado 93; 24 de febrero de 2010, Menghi/ENISA, F-2/09, apartado 110; 16 de mayo de 2012, Skareby/Comisión, F-42/10, apartado 65; 26 de febrero de 2013 Labiri/CESE, F-124/10, apartados 65 y 67

3. Habida cuenta de la amplia facultad discrecional de que gozan las instituciones para organizar sus servicios, ni decisiones administrativas, aunque resulten difíciles de aceptar, ni discrepancias con la administración sobre cuestiones relativas a la organización de los servicios pueden por sí solas probar la existencia de acoso psicológico. Pues bien, el mero hecho de que la administración no haya seguido las sugerencias de la demandante ni haya accedido a sus peticiones de efectivos adicionales no es en sí mismo prueba de falta de atención ni, con mayor motivo, de acoso psicológico por parte de sus superiores, sino a lo sumo de la existencia de opiniones divergentes.

(véase el apartado 82)

4. En el contexto de una denuncia de acoso psicológico, no cabe afirmar que determinado comportamiento de un superior jerárquico no constituye acoso psicológico porque no va específicamente dirigido contra una persona, sino contra un número indeterminado de personas. En efecto, tal comportamiento no puede sino agravar la infracción del artículo 12 *bis* del Estatuto, cuyo apartado primero prohíbe a todo funcionario cualquier forma de acoso.

(véase el apartado 89)

5. Un comportamiento de un superior jerárquico consistente en dar directamente y de forma reiterada instrucciones al personal bajo la responsabilidad de un jefe de unidad que es subordinado suyo sin avisarle, cuando no se halla justificado por circunstancias particulares, puede hacer perder toda credibilidad a ese jefe de unidad frente a su personal y por lo tanto puede calificarse de acoso psicológico. Lo mismo puede decirse de la transmisión por un superior jerárquico de mensajes que contienen críticas abiertas contra un funcionario, poniendo en copia a diversos compañeros, sin que haya exigencias del servicio que justifiquen dicha práctica. Pues bien, si la crítica del trabajo de un subordinado debe admitirse, entran dentro del marco habitual de una relación jerárquica los mensajes que no contienen ninguna fórmula difamatoria o malévola y que se envían únicamente al interesado o se ponen en copia cuando el interés del servicio lo justifica.

(véanse los apartados 94, 95, 97 y 98)

Referencia:

Tribunal de Primera Instancia: 25 de octubre de 2007, Lo Giudice/Comisión, T-154/05, apartados 104 y 105

Tribunal de la Función Pública: Skareby/Comisión, antes citada, apartado 80

6. En virtud de la obligación de asistencia prevista en el artículo 24 del Estatuto, la administración debe, ante un incidente incompatible con el orden y la serenidad del servicio, intervenir con toda la energía necesaria y responder con la rapidez y la solicitud que requieran las circunstancias, con el fin de esclarecer los hechos y deducir las consecuencias apropiadas con pleno conocimiento de causa. A tal efecto, basta que el funcionario que reclama la protección de su institución aporte un principio de prueba de la realidad de los ataques de los que afirma haber sido objeto. Si se dan tales elementos, corresponde a la institución afectada tratar de adoptar las medidas apropiadas, concretamente ordenando una investigación administrativa para establecer los hechos que motivan la denuncia, y, en su caso, adoptando medidas provisionales de alejamiento para proteger, con carácter preventivo, la salud y la seguridad del funcionario que presuntamente es víctima de uno de los actos mencionados en dicha disposición.

No obstante, un motivo basado en el incumplimiento del deber de asistencia por no haberse adoptado medidas precautorias no puede válidamente invocarse en apoyo de pretensiones de anulación de una decisión de archivar una investigación relativa a hechos de acoso de los que un agente estima haber sido víctima, puesto que tal infracción del artículo 24 del Estatuto no tendría influencia alguna sobre la legalidad de la citada decisión.

(véanse los apartados 108 a 110)

Referencia:

Tribunal General: Comisión/Q, antes citada, apartados 84 y 92, y la jurisprudencia citada

Tribunal de la Función Pública: 17 de julio 2012, BG/Defensor del Pueblo, F-54/11, apartado 83, pendiente de un recurso de casación ante el Tribunal General, asunto T-406/12 P; Cerafogli/BCE, antes citada, apartado 210

7. La obligación de observar un plazo razonable en la tramitación de los procedimientos administrativos constituye un principio general del Derecho de la Unión cuyo respeto debe garantizar el juez y que se recoge como un componente del derecho a una buena administración en el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Cuando las instituciones deben hacer frente a una cuestión tan grave como el acoso psicológico, tienen la obligación de contestar al funcionario que presenta una solicitud al amparo del artículo 24 del Estatuto con rapidez y diligencia.

No obstante, el hecho de que la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, incumpliendo el deber de asistencia y protección, no haya respondido con la celeridad debida a una solicitud de asistencia al amparo del artículo 24 del Estatuto no puede por sí solo afectar a la legalidad de la

decisión de archivar una investigación por acoso abierta a raíz de dicha solicitud de asistencia. En efecto, si tal decisión fuera anulada únicamente en razón de su carácter tardío, la nueva decisión llamada a sustituir a la decisión anulada en ningún caso podría ser menos tardía que ésta.

(véanse los apartados 116, 117 y 119)

Referencia:

Tribunal de Primera Instancia: 11 de abril de 2006, Angeletti/Comisión, T-394/03, apartado 162

Tribunal General: 6 de diciembre de 2012, Füller-Tomlinson/Parlamento, T-390/10 P, apartado 115

Tribunal de la Función Pública: 18 de mayo de 2009, Meister/OAMI, F-138/06 y F-37/08, apartado 76; 11 de mayo de 2011, J/Comisión, F-53/09, apartado 113

8. La autoridad encargada de una investigación administrativa, a la que corresponde tramitar los expedientes que se le someten de forma proporcionada, dispone de una amplia facultad de apreciación en lo que respecta a la dirección de la investigación y en particular en lo que respecta a la evaluación de la calidad y la utilidad de la cooperación prestada por los testigos.

(véase el apartado 124)

Referencia:

Tribunal de la Función Pública: Skareby/Comisión, antes citada, apartado 38

9. En el caso de una decisión de archivar una investigación administrativa relativa a un supuesto acoso psicológico abierta en respuesta a una solicitud de asistencia formulada al amparo del artículo 24 del Estatuto, el artículo 25, párrafo segundo, del Estatuto no impone ninguna obligación explícita de transmitir al denunciante ni el informe final de la investigación ni las actas de las audiencias desarrolladas en ese marco.

No obstante, y dejando a salvo la protección de los intereses de las personas que hayan sido acusadas y de las que hayan testificado en la investigación, ninguna disposición del Estatuto prohíbe tampoco la transmisión del informe final de la investigación a un tercero que tenga interés legítimo en tomar conocimiento de él, como es el caso de quien ha presentado una solicitud al amparo del artículo 24 del Estatuto.

(véanse los apartados 132 y 133)

Referencia:

Tribunal de Primera Instancia: Lo Giudice/Comisión, antes citada, apartado 163

Tribunal de la Función Pública: Cerafogli/BCE, antes citada, apartado 108

10. Una interpretación estricta de la obligación impuesta por el artículo 25, párrafo segundo, del Estatuto se hace necesaria cuando la decisión lesiva es una decisión de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos de archivar una investigación que tiene su origen en una solicitud de asistencia relativa a alegaciones de acoso psicológico.

En efecto, contrariamente a la generalidad de los actos administrativos que pueden resultar lesivos para un funcionario, una decisión relativa a una solicitud de asistencia se adopta en un contexto fáctico particular. En primer lugar, tal contexto puede haber durado ya muchos meses, e incluso varios años. Además, los hechos de acoso psicológico pueden tener efectos sumamente destructivos en el estado

de salud de la víctima. En tercer lugar, una situación de acoso, si resulta probada, no afecta principalmente a los intereses económicos o a la carrera del funcionario, aspectos que la institución puede reparar rápidamente mediante la adopción de un acto o el pago de una cantidad de dinero al interesado, sino que origina un perjuicio para la personalidad, la dignidad y la integridad física o psíquica de la víctima, perjuicio que no puede repararse íntegramente mediante una compensación económica. Por último, las alegaciones de acoso, sean o no fundadas, son percibidas como tales por quien las formula, y en virtud de su deber de protección, la institución está obligada a motivar su denegación de una solicitud de asistencia de la manera más completa posible, sin que para conocer los motivos de dicha denegación el denunciante tenga que esperar la respuesta a una reclamación, respuesta que la institución podría incluso decidir no facilitar.

No responde a las exigencias impuestas por el artículo 25, párrafo segundo, del Estatuto una decisión que en sí misma se limita a proporcionar únicamente un principio de motivación. La solución contraria tendría como efecto obligar al funcionario que ha presentado una solicitud de asistencia al amparo del artículo 24 del Estatuto por hechos de acoso psicológico a presentar una reclamación para disponer de una motivación de la decisión de archivar la investigación que se ajuste a las exigencias del artículo 25, párrafo segundo, del Estatuto. De ello se desprende que, en el caso de una decisión de archivar una investigación abierta en respuesta a una solicitud de asistencia formulada al amparo del artículo 24 del Estatuto por hechos de acoso psicológico, las instituciones no pueden válidamente proporcionar por vez primera al interesado una motivación completa en la decisión por la que se desestima la reclamación, sin quebrantar el deber de motivación que les incumbe en virtud del artículo 25, párrafo segundo, del Estatuto. Esta solución no prejuzga, sin embargo, la posibilidad que tienen las instituciones de incluir en la decisión por la que se desestima la reclamación precisiones sobre los motivos en que se basó la administración, ni la del Tribunal de tomar en consideración esas precisiones al examinar un motivo por el que se impugna la legalidad de la decisión.

Por otra parte, aunque es cierto que se admite una motivación por referencia a un informe o un dictamen que a su vez esté motivado y haya sido comunicado, es necesario no obstante que tal informe o dictamen sea efectivamente comunicado al interesado junto con el acto lesivo.

(véanse los apartados 141, 142, 152 y 165 a 167)

Referencia:

Tribunal de Primera Instancia: Lo Giudice/Comisión, antes citada, apartados 163 y 164

Tribunal de la Función Pública: Skareby/Comisión, antes citada, apartados 32 y 53; Cerafoli/BCE, antes citada, apartado 108, y la jurisprudencia citada