



Recopilación de la Jurisprudencia

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

de 30 de abril de 2014*

«Función pública — Investigación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) — Indemnización diaria — Artículo 10 del anexo VII del Estatuto — Devolución de cantidades indebidamente pagadas — Retenciones realizadas sobre la retribución — Artículo 85 del Estatuto — Intención deliberada de inducir a la administración a error — Plazo razonable»

En el asunto F-28/13,

que tiene por objeto un recurso interpuesto al amparo del artículo 270 TFUE, aplicable al Tratado CEEA en virtud de su artículo 106 *bis*,

José Manuel López Cejudo, funcionario de la Comisión Europea, con domicilio en Bruselas (Bélgica), representado por el Sr. É. Boigelot, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. J. Currall y la Sra. C. Ehrbar, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. M.I. Rofes i Pujol, Presidenta, y los Sres. K. Bradley y J. Svenningsen (Ponente), Jueces;

Secretario: Sra. X. Lopez Bancalari, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de enero de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante demanda recibida en la Secretaría del Tribunal el 27 de marzo de 2013, el Sr. López Cejudo interpuso el presente recurso que tiene por objeto, principalmente, la anulación de la nota de 6 de julio de 2012 mediante la que la autoridad facultada para proceder a los nombramientos (en lo sucesivo, «AFPN») informó al demandante de su decisión de recuperar la indemnización diaria, con sus correspondientes intereses, que este último percibió en 1997 y 1998, así como la anulación de la

* Lengua de procedimiento: francés.

decisión de 17 de diciembre de 2012 mediante la que la AFPN, rechazó, en lo que respecta a la indemnización, la reclamación presentada por el demandante (en lo sucesivo, «decisión desestimatoria de la reclamación»).

Marco jurídico

2 Conforme al tenor del artículo 20 del Estatuto de los funcionarios de la Unión europea (en lo sucesivo, «Estatuto»), «el funcionario estará obligado a residir en la localidad de su destino o a una distancia de la misma que no entorpezca el ejercicio de sus funciones».

3 El artículo 5, apartado 4, del anexo VII del Estatuto establece que:

«Si un funcionario que tenga derecho a la asignación familiar no se instalare con ésta en el lugar de su destino, recibirá únicamente la mitad de la indemnización a que tendría normalmente derecho. Recibirá la otra mitad cuando su familia se instale en su lugar de destino siempre que lo haga dentro de los plazos fijados en el artículo 9, apartado 3, [del anexo VII] [...]».

4 A tenor del artículo 9, apartado 1, del anexo VII del Estatuto:

«Los gastos efectuados por el transporte del mobiliario y enseres personales [...] serán reembolsados al funcionario que se vea obligado a trasladar su residencia para cumplir la obligación del artículo 20 del Estatuto y que no haya recibido la misma compensación por otro conducto. Tal reembolso no excederá de los gastos previstos en un presupuesto previamente aprobado. [...]»

5 El artículo 10 del anexo VII del Estatuto, en su redacción aplicable al litigio, establece que:

«1. El funcionario que justifique estar obligado a cambiar de residencia para cumplir lo dispuesto en el artículo 20 del Estatuto tendrá derecho, durante el periodo que se establece en el apartado 2 del presente artículo, a una indemnización diaria [...].

2. La duración de la concesión de estas indemnizaciones diarias será la siguiente:

[...]

b) para los funcionarios con derecho a la asignación familiar: 180 días [...]

[...]

En ningún caso, serán concedidas indemnizaciones diarias a partir de la fecha en que el funcionario haya realizado su traslado con el fin de cumplir las obligaciones del artículo 20 del Estatuto.»

6 El artículo 85 del Estatuto, en su versión vigente en el momento de la percepción por el demandante de las indemnizaciones diarias controvertidas, disponía que:

«Las cantidades percibidas en exceso darán lugar a su devolución cuando el beneficiario haya tenido conocimiento de la irregularidad del pago o cuando ésta sea tan evidente que no haya podido dejar de advertirla.»

- 7 En su redacción aplicable en el momento de la adopción de la nota de 6 de julio de 2012, dicho artículo 85 incluía un segundo párrafo con la siguiente redacción:

«La devolución deberá solicitarse, a más tardar, al término de un plazo de cinco años a contar desde la fecha en que se haya abonado la cantidad. Este plazo no será oponible a la [AFPN] cuando ésta pueda demostrar que el interesado ha inducido deliberadamente a error a la Administración con vistas a obtener el pago de la cantidad considerada.»

Hechos que originaron el litigio

- 8 El demandante entró al servicio de la Comisión en 1986 y continuó el ejercicio de sus funciones al servicio de las Comunidades Europeas en el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo (Luxemburgo) a partir del 1 de septiembre de 1990. Posteriormente fue transferido, con efectos desde el 1 de septiembre de 1997, a la Unidad «Gestión de Ingresos» de la Dirección General (DG) «Presupuesto» de la Comisión Europea en Bruselas (Bélgica). Después, el demandante fue transferido a la sección «Finanzas y contratos» de la delegación de la Comisión ante la República Federativa de Brasil en 2002 y, a partir de 2007, ejerció de nuevo sus funciones de administrador (AD) de grado AD 13 en la DG «Presupuesto» en Bruselas.
- 9 El 9 de julio de 1997, el demandante firmó un contrato de alquiler relativo a un apartamento no amueblado, provisto de cinco habitaciones y situado en Etterbeek (Bélgica) (en lo sucesivo, «apartamento de Bruselas»). Este contrato de alquiler se celebró por un plazo de nueve años con efectos a partir del 1 de agosto de 1997. Resulta de los términos de este contrato, en particular, de la cláusula 13, relativa al «uso del bien», y de la cláusula 14, relativa a la «designación de domicilio — estado civil», que el arrendatario, en el caso de autos el demandante, declaraba alquilar este bien para usarlo como simple vivienda en calidad de residencia principal y designaba el apartamento como domicilio durante toda la duración del contrato de alquiler.
- 10 Por otra parte, con efectos a partir del 1 de agosto de 1997, el demandante alquiló la casa que poseía en Schuttrange (Luxemburgo) y que anteriormente ocupaba con su familia (en lo sucesivo, «casa de Luxemburgo») mediante un contrato celebrado el 11 de julio de 1997 con una pareja de inquilinos.
- 11 El 1 de septiembre de 1997, el demandante declaró, en el formulario general relativo a la determinación de sus derechos estatutarios, que su nueva dirección en su lugar de destino se encontraba en su apartamento de Bruselas. En dicho formulario declaró igualmente a la administración que su esposa y sus cuatro hijos seguían residiendo en Luxemburgo, a saber, en su casa de Luxemburgo.
- 12 Sin embargo, en el formulario relativo a la indemnización por gastos de instalación prevista en el artículo 5 del anexo VII del Estatuto, formulario que, en aquella época, se utilizaba también por la administración para determinar el derecho a la indemnización diaria, el demandante declaró, el 9 de septiembre de 1997, que había establecido su domicilio en Bruselas, junto con su familia. En este contexto declaró también tener conocimiento de la normativa aplicable, es decir, del artículo 5 del anexo VII del Estatuto.
- 13 En apoyo de esta solicitud, el demandante aportó una copia del contrato de alquiler de su apartamento de Bruselas, y no aportó la solicitud del permiso de residencia para los miembros de su familia. Así, la AFPN sólo abonó, en cumplimiento del artículo 5, apartado 4, del anexo VII, del Estatuto, la mitad de la indemnización por gastos de instalación, esto es, un mes de sueldo base.

- 14 Como resultado de una solicitud presentada el 16 de marzo de 1998, a la cual había adjuntado una copia de la solicitud de permiso de residencia presentada en Bélgica a favor de su esposa y de sus hijos, que evidenciaba la instalación de su familia en su nuevo lugar de destino, le fue abonada la segunda mitad de la indemnización por gastos de instalación en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5, apartado 4, del anexo VII, del Estatuto.
- 15 Por otra parte, ese mismo 16 de marzo de 1998, el demandante solicitó y obtuvo el reembolso de los gastos relativos a su mudanza al aportar una factura, emitida el 15 de marzo de 1998 por una empresa de mudanzas luxemburguesa. Según lo manifestado por la empresa luxemburguesa, la mudanza del demandante de Luxemburgo a Bruselas se produjo el 2 de marzo de 1998. A este respecto, el demandante declaró, en el formulario relativo al «pago de los gastos de mudanza» que había «transferido con los miembros de su familia su domicilio de Luxemburgo a su lugar de destino [...] el 2 de marzo de 1998».
- 16 Además de los dos meses de sueldo base en concepto de indemnización de gastos de instalación que fueron abonados en dos plazos y el reembolso de los gastos relativos a su mudanza, el demandante obtuvo igualmente el pago de una indemnización diaria con arreglo al artículo 10 del anexo VII del Estatuto, durante el período máximo de 180 días posteriores a su nueva entrada en funciones en la Comisión (en lo sucesivo, «indemnización diaria controvertida»), esto es desde el 1 de septiembre de 1997 hasta el 1 de marzo de 1998, ya que la administración consideró a este respecto que su familia sólo se unió a él en su nuevo lugar de destino a partir del 2 de marzo de 1998, fecha que el demandante había indicado en el formulario relativo al «pago de los gastos de mudanza».
- 17 El 19 de julio de 2007, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) recibió, a través de la DG «Relaciones Exteriores» una carta dirigida a dicha Dirección General por un miembro del Parlamento Europeo. Dicha carta iba acompañada de declaraciones y de numerosos documentos proporcionados, en concreto, por la ex esposa del demandante. La OLAF abrió una investigación relativa, en particular, a la indemnización diaria controvertida y a ciertos gastos médicos que fueron reembolsados por el régimen común del seguro de enfermedad de las instituciones europeas (en lo sucesivo, «RCSE»).
- 18 La investigación de la OLAF incluía igualmente otros elementos de acusación provenientes de la ex esposa del demandante, pero que no son objeto del presente asunto.
- 19 El demandante fue informado por la OLAF de la apertura de una investigación interna y, en ese contexto, fue oído por dicha oficina el 28 de marzo de 2008 y el 6 de mayo de 2010, en concreto sobre la fecha de su traslado efectivo de Luxemburgo a Bruselas, sobre la escolarización de sus hijos en Bruselas a partir del curso escolar 1997/1998, así como sobre la factura fechada el 15 de marzo de 1998, relativa a la mudanza. Con tal ocasión el demandante declaró en particular que el traslado de sus muebles y enseres personales que supuestamente habían permanecido en Luxemburgo se produjo en marzo de 1998 «para poder beneficiarse así de buena fe [...] de la indemnización diaria».
- 20 El 30 de marzo de 2012, la OLAF notificó al demandante la conclusión de las investigaciones. Por otra parte, el mismo día, esa oficina notificó a la Comisión sus recomendaciones y el informe final de su investigación interna (en lo sucesivo, «informe de la OLAF»). En el apartado de dicho informe titulado «Conclusiones y recomendaciones», la OLAF concluía que el demandante había incumplido sus obligaciones como funcionario al quedar demostrado que, con el fin de percibir la indemnización diaria prevista en el artículo 10 del anexo VII del Estatuto, había hecho creer artificialmente que su traslado de Luxemburgo a Bruselas, que se produjo realmente en agosto de 1997, se había producido en marzo de 1998.
- 21 La OLAF indicaba, a este respecto, que era también probable que, con el fin de hacer más creíble su declaración, el demandante hubiera pedido y obtenido una factura fechada posteriormente por parte de la empresa de mudanzas. Sobre esta base, la OLAF recomendaba a la AFPN proceder a la recuperación del importe de 7 902 euros correspondiente, por una parte, a la indemnización diaria

percibida indebidamente desde el 1 de septiembre de 1997 hasta el 1 de marzo de 1998, es decir, en aquel momento 223 080 francos belgas (5 530 euros) así como, por otra parte, la recuperación de 2 372 euros correspondientes al reembolso de unas monturas de gafas que carecían de cristales correctores. Dicha recomendación aconsejaba igualmente llevar a cabo una auditoria de las solicitudes de reembolso de los gastos médicos efectuados por el demandante durante el período 2002/2007, cuando se encontraba en funciones en la delegación de la Comisión en Brasil.

- 22 Mediante la nota de 6 de julio de 2012 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), la Comisión informó al demandante de que, habida cuenta de la recomendación de la OLAF, debía recuperar el importe de 7 902 euros. Un primer importe de 5 530 euros debía ser retenido de su sueldo base del mes de junio de 2012 así como 3 822,80 euros, correspondientes a intereses sobre dicha cantidad, que serían retenidos de su sueldo base del mes de julio de 2012, pero que finalmente fueron retenidos en el mes de octubre siguiente. Un segundo importe de 2 372 euros correspondiente a reembolsos indebidos de gastos médicos iba a ser retenido de su sueldo base de agosto de 2012 así como 699,20 euros en concepto de intereses sobre dicho importe.
- 23 El 12 de septiembre de 2012, el demandante presentó, conforme al artículo 90, apartado 2, del Estatuto, una reclamación mediante la que solicitaba a la AFPN que anulase la nota de 6 de julio de 2012 y las retenciones practicadas sobre su sueldo de los meses de junio a septiembre de 2012, así como la nota de 10 de julio de 2012 de la Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales (PMO) mediante la que se solicitaba que se retuviesen 3 071,20 euros de su sueldo del mes de agosto de 2012 y la nota de 20 de julio de 2012 del PMO que preveía la retención de intereses por importe de 3 822,80 euros del sueldo de octubre de 2012. En lo que respecta, en particular, a la indemnización diaria controvertida, el demandante alegaba que actuó de buena fe al pensar que el derecho a dicha indemnización existía mientras no se realizara completa y efectivamente el traslado de su mobiliario y enseres personales. En otro orden de cosas, según el demandante, «no puede apreciarse en [él] ninguna intención maliciosa» dado que «la normativa sobre este aspecto —que [le había] sido expuesta de una forma que no comprend[ía]— [era], según él, muy técnica y de comprensión compleja». Por otra parte, el demandante alegaba que, dado que él no había inducido deliberadamente a error a la administración, el plazo de prescripción de cinco años previsto en el artículo 85 del Estatuto era oponible a la AFPN.
- 24 Mediante decisión de 17 de diciembre de 2012, la AFPN declaró, en lo que respecta al apartado de la reclamación relativo al reembolso de gastos médicos, que no estaba en posición de acreditar que el demandante la hubiera inducido a error deliberadamente con el fin de disfrutar del reembolso de monturas desprovistas de cristales correctores. Así, a este respecto, la AFPN decidió, en cumplimiento del artículo 85, párrafo segundo, primera frase, del Estatuto, renunciar a reclamar la devolución de las cantidades indebidamente pagadas en relación con dichos gastos médicos. Por el contrario, en lo que atañe a la indemnización diaria controvertida, consideró que el demandante la había inducido deliberadamente a error de modo que, conforme a la segunda frase del artículo 85, párrafo segundo, del Estatuto, el plazo de prescripción de cinco años no era oponible. Considerando, por otra parte, que el demandante se había trasladado a Bruselas con su familia ya en agosto de 1997 y no reunía, por tanto, los requisitos para disfrutar de dicha indemnización, la AFPN desestimó su reclamación a este respecto.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 25 El demandante solicita, esencialmente, al Tribunal que:
- Anule la nota de 6 de julio de 2012.

- Anule las retenciones practicadas sobre su sueldo a lo largo de los meses de junio de 2012 (5 530 euros), agosto de 2012 (1 535,60 euros), septiembre de 2012 (1 535,60 euros) y octubre de 2012 (3 822,80 euros) y, si procede, cualquier otra que debiera producirse en ejecución de la decisión impugnada.
- Anule la nota de 10 de julio de 2012 de la PMO.
- Anule la nota de 20 de julio de la PMO.
- Anule parcialmente la decisión desestimatoria de la reclamación por cuanto desestima la reclamación del demandante con respecto a la indemnización diaria y a los intereses de demora controvertidos.
- Condene a la demandada al pago de los intereses de demora, a contar desde el mes de junio de 2012 sobre 5 530 euros, desde agosto de 2012 sobre un primer importe de 1 535,60 euros, desde septiembre de 2012 sobre 1 535,60 euros adicionales y desde octubre de 2012 sobre 3 822,80 euros, y ello hasta el momento en que dichas sumas le sean devueltas, en el bien entendido de que hasta el importe de 3 071,20 euros que fue devuelto con el pago del sueldo correspondiente a enero de 2013, no proceden intereses de demora a partir de dicha devolución.
- Condene a la Comisión al pago de todas las costas.

26 La Comisión solicita al Tribunal que:

- Desestime el recurso por infundado.
- Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

1. Sobre el objeto del recurso

27 A título preliminar, el Tribunal declara que, en la medida en que la AFPN estimó parcialmente su reclamación en lo relativo al reembolso de gastos médicos y que el demandante obtuvo, en enero de 2013, la devolución de las cantidades que fueron retenidas de sus sueldos de los meses de agosto y septiembre de 2012 relativas a dichos gastos médicos, las pretensiones del recurso relativas a dichos gastos médicos carecen de objeto, tal y como, por otra parte, confirmó el demandante durante la vista.

2. Sobre las pretensiones de anulación

28 En lo que respecta a las pretensiones de anulación, conviene destacar que éstas se dirigen esencialmente, en lo que respecta a la indemnización diaria controvertida, contra la nota de 6 de julio de 2012, las retenciones sobre los sueldos efectuadas por dicho concepto en junio, agosto, septiembre y octubre de 2012 y contra la decisión desestimatoria de la reclamación.

29 A este respecto, conforme al principio de economía procesal, el juez puede decidir que no procede resolver específicamente sobre las pretensiones dirigidas contra la decisión relativa a la desestimación de la reclamación cuando aprecie que éstas carecen de contenido autónomo y se confunden, en realidad, con aquellas dirigidas contra la decisión contra la que la reclamación fue presentada. Puede, en particular, ser así cuando aprecie que la decisión desestimatoria de la reclamación, en su caso porque sea implícita, confirma simplemente la decisión objeto de la reclamación y que, por tanto, la

anulación de aquélla no produciría sobre la situación jurídica de la persona interesada ningún efecto distinto del que resulta de la anulación de ésta (sentencia Adjemian y otros/Comisión, T-325/09 P, EU:T:2011:506, apartado 33, y la jurisprudencia citada).

- 30 Sin embargo, en el presente asunto, en la medida en que, por una parte, las retenciones sobre los sueldos fueron realizadas en ejecución de la nota de 6 de julio de 2012 y, por otra parte, la decisión desestimatoria de la reclamación contiene un reexamen de la situación del demandante, en función de nuevos elementos jurídicos, procede considerar que las pretensiones de anulación se dirigen contra la nota de 6 de julio de 2012 y la resolución desestimatoria de la reclamación.
- 31 El Tribunal estima que, en apoyo de sus pretensiones de anulación, el demandante plantea en definitiva cuatro motivos basados, respectivamente, en el incumplimiento de la obligación de motivación, tal y como la establece el artículo 25, párrafo segundo, del Estatuto, en la infracción del artículo 10 del anexo VII del Estatuto, en la infracción del artículo 85 del Estatuto y la vulneración del principio de respeto de un plazo razonable en el ejercicio de la reclamación de lo indebidamente pagado y en la vulneración de los principios de confianza legítima y de buena administración.

Sobre el primer motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

- 32 El demandante reprocha a la Comisión no haberle comunicado el contenido del informe de la OLAF, ni en el momento de la adopción de la nota de 6 de julio de 2012 ni durante la tramitación de la reclamación. Según el demandante, la Comisión se limitó a una remisión al contenido de ese informe en la nota de 6 de julio de 2012 y en su decisión desestimatoria de la reclamación, sin proporcionar siquiera al demandante los elementos de fondo en los que se basó la decisión adoptada. Así, dado que, según él, no ha estado en situación de tomar conocimiento en tiempo y forma del contenido de dicho informe, que sirvió de base a la adopción de las resoluciones de recuperación de la indemnización diaria controvertida, la nota de 6 de julio de 2012 y la resolución desestimatoria de la reclamación adolecen de falta de motivación.
- 33 La Comisión, aun admitiendo que el informe de la OLAF no fue comunicado al demandante hasta el 1 de febrero de 2013, alega que la nota de 6 de julio de 2012 se adoptó en un contexto conocido sobradamente por el demandante, en particular, como resultado de sus dos declaraciones ante la OLAF. Los argumentos jurídicos planteados por el demandante en su reclamación, en particular, el hecho de que había actuado de buena fe y de que le correspondía la indemnización mientras no se hubiera completado efectivamente el traslado de su mobiliario y enseres personales, acreditan su comprensión de los elementos en los que se basa la resolución de la AFPN. En cualquier caso, la Comisión proporcionó una motivación adecuada en la fase de resolución de la reclamación, motivación que, por otra parte, debería coincidir con la recogida en la nota de 6 de julio de 2012 contra la que se presentó dicha reclamación.
- 34 A este respecto, el Tribunal recuerda que la exigencia planteada por el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, recogida igualmente en el artículo 25, párrafo segundo, del Estatuto, tiene como objetivo permitir al Tribunal ejercer su control sobre la legalidad de las decisiones lesivas y proporcionar a los interesados una indicación suficiente para saber si dichas decisiones están bien fundadas o si adolecen de un vicio que permita cuestionar su legalidad. Resulta de ello que la motivación debe, en principio, comunicarse al interesado al mismo tiempo que la decisión lesiva (véanse las sentencias Michel/Parlamento, 195/80, EU:C:1981:284, apartado 22; Neirinck/Comisión, C-17/07 P, EU:C:2008:134, apartado 50, y Tzirani/Comisión, F-46/11, EU:F:2013:115, apartados 138 a 140).

- 35 Ciertamente, el Tribunal considera que la nota de 6 de julio de 2012 proporciona pocos elementos de motivación, ya que remite a las recomendaciones de la OLAF de 30 de marzo de 2012 para justificar la recuperación de la indemnización diaria controvertida y que, a falta de una comunicación previa del contenido del informe de la OLAF al demandante, dicha nota tenía por tanto una motivación relativamente sucinta.
- 36 Sin embargo, por una parte, la AFPN proporcionó una motivación adecuada en la decisión desestimatoria de la reclamación. Pues bien, esta decisión confirma la nota de 6 de julio de 2012 precisando los motivos en los que se basa ésta. En tal caso, la legalidad del acto lesivo inicial debe examinarse tomando en consideración la motivación que figura en la decisión desestimatoria de la reclamación, por considerarse que esta motivación coincide con dicho acto (sentencia Infante Garcia-Consuegra/Comisión, F-10/12, EU:F:2013:38, apartado 14, y jurisprudencia citada).
- 37 Por otra parte, y en cualquier caso, una decisión está suficientemente motivada desde el momento en que, como en el presente asunto, el acto que es objeto de recurso se produjo en un contexto conocido por el funcionario en cuestión, como resulta de las diferentes declaraciones del demandante ante la OLAF, y que le permite comprender el alcance de la medida adoptada contra él (sentencia Hecq/Comisión, C-116/88 y C-149/88, EU:C:1990:98, apartado 26; auto Marcuccio/Comisión, F-118/11, EU:F:2014:23, apartado 73).
- 38 El Tribunal considera, además, que el carácter elaborado de la reclamación del demandante reflejaba su comprensión de las razones por las que la Comisión decidió, mediante su nota de 6 de julio de 2012, proceder a la recuperación de la indemnización diaria controvertida. Por tanto, no puede pretender no haber comprendido los motivos subyacentes a dicha decisión de la AFPN. Además, el hecho de que no haya recibido el informe de la OLAF hasta el 1 de febrero de 2013 no desvirtúa el hecho de que el demandante comprendió, al tomar conocimiento de la nota de 6 de julio de 2012, las razones por las que su institución procedía a las recuperaciones que son objeto del presente litigio.
- 39 Por tanto, procede desestimar por infundado el primer motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 10 del anexo VII del Estatuto

- 40 En apoyo de este motivo, el demandante alega esencialmente que la indemnización diaria controvertida le correspondía hasta que procediera al traslado efectivo y definitivo de la totalidad de su mobiliario y enseres personales desde Luxemburgo a su nuevo lugar de destino. Así, sostiene que el hecho de que su esposa y sus hijos se hubieran trasladado al apartamento de Bruselas, alquilado desde el mes de septiembre de 1997, y el hecho de que sus hijos hubieran sido escolarizados en Bruselas desde el inicio del curso escolar 1997/1998 no son suficientes para privarle de su derecho a la indemnización diaria prevista en el artículo 10 del anexo VII del Estatuto.
- 41 El demandante alega que, en efecto, al no haber llevado a cabo el traslado efectivo de su mobiliario y enseres personales, el demandante considera que la AFPN no puede imputarle una voluntad preestablecida de otorgar un carácter definitivo a su traslado a su apartamento de Bruselas ya que este último constituía, por el contrario, hasta el 2 de marzo de 1998, una vivienda provisional, con un nivel de confort precario, puesto que disponía solamente de algunos muebles de primera necesidad, como colchones, mesas y sillas, y que, durante el período cubierto por la indemnización diaria, aprovechaba las idas y venidas que hacía a Luxemburgo a fin de resolver problemas relacionados con el alquiler de su casa de Luxemburgo para llevar progresivamente en coche algunas cajas de cartón a su nuevo lugar de destino. Por otra parte, incluso si la jurisprudencia elaborada sobre el artículo 10 del anexo VII del Estatuto parece condicionar la concesión de la indemnización diaria a la exigencia de que el beneficiario deba mantener provisionalmente dos residencias, el demandante alega que el hecho de

que no conservara su residencia anterior en Luxemburgo no constituía un obstáculo para la concesión, en su caso, de la indemnización diaria controvertida. Por último, según el demandante, la AFPN incurrió en manifiestos errores de apreciación.

- 42 A este respecto, el Tribunal recuerda que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 71 del Estatuto que prevé, en particular, que el funcionario tendrá derecho al reembolso de los gastos soportados con ocasión de su incorporación al servicio, traslado de residencia, o cese en el servicio, el artículo 10, apartado 1, del anexo VII del Estatuto prevé la concesión de dicha indemnización diaria al «funcionario que justifique estar obligado a cambiar de residencia para cumplir lo dispuesto en el artículo 20 del Estatuto». Este último artículo obliga al funcionario a residir en la localidad de su destino o a una distancia de la misma que no entorpezca el ejercicio de sus funciones (sentencia Benzler/Comisión, T-63/91, EU:T:1992:88, apartado 19).
- 43 Ahora bien, en una situación como la del demandante, la indemnización diaria tiene por objeto esencialmente compensar los gastos y los inconvenientes causados por la necesidad de desplazarse e instalarse provisionalmente en su nuevo lugar de destino. Dicha finalidad ha sido puesta de manifiesto de forma constante por la jurisprudencia aplicable en el momento de los hechos (véase, en particular, la sentencia Mouzourakis/Parlamento, 280/85, EU:C:1987:66, apartado 9; sentencia Benzler/Comisión, EU:T:1992:88, apartado 20; sentencia Baniel-Kubinova y otros/Parlamento, F-131/07, EU:F:2008:159, apartado 17).
- 44 Así, la concesión de la indemnización diaria está sometida a dos requisitos, a saber, por una parte, al requisito de que el interesado haya cambiado de residencia para cumplir con las obligaciones derivadas del artículo 20 del Estatuto y, por otra parte, al requisito de que haya soportado gastos o inconvenientes ocasionados por la necesidad de desplazarse o instalarse provisionalmente en su lugar de destino. Dichos requisitos son acumulativos, no pudiendo, en particular, concederse la indemnización al funcionario que no justifique haber soportado tales gastos o inconvenientes (véase la sentencia Infante Garcia-Consuegra/Comisión, EU:F:2013:38, apartado 29, y la jurisprudencia citada).
- 45 Por otra parte, ya se ha declarado también que la concesión de la indemnización diaria permite, en particular, a los beneficiarios encontrar un alojamiento conforme a sus necesidades en su lugar de destino y a resolver la situación en lo que respecta a su residencia anterior, por ejemplo, alquilándola o subarrendándola (auto Collins/Comité de las Regiones, T-132/97, EU:T:1998:193, apartado 43).
- 46 Si bien es cierto que el derecho a la indemnización diaria nace antes incluso de que el interesado haya trasladado su residencia a su lugar de destino o nuevo lugar de destino (sentencia Baniel-Kubinova y otros/Parlamento, EU:F:2008:159, apartado 24), el artículo 10, apartado 2, párrafo tercero, del anexo VII del Estatuto prevé sin embargo que en ningún caso será concedida dicha indemnización a partir de la fecha en la que el funcionario hubiera realizado su traslado con el fin de cumplir las obligaciones del artículo 20 del Estatuto.
- 47 Así, la fecha del traslado constituye una fecha límite que pone fin automáticamente a la concesión de la indemnización diaria. Sin embargo, este motivo de caducidad del derecho a dicha indemnización no menoscaba el hecho de que, para poder disfrutar de ella, el interesado debe cumplir, por lo menos, los dos requisitos recordados en el apartado 44 de la presente sentencia. Dicho de otro modo, si bien el legislador consideró que, a partir de la fecha del traslado, el interesado no soporta gastos o inconvenientes ocasionados por la necesidad de desplazarse o de instalarse provisionalmente en su lugar de destino, no es menos cierto que puede considerarse que el segundo requisito recordado en dicho apartado 44 no se cumple o ha dejado de cumplirse, incluso sin un traslado efectivo del conjunto del mobiliario y enseres personales del interesado.
- 48 En el presente asunto, el Tribunal observa que el demandante alquiló su casa de Luxemburgo a partir del 1 de agosto de 1997 y que no justifica haber mantenido otra vivienda en Luxemburgo. Además, tampoco pretende haber seguido viviendo en dicho Estado miembro ya que, por el contrario, indicó, en

particular, en su demanda y durante la vista, que se instaló en Bruselas a partir del 1 de septiembre de 1997 y que no conservó su residencia anterior. El único matiz que aporta a este respecto es que, por una parte, «él mismo» no se había instalado «definitivamente» a dicha fecha. Por otra parte, según el demandante, dejó efectos personales y mobiliario en el garaje de su casa de Luxemburgo que llevaba progresivamente en función de sus viajes a Luxemburgo para resolver los problemas vinculados al alquiler de dicha casa, como los problemas con la calefacción.

- 49 En otro orden de cosas, en lo que respecta a los miembros de su familia, reconoce que se instalaron en el apartamento alquilado de Bruselas desde el mes de agosto de 1997 y que sus hijos fueron escolarizados en Bruselas a partir del curso escolar 1997/1998. Durante la vista, el demandante alegó a este respecto que debía distinguirse entre el hecho de designar domicilio o residir en Bruselas y el hecho de transferir su residencia a su nuevo lugar de destino. En realidad, y junto con su familia, estableció su domicilio en Bruselas a partir del mes de agosto de 1997. Sin embargo, alega que, a falta de un traslado efectivo de la totalidad de su mobiliario y enseres personales, debería considerarse que no había trasladado aún su residencia.
- 50 A este respecto, el Tribunal considera que, a la vista de la jurisprudencia (sentencia Ineichen/Comisión, T-293/01, EU:T:2003:55, apartado 64, y jurisprudencia citada), todos esos elementos indican, por el contrario, que el demandante había desplazado el centro de sus intereses a su nuevo lugar de destino desde el 1 de septiembre de 1997 y había querido conferir a éste un carácter estable y permanente.
- 51 Así, el demandante no conservó su residencia anterior y no declaró otros gastos vinculados a una supuesta situación de precariedad. Por ello, habida cuenta de la redacción del artículo 10 del anexo VII del Estatuto en su redacción vigente *ratione temporis*, tal y como ha sido interpretado por la jurisprudencia, la concesión de la indemnización diaria al demandante carecía de justificación por esa razón (véase la sentencia Lozano Palacios/Comisión, T-33/95, EU:T:1996:196, apartado 55, y la jurisprudencia citada).
- 52 La única alegación invocada por el demandante mediante la que pretende demostrar que el traslado a Bruselas de sus intereses personales y familiares no había finalizado en el momento de su toma de funciones, esto es, el 1 de septiembre de 1997, es el hecho de que, según sus palabras, la totalidad de su mobiliario y enseres personales no había sido trasladado todavía a su nuevo lugar de destino, de forma que no podía considerarse que había trasladado su residencia.
- 53 Ahora bien, a este respecto, el demandante admite que el apartamento de Bruselas, dotado de cinco habitaciones, fue equipado con mobiliario de primera necesidad, tales como mesas, colchones y ropa de cama. Por tanto, había transferido su residencia a su nuevo lugar de destino a partir del 1 de septiembre de 1997. Por otra parte, el demandante no indica en absoluto qué equipamiento, que supuestamente había quedado en Luxemburgo, le habría sido necesario a él y a su familia para poder considerar que había completado su instalación en su nuevo lugar de destino.
- 54 El Tribunal considera que el único elemento que permite acreditar la verosimilitud de un traslado de una parte del mobiliario y enseres personales del demandante de Luxemburgo a Bruselas es, en definitiva, un acuse de recibo en buen estado del mobiliario y efectos personales así como una factura, ambos fechados formalmente el 15 de marzo de 1998, el primero de los cuales señala que el traslado se habría realizado el día 2 de marzo anterior desde la casa de Luxemburgo, cuya dirección se precisaba, hacia Bruselas, sin mencionar una dirección específica.
- 55 Sin embargo, sobre la base del conjunto de pruebas obrantes en autos, resulta que, independientemente de si un traslado de ciertos muebles, que supuestamente quedaron en Luxemburgo, tuvo efectivamente lugar el día 2 de marzo de 1998, la Comisión ha podido acreditar válidamente que, en cualquier caso, el 1 de septiembre de 1997, el demandante ya había trasladado el

centro de sus intereses de forma duradera y permanente hacia su nuevo lugar de destino y, por tanto, se había instalado de forma definitiva a los efectos del artículo 10 del anexo VII del Estatuto. Por esta razón, había dejado de cumplir el segundo requisito recordado en el apartado 44 de esta sentencia.

- 56 Del conjunto de consideraciones precedentes se desprende que debe desestimarse el segundo motivo por infundado.

Sobre el tercer motivo, basado en la infracción del artículo 85 del Estatuto

- 57 A la vista de los escritos del demandante, el tercer motivo se compone, esencialmente, de dos partes, relativas, respectivamente, a la inexistencia de intención, por parte del demandante, de inducir a la administración a error, en el sentido del artículo 85 del Estatuto, y a la aplicación errónea del concepto de plazo razonable en el ejercicio de la acción de reclamación de las cantidades percibidas indebidamente.

Sobre la primera parte, relativa a la inexistencia de intención, por parte del demandante, de inducir a error a la administración, en el sentido del artículo 85 del Estatuto

- 58 El demandante alega que, al tomar la decisión de recuperar la indemnización diaria controvertida, la AFPN infringió lo dispuesto en el artículo 85 del Estatuto. En efecto, sostiene que no había inducido a error a la administración deliberadamente ni tuvo tal intención. Por ello, conforme al artículo 85, párrafo segundo, primera frase, del Estatuto, la AFPN sólo podía recuperar la indemnización diaria controvertida durante el período de los cinco años posteriores al pago de dicha indemnización. El demandante destaca en particular que el mero hecho de inducir a error a la administración por accidente no es suficiente, ya que sería necesaria una intención real de engañarla, que no existe en el presente asunto.
- 59 La Comisión sostiene, por su parte, que el demandante la indujo deliberadamente a error sobre la fecha de su instalación en su nuevo lugar de destino. En efecto, al escindir artificialmente su solicitud de indemnización de gastos de instalación en dos solicitudes distintas, el demandante le habría hecho creer que su familia no estaba todavía instalada en el apartamento de Bruselas con el fin de percibir, en virtud del artículo 5, apartado 4, del anexo VII del Estatuto, la mitad de dicha indemnización. Después, al solicitar, tras el supuesto traslado de su mobiliario y efectos personales de Luxemburgo a Bruselas el 2 de marzo de 1998, el pago de la segunda mitad de esta indemnización, el demandante indicó, aportando una solicitud de permisos de residencia para los miembros de su familia, que fue sólo a partir de dicha fecha cuando su familia se unió a él en su lugar de destino, afirmación contradicha por el propio demandante. La Comisión destaca, además, que el demandante aportó la factura fechada posteriormente, al 15 de marzo de 1998, con el fin de regularizar, en apariencia, el pago de la indemnización diaria por la duración máxima de 180 días prevista en el artículo 10 del anexo VII del Estatuto.
- 60 Con carácter previo, el Tribunal destaca que el párrafo segundo del artículo 85 del Estatuto, introducido con posterioridad a la fecha en la que se produjeron los hechos, es aplicable en el caso de autos, en la medida en que la persecución de la irregularidad en cuestión fue realizada después de la entrada en vigor de esta nueva disposición (véase, por analogía, en lo que respecta a la persecución de irregularidades lesivas para los intereses financieros de la Unión, la sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, apartados 29 y 34). Además, en el presente asunto, la Comisión aplicó esta nueva norma, ya que aceptó renunciar a reclamar el reembolso indebido de los gastos médicos ya que, contrariamente a lo que exige esta norma, no estaba en posición de acreditar que el demandante la había inducido deliberadamente a error por dichos gastos.

- 61 El Tribunal recuerda, a continuación, que, en cumplimiento del artículo 85, párrafo primero, del Estatuto, para que pueda solicitarse la devolución de una cantidad percibida indebidamente, es necesario demostrar que el beneficiario tenía un conocimiento efectivo del carácter irregular del pago o que la irregularidad era tan evidente que el beneficiario no podía dejar de advertirla (sentencia Berghmans/Comisión, 142/78, EU:C:1979:233, apartado 9; sentencia Ritto/Comisión, F-18/08, EU:F:2008:110, apartado 29).
- 62 A este respecto, resulta de las consideraciones anteriores, según las cuales el demandante se instaló definitivamente en su nuevo lugar de destino a partir del 1 de septiembre de 1997, que, en dicha situación, conforme al artículo 10 del anexo VII del Estatuto, no debía abonársele ninguna indemnización diaria, extremo que no podía ignorar, ya que, según la jurisprudencia, cualquier funcionario normalmente diligente debe conocer el Estatuto (sentencia Connolly/Comisión, T-34/96 y T-163/96, EU:T:1999:102, apartado 168; sentencia CR/Parlamento, F-128/12, EU:F:2014:38, apartado 45; véase, por otra parte, en lo que respecta a una indemnización de expatriación, la sentencia Gouvras/Comisión, T-180/02 y T-113/03, EU:T:2004:238, apartado 111).
- 63 En lo que respecta a la argumentación del demandante dirigida a demostrar que las disposiciones del artículo 10 del anexo VII del Estatuto son de una complejidad «manifiesta», que la irregularidad no era tan evidente, puesto que no fue advertida por la administración y que el demandante no es un experto en Derecho de la función pública, el Tribunal sólo puede observar que, habida cuenta del grupo de funciones al que pertenece, de su elevado grado, de su gran antigüedad y de su sustancial experiencia, tanto en materia presupuestaria como en materia de cambios de destino, el demandante, muy conocedor de la materia, no puede pretender razonablemente que dicha normativa le pareciera compleja y que no estaba en posición de llevar a cabo las comprobaciones que se imponían. Por otra parte, una administración encargada de realizar el pago de miles de salarios y de prestaciones de todo tipo no puede ser comparada al propio funcionario, que tiene un interés personal en verificar los pagos que se le hacen mensualmente (véase, en este sentido, la sentencia F/Comisión, T-324/04, EU:T:2007:140, apartados 144 y 145 y la jurisprudencia citada).
- 64 Por tanto, en el caso de autos se reunían los requisitos del artículo 85, párrafo primero, del Estatuto, que permiten la devolución de las cantidades percibidas indebidamente.
- 65 En lo que respecta a los requisitos para la devolución de las cantidades percibidas indebidamente, el artículo 85, párrafo segundo, primera frase, del Estatuto, establece que la solicitud de devolución debe producirse, en principio, a más tardar al término de un plazo de cinco años a contar desde la fecha en que se haya abonado la cantidad. Así, tratándose de la indemnización diaria controvertida pagada mensualmente, su devolución debía producirse en principio dentro de los cinco años siguientes a los pagos en cuestión. Sin embargo, resulta de la segunda frase de dicho artículo 85, párrafo segundo, en la que se basa la Comisión, que dicho plazo de cinco años no es oponible a la AFPN cuando ésta pueda demostrar que el interesado le indujo deliberadamente a error con vistas a obtener el pago de la cantidad considerada.
- 66 A este respecto, cabe recordar que, con carácter general, el objetivo perseguido por el artículo 85 del Estatuto es el de proteger los intereses financieros de la Unión Europea en el contexto específico de las relaciones entre las instituciones de la Unión y sus funcionarios, es decir, las personas que están vinculadas a las instituciones por el deber de lealtad específico, actualmente recordado formalmente en el artículo 11 del Estatuto, que obliga, en particular, al funcionario a regir su conducta teniendo «como única guía el interés de la Unión» y a realizar las tareas que le sean encomendadas «cumpliendo con su deber de lealtad hacia la Unión» (sentencia CR/Parlamento, EU:F:2014:38, apartado 61).
- 67 En lo que respecta al párrafo segundo del artículo 85 del Estatuto, las dos frases que contiene distinguen dos situaciones. En efecto, la primera frase se refiere a la hipótesis en la que el agente se benefició indebidamente de un pago aun cuando hubiera proporcionado a su administración los

elementos que permitirían a esta última detectar el carácter indebido de dicho pago. En tal situación, en la que la AFPN sólo ha sido inducida potencialmente a error de forma fortuita, el legislador de la Unión consideró que, al término del plazo de los cinco años posteriores al pago, la AFPN ya no puede reclamar la devolución de la cantidad percibida indebidamente. Por el contrario, la segunda frase se refiere a la situación en la que el agente, en una actuación tendente a beneficiarse indebidamente de un pago, induce deliberadamente a error a la AFPN, bien omitiendo proporcionar todos los datos relativos a su situación personal, bien omitiendo poner en su conocimiento los cambios producidos en su situación personal, bien incluso llevando a cabo actuaciones para hacer más difícil la detección, por parte de la AFPN, del carácter indebido del pago del que se benefició, incluyendo la entrega de informaciones erróneas o inexactas.

- 68 Es a la luz de estas consideraciones que debe examinarse si, en el presente asunto, la Comisión estaba en condiciones de probar que el demandante la indujo deliberadamente a error, a los efectos del artículo 85, párrafo segundo, segunda frase, del Estatuto, con el fin de obtener la indemnización diaria controvertida.
- 69 A este respecto, debe destacarse que la indemnización diaria es una prestación de naturaleza repetitiva en el tiempo. Por ello, el interesado debe reunir los requisitos para su atribución no solamente en el momento de la solicitud inicial, sino también a lo largo de todo el período cubierto por dicha indemnización. Así, le incumbe, en particular, en virtud del deber de lealtad, informar a su administración de cualquier cambio que puede afectar a su derecho a la prestación en cuestión.
- 70 En el presente asunto, después de haber alquilado su casa de Luxemburgo y haber tomado en alquiler el apartamento de Bruselas, el demandante declaró, en un primer momento, es decir, el 1 de septiembre de 1997, en el formulario general relativo a la determinación de sus derechos estatutarios, que su familia todavía no se había unido a él en su nuevo lugar de destino aun cuando, posteriormente, aun en la demanda y durante la vista, confirmó que sus hijos fueron en realidad escolarizados en Bruselas a partir del curso escolar 1997/1998 y que, ya en este momento, se había instalado, junto con su mujer y sus hijos, en ese apartamento, si bien amueblado de forma espartana, según sus palabras. El Tribunal pone de relieve, por otra parte, que cuando rellenó el formulario, el demandante comenzó señalando Bruselas como lugar de residencia de sus hijos, para retractarse después y reescribir Luxemburgo en el mismo espacio.
- 71 Ciertamente declaró, el 9 de septiembre de 1997, en el formulario relativo a la indemnización de gastos de instalación, utilizado igualmente por la administración para determinar el derecho a la indemnización diaria, que había establecido, junto con su familia, su domicilio en Bruselas. Sin embargo, el Tribunal destaca que, en ese mismo formulario, declaró «tener conocimiento de la normativa que preced[ía]», a saber, el artículo 20 del Estatuto y el artículo 5 del anexo VII del Estatuto.
- 72 Ahora bien, el apartado 4 de dicho artículo 5 establece que «si un funcionario que tenga derecho a la asignación familiar no se instalare con ésta en el lugar de su destino, recibirá únicamente la mitad de la indemnización a que tendría normalmente derecho». Así, al presentar dos solicitudes distintas para la indemnización de gastos de instalación, la primera el 9 de septiembre de 1997, que le permitió obtener un mes de sueldo base al aportar su contrato de alquiler, y la segunda, en marzo de 1998, que le permitió conseguir el pago de la segunda mitad de dicha indemnización al presentar la solicitud del permiso de residencia de los miembros de su familia, el demandante quiso hacer creer a su administración, en línea con lo que había declarado inicialmente el 1 de septiembre de 1997, que su familia no se había unido todavía a él en su nuevo lugar de destino —lo que era erróneo— y que sólo se reunió con él el día 2 de marzo de 1998, lo que era igualmente erróneo. De este modo, indujo deliberadamente a error a su administración al hacerle creer que seguía reuniendo los requisitos para la obtención de la indemnización diaria controvertida.

- 73 Dado que el demandante confirmó, en su demanda y durante la vista, que su familia se había unido a él en Bruselas a partir del 1 de septiembre de 1997, no se encontraba en la situación prevista en el artículo 5, apartado 4, del anexo VII del Estatuto. Así, en condiciones normales, hubiera debido presentar una única solicitud para la totalidad de la indemnización de gastos de instalación aportando su contrato de alquiler y una solicitud de permiso de residencia ya en el mes de septiembre. En tal caso, la administración le habría abonado dicha indemnización en un solo pago, pero no le habría abonado la indemnización diaria. Por tanto, al solicitar y obtener únicamente la mitad de la indemnización por gastos de instalación, en cumplimiento del artículo 5, apartado 4, del anexo VII del Estatuto, el demandante indujo deliberadamente a error a su administración sobre la fecha en la que su familia se había unido efectivamente a él en su nuevo lugar de destino, para asegurarse el pago de la indemnización diaria controvertida.
- 74 Durante la vista, el demandante indicó, en efecto, que había declarado a su administración, concretamente el 9 de septiembre de 1997, que su familia se había unido a él en su nuevo lugar de destino, de modo que no se le podía reprochar haber ocultado ese hecho. Sin embargo, preguntado a este respecto, respondió que no recurrió el pago por parte de la AFPN, en septiembre de 1997, de un único mes de sueldo base en cumplimiento del artículo 5, apartado 4, del anexo VII, lo que confirma que el demandante se cuidó, al separar su solicitud de indemnización de gastos de instalación, de dar, frente a su administración, una apariencia de veracidad a sus declaraciones acreditando la instalación de su familia únicamente a partir del 2 de marzo de 1998, es decir, al día siguiente de la fecha límite del pago de la indemnización diaria en su caso.
- 75 Por otra parte, tal como señala acertadamente la Comisión, al declarar el día 16 de marzo de 1998, en el formulario de reembolso de los gastos de su traslado, que había «trasladado, con los miembros de [s]u familia [s]u domicilio de Luxemburgo a [s]u nuevo lugar de destino [...] el día 2 de marzo de 1998», el demandante dejó creer a su administración, de nuevo, que su familia sólo se unió a él a partir de dicha fecha, lo que no correspondía con la realidad tal cual fue relatada también durante la vista. Por otra parte, como él mismo reconoce, para «beneficiarse de buena fe de la indemnización diaria», aportó una factura relativa a un traslado supuestamente realizado el día 2 de marzo de 1998, cuya autenticidad ha sido cuestionada tanto por la OLAF como por la Comisión.
- 76 Resulta de las consideraciones anteriores que, tanto en el marco de sus dos solicitudes relativas a la indemnización por gastos de instalación como en el de su solicitud de reembolso de los gastos de traslado, el demandante aportó intencionadamente a su administración informaciones erróneas en lo que respecta a la fecha de instalación de su familia en su nuevo lugar de destino y actuó de manera tal que ésta fue inducida a error por las actuaciones del demandante, por lo que no pudo detectar por sí misma el carácter indebido de la indemnización diaria controvertida.
- 77 En lo que respecta a la supuesta buena fe del demandante, que éste habría querido confirmar voluntariamente al no llevar a cabo su traslado efectivo hasta el día 2 de marzo de 1998, es decir, al día siguiente del período cubierto por la indemnización diaria controvertida de la que quería beneficiarse según él de «buena fe», es obligado recordar que, en tal situación, el demandante habría debido, en todo caso, expresar sus dudas sobre la corrección de los pagos en cuestión. Así, estaba obligado necesariamente a ponerlo de manifiesto a su administración para que ésta llevara a cabo las verificaciones necesarias (véase la sentencia Tsirimiagos/Comité de las Regiones, F-100/07, EU:F:2009:21, apartado 75).
- 78 Además, ante la duda, habría podido preguntar a su administración y plantear la interpretación que él había hecho de ese texto de forma autónoma con el fin de confirmar, a pesar de la jurisprudencia en sentido contrario, el pago de la parte fundamental de las indemnizaciones previstas en cumplimiento del artículo 71 del Estatuto. Sin embargo, las actuaciones llevadas a cabo por el demandante demuestran, por el contrario, que comprendía perfectamente el significado de las normas que regulan

el derecho a la indemnización por gastos de instalación y que tenía pleno conocimiento de la obligación que le incumbía de indicar y de fijar en qué fecha se instaló su familia en Bruselas (véase, en este sentido, la sentencia Thommes/Comisión, T-195/03, EU:T:2005:344, apartado 126).

- 79 Por último, debe rechazarse también por infundado la alegación del demandante conforme a la cual, esencialmente, la administración debía, para invocar el artículo 85, párrafo segundo, segunda frase, del Estatuto, estar en situación de probar, en un plazo de cinco años después de cometida la irregularidad, que fue inducida a error por la voluntad deliberada del interesado y que, no habiendo aportado tal prueba, debía considerarse producida la prescripción. En efecto, dicha alegación ignora el propio tenor de esta norma y, si fuera acogida, privaría a dicha norma de cualquier efecto útil.
- 80 Resulta de todo lo anterior que la primera parte del motivo de anulación debe ser desestimada por infundada.

Sobre la segunda parte, relativa a una aplicación errónea del concepto de plazo razonable en el ejercicio de la acción de devolución de cantidades percibidas en exceso

- 81 El demandante argumenta que, al proceder a recuperar la indemnización diaria controvertida catorce años después de su pago, la Comisión incumplió la obligación de actuar en un plazo razonable, vulnerando igualmente el principio de seguridad jurídica. Reprocha a la OLAF, concretamente, haber iniciado su investigación en 2007, diez años después de los hechos que se le reprochan.

– Sobre la admisibilidad

- 82 La Comisión estima que esta parte del motivo debería ser desestimada por inadmisibile. En efecto, tal como resulta de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea Comisión/Moschonaki (T-476/11 P, EU:T:2013:557), dado que el demandante no formuló esta alegación en su reclamación, está privado de la posibilidad de hacerlo por primera vez en la fase contenciosa.
- 83 El Tribunal considera sin embargo que esta excepción de inadmisibilidad debe ser rechazada de antemano. En efecto, según reiterada jurisprudencia, en los recursos interpuestos por funcionarios, es cierto que las pretensiones presentadas ante el juez de la Unión sólo pueden contener motivos de impugnación que se basen en la misma fundamentación que aquellos que fueron invocados en la reclamación. Sin embargo, estos motivos de impugnación pueden desarrollarse, ante el juez de la Unión, mediante la presentación de motivos y alegaciones que no figuren necesariamente en la reclamación, pero que se relacionen estrechamente con ella. En otro orden de cosas, por una parte, dado que el procedimiento administrativo previo tiene un carácter informal y que los interesados actúan en esta fase, en general, sin la asistencia de un abogado, la administración no debe interpretar las reclamaciones de forma restrictiva, sino que, por el contrario, debe examinarlas con un espíritu abierto. Por otra parte, el artículo 91 del Estatuto no tiene por objeto vincular, de forma rigurosa y definitiva, la eventual fase contenciosa, si el recurso contencioso no modifica ni el fundamento ni el objeto de la reclamación (sentencia Comisión/Moschonaki, EU:T:2013:557, apartados 73 y 76).
- 84 Ahora bien, en el presente asunto, al oponerse a la reclamación de la indemnización diaria controvertida, el demandante invocó en su reclamación la prescripción producida, según él, en virtud del artículo 85 del Estatuto y el momento en que se cometió la supuesta irregularidad. Así, la AFPN estaba en situación de conocer de forma suficientemente precisa el reproche formulado por el demandante contra la decisión impugnada y conforme al cual dicha decisión fue adoptada de forma tardía e incumpliendo los plazos de prescripción aplicables.

– Sobre el fondo

- 85 A título preliminar, el Tribunal observa que, habida cuenta de la aplicación al presente asunto del artículo 85, párrafo segundo, segunda frase, del Estatuto, el plazo de cinco años previsto por la primera frase de dicha norma no es aplicable. Así, el presente asunto está regido del mismo modo que aquellos, análogos, regulados por el artículo 85 del Estatuto en su versión anterior al 1 de mayo de 2004; es decir, no se aplica ningún plazo de prescripción preestablecido a la acción de reclamación de las cantidades percibidas en exceso, llevada a cabo por la AFPN.
- 86 A este respecto, debe recordarse que no corresponde al juez de la Unión establecer los plazos, el alcance ni las normas de aplicación de la prescripción en relación con una infracción, ya sea con carácter general o con respecto al asunto concreto de que conoce. No obstante, la inexistencia de una disposición legal relativa a la prescripción no excluye que, en un asunto concreto, la acción de la Comisión pueda ser censurada a la luz del principio de seguridad jurídica. En efecto, a falta de un texto que prevea un plazo de prescripción, la exigencia fundamental de la seguridad jurídica se opone a que la Comisión pueda retrasar indefinidamente el ejercicio de sus facultades (sentencia Sumitomo Chemical y Sumika Fine Chemicals/Comisión, T-22/02 y T-23/02, EU:T:2005:349, apartado 87, y la jurisprudencia citada).
- 87 Por ello, el juez de la Unión, al examinar una alegación basada en la actuación tardía de la Comisión, no debe limitarse a apreciar que no existe ningún plazo de prescripción, sino que debe verificar que la Comisión no actuó de forma excesivamente tardía (sentencia Sumitomo Chemical y Sumika Fine Chemicals/Comisión, EU:T:2005:349, apartado 88; y, por analogía, sentencia François/Comisión, T-307/01, EU:T:2004:180, apartado 46).
- 88 Con carácter general, cuando la duración del procedimiento no está fijada por un precepto de Derecho de la Unión, el carácter «razonable» del plazo tomado por la institución para adoptar el acto de que se trate debe apreciarse en función de las circunstancias propias de cada asunto y, en particular, de la trascendencia del litigio para el interesado, de la complejidad del asunto y del comportamiento de las partes en liza (reexamen de la sentencia Arango Jaramillo y otros/BEI, C-334/12 RX II, EU:C:2013:134, apartado 28, y la jurisprudencia citada).
- 89 En el ámbito concreto de la reclamación de la devolución de las cantidades percibidas en exceso prevista en el artículo 85 del Estatuto, el carácter razonable del plazo se aprecia, en particular, en relación al grado de evidencia de la irregularidad de los pagos litigiosos y al carácter ocasional o continuo de los pagos indebidos. Así, el tiempo sólo interviene como un elemento de apreciación de la fundamentación del ejercicio del derecho a reclamar la devolución habida cuenta, en particular, por una parte, de lo evidente de la irregularidad cometida por la administración y, por otra parte, del conjunto de circunstancias que puedan tomarse en consideración, tales como el importe de las cantidades exigidas, el comportamiento irregular de la administración, la buena fe del funcionario y la diligencia normal que se puede esperar de él, considerando su formación, su grado y su experiencia profesional (véanse, en este sentido, las sentencias Acton y otros/Comisión, 44/74, 46/74 y 49/74, EU:C:1975:42, apartado 29; White/Comisión, T-107/92, EU:T:1994:17, apartado 47, y Ronsse/Comisión, T-205/01, EU:T:2002:269, apartado 52).
- 90 No obstante, el carácter supuestamente tardío de la actuación de la Comisión no debe apreciarse únicamente en función del tiempo transcurrido entre los hechos litigiosos y el inicio de dicha actuación. Al contrario, la actuación de la Comisión no puede calificarse de excesivamente tardía a falta de un retraso o de otra negligencia imputable a la institución y, a este respecto, debe tenerse en cuenta, en particular, el momento en el que la institución tuvo conocimiento de la existencia de los hechos susceptibles de constituir una infracción y el carácter razonable de la duración del procedimiento administrativo (sentencias Ronsse/Comisión, EU:T:2002:269, apartado 53, y Sumitomo Chemical y Sumika Fine Chemicals/Comisión, EU:T:2005:349, apartado 89; y, en este sentido, sentencia Nencini/Parlamento, T-431/10 y T-560/10, EU:T:2013:290, apartados 48 a 50, objeto de un recurso de

casación pendiente ante el Tribunal de Justicia, asunto C-447/13 P). Concretamente, en materia de incoación de un procedimiento de investigación, el respeto del plazo razonable se aprecia en cada caso concreto y a partir del momento en el que la administración tuvo conocimiento de los hechos y conductas susceptibles de constituir infracciones a las obligaciones estatutarias de un funcionario (véase la sentencia François/Comisión, EU:T:2004:180, apartado 48).

- 91 En una situación en la que la irregularidad cometida presentaba o debería presentar un carácter evidente para el funcionario en cuestión, ya ha sido declarado que un plazo de casi siete años entre el inicio de los pagos indebidos y la fecha en la que la administración inició las actuaciones de reclamación de las cantidades percibidas indebidamente parecía razonable (véase la sentencia Ronsse/Comisión, EU:T:2002:269, apartado 53; véase igualmente, tratándose de un error descubierto siete años después del pago de cantidades indebidas, la sentencia Ritto/Comisión, EU:F:2008:110).
- 92 Por otra parte, tal y como puso de manifiesto acertadamente la Comisión, en el caso de un funcionario que únicamente tuvo un comportamiento negligente que, contrariamente al presente asunto, no se tradujo en una voluntad deliberada de inducir a error a la administración, el Tribunal General de la Unión Europea ya declaró que el inicio de una acción de recaudación de las prestaciones percibidas indebidamente por un funcionario más de diez años después de los pagos litigiosos se produjo efectivamente en un plazo muy significativo, pero, a la vista de las circunstancias del asunto en cuestión, no parecía desproporcionado hasta el punto de afectar al propio ejercicio del derecho a reclamar la devolución de las cantidades percibidas indebidamente (véase la sentencia White/Comisión, EU:T:1994:17, apartado 48).
- 93 El Tribunal considera que la solución adoptada en el apartado 48 de la sentencia White/Comisión (EU:T:1994:17) se impone con mayor motivo en el presente asunto vistas las circunstancias del presente caso, en concreto la voluntad del demandante de inducir a error a su administración. Así, incluso si la AFPN inició el procedimiento de comprobación de la conformidad a Derecho de los pagos de la indemnización diaria controvertida casi diez años después de dichos pagos y no estuvo en posición de acreditar la irregularidad de dichos pagos y, por tanto, exigir la devolución, hasta catorce años después de los pagos, tales plazos, aunque muy significativos, no eran desmesurados hasta el punto de afectar al propio ejercicio del derecho a solicitar la devolución de las cantidades percibidas indebidamente.
- 94 En efecto, en el presente asunto, mientras que la indemnización controvertida le fue pagada en el período de 180 días comprendido entre el 1 de septiembre de 1997 y el 1 de marzo de 1998, las investigaciones para determinar si los hechos declarados por el demandante para obtener tanto esta indemnización como otras prestaciones dinerarias eran ciertos, fueron iniciadas por la OLAF como resultado de una denuncia recibida el 19 de julio de 2007. El demandante fue informado de la apertura de dicha investigación el 13 de marzo de 2008, y, después de ser escuchado en dos ocasiones, la OLAF recomendó a la Comisión, el 30 de marzo de 2012, proceder a su recuperación, lo que ésta hizo el 6 de julio del mismo año.
- 95 A este respecto, el Tribunal recuerda que, sólo gracias a una denuncia, pudo la administración, en esta ocasión por mediación de la OLAF, estar en posición de conocer la irregularidad objeto del presente asunto. Ahora bien, desde que tuvo conocimiento de esta información, la OLAF la transmitió rápidamente a la AFPN e inició un procedimiento que permitiera a ésta perseguir dicha irregularidad, respondiendo así a la exigencia recordada en el apartado 90 de esta sentencia.
- 96 A continuación, el Tribunal destaca que, para desmontar la apariencia de legalidad de los documentos y solicitudes presentados por el demandante, la administración precisaba necesariamente tiempo para llevar a cabo las investigaciones requeridas. Ahora bien, dichas investigaciones eran particularmente complejas habida cuenta del elevado número de documentos y de acusaciones puestas en conocimiento de la administración por la ex esposa del demandante. Para la OLAF era necesario

igualmente oír a diferentes personas y plantear preguntas a diferentes servicios del PMO implicados en los pagos efectuados a favor del demandante, no sólo en 1997 y 1998, sino también en fechas posteriores.

- 97 A la vista de estas circunstancias, el hecho de que el informe de la OLAF se presentara cuatro años después del inicio de la investigación parece razonable. Conviene subrayar, además, que, por una parte, no se puede reprochar a la AFPN haber esperado a los resultados de la investigación de la OLAF y, por otra parte, que, una vez que se concluyó el informe de esta investigación y le fue comunicado, la AFPN exigió la devolución de la indemnización diaria controvertida dentro de los tres meses siguientes.
- 98 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede desestimar la segunda parte, basada en una infracción del plazo razonable y, por tanto, desestimar el tercer motivo por infundado.

Sobre el cuarto motivo, basado en la vulneración de los principios de confianza legítima y de buena administración

- 99 En este motivo, el demandante alega que, al proceder a la recuperación de la indemnización diaria controvertida, la AFPN vulneró el principio de confianza legítima dado que, habiendo proporcionado correctamente las informaciones que le fueron solicitadas en aquel momento, podía esperar razonablemente que los pagos realizados en 1997 y 1998 no pudieran ser reclamados. Por las mismas razones, actuando de aquella manera, de forma tardía e intempestiva, la AFPN vulneró el principio de buena administración así como el principio de seguridad jurídica.
- 100 A este respecto, el Tribunal recuerda que, dado que el propio artículo 85 del Estatuto es una manifestación del principio de confianza legítima, el hecho de que no se haya vulnerado dicho artículo, como se declaró anteriormente, implica por ello desestimar igualmente la alegación basada en una vulneración de este principio (sentencia F/Comisión, EU:T:2007:140, apartado 167).
- 101 Por otra parte, es obligado recordar que el artículo 85, párrafo segundo, segunda frase, del Estatuto, obliga a la administración a recuperar íntegramente las cantidades pagadas indebidamente en la situación concreta en la que pueda probar que el empleado público en cuestión la indujo deliberadamente a error incumpliendo así el deber específico de lealtad que incumbe a ese empleado público (véase la sentencia CR/Parlamento, EU:F:2014:38, apartado 62).
- 102 En lo que respecta a los argumentos invocados por el demandante para demostrar una vulneración del principio de buena administración, éstos se confunden en gran medida con los invocados en apoyo de una vulneración del principio de seguridad jurídica, que ya han sido examinados y desestimados por infundados en el marco del examen del tercer motivo.
- 103 Tratándose de la afirmación del demandante según la cual había sido objeto de un trato discriminatorio, y más allá del hecho de que dicha alegación no se fundamenta en absoluto, ha lugar a subrayar que, incluso si hubiera quedado acreditada, el hecho de que la administración haya podido pagar irregularmente prestaciones a otros funcionarios no puede permitir al demandante beneficiarse de prestaciones estatutarias para las que no cumple los requisitos de atribución. Del mismo modo, habida cuenta de su voluntad de inducir a error a la administración, el demandante no puede reprochar a la AFPN un incumplimiento de su deber de asistencia y protección cuando es precisamente el funcionario el que ha incumplido su deber de lealtad, deber formalmente recordado actualmente en el artículo 11 del Estatuto.
- 104 Por consiguiente, debe desestimarse igualmente el cuarto motivo por infundado.

3. Sobre las pretensiones indemnizatorias

- 105 En lo que respecta a las pretensiones indemnizatorias, basta con recordar que las pretensiones dirigidas a la reparación de un daño material o moral deben desestimarse cuando presentan, como en el presente asunto, un vínculo estrecho con las pretensiones de anulación que, en sí mismas, han sido desestimadas por infundadas (sentencia A/Comisión, F-12/09, EU:F:2011:136, apartado 232, y jurisprudencia citada).
- 106 Dado que la totalidad de los motivos de anulación han sido desestimados procede, del mismo modo, desestimar las pretensiones indemnizatorias por infundadas.

Costas

- 107 A tenor del 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. Conforme al apartado 2 del mismo artículo, el Tribunal, si así lo exige la equidad, podrá limitarse a imponer una condena parcial en costas a la parte que pierda el proceso o incluso no condenarla en costas.
- 108 De la presente sentencia resulta que el demandante ha perdido el proceso. Además, la Comisión ha solicitado expresamente en sus pretensiones que se le condene en costas. Dado que las circunstancias del presente asunto no justifican la aplicación de las disposiciones del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, procede pues condenar al demandante a cargar con sus propias costas y con las costas en que haya incurrido la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (Sala Segunda)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar al Sr. López Cejudo a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.**

Rofes i Pujol

Bradley

Svenningsen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 30 de abril de 2014.

El Secretario
W. Hakenberg

La Presidenta
M.I. Rofes i Pujol