



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

de 15 de septiembre de 2017*

«Función pública — Funcionarios — Libertad de expresión — Deber de lealtad — Perjuicio grave a los intereses legítimos de la Unión — Denegación de la autorización para publicar un artículo — Invitación a modificar el texto — Artículo 17 *bis* del Estatuto — Objeto del recurso — Decisión desestimatoria de la reclamación administrativa»

En el asunto T-585/16,

Carina Skareby, funcionaria del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), con domicilio en Lovaina (Bélgica), representada por los Sres. S. Rodrigues y C. Bernard-Glanz, abogados,

parte demandante,

contra

Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), representado por el Sr. S. Marquardt, en calidad de agente, asistido por los Sres. M. Troncoso Ferrer y F.-M. Hilaire y la Sra. S. Moya Izquierdo, abogados,

parte demandada,

que tiene por objeto una demanda basada en el artículo 270 TFUE en la que se solicita la anulación, por una parte, de la decisión de 5 de junio de 2015 del SEAE por la que se denegaba la autorización para la publicación de un artículo y se instaba a modificar dos párrafos del texto propuesto y, por otra parte, «si fuera necesario», de la decisión de 18 de diciembre de 2015 del SEAE por la que se desestimó la reclamación presentada contra la decisión inicial,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda),

integrado por el Sr. M. Prek, Presidente, y el Sr. F. Schalin y la Sra. M.J. Costeira (Ponente), Jueces;

Secretario: Sr. P. Cullen, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de mayo de 2017;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 La demandante, la Sra. Carina Skareby, es funcionaria del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).
- 2 Mediante correo electrónico de 19 de mayo de 2015, la demandante informó al SEAE, a través de sus abogados y con arreglo al artículo 17 *bis* del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto»), de su intención de publicar, en la revista *Politico*, un artículo titulado «Carta abierta al ciudadano Herman», que consistía en una carta abierta dirigida al antiguo presidente del Consejo Europeo, el Sr. Herman Van Rompuy, con el objetivo de atraer la atención sobre el problema del acoso en el seno de las instituciones europeas (en lo sucesivo, «texto controvertido»).
- 3 Mediante nota de 5 de junio de 2015, el agente en funciones de jefe de división de la división «Derechos y Obligaciones» de la dirección «Recursos Humanos» de la Dirección General «Administración y Finanzas» del SEAE respondió indicando que dos párrafos del artículo para el que se solicitaba la autorización eran contrarios a la «obligación de lealtad y de reserva» para con la institución a la que la demandante estaba sometida como funcionaria de la Unión Europea, dado que la demandante atribuía directamente a la dirección del SEAE, sin presentar ninguna prueba, una conducta específica que equivalía a una violación del Estatuto. A continuación, el autor de la nota invitó a la demandante a presentar un texto corregido que tuviera en cuenta estas objeciones, pues de otro modo no podría autorizarse su publicación (en lo sucesivo, «decisión de no autorizar la publicación»).
- 4 Los párrafos en cuestión del texto controvertido, concretamente los párrafos quinto y decimotercero (en lo sucesivo, considerados conjuntamente, «párrafos controvertidos»), estaban redactados así:

«El *modus operandi* de la jerarquía de las instituciones europeas parece ser, y he sido testigo de ello, convencer a toda persona que tenga su propia opinión sobre el modo en que se dirigen las instituciones de que haría mejor cambiando de trabajo, jubilándose anticipadamente o aceptando una invalidez. Pasa a otra cosa. Olvídalo. Así es como los superiores pueden seguir acosando a algunos de sus subordinados y favoreciendo a otros: no es quizá una estrategia planificada, pero es sin embargo algo sistemático.

[...]

El SEAE debe dar ejemplo en su aplicación interna de los derechos, en transparencia organizativa y en el imperio de la ley, o no seremos creíbles en la escena internacional.»

- 5 Mediante escrito de 1 de julio de 2015, la demandante solicitó explicaciones, a través de sus abogados, sobre la decisión de no autorizar la publicación, y en particular sobre cómo podían los párrafos controvertidos, más allá del supuesto incumplimiento de la obligación de lealtad y de reserva, «perjudicar gravemente a los intereses legítimos de la Unión», en el sentido del artículo 17 *bis* del Estatuto.
- 6 Mediante correo electrónico de 24 de julio de 2015, el jurista principal de la división «Derechos y Obligaciones» respondió lo siguiente:

«En [la decisión de no autorizar la publicación], no hemos alegado que esta materia pueda “perjudicar gravemente a los intereses legítimos de la Unión”.

Sin embargo, es preciso repetir que el SEAE no autoriza esa publicación en su estado actual, pues la consideramos un incumplimiento de la obligación de lealtad y de reserva.

Tal publicación está sujeta a autorización con arreglo al artículo 17, apartado 1, del Estatuto [...]

Recomendamos seriamente a su cliente que no proceda a una publicación sin nuestra autorización.»

- 7 Mediante escrito de 4 de septiembre de 2015, la demandante presentó una reclamación, a través de sus abogados y al amparo del artículo 90, apartado 2, del Estatuto, contra la decisión de no autorizar la publicación. En esa reclamación alegaba esencialmente, en primer lugar, que el SEAE había infringido el artículo 17 *bis* del Estatuto, ya que no había demostrado que la publicación del texto controvertido pudiera «perjudicar gravemente a los intereses legítimos de la Unión», y, en segundo lugar, que había violado por consiguiente el derecho a la libertad de expresión de la demandante, garantizado por el artículo 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), y por el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- 8 Mediante decisión de 18 de diciembre de 2015, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos (en lo sucesivo, «AFPN») del SEAE desestimó la reclamación presentada por la demandante (en lo sucesivo, «decisión desestimatoria de la reclamación»).
- 9 La decisión desestimatoria de la reclamación indica, en resumen, que el artículo 17 *bis* del Estatuto expresa la idea de la necesidad permanente de alcanzar un justo equilibrio entre el ejercicio garantizado del derecho de los funcionarios de la Unión a la libertad de expresión y la protección de un objetivo legítimo de interés general, concretamente la protección de los intereses legítimos de la Unión. A este respecto, la decisión desestimatoria de la reclamación precisa, en primer lugar, que el texto controvertido se refiere a la actividad de la Unión, a continuación, que dicho texto puede incumplir la «obligación de lealtad y de reserva» y, por último, que tal incumplimiento constituye, *per se*, un riesgo real de perjuicio grave para los intereses de la Unión, en el sentido del artículo 17 *bis* del Estatuto. La decisión desestimatoria de la reclamación subraya que la publicación del texto controvertido perjudicaría gravemente a los intereses legítimos de la Unión, ya que, por una parte, ese texto no contiene ninguna prueba que corrobore sus alegaciones relativas al acoso de los funcionarios y, por otra, los párrafos controvertidos no pueden considerarse una opinión diferente de la que mantiene el SEAE, sino que dan a entender que existe un problema sin resolver de acoso generalizado en las instituciones de la Unión, algo que el lector medio podría interpretar como la afirmación de que las instituciones no han aplicado una política apropiada de lucha contra el acoso. Además, la decisión desestimatoria de la reclamación pone de relieve que habrían podido formularse más comentarios sobre otras muchas partes del texto controvertido, por lo que el hecho de que el SEAE sólo haya formulado comentarios sobre dos párrafos demuestra que la decisión desestimatoria de la reclamación es proporcionada y se limita a lo estrictamente necesario.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 10 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de la Función Pública el 15 de marzo de 2016, la demandante interpuso el presente recurso, que se registró con el número F-15/16.
- 11 El SEAE presentó su escrito de contestación en la Secretaría del Tribunal de la Función Pública el 10 de junio de 2016.
- 12 En virtud del artículo 3 del Reglamento (UE, Euratom) 2016/1192 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativo a la transferencia al Tribunal General de la competencia para conocer, en primera instancia, de los litigios entre la Unión Europea y sus agentes (DO 2016, L 200, p. 137), el presente asunto fue transferido el 31 de agosto de 2016 en el estado en que se encontraba al Tribunal General, donde fue registrado con el número T-585/16 y atribuido a la Sala Segunda.

- 13 Como el cierre de la fase escrita del procedimiento se produjo antes de la transferencia del presente asunto al Tribunal General, este último preguntó a las partes sobre la celebración de una vista oral mediante escrito de la Secretaría de 9 de noviembre de 2016.
- 14 En la vista celebrada el 3 de mayo de 2017 se oyeron los informes orales de las partes.
- 15 La demandante solicita al Tribunal General que:
- Declare la admisibilidad de su recurso.
 - Anule la decisión de no autorizar la publicación y, «si fuera necesario», la decisión desestimatoria de la reclamación.
 - Condene en costas al SEAE.
- 16 El SEAE solicita al Tribunal General que:
- Declare infundado el recurso.
 - Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

Observación preliminar sobre el objeto del recurso

- 17 Conviene poner de relieve que la demandante ha interpuesto el presente recurso contra la decisión de no autorizar la publicación y, «si fuera necesario», contra la decisión desestimatoria de la reclamación.
- 18 A este respecto procede recordar que la reclamación administrativa y su desestimación, explícita o implícita, forman parte de un procedimiento complejo y constituyen sólo un requisito previo necesario para poder acudir a la vía judicial. Dadas estas circunstancias, el recurso, aunque formalmente dirigido contra la desestimación de la reclamación, tiene como consecuencia someter al juez el acto lesivo contra el que se presentó la reclamación, salvo en el supuesto de que la desestimación de la reclamación tenga un alcance diferente al del acto contra el que se formuló la reclamación. En función de su contenido, la decisión expresa desestimatoria de una reclamación puede no tener carácter confirmatorio del acto impugnado por el demandante. Así ocurre cuando la decisión desestimatoria de la reclamación reexamina la situación del demandante atendiendo a nuevas razones de hecho y de Derecho o cuando modifica o completa la decisión inicial. En tales supuestos, la desestimación de la reclamación constituye un acto sometido al control del juez, que lo tomará en consideración al apreciar la legalidad del acto impugnado, o lo considerará incluso un acto lesivo que sustituye a este último (véase la sentencia de 21 de mayo de 2014, Mocová/Comisión, T-347/12 P, EU:T:2014:268, apartado 34 y jurisprudencia que allí se cita).
- 19 Por otra parte, esta concepción se basa igualmente en la consideración de que una motivación complementaria, en la fase de la decisión desestimatoria de la reclamación, es conforme con la finalidad del artículo 90, apartado 2, del Estatuto, que obliga a motivar la propia decisión sobre la reclamación. En efecto, esta disposición implica necesariamente que la autoridad que debe pronunciarse sobre la reclamación no está vinculada únicamente por la motivación de la decisión objeto de la reclamación, motivación que puede ser insuficiente, o incluso inexistente en el supuesto de una decisión desestimatoria implícita (véanse las sentencias de 21 de mayo de 2014,

Mocová/Comisión, T-347/12 P, EU:T:2014:268, apartado 35 y jurisprudencia que allí se cita, y de 17 de enero de 2017, LP/Europol, T-719/15 P, no publicada, EU:T:2017:7, apartado 19 y jurisprudencia que allí se cita).

- 20 En el presente asunto, como se deduce de los apartados 3, 8 y 9 anteriores, la decisión desestimatoria de la reclamación no ha modificado ni el sentido ni el alcance de la decisión de no autorizar la publicación. En efecto, la decisión desestimatoria de la reclamación, por una parte, mantiene la negativa a autorizar la publicación del texto controvertido y, por otra, sólo exige la modificación previa del texto controvertido en lo que respecta a los dos párrafos ya mencionados en la decisión de no autorizar la publicación.
- 21 Sin embargo, la motivación de la decisión desestimatoria de la reclamación difiere parcialmente de la que figura en la decisión de no autorizar la publicación. En efecto, en la decisión de no autorizar la publicación del texto controvertido, esta negativa se situaba en el terreno del incumplimiento de la «obligación de lealtad y de reserva», pues se alegaba allí que la demandante atribuía directamente a la dirección del SEAE, sin presentar ninguna prueba, una conducta específica que equivalía a una violación del Estatuto. Ahora bien, la decisión desestimatoria de la reclamación se basó esencialmente en la existencia de un riesgo real de perjuicio grave para los intereses de la Unión, en el sentido del artículo 17 *bis* del Estatuto. Más concretamente, esta última decisión indicaba, en primer lugar, que el incumplimiento de la «obligación de lealtad y de reserva» constituía, *per se*, un riesgo real de perjuicio grave para los intereses de la Unión, en segundo lugar, que el texto controvertido no contenía ninguna prueba que corroborase las alegaciones que figuraban en él y, en tercer lugar, que los párrafos controvertidos negaban que existiera una política de lucha contra el acoso en las instituciones de la Unión.
- 22 Así pues, resulta obligado hacer constar que la decisión desestimatoria de la reclamación contiene una motivación complementaria, que precisa y desarrolla la motivación recogida en el acto contra el que se formuló esta reclamación, a saber, en este caso, la decisión de no autorizar la publicación.
- 23 Como esa motivación precisa y completa la motivación recogida en la decisión de no autorizar la publicación, y habida cuenta del carácter evolutivo del procedimiento administrativo previo, procede tomar en consideración la motivación de la decisión desestimatoria de la reclamación a efectos de examinar la legalidad de la decisión de no autorizar la publicación.

Sobre el fondo

- 24 En apoyo de su recurso de anulación, la demandante invoca dos motivos. El primer motivo se basa en la violación del derecho a la libertad de expresión. El segundo motivo se basa en un error de apreciación en cuanto al incumplimiento de la «obligación de lealtad y de reserva».
- 25 El Tribunal considera oportuno examinar en primer lugar el segundo motivo de recurso.

Sobre el segundo motivo de recurso, basado en un error de apreciación en cuanto al incumplimiento del deber de lealtad

- 26 En su segundo motivo de recurso, la demandante formula una primera alegación, según la cual la AFPN estimó erróneamente que los párrafos primero, cuarto a séptimo, decimotercero y decimonoveno del texto controvertido negaban que existiera una política del SEAE y de la Unión para luchar contra el acoso. En efecto, la demandante sostiene que en esos párrafos se limitó a expresar la idea de que, por una parte, el acoso era un fenómeno muy extendido y de que, por otra, tal situación podía restar autoridad al SEAE y en consecuencia a la Unión en la escena mundial. Indica igualmente que en el texto controvertido no afirmaba que el acoso «pusiera en peligro el buen funcionamiento de

los servicios», ni que «no hubiera ningún remedio disponible». En cualquier caso, a su juicio, el texto controvertido no puede calificarse de «conducta que atenta contra el respeto debido a la institución y contra su dignidad», en el sentido de la jurisprudencia aplicable.

- 27 En la segunda alegación que formula, la demandante subraya que la AFPN cometió un error «manifiesto» de apreciación al estimar que, en los párrafos segundo y sexto del texto controvertido, ella consideraba a su empleador un enemigo y mostraba una arraigada desconfianza hacia él. En efecto, la demandante afirma que, aunque los párrafos de que se trata hacían referencia a una «guerra», se trataba de una «guerra en el seno de las instituciones europeas» y no contra ellas.
- 28 En su tercera alegación, la demandante sostiene que la AFPN estimó erróneamente que de los párrafos tercero y decimoquinto del texto controvertido se deducía que «un extendido acoso había llevado a numerosos funcionarios a acabar en una situación de baja por enfermedad de larga duración o de invalidez». A este respecto, la demandante indica que en ningún momento mencionó cifras en cuanto a las personas que habían acabado en una situación de baja por enfermedad de larga duración o de invalidez y que, por lo tanto, del texto controvertido no podía deducirse que se trataba de un número significativo. Alega además que, aunque ella hubiera expresado la opinión de que el acoso era un fenómeno muy extendido y de que numerosos colegas habían acabado en una situación de baja por enfermedad de larga duración o de invalidez, la AFPN había cometido un error al considerar que esa opinión constituía una conducta que atentaba contra el respeto debido a la institución y contra su dignidad.
- 29 En su cuarta alegación, la demandante indica que la AFPN cometió un error de apreciación al considerar que el decimoctavo párrafo del texto controvertido afirmaba que el SEAE y la Unión «no daban ejemplo» con su política de tratamiento de los asuntos de acoso en el seno de sus servicios. Según la demandante, ese párrafo afirmaba únicamente que el SEAE debía dar ejemplo, no que no lo daba, y se limitaba a sugerir que podía hacerse más al respecto.
- 30 En su quinta alegación, la demandante afirma que los párrafos controvertidos no contenían ningún insulto, falta de respeto, agresividad u otra forma de malevolencia y que eran simplemente una manifestación de su libertad de expresión, que incluye el derecho a expresar opiniones discordantes o minoritarias con respecto a las sostenidas por la institución para la que trabaja, aunque tales opiniones puedan ofender, chocar o inquietar.
- 31 En la sexta alegación formulada por ella en este motivo de recurso, la demandante sostiene que la AFPN cometió un error «manifiesto» de apreciación al considerar que los párrafos antes mencionados eran contrarios a la «obligación de lealtad y de reserva» para con la institución a la que ella está sometida como funcionaria.
- 32 El SEAE rebate las alegaciones de la demandante.
- 33 Con carácter preliminar, procede señalar que de los apartados 3, 4, 8 y 9 anteriores se desprende, por una parte, que la decisión de no autorizar la publicación se limitó a indicar que dos párrafos del texto controvertido, a saber, los párrafos quinto y decimoctavo, eran contrarios a la «obligación de lealtad y de reserva» a la que la demandante estaba sometida como funcionaria de la Unión y, por otra parte, que la decisión desestimatoria de la reclamación mantuvo la negativa en lo que respecta sólo a esos dos párrafos.
- 34 Por lo tanto, si bien es cierto que la decisión desestimatoria de la reclamación contiene comentarios sobre otros párrafos del texto controvertido, tales comentarios sólo pueden considerarse *obiter dicta*.
- 35 De ello se deduce que las alegaciones de la demandante relativas a párrafos del texto controvertido distintos de los párrafos quinto y decimoctavo son inoperantes, dado que tales párrafos no han tenido influencia alguna en la legalidad de la decisión de no autorizar la publicación.

- 36 Así pues, procede declarar, por una parte, que la primera alegación de la demandante es parcialmente inoperante, en la medida en que se refiere a los párrafos primero, cuarto, sexto, séptimo, decimotercero y decimonoveno del texto controvertido y, por otra parte, que las alegaciones segunda y tercera son inoperantes en su totalidad.
- 37 Por lo tanto, procede examinar únicamente las alegaciones primera y cuarta a sexta en la medida en que se refieren a los párrafos controvertidos.
- 38 En sus alegaciones primera y cuarta, la demandante alega que la AFPN estimó erróneamente que los párrafos controvertidos, por una parte, negaban la existencia de una política del SEAE y de la Unión para luchar contra el acoso y, por otra parte, indicaban que el SEAE y la Unión «no daban ejemplo» con su política de tratamiento de los asuntos de acoso en el seno de sus servicios.
- 39 A este respecto, conviene recordar el texto de los párrafos controvertidos:
- «El *modus operandi* de la jerarquía de las instituciones europeas parece ser, y he sido testigo de ello, convencer a toda persona que tenga su propia opinión sobre el modo en que se dirigen las instituciones de que haría mejor cambiando de trabajo, jubilándose anticipadamente o aceptando una invalidez. Pasa a otra cosa. Olvídalo. Así es como los superiores pueden seguir acosando a algunos de sus subordinados y favoreciendo a otros: no es quizá una estrategia planificada, pero es sin embargo algo sistemático.
- [...]
- El SEAE debe dar ejemplo en su aplicación interna de los derechos, en transparencia organizativa y en el imperio de la ley, o no seremos creíbles en la escena internacional.»
- 40 Procede recordar igualmente que estos párrafos controvertidos forman parte de un texto que trata del problema del acoso en el seno de las instituciones europeas. El párrafo quinto del texto controvertido describe, más concretamente, un «*modus operandi* de la jerarquía de las instituciones europeas» y añade que «los superiores pueden seguir acosando a algunos de sus subordinados y favoreciendo a otros» de modo «sistemático». Así pues, en este contexto, esta afirmación, al recurrir en particular a los términos «*modus operandi*» y «sistemático», significa que el acoso es un fenómeno generalizado por parte de la jerarquía de las instituciones europeas.
- 41 Además, el párrafo decimotercero del texto controvertido afirma que el SEAE «debe dar ejemplo en su aplicación interna de los derechos, en transparencia organizativa y en el imperio de la ley». De ello se deduce que el SEAE no es «un ejemplo» en la lucha contra el acoso. En otras palabras, esta institución no «da ejemplo» con su política de tratamiento de los asuntos de acoso en el seno de sus servicios.
- 42 Más aún, el párrafo decimotercero del texto controvertido retoma la idea, que se deducía ya de su párrafo quinto, de que no existe una política efectiva de lucha contra el acoso en el seno del SEAE ni, por extensión, de las instituciones de la Unión.
- 43 Por lo demás, la propia demandante confirma estas conclusiones en su recurso. En efecto, en el apartado 44 del recurso reconoce que, en el texto controvertido, expresó «la idea de que el acoso es un fenómeno muy extendido y su preocupación por que tal situación pueda restar autoridad al SEAE y, en consecuencia, a la Unión en la escena mundial».
- 44 De ello se deduce que la AFPN no cometió error de apreciación en su interpretación de los párrafos controvertidos.
- 45 Por consiguiente, procede rechazar por infundadas las alegaciones primera y cuarta.

- 46 En su quinta alegación, la demandante sostiene, en resumen, que los párrafos controvertidos no contienen ningún insulto, falta de respeto, agresividad u otra forma de malevolencia y que son simplemente una manifestación de su libertad de expresión.
- 47 Sin embargo, como resulta de los apartados 3 y 9 anteriores, la decisión de no autorizar la publicación no se adoptó porque el texto controvertido contuviera insultos, faltas de respeto, agresividad u otras formas de malevolencia. En efecto, la motivación de la decisión de no autorizar la publicación indicaba que los párrafos controvertidos eran contrarios a la «obligación de lealtad y de reserva» para con la institución a la que la demandante estaba sometida como funcionaria de la Unión.
- 48 Por tanto, como la AFPN no consideró que los párrafos controvertidos contuvieran insultos, faltas de respeto, agresividad u otras formas de malevolencia, procede rechazar por infundada la quinta alegación.
- 49 Por último, en su sexta alegación, la demandante alega que la AFPN cometió un error «manifiesto» de apreciación al considerar que los párrafos controvertidos eran contrarios a la «obligación de lealtad y de reserva» para con la institución a la que ella estaba sometida como funcionaria de la Unión.
- 50 A este respecto, procede recordar los principios derivados de las disposiciones que rigen la relación entre la Unión y sus funcionarios y agentes.
- 51 Así, en primer lugar, según el artículo 11, párrafo primero, del Estatuto, el funcionario debe desempeñar sus funciones y regir su conducta teniendo como única guía el interés de la Unión. Esta misma disposición obliga al funcionario a realizar las tareas que le sean encomendadas con objetividad e imparcialidad, y cumpliendo con su deber de lealtad hacia la Unión.
- 52 A continuación, el artículo 12 del Estatuto dispone que el funcionario debe abstenerse de todo acto o comportamiento que pudiera atentar a la dignidad de su función.
- 53 Además, según el artículo 12 *ter*, apartado 1, todo funcionario debe solicitar previamente autorización a la AFPN para ejercer una actividad ajena al servicio, retribuida o no.
- 54 Por último, y muy especialmente, el artículo 17 *bis*, apartado 1, del Estatuto dispone que todo funcionario tiene derecho a la libertad de expresión, en el debido respeto de los «principios de lealtad e imparcialidad». Este artículo constituye, al igual que los artículos 11, 12 y 12 *ter*, una de las expresiones específicas de la obligación de lealtad impuesta a todo funcionario. Este deber obliga al funcionario a abstenerse de conductas que atenten contra el respeto debido a la institución y a sus autoridades y contra la dignidad de éstas (véase, por lo que respecta al deber de lealtad en el contexto del artículo 17 *bis* del Estatuto, la sentencia de 23 de octubre de 2013, Gomes Moreira/ECDC, F-80/11, EU:F:2013:159, apartado 61 y jurisprudencia que allí se cita).
- 55 Además, procede subrayar que, según la jurisprudencia, un funcionario no puede, mediante una declaración oral o escrita, incumplir sus obligaciones estatutarias, derivadas en particular de los artículos 11, 12, 12 *ter* y 17 *bis* del Estatuto, para con la Unión a la que debe servir, quebrando de este modo la relación de confianza que le une a ella y dificultando, o incluso imposibilitando, en el futuro el cumplimiento, con la colaboración de este funcionario, de las misiones que competen a la Unión (sentencia de 6 de marzo de 2001, Connolly/Comisión, C-274/99 P, EU:C:2001:127, apartado 47).
- 56 Por otra parte, debe precisarse igualmente que se desprende, en particular, de la referencia del artículo 11, párrafo primero, del Estatuto a las «funciones» y a la «conducta» del funcionario, la del artículo 12 del Estatuto a «todo acto» y la del artículo 12 *ter* a «una actividad ajena al servicio», que la preservación de la relación de confianza no sólo viene exigida en la realización de las tareas específicas encomendadas al funcionario, sino que se extiende asimismo a toda la esfera de las

relaciones existentes entre el funcionario y la Unión (sentencia de 23 de octubre de 2013, Gomes Moreira/ECDC, F-80/11, EU:F:2013:159, apartado 65; véase igualmente, en este sentido, la sentencia de 26 de noviembre de 1991, Williams/Tribunal de Cuentas, T-146/89, EU:T:1991:61, apartado 72).

- 57 Con carácter preliminar, procede indicar que la decisión de no autorizar la publicación llegó a la conclusión de que los párrafos controvertidos eran contrarios a la «obligación de lealtad y de reserva». Sin embargo, se deduce claramente de esta decisión que en realidad se refiere a un incumplimiento del deber de lealtad y que el deber de reserva es meramente mencionado en ella, sin tener la menor importancia para el presente asunto. Por lo tanto, el error de apreciación alegado por la demandante debe examinarse únicamente desde el punto de vista del deber de lealtad.
- 58 En el presente asunto, resulta obligado hacer constar que los párrafos controvertidos contienen afirmaciones denigrantes, que menoscaban el honor de todas las personas que ocupan una posición jerárquica en las instituciones europeas. En contra de lo que alega la demandante, no pueden calificarse de meras opiniones discordantes o minoritarias las afirmaciones según las cuales, por una parte, existe un «*modus operandi* de las instituciones europeas» o una práctica «sistemática» que permite a los superiores «seguir acosando a algunos de sus subordinados y favoreciendo a otros» y, por otra, el SEAE incumple su deber de «dar ejemplo en su aplicación interna de los derechos, en transparencia organizativa y en el imperio de la ley». Estas formulaciones deben considerarse capaces, *per se*, de menoscabar la dignidad de todas las personas que ocupan una posición jerárquica en las instituciones europeas y, por consiguiente, la de las propias instituciones.
- 59 En efecto, como sostiene el SEAE, el acoso constituye una práctica ilegal, que además puede poner en peligro el funcionamiento de la institución si está generalizada, como afirma el texto controvertido. Pues bien, unas afirmaciones que dan a entender, por un lado, que existe un comportamiento gravemente reprensible, como es el acoso, por parte de la jerarquía de las instituciones europeas y, por otro lado, que no existen medidas apropiadas de las instituciones para ponerle remedio tienen entidad suficiente para lesionar la imagen y la dignidad de todas las personas que ocupan una posición jerárquica en las instituciones y el respeto que se les debe y, por consiguiente, también los de las propias instituciones y en particular del SEAE. Tales afirmaciones constituyen, pues, un incumplimiento del deber de lealtad.
- 60 De ello se deduce que la AFPN actuó legítimamente al considerar que las afirmaciones recogidas en los párrafos controvertidos eran contrarias al deber de lealtad que incumbía a la demandante en cuanto funcionaria.
- 61 Por lo tanto, no es posible acoger esta última alegación.
- 62 Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, procede desestimar el segundo motivo de recurso en su totalidad, por ser en parte inoperante y en parte infundado.

Sobre el primer motivo de recurso, basado en la violación del derecho a la libertad de expresión

- 63 En su primer motivo de recurso, la demandante alega esencialmente que, al denegarle la autorización para publicar el texto controvertido sin haber demostrado que dicho texto pudiera perjudicar gravemente a los intereses legítimos de la Unión, la AFPN violó el artículo 17 *bis* del Estatuto y, por consiguiente, la libertad de expresión que a la demandante le reconocen el artículo 10 del CEDH y el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales.
- 64 A este respecto, la demandante divide el presente motivo de recurso en tres partes. En la primera se niega que el incumplimiento de la «obligación de lealtad y de reserva» constituya un riesgo real de perjuicio grave para los intereses legítimos de la Unión, en la segunda se impugna la exigencia impuesta al funcionario que desee publicar un artículo de prensa en virtud de la cual éste debe

disponer de pruebas que corroboren sus declaraciones y en la tercera se rechaza la afirmación de que los párrafos controvertidos niegan la existencia de una política de lucha contra el acoso en las instituciones de la Unión.

– *Sobre la primera parte del presente motivo, en la que se niega que el incumplimiento del deber de lealtad constituya un riesgo real de perjuicio grave para los intereses legítimos de la Unión*

65 En primer lugar, la demandante sostiene que la sentencia de 23 de octubre de 2013, Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), en la que la AFPN se basó para sostener que el incumplimiento de la «obligación de lealtad y de reserva» constituía, *per se*, un riesgo de perjuicio grave para el interés público general, no es pertinente para el presente asunto. En efecto, según la demandante, los hechos que dieron lugar al pronunciamiento de esa sentencia no son comparables a los hechos examinados en el presente asunto, pues aquella sentencia no se dictó en el contexto de una solicitud de autorización para publicar, sino en relación con la resolución de un contrato de trabajo.

66 El SEAE rebate la primera alegación del demandante.

67 A este respecto, procede hacer constar que la decisión desestimatoria de la reclamación menciona los apartados 62 y 64 de la sentencia de 23 de octubre de 2013, Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), en apoyo de su conclusión según la cual «el incumplimiento de la obligación de lealtad y de reserva constituye *per se* un riesgo de perjuicio grave para el interés público general».

68 Sin embargo, la referencia a la sentencia de 23 de octubre de 2013, Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), no constituye el fundamento específico de la decisión desestimatoria de la reclamación. En efecto, lo que motiva tal decisión es la conclusión de que «el incumplimiento de la obligación de lealtad y de reserva constituye *per se* un riesgo de perjuicio grave para el interés público general», y no la cita de la sentencia de 23 de octubre de 2013, Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), por sí sola.

69 En consecuencia, un eventual error en las referencias jurisprudenciales invocadas para respaldar la decisión desestimatoria de la reclamación no permite poner en entredicho la legalidad de dicha decisión.

70 Así pues, procede considerar inoperante esta primera alegación.

71 En segundo lugar, la demandante alega, en resumen, que la AFPN hace referencia a un riesgo de perjuicio grave para «el interés público general», mientras que el artículo 17 *bis* del Estatuto sólo menciona el riesgo de perjuicio para «los intereses legítimos de la Unión», y que estos dos conceptos no se confunden y no son por tanto intercambiables.

72 El SEAE rebate la segunda alegación de la demandante.

73 A este respecto basta con señalar que, en contra de lo que sostiene la demandante, la decisión desestimatoria de la reclamación no incurre en confusión alguna entre el concepto de «interés público general» y el de «intereses legítimos de la Unión». Como se desprende del pasaje que se reproduce a continuación, la decisión desestimatoria de la reclamación únicamente indica que la protección de los «intereses legítimos de la Unión» constituye un objetivo de «interés público general» entre otros:

«Tal como el Tribunal de Justicia lo describió, el artículo 17 *bis* del Estatuto expresa por tanto la idea de la necesidad permanente de alcanzar un justo equilibrio entre el ejercicio garantizado de un derecho fundamental, por ejemplo, la libertad de expresión, y la protección de un objetivo de interés público general, por ejemplo, la protección contra el riesgo de perjuicio para los intereses legítimos de la

Unión derivado de la publicación del texto (sentencias de 14 de julio de 2000, Cwik/Comisión, T-82/99, EU:T:2000:193, apartado 52, y de 13 de diciembre de 2001, Comisión/Cwik, C-340/00 P, EU:C:2001:701, apartado 19).»

- 74 Por lo tanto, procede rechazar esta segunda alegación.
- 75 En tercer lugar, la demandante alega que de la jurisprudencia no se deduce la presunción invocada por la AFPN, según la cual el incumplimiento de la «obligación de lealtad y de reserva» constituye *per se* un riesgo de perjuicio grave para los intereses legítimos de la Unión. Según la demandante, incluso en el supuesto de que se considerase que tal incumplimiento se desprende del texto controvertido, ello no permitiría deducir *ipso facto* que la publicación del texto controvertido constituía un riesgo real de perjuicio grave para los intereses de la Unión.
- 76 El SEAE rebate la tercera alegación de la demandante.
- 77 A este respecto procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, los funcionarios y agentes de la Unión disfrutan del derecho a la libertad de expresión, incluso en los ámbitos cubiertos por la actividad de las instituciones de la Unión. Esta libertad comprende la de expresar, oralmente o por escrito, opiniones discordantes o minoritarias con respecto a las sostenidas por la institución de la que dependan (véase la sentencia de 6 de marzo de 2001, Connolly/Comisión, C-274/99 P, EU:C:2001:127, apartado 43 y jurisprudencia que allí se cita).
- 78 Sin embargo, según una jurisprudencia igualmente reiterada, la libertad de expresión puede ser objeto de las limitaciones formuladas en el artículo 10, apartado 2, del CEDH, con arreglo al cual el ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, puede ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática (véase la sentencia de 13 de diciembre de 2012, Strack/Comisión, T-199/11 P, EU:T:2012:691, apartado 137 y jurisprudencia que allí se cita).
- 79 En particular, resulta legítimo someter a los funcionarios, debido a su condición, a obligaciones como las establecidas en los artículos 11, 12 y 17 *bis* del Estatuto. Tales obligaciones, que ciertamente constituyen restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, están destinadas a preservar la relación de confianza que debe existir entre la institución y los funcionarios y pueden encontrar justificación en el objetivo legítimo de proteger los derechos ajenos, en el sentido del artículo 10, apartado 2, del CEDH (sentencias de 6 de marzo de 2001, Connolly/Comisión, C-274/99 P, EU:C:2001:127, apartado 44, y de 13 de diciembre de 2012, Strack/Comisión, T-199/11 P, EU:T:2012:691, apartado 138).
- 80 Además, es preciso señalar que se deduce del artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto que el funcionario no puede publicar ni hacer publicar, individualmente o en colaboración, cualquier escrito que se refiera a la actividad de la Unión sin autorización de la AFPN. Sin embargo, esta autorización sólo puede denegarse cuando la publicación prevista sea capaz de «perjudicar gravemente a los intereses legítimos de la Unión».
- 81 A este respecto, la jurisprudencia precisa que el artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto establece como principio la concesión de la autorización, que sólo podrá ser denegada excepcionalmente. En efecto, esta disposición debe ser objeto de interpretación restrictiva, puesto que permite a las instituciones denegar la autorización de publicación y establece así la posibilidad de una importante injerencia en la libertad de expresión, que constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática, de modo que tal autorización sólo podrá denegarse si la publicación de que se trate es capaz de causar un perjuicio grave a los intereses de la Unión (véase la sentencia de 13 de diciembre de 2001, Comisión/Cwik, C-340/00 P, EU:C:2001:701, apartados 17 y 18 y jurisprudencia que allí se cita).

- 82 Dicho régimen refleja la relación de confianza que debe existir entre un empleador y sus agentes y su aplicación sólo puede valorarse en función del conjunto de circunstancias del caso y de sus repercusiones en el ejercicio de la función pública (sentencia de 6 de marzo de 2001, Connolly/Comisión, C-274/99 P, EU:C:2001:127, apartado 56).
- 83 De ello se deduce que, al ejercer su control, el juez de la Unión debe verificar, teniendo en cuenta el conjunto de circunstancias del caso, si se ha respetado el justo equilibrio entre el derecho fundamental del individuo a su libertad de expresión y el interés legítimo de la institución en velar por que el comportamiento de sus funcionarios y agentes respete los derechos y responsabilidades que corresponden a su cargo (sentencia de 6 de marzo de 2001, Connolly/Comisión, C-274/99 P, EU:C:2001:127, apartado 48).
- 84 En el presente asunto, procede recordar que, como ya se ha indicado en los apartados 50 a 60 anteriores, la AFPN no cometió un error de apreciación al considerar que los párrafos controvertidos eran contrarios al deber de lealtad que incumbía a la demandante en cuanto funcionaria.
- 85 En efecto, como ya se ha establecido en los apartados 39 a 43 anteriores, los párrafos controvertidos dan a entender, por un lado, que existe un fenómeno generalizado de acoso por parte de personas que ocupan una posición jerárquica en las instituciones europeas y, por otro, que estas instituciones carecen de una política efectiva para resolver ese grave problema.
- 86 En tales circunstancias, como ya se ha establecido en los apartados 58 a 60 anteriores, la publicación por un funcionario de un texto que contenga párrafos de la índole de los párrafos controvertidos constituye un incumplimiento del deber de lealtad del funcionario de que se trate, dado que tal publicación tiene entidad suficiente para lesionar gravemente la imagen y la dignidad de las personas que ocupan una posición en la jerarquía de las instituciones de la Unión, así como las de las instituciones, en general, y las del SEAE, en particular.
- 87 A este respecto, procede recordar que, según el artículo 17 *bis*, apartado 1, del Estatuto, todo funcionario tiene derecho a la libertad de expresión, en el debido respeto del principio de lealtad, entre otros (véase el apartado 54 anterior).
- 88 Además, la protección de las instituciones europeas contra afirmaciones que puedan lesionar gravemente su imagen constituye, *per se*, un objetivo de interés general y, más concretamente, un interés legítimo de la Unión.
- 89 Por lo tanto, como los párrafos controvertidos tienen entidad suficiente para lesionar gravemente la imagen y la dignidad de las instituciones europeas, la publicación del texto controvertido podría perjudicar gravemente a los intereses legítimos de la Unión.
- 90 En cualquier caso, procede señalar que en el presente asunto se ha respetado un justo equilibrio entre la garantía del derecho a la libertad de expresión y la protección de los intereses legítimos de la Unión. En efecto, la restricción a la libertad de expresión que supone la decisión de no autorizar la publicación se limitaba a dos párrafos de los veinticuatro que contenía el texto controvertido, lo que dejaba a la demandante un amplio margen para presentar un texto corregido.
- 91 De ello se deduce que la AFPN actuó legítimamente al concluir que la publicación de un texto que contenía párrafos de la índole de los párrafos controvertidos podía perjudicar gravemente a los intereses legítimos de la Unión, en el sentido del artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto.
- 92 Por lo tanto, procede desestimar la primera parte del primer motivo de recurso por ser en parte inoperante y en parte infundada.

– *Sobre la segunda parte del presente motivo, en la que se impugna la exigencia impuesta al funcionario que desee publicar un artículo en virtud de la cual éste debe disponer de pruebas que corroboren sus declaraciones*

93 La demandante sostiene básicamente, en primer lugar, que constituye una restricción al ejercicio de la libertad de expresión la exigencia impuesta por la AFPN al funcionario que desee publicar un texto en virtud de la cual éste debe disponer de pruebas que corroboren sus declaraciones; en segundo lugar, que la ley no establece tal restricción y, en tercer lugar, que aunque existiera una disposición en tal sentido, esa exigencia sería desproporcionada.

94 El SEAE rebate las alegaciones de la demandante.

95 A este respecto, procede subrayar, en primer lugar, que las afirmaciones recogidas en los párrafos controvertidos sobre la supuesta existencia de un fenómeno generalizado de acoso por parte de la jerarquía de las instituciones europeas y sobre la supuesta inexistencia de una política destinada a ponerle remedio se formulan de manera vaga y genérica, sin mencionar ningún dato concreto que las corrobore. A continuación, es preciso mencionar la gravedad de estas afirmaciones, pues dan a entender que existen unos comportamientos supuestamente generalizados y gravemente reprobables, o incluso ilegales, por parte de personas que ocupan una posición jerárquica en las instituciones. Por último, debe ponerse de relieve que estas afirmaciones eran capaces de lesionar la imagen y la dignidad de las propias instituciones y, por consiguiente, de perjudicar gravemente a los intereses legítimos de la Unión.

96 En contra de lo que alega la demandante, en el presente asunto no se trata de exigir al funcionario que desee publicar un texto que disponga de «pruebas para corroborar sus declaraciones». Se trata, en cambio, de exigir que unas afirmaciones que atribuyan unas conductas gravemente reprobables, e incluso ilegales, a un conjunto indeterminado de personas en la jerarquía de las instituciones sean afirmaciones precisas y corroboradas.

97 Por lo tanto, procede desestimar por infundada la segunda parte del primer motivo de recurso.

– *Sobre la tercera parte del presente motivo, en la que se rechaza la afirmación de que los párrafos controvertidos niegan la existencia de una política de lucha contra el acoso en las instituciones de la Unión*

98 La demandante alega que no corresponde a los hechos la afirmación formulada por la AFPN según la cual los párrafos controvertidos niegan la existencia de una política de lucha contra el acoso en las instituciones de la Unión. Recalca que el texto controvertido se refiere al problema del acoso en las instituciones de la Unión, a su juicio muy extendido, pero que ella en ningún momento afirmó que no existiera ninguna política para ocuparse de este problema. En cualquier caso, sostiene que la eventual negación de la existencia de una política de lucha contra el acoso debe considerarse únicamente una opinión discordante o minoritaria con respecto a la sostenida por la institución y que, por tanto, no puede constituir un riesgo real de perjuicio grave para los intereses legítimos de la Unión.

99 El SEAE rebate la alegación de la demandante.

100 A este respecto, basta con señalar que, por las razones expuestas en los apartados 58 y 59 anteriores, los párrafos controvertidos no pueden calificarse de meras opiniones discordantes o minoritarias con respecto a las de la institución, sino que deben considerarse capaces, *per se*, de menoscabar la dignidad de las instituciones de que se trata.

101 Por lo tanto, procede desestimar por infundada la tercera parte del primer motivo de recurso.

- 102 Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, procede concluir que, en contra de lo que alega la demandante, al tomar la decisión de no autorizar la publicación del texto controvertido, la AFPN no violó el artículo 17 *bis* del Estatuto ni, por consiguiente, su libertad de expresión.
- 103 Por lo tanto, procede desestimar el primer motivo de recurso por ser en parte inoperante y en parte infundado y, en consecuencia, desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

- 104 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 105 Como las pretensiones de la demandante han sido desestimadas, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por el SEAE.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar en costas a la Sra. Carina Skareby.**

Prek

Schalin

Costeira

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de septiembre de 2017.

Firmas