



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 10 de junio de 2020*

«Función pública — Funcionarios — Derechos y obligaciones del funcionario — Publicación de un texto cuyo objeto se refiere a la actividad de la Unión — Obligación de información previa — Artículo 17 *bis* del Estatuto — Informe de calificación — Responsabilidad»

En el asunto T-608/18,

Mark Anthony Sammut, con domicilio en Foetz (Luxemburgo), representado por el Sr. P. Borg Olivier, abogado,

parte demandante,

contra

Parlamento Europeo, representado por los Sres. M. Sammut e I. Lázaro Betancor, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 270 TFUE por el que se solicita, en esencia, por un lado, la anulación de la decisión del Parlamento de 4 de enero de 2018 por cuanto se desestima la solicitud del demandante de que se suprima una apreciación de su informe de calificación relativo al año 2016 y, por otro lado, la reparación de los perjuicios material y moral que este afirma haber sufrido como consecuencia de esa decisión,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

integrado por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y el Sr. M. Jaeger y la Sra. N. Póltorak (Ponente), Jueces;

Secretaria: Sra. S. Bukšek Tomac, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de enero de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 El demandante, el Sr. Mark Anthony Sammut, es funcionario del Parlamento Europeo.

* Lengua de procedimiento: maltés.

- 2 En noviembre de 2016, el demandante publicó, en Malta, una obra titulada *L-Aqwa fl-Ewropa. Il-Panama Papers u l-Poter* («Los mejores en Europa. Los papeles de Panamá y el poder»; en lo sucesivo, «obra en cuestión»).
- 3 El 13 de marzo de 2017, el demandante informó al director general de la Dirección General de Traducción del Parlamento de su propósito de llevar a cabo la publicación de una segunda edición de la obra en cuestión. El 7 de abril de 2017, el Parlamento consideró que la solicitud del demandante era inadmisibles al tratarse de una segunda edición, por lo que esa solicitud no podía considerarse una notificación previa a la publicación de dicha obra.
- 4 El informe de calificación del demandante relativo al año 2016 contiene una apreciación según la cual el demandante «parece que no informó a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos de su propósito de publicar un libro, *L-Aqwa fl-Ewropa. Il-Panama Papers u l-Poter*, durante el año 2016» (en lo sucesivo, «apreciación controvertida»). Esa apreciación figura en la parte denominada «Conducta», bajo el epígrafe «3. Cumplimiento de las reglas y de los procedimientos», del citado informe de calificación.
- 5 El 17 de mayo de 2017, el demandante solicitó al Comité de Informes que reexaminara su informe de calificación relativo al año 2016. Entre otras cosas solicitaba que se suprimiera la apreciación controvertida.
- 6 El 4 de enero de 2018, el director general de la Dirección General de Traducción envió un escrito al demandante en el que le informaba de que había decidido seguir las conclusiones del Comité de Informes de 8 de noviembre de 2017 y, en consecuencia, efectuar únicamente una modificación en su informe de calificación relativo al año 2016 consistente en suprimir la apreciación relativa a la producción por día de presencia del demandante (en lo sucesivo, «decisión de 4 de enero de 2018»). Así pues, rechazó suprimir la apreciación controvertida del citado informe de calificación.
- 7 El 26 de marzo de 2018, el demandante presentó una reclamación con arreglo al artículo 90, apartado 2, del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto») contra la decisión de 4 de enero de 2018. Con esa reclamación, solicitó entre otras cosas que la autoridad facultada para proceder a los nombramientos (en lo sucesivo, «AFPN») adoptara las medidas necesarias para que se eliminara la apreciación controvertida de su informe de calificación relativo al año 2016.
- 8 Mediante escrito de 6 de julio de 2018, la AFPN desestimó la reclamación del demandante (en lo sucesivo, «decisión desestimatoria de la reclamación»).

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 9 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 8 de octubre de 2018, el demandante interpuso el presente recurso.
- 10 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 11 de marzo de 2019, el demandante presentó una petición de examen de testigos. El 1 de abril de 2019, el Parlamento presentó sus observaciones sobre la citada petición.
- 11 Al haberse modificado la composición de las Salas del Tribunal, con arreglo al artículo 27, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento de este, la Juez Ponente fue adscrita a la Sala Primera, a la que se atribuyó en consecuencia el presente asunto.
- 12 En la vista de 28 de enero de 2020 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal.

- 13 El demandante solicita al Tribunal que:
- Anule parcialmente la decisión de 4 de enero de 2018.
 - Anule la decisión desestimatoria de la reclamación.
 - Ordene la supresión de la apreciación controvertida de su informe de calificación relativo al año 2016.
 - Condene al Parlamento a reparar los distintos perjuicios ocasionados por la decisión de 4 de enero de 2018.
 - Condene en costas al Parlamento.
- 14 El Parlamento solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

Observaciones preliminares

- 15 Mediante sus pretensiones primera y segunda, el demandante solicita la anulación parcial de la decisión de 4 de enero de 2018 y la anulación de la decisión desestimatoria de la reclamación.
- 16 A este respecto, cabe recordar que, según la jurisprudencia, la reclamación administrativa, tal como se contempla en el artículo 90, apartado 2, del Estatuto, y su desestimación, explícita o implícita, forman parte de un procedimiento complejo y solo constituyen un requisito previo necesario para poder acudir a la vía judicial. En este contexto, el recurso, aunque dirigido formalmente contra la desestimación de la reclamación, da lugar a que se someta al órgano jurisdiccional el acto lesivo contra el cual se presentó la reclamación (véase, por analogía, la sentencia de 17 de enero de 1989, Vainker/Parlamento, 293/87, EU:C:1989:8, apartados 7 y 8), salvo en el supuesto de que la desestimación de la reclamación tenga un alcance diferente al del acto contra el cual se formuló la reclamación (sentencia de 25 de octubre de 2006, Staboli/Comisión, T-281/04, EU:T:2006:334, apartado 26).
- 17 En efecto, toda decisión denegatoria de una reclamación, sea expresa o presunta, si es pura y simplemente denegatoria, no hace sino confirmar el acto o la abstención que denuncia el demandante, y no constituye, por sí sola, un acto impugnabile, de modo que las pretensiones dirigidas contra esa decisión sin contenido autónomo respecto de la decisión inicial deben entenderse dirigidas contra el acto inicial (véase la sentencia de 19 de junio de 2015, Z/Tribunal de Justicia, T-88/13 P, EU:T:2015:393, apartado 141 y jurisprudencia citada).
- 18 En el presente asunto, ha de señalarse que la decisión desestimatoria de la reclamación formulada contra la decisión de 4 de enero de 2018 no hace sino confirmar esta decisión, toda vez que no modifica la parte dispositiva de esta ni reexamina la situación del demandante en función de elementos de Derecho y de hecho nuevos. La circunstancia de que la decisión desestimatoria de la reclamación precisa los fundamentos de la decisión de 4 de enero de 2018 no incide en su carácter confirmatorio. En ese supuesto, es la legalidad del acto lesivo inicial la que se examina tomando en

consideración la motivación que figura en la decisión desestimatoria de la reclamación, entendiéndose que esa motivación debe coincidir con ese acto (véase, en ese sentido, la sentencia de 9 de diciembre de 2009, Comisión/Birkhoff, T-377/08 P, EU:T:2009:485, apartado 55 y jurisprudencia citada).

- 19 En estas circunstancias, al carecer de contenido autónomo la decisión desestimatoria de la reclamación, las pretensiones de anulación deben entenderse dirigidas contra la decisión de 4 de enero de 2018, cuya legalidad debe examinarse tomando en consideración la motivación que figura en la decisión desestimatoria de la reclamación.

Sobre la admisibilidad de la tercera pretensión

- 20 Con su tercera pretensión, el demandante solicita al Tribunal que conmine al Parlamento a que suprima la apreciación controvertida de su informe de calificación relativo al año 2016.
- 21 A este respecto, procede recordar la reiterada jurisprudencia según la cual no corresponde al Tribunal dirigir órdenes conminatorias a una institución de la Unión, independientemente de la obligación general, establecida en el artículo 266 TFUE, para la institución de la que emana el acto anulado, de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia que declare la nulidad (véase la sentencia de 15 de enero de 2019, HJ/EMA, T-881/16, no publicada, EU:T:2019:5, apartado 26 y jurisprudencia citada).
- 22 En consecuencia, debe declararse inadmisibles las pretensiones de que el Tribunal ordene la supresión de la apreciación controvertida en el informe de calificación del demandante relativo al año 2016.

Sobre la admisibilidad de la remisión a las alegaciones que figuran en la reclamación

- 23 En el escrito de interposición del recurso, el demandante se remite a la reclamación presentada el 26 de marzo de 2018, alegando que procede considerar que todos los puntos de la citada reclamación forman parte del presente recurso.
- 24 A este respecto, es preciso recordar que, con arreglo al artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y al artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento, toda demanda deberá contener la cuestión objeto del litigio, los motivos y las alegaciones invocados y una exposición concisa de dichos motivos. Estas indicaciones deben ser suficientemente claras y precisas para permitir que la parte demandada prepare su defensa y que el Tribunal resuelva el recurso, en su caso, sin apoyarse en otras informaciones (véase, en ese sentido, la sentencia de 14 de marzo de 2013, Fresh Del Monte Produce/Comisión, T-587/08, EU:T:2013:129, apartado 268).
- 25 Además, los anexos solo pueden ser tomados en consideración en la medida en que respalden o completen motivos o alegaciones expresamente invocados por las partes demandantes en el cuerpo de sus escritos procesales, y en la medida en que sea posible determinar con precisión cuáles son los datos contenidos en dichos escritos que respaldan o completan los citados motivos y alegaciones. En efecto, si bien cabe apoyar el texto del escrito de interposición del recurso mediante remisiones a extractos de documentos adjuntos, no incumbe al Tribunal buscar e identificar, en los anexos, los motivos y las alegaciones que podría considerar constitutivos del fundamento del recurso, puesto que los anexos tienen una función puramente probatoria e instrumental (véase, en ese sentido, la sentencia de 11 de septiembre de 2014, MasterCard y otros/Comisión, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, apartados 40 y 41 y jurisprudencia citada).
- 26 Pues bien, en el presente asunto, el demandante se limita a efectuar una remisión global a todos los puntos de la reclamación, sin mayores precisiones. En consecuencia, procede determinar que debe descartarse esa remisión por ser manifiestamente inadmisibles.

Sobre el fondo

Sobre las pretensiones de anulación

- 27 En apoyo de sus pretensiones de anulación, el demandante invoca dos motivos, que procede examinar conjuntamente. El primero se basa en la violación del derecho fundamental a la libertad de expresión. El segundo se basa en una aplicación errónea del artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto.
- 28 Los citados motivos se dividen, en esencia, en tres alegaciones distintas. En primer lugar, el demandante alega que la obra en cuestión no puede perjudicar gravemente a los intereses legítimos de la Unión y que por tanto se incurrió en error al sancionarle en su informe de calificación relativo al año 2016. En segundo lugar, el demandante sostiene que se ha seguido una interpretación demasiado amplia del concepto de «actividad de la Unión» al considerarse que el objeto de la obra en cuestión se refería a dicha actividad. En tercer lugar, el demandante aduce que la decisión desestimatoria de la reclamación no está motivada.
- 29 El Tribunal considera oportuno iniciar su examen con la tercera alegación.

– Sobre la tercera alegación

- 30 El demandante invoca una falta de motivación de la decisión de 4 de enero de 2018 al basarse esta en una mera opinión y no en hechos o en consideraciones jurídicas. A este respecto, alega, en primer lugar, que la expresión «considero que», utilizada por la AFPN en la decisión desestimatoria de la reclamación, demuestra que esta se basa en una opinión y no en elementos objetivos que presenten un grado suficiente de motivación. En segundo lugar, sostiene que la AFPN no ha leído la obra en cuestión y se ha basado únicamente en su título para llegar a la conclusión de que su objeto se refería a la actividad de la Unión. A este respecto, arguye que el jefe de la unidad lingüística maltesa de la Dirección General de Traducción admitió además que la citada obra no hace referencia alguna ni a la actividad de la Unión ni a la del Parlamento. En consecuencia, sostiene que la motivación de la decisión de 4 de enero de 2018 no resulta conforme con las exigencias previstas para cuando procede pronunciarse sobre la posible violación de un derecho fundamental.
- 31 El Parlamento rechaza las alegaciones del demandante.
- 32 Con carácter preliminar, ha de recordarse que la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE y recordada en el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea es un principio esencial del Derecho de la Unión que tiene por objeto, por un lado, proporcionar al interesado una indicación suficiente para apreciar el fundamento del acto lesivo y la oportunidad de interponer un recurso judicial tendente a cuestionar su legalidad y, por otro lado, permitir al juez de la Unión ejercer su control [véase la sentencia de 3 de julio de 2019, PT/BEI, T-573/16, EU:T:2019:481, apartado 374 (no publicado) y jurisprudencia citada].
- 33 La motivación de una decisión se aprecia no solo a la vista de su tenor literal, sino también de su contexto y de la totalidad de las normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. De ese modo, una decisión está suficientemente motivada cuando se adopta en un contexto que conoce el interesado y le permite comprender el alcance de la medida adoptada a su respecto (véase la sentencia de 1 de abril de 2004, N/Comisión, T-198/02, EU:T:2004:101, apartado 70 y jurisprudencia citada).
- 34 No obstante, procede recordar que la obligación de motivación constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues esta pertenece al ámbito de la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo (véase la sentencia de 1 de marzo de 2017, Silvan/Comisión, T-698/15 P, no publicada, EU:T:2017:131, apartado 17 y jurisprudencia citada).

- 35 A la luz de estas consideraciones hay que determinar si, en particular respecto de los motivos que figuran en la decisión desestimatoria de la reclamación, la decisión de 4 de enero de 2018 está suficientemente motivada en el presente asunto.
- 36 A este respecto, procede señalar que, en la decisión desestimatoria de la reclamación, la AFPN recordó en primer lugar los derechos y obligaciones que dimanaban del artículo 17 *bis* del Estatuto en cuanto a la publicación de cualquier tipo de texto por parte de los funcionarios de la Unión. A continuación, constató que el demandante no había notificado previamente al Parlamento su propósito de publicar la obra en cuestión. Por último, indicó al demandante lo siguiente:
- «como sugiere el título de su libro y como usted mismo describe en el apartado 2 de su reclamación, su libro trata de los papeles de Panamá y de las empresas extraterritoriales. El Parlamento adoptó medidas en el sector del recurso a empresas extraterritoriales para el blanqueo de dinero y la evasión fiscal. En concreto, en junio de 2016, la Comisión PANA [...] fue creada e investigó sobre los vínculos de la Unión y de sus Estados miembros con los papeles de Panamá. En consecuencia, considero que existe un vínculo entre su libro y el trabajo del Parlamento».
- 37 En este contexto, en primer lugar, el demandante afirma que el uso del término «considero» demuestra que la citada decisión no se basa en elementos objetivos y que por consiguiente no presenta el grado de motivación requerido. No obstante, procede constatar que, a diferencia de lo que sostiene el demandante, el uso del término «considero» por la AFPN no basta en absoluto para demostrar que la motivación de la decisión de 4 de enero de 2018 es subjetiva. Por tanto, el uso de ese término no puede en sí mismo afectar a la legalidad de la citada decisión.
- 38 En consecuencia, ha de desestimarse esa alegación por infundada.
- 39 En segundo lugar, el demandante afirma que la AFPN, por no haber leído la obra en cuestión, llegó a la conclusión de que esta se refería a la actividad de la Unión, pese a la opinión contraria formulada por el jefe de la unidad lingüística maltesa de la Dirección General de Traducción.
- 40 Para empezar, procede observar a este respecto que la opinión contraria de un jefe de unidad en el seno de la Dirección General de Traducción en cuanto al contenido de la obra en cuestión es indiferente a efectos de acreditar el carácter objetivamente suficiente de la motivación de la decisión de 4 de enero de 2018.
- 41 A continuación, procede señalar que las consideraciones relativas al contenido de la obra en cuestión remiten al control de la legalidad de la decisión en cuanto al fondo y no al de su motivación, y no pueden por tanto estimarse en el marco de una alegación basada en un incumplimiento de la obligación de motivación. En cualquier caso, ha de indicarse que el Parlamento precisó, en la vista oral, que se había explicado a la AFPN el contenido de dicha obra.
- 42 Por último, del apartado 36 anterior se desprende que la decisión de 4 de enero de 2018 se motivaba, en esencia, por el hecho de que la obra en cuestión versaba sobre los papeles de Panamá y empresas extraterritoriales y estaba relacionada con el trabajo del Parlamento. Teniendo en cuenta esos elementos se consideró que el demandante había incumplido las obligaciones que le incumbían con arreglo al artículo 17 *bis* del Estatuto.
- 43 En ese contexto, ha de señalarse que la motivación era suficiente para permitir al demandante determinar si la decisión de 4 de enero de 2018 era fundada o si adolecía de algún vicio que permitiera impugnar su validez. En efecto, sobre la base de las razones antes expuestas, el demandante estaba en condiciones de comprender las razones específicas por las que el Parlamento había considerado que debería haber notificado a la AFPN su propósito de publicar la obra en cuestión. Por

lo demás, procede señalar también que el demandante rebate esas razones en el marco del presente recurso. Por otro lado, esos motivos son también suficientes para permitir al Tribunal ejercer su control jurisdiccional sobre la legalidad de la decisión de 4 de enero de 2018.

- 44 Por tanto, no puede negarse que la citada decisión cumple los requisitos enunciados por la jurisprudencia, tal como han sido recordados en los apartados 32 a 34 anteriores. Así pues, debe descartarse la alegación del demandante de que la decisión de 4 de enero de 2018 adolece de una falta de motivación.

– *Sobre la primera alegación*

- 45 El demandante sostiene que la AFPN le impuso una obligación más estricta que la prevista por el artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto. En su opinión, el hecho de que el Parlamento haya creado una comisión de investigación encargada de examinar las alegaciones de infracción y de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión en relación con el blanqueo de capitales y la elusión y la evasión fiscales (en lo sucesivo, «Comisión PANA») no da lugar a que no pueda expresarse sobre la actualidad relacionada con los papeles de Panamá, salvo en el supuesto en que hubiera criticado el trabajo de la citada comisión, del Parlamento o de la Unión, de modo que perjudicara gravemente a los intereses legítimos de esta. El demandante invoca, a este respecto, la sentencia de 6 de marzo de 2001, *Connolly/Comisión* (C-274/99 P, EU:C:2001:127), de la que a su juicio se desprende que no procede, en el asunto concreto, saber si dejó de notificar el proyecto de publicación de la obra en cuestión, sino más bien determinar si los intereses legítimos de la Unión podían estar gravemente amenazados por su contenido. De este modo, considera que, como la obra en cuestión no representa una amenaza de ese tipo, no puede considerarse que le resulte aplicable la condición prevista por el artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto ni que se refiera a la actividad de la Unión.
- 46 El Parlamento se opone a la argumentación del demandante.
- 47 Con carácter preliminar, ha de precisarse que no incumbe al Tribunal sustituir la apreciación de las personas encargadas de evaluar el trabajo de la persona calificada por la suya propia. En efecto, se reconoce una amplia facultad de apreciación a los evaluadores en los juicios relativos al trabajo de las personas a las que deben calificar. En consecuencia, el control jurisdiccional ejercido por el juez de la Unión sobre el contenido de los informes de calificación se limita al control de la regularidad procedimental, de la exactitud material de los hechos y de la inexistencia de error manifiesto de apreciación o de desviación de poder (véanse, en ese sentido, las sentencias de 1 de junio de 1983, *Seton/Comisión*, 36/81, 37/81 y 218/81, EU:C:1983:152, apartado 23, y de 25 de octubre de 2005, *Cwik/Comisión*, T-96/04, EU:T:2005:376, apartado 41).
- 48 Además, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, los funcionarios y los agentes de la Unión disfrutaban 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 disconformes o minoritarias en relación con las sostenidas por la institución de la que dependen (véase la sentencia de 6 de marzo de 2001, *Connolly/Comisión*, C-274/99 P, EU:C:2001:127, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 49 No obstante, la libertad de expresión puede ser objeto de las limitaciones previstas en el artículo 10, apartado 2, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, en virtud del cual el ejercicio de esta libertad, que incluye deberes y responsabilidades, podrá 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 citada).

- 50 Es también legítimo, en una sociedad democrática, someter a los funcionarios, debido a su condición, a obligaciones como las que figuran en el artículo 17 *bis* del Estatuto. Tales obligaciones, que ciertamente constituyen restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, están destinadas a mantener la relación de confianza que debe existir entre la institución y sus funcionarios o agentes (sentencia de 13 de diciembre de 2012, *Strack/Comisión*, T-199/11 P, EU:T:2012:691, apartado 138; véase, por analogía, la sentencia de 6 de marzo de 2001, *Connolly/Comisión*, C-274/99 P, EU:C:2001:127, apartado 44).
- 51 A este respecto, del artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto resulta que todo funcionario que se proponga publicar o hacer publicar, individualmente o en colaboración, cualquier escrito que se refiera a la actividad de la Unión lo notificará previamente a la AFPN. Esta deberá manifestar sus eventuales objeciones en el plazo de treinta días hábiles a contar desde la recepción de la notificación, entendiéndose, de no hacerlo, que ha dado su autorización implícita a este respecto. La jurisprudencia ha precisado que una autorización de este tipo solo puede denegarse con carácter excepcional, cuando la publicación prevista sea capaz de perjudicar gravemente a los intereses legítimos de la Unión (véase, en ese sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2017, *Skareby/SEAE*, T-585/16, EU:T:2017:613, apartados 80 y 81).
- 52 De ello se desprende que el procedimiento que deben seguir los funcionarios que se proponen publicar un texto cuyo objeto se refiera a la actividad de la Unión se compone de dos etapas distintas. En la primera etapa se prevé la obligación del funcionario de notificar a la AFPN su propósito de llevar a cabo esa publicación, siempre que el objeto del texto en cuestión se refiera a la actividad de la Unión. En la segunda etapa se prevé la obligación de la AFPN de informar por escrito de su decisión al funcionario de que se trate dentro de un plazo de treinta días cuando pueda demostrar que ese texto es capaz de perjudicar gravemente a los intereses legítimos de la Unión.
- 53 Las distintas características de cada una de esas dos etapas corresponden al propio objeto del procedimiento previsto por el artículo 17 *bis* del Estatuto. De este modo, la notificación previa por parte del funcionario de que se trate de su propósito de publicar un texto cuyo objeto se refiera a la actividad de la Unión permite a continuación a las instituciones ejercer el control que deben realizar con arreglo al artículo 17 *bis*, apartado 2, párrafo segundo, del Estatuto. Habida cuenta de estas consideraciones, la capacidad del texto en cuestión de perjudicar gravemente a los intereses legítimos de la Unión no es por tanto un criterio pertinente que deba tomarse en consideración en el momento de la notificación del propósito de publicar cualquier texto cuyo objeto se refiera a la actividad de la Unión.
- 54 En el presente asunto, ha de señalarse que la AFPN no fue informada previamente de la publicación de la obra en cuestión. A este respecto, en la decisión de 4 de enero de 2018, el Parlamento consideró únicamente que la apreciación controvertida que figuraba en la parte denominada «Conducta», bajo el epígrafe «3. Cumplimiento de las reglas y de los procedimientos», del informe de calificación del demandante relativo al año 2016 estaba justificada a la luz del artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto, constatando así un incumplimiento del deber de notificación previa. En cambio, no hizo valoración alguna sobre la eventual amenaza que la obra en cuestión pudiera entrañar para los intereses legítimos de la Unión.
- 55 En consecuencia, procede señalar que la circunstancia invocada por el demandante, según la cual la obra en cuestión no es capaz de perjudicar gravemente a los intereses legítimos de la Unión, no es pertinente a efectos de apreciar la legalidad de la decisión de 4 de enero de 2018.
- 56 Por tanto, procede descartar la alegación basada en que, como la obra en cuestión no es capaz de perjudicar gravemente a los intereses legítimos de la Unión, el Parlamento impuso al demandante una obligación más estricta que la prevista por el artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto, al considerar que este debería haber notificado el proyecto de publicación a la AFPN.

– Sobre la segunda alegación

- 57 En primer lugar, el demandante alega que el deber de información que pesa sobre los funcionarios que se proponen publicar un texto solo les incumbe si el texto se refiere a la actividad de la Unión. A este respecto, sostiene que la AFPN tiene la obligación de adoptar una interpretación estricta del concepto de actividad de la Unión, en particular respecto de otras directrices que establezcan el contexto en el que ha de interpretarse dicho concepto. En el presente asunto, considera que la evocación de un mero vínculo entre la obra en cuestión y la actividad de la Unión no basta para concluir que el demandante estaba obligado a notificar a la administración su propósito de llevar a cabo la publicación.
- 58 Así pues, el demandante aduce, en esencia, que la obra en cuestión no hace referencia a actividad alguna de la Unión, sino que trata pura y simplemente de un debate político interno maltés. Considera que, como el Parlamento se ocupa de numerosos temas en materias diversas, acoger el razonamiento seguido por la AFPN equivaldría a prohibir a los funcionarios de la Unión expresarse acerca de cualquier tema que fuera objeto de trabajos llevados a cabo por la Comisión PANA y el Parlamento. Ahora bien, en su opinión, dado que la obra en cuestión no hace referencia ni a la actividad de la citada comisión ni a la de la Unión, su objeto no se refiere por tanto a la actividad de la Unión. En consecuencia, el demandante estima que no perjudicó a su relación de confianza, ni incumplió sus deberes de lealtad y de imparcialidad respecto de la Unión al no notificar su proyecto de publicación. Por último, sostiene que en el supuesto en que el objeto de esa obra versara sobre la actividad de la Unión, lo que en el presente asunto resulta erróneo, este a lo sumo completaría la reflexión de la AFPN y de la investigación de la Comisión PANA.
- 59 En segundo lugar, el demandante añade que, al imponerle una sanción, la AFPN se arrogó una facultad discrecional superior a la que le concede el artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto, menoscabando de ese modo su derecho a la libertad de expresión.
- 60 En tercer lugar, el demandante subraya que, debido a la adición de los distintos plazos previstos por los artículos 17 *bis*, apartado 2, y 90, apartado 2, del Estatuto, el plazo previsto para las solicitudes de revisión de publicaciones sujetas a notificación previa correspondería a un período de cinco meses. Habida cuenta de la importancia de ese plazo, procedería circunscribir la obligación de notificación a las publicaciones que se refieren estrictamente a la actividad de la Unión.
- 61 El Parlamento se opone a la argumentación del demandante.
- 62 En primer lugar, por lo que atañe a la alegación del demandante de que la obra en cuestión versa sobre un debate político interno maltés (véanse los apartados 57 y 58 anteriores), procede recordar que la decisión de 4 de enero de 2018 está motivada, en esencia, por el hecho de que la AFPN consideró que la obra en cuestión versaba sobre el asunto denominado papeles de Panamá y sobre empresas extraterritoriales y que, en la medida en que ese tema estaba relacionado con el trabajo del Parlamento, el propósito del demandante de publicar la citada obra se le debería haber notificado previamente.
- 63 A este respecto, procede señalar que, el 8 de junio de 2016, el Parlamento adoptó la Decisión (UE) 2016/1021, sobre la constitución, las competencias, la composición numérica y la duración del mandato de la comisión de investigación encargada de examinar las alegaciones de infracción y de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión en relación con el blanqueo de capitales y la elusión y la evasión fiscales (Comisión PANA) (DO 2016, L 166, p. 10). Del apartado 2 de la Decisión 2016/1021 se desprende que el examen llevado a cabo por la Comisión PANA debía versar entre otras cosas sobre la actividad de todos los Estados miembros de la Unión, entre ellos Malta.

- 64 Además, aunque el informe final elaborado en el marco de la Comisión PANA es, ciertamente, posterior a la publicación de la obra en cuestión, procede no obstante señalar que corrobora las afirmaciones que figuran en el apartado 63 anterior al dar cuenta de una misión de investigación sobre el terreno enviada efectivamente a Malta el 20 de febrero de 2017. Por otro lado, de los elementos aportados a los autos se desprende asimismo que en la página 86 de la obra en cuestión se relata la invitación recibida por un ministro del Gobierno maltés a presentarse ante una comisión del Parlamento, con el fin de dar explicaciones relativas a la sociedad que supuestamente poseía en Panamá. A la vista de esos elementos, procede por tanto determinar que los trabajos de la Comisión PANA estaban relacionados con la situación maltesa, en particular a efectos de examinar eventuales infracciones en la aplicación del Derecho de la Unión en materia de blanqueo de capitales y de elusión y evasión fiscales.
- 65 En consecuencia, procede señalar que el objeto de la obra en cuestión se refería precisamente a las atribuciones de la Comisión PANA en la medida en que esta estaba obligada a evaluar la situación de los Estados miembros de la Unión, y en particular de Malta, en materia de blanqueo de capitales y de elusión y evasión fiscales.
- 66 Además, procede señalar que el demandante incurre en error al afirmar que la obra en cuestión no contiene referencia alguna a la actividad de la Unión y que aquella se limita a tratar el objeto de estudio desde un punto de vista meramente interno.
- 67 En efecto, el título de la obra en cuestión —Los mejores en Europa. Los papeles de Panamá y el poder— la inscribe claramente en un contexto europeo, tanto más cuanto que en su cubierta figura una bandera de la Unión. Además, la obra citada incluye también varias referencias a trabajos y a personalidades que guardan relación con el marco institucional de la Unión. Así, pueden mencionarse en particular a este respecto las referencias a los trabajos de la Comisión PANA, a la Presidencia maltesa del Consejo de la Unión Europea y a un diputado europeo. Por otro lado, un anexo de la obra en cuestión evoca el tema del Brexit y menciona expresamente el mercado interior de la Unión.
- 68 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, no puede sostenerse que la obra en cuestión verse pura y simplemente sobre un debate relativo a la política interna maltesa y que su objeto no esté relacionado en modo alguno con la actividad de la Unión. En efecto, aun cuando se considere que el objeto de la citada obra se aborda principalmente desde un punto de vista nacional, al referirse a políticas que se llevan a cabo en Malta y a políticos malteses, no es menos cierto que estos constituían al mismo tiempo el objeto de los trabajos de la Comisión PANA. En consecuencia, procede señalar que el objeto de la obra en cuestión se refiere a la actividad de la Unión. Además, la obra en cuestión incluye múltiples referencias concretas a esa actividad, como se desprende del apartado 67 anterior.
- 69 En consecuencia, procede concluir que, como el objeto de la obra en cuestión está relacionado con la actividad de la Unión, no puede considerarse que el Parlamento haya cometido un error manifiesto de apreciación o una desviación de poder al estimar que el demandante debería haber notificado el proyecto de publicación a la AFPN, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto.
- 70 Por consiguiente, debe desestimarse la alegación del demandante de que el artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto fue aplicado de manera errónea en la decisión de 4 de enero de 2018, violando así su derecho a la libertad de expresión.
- 71 En segundo lugar, por lo que respecta a la alegación del demandante de que la AFPN se arrogó una facultad discrecional superior a la que le concede el artículo 17 *bis* (véase el apartado 59 anterior), procede señalar que el presente recurso versa exclusivamente sobre la legalidad de la decisión de

4 de enero de 2018, y por tanto sobre si el Parlamento estaba facultado para hacer constar, en el informe de calificación del demandante relativo al año 2016, que este no había informado a la AFPN de la publicación de la obra en cuestión en 2016.

- 72 Procede señalar también que de la jurisprudencia recordada en los apartados 49 a 51 anteriores se desprende que resulta legítimo imponer a los funcionarios de la Unión obligaciones como las que figuran en el artículo 17 *bis* del Estatuto. Además, nada se opone a que la AFPN dé cuenta, en un informe de calificación, de un incidente puntual, en particular cuando, como sucede en el presente asunto, está relacionado con la infracción de una norma clara y específica que se desprende directamente del Estatuto. En efecto, en esas circunstancias, la formulación de una observación, como la apreciación controvertida, en un informe de calificación no solo no resulta contraria a una disposición del Estatuto, en particular a su artículo 43, sino que puede tener como objetivo legítimo advertir al interesado y evitar una repetición de la infracción de la norma estatutaria en cuestión (véase, en ese sentido, la sentencia de 26 de marzo de 2015, CW/Parlamento, F-41/14, EU:F:2015:24, apartado 55).
- 73 Por otro lado, del examen de los autos se desprende que el demandante no menciona ningún elemento concreto que pueda demostrar que se le haya impuesto alguna sanción en paralelo al mantenimiento de la apreciación controvertida en el citado informe de calificación, que figura en su parte denominada «Conducta», bajo el epígrafe «3. Cumplimiento de las reglas y de los procedimientos». Pues bien, en el apartado 69 anterior se ha constatado que el Parlamento estaba facultado para negarse a eliminar la apreciación controvertida del informe de calificación del demandante relativo al año 2016, al haber infringido este el artículo 17 *bis*, apartado 2, párrafo primero, del Estatuto.
- 74 En consecuencia, procede descartar la alegación del demandante de que la AFPN se arrogó una facultad discrecional superior a la que le concede el artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto.
- 75 En tercer lugar, por lo que respecta a la alegación del demandante de que la obligación de notificación debería circunscribirse a las publicaciones que se refieren estrictamente a la actividad de la Unión, habida cuenta de los plazos acumulados previstos por los artículos 17 *bis*, apartado 2, y 90, apartado 2, del Estatuto (véase el apartado 60 anterior), ha de constatarse que no es capaz de poner en entredicho la conclusión que figura en el apartado 70 anterior, de la que se desprende que en el presente asunto el demandante no informó a la AFPN de su propósito de publicar un texto cuyo objeto se refería sin embargo a la actividad de la Unión, infringiendo así el artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto. Pues bien, esa es precisamente la constatación que hace el Parlamento en la decisión de 4 de enero de 2018, por lo que debe servir de base para apreciar la legalidad de esta.
- 76 Por tanto, esa alegación no es pertinente para apreciar la legalidad de la decisión de 4 de enero de 2018, razón por la cual debe descartarse.
- 77 Al haberse descartado la totalidad de las alegaciones expuestas en apoyo de los dos motivos planteados para obtener la anulación de la decisión de 4 de enero de 2018, se desprende que han de desestimarse las pretensiones de anulación.

Sobre las pretensiones de indemnización

- 78 El demandante alega que, como la decisión desestimatoria de la reclamación se basa en una aplicación incorrecta del Estatuto por parte de la AFPN y en el uso de una facultad discrecional que excede de lo que permite el Estatuto, sufrió un perjuicio moral tanto en su lugar de trabajo como en su vida personal. Dicho perjuicio incidió en particular en su actividad literaria. Asimismo, sostiene haber sufrido un perjuicio material, por un lado, al haber perdido el beneficio de una promoción y, por otro lado, al poder ser objeto de procedimientos disciplinarios como consecuencia de la decisión de 4 de enero de 2018. En consecuencia, el demandante solicita que se condene al Parlamento a abonarle

una cantidad que determine el Tribunal para reparar el perjuicio moral que afirma haber sufrido. Además, el demandante precisa que la decisión del Parlamento por la que este consideró que su notificación previa a la publicación de una segunda edición de la obra en cuestión era inadmisibles tuvo un efecto disuasorio por lo que respecta a la citada publicación.

- 79 El Parlamento se opone a la argumentación del demandante.
- 80 En primer lugar, en la medida en que la argumentación del demandante pueda entenderse en el sentido de que este solicita una indemnización en concepto de perjuicio material, ha de recordarse que, para satisfacer las exigencias del artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento, una demanda destinada a obtener la reparación de los daños causados por una institución de la Unión debe contener los elementos que permitan identificar, en particular, el carácter y la magnitud del perjuicio que el demandante alega haber sufrido (véase, en ese sentido, la sentencia de 5 de octubre de 1999, *Apostolidis y otros/Comisión*, C-327/97 P, EU:C:1999:482, apartado 37). Además, un recurso de indemnización debe declararse inadmisibles cuando la parte demandante no ha acreditado, ni siquiera alegado, la existencia de circunstancias particulares que justifiquen que no haya cuantificado, en la demanda, el perjuicio que alega (véase, en ese sentido, la sentencia de 23 de septiembre de 2004, *Hectors/Parlamento*, C-150/03 P, EU:C:2004:555, apartado 62).
- 81 En el presente asunto, el demandante no ha aportado ninguna precisión en cuanto a la manera de cuantificar el perjuicio material que alega ni ha justificado esa omisión, por lo que su solicitud de obtener una indemnización en concepto de perjuicio material debe declararse inadmisibles.
- 82 En segundo lugar, por lo que respecta a la solicitud de obtener una indemnización por el perjuicio moral alegado por el demandante, este sostiene que el citado perjuicio fue ocasionado por una aplicación incorrecta del Estatuto por la AFPN y por el uso de una facultad discrecional que excede de lo que permite el Estatuto.
- 83 No obstante, procede constatar a este respecto que, según reiterada jurisprudencia, para que nazca la responsabilidad de la Unión es necesario que se cumplan una serie de requisitos, a saber, la ilegalidad del comportamiento imputado a la institución, al órgano o a la entidad de que se trate, la realidad del perjuicio alegado y la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento imputado y el perjuicio alegado, siendo estos tres requisitos acumulativos (véase la sentencia de 10 de abril de 2019, *AV/Comisión*, T-303/18 RENV, no publicada, EU:T:2019:239, apartado 104 y jurisprudencia citada).
- 84 En el supuesto de que no se cumpla uno de tales requisitos, deberá desestimarse el recurso en su totalidad, sin que sea necesario examinar los demás requisitos de la responsabilidad extracontractual (véase la sentencia de 13 de diciembre de 2018, *Wahlström/Frontex*, T-591/16, no publicada, EU:T:2018:938, apartado 127 y jurisprudencia citada).
- 85 Pues bien, en el presente asunto, procede señalar que la demanda de indemnización formulada por el demandante se basa únicamente en la supuesta ilegalidad de que adolece la decisión de 4 de enero de 2018.
- 86 Debido a que, por las razones expuestas en el marco del examen de las pretensiones de anulación formuladas por el demandante, ha quedado constatado que la decisión de 4 de enero de 2018 no adolecía de ilegalidad alguna, procede determinar que no se cumple el requisito relativo a la ilegalidad del comportamiento imputado al Parlamento.
- 87 Además, las consideraciones relativas a la decisión por la cual el Parlamento consideró que la notificación previa de la publicación de una segunda edición de la obra en cuestión efectuada por el demandante era inadmisibles son indiferentes en el marco del presente recurso, ya que este se dirige únicamente contra la decisión de 4 de enero de 2018, por la que el Parlamento se negó a eliminar la apreciación controvertida de su informe de calificación relativo al año 2016.

88 De ello resulta que procede desestimar las pretensiones de indemnización del demandante.

Sobre la solicitud de diligencia de prueba

89 El demandante solicita al Tribunal que se oiga a un miembro del Parlamento de Malta y a un miembro del Parlamento Europeo, los cuales son, en su opinión, dos personalidades activas en la lucha contra la corrupción y por las buenas prácticas de gobierno en Malta.

90 Según reiterada jurisprudencia, las partes que presenten una petición de examen de testigos deben aportar indicios precisos y pertinentes que puedan explicar de qué manera la declaración testifical solicitada podría tener un interés para la solución del litigio (véase, en ese sentido, la sentencia de 23 de abril de 2018, Verein Deutsche Sprache/Comisión, T-468/16, no publicada, EU:T:2018:207, apartado 22 y jurisprudencia citada).

91 En este caso, el demandante no ha aportado ninguna indicación específica, relacionada con el presente asunto, para explicar las razones por las que el examen de los dos testigos podía resultar necesario o útil. Del mismo modo, no ha precisado cuáles eran los hechos o las circunstancias del asunto que pudieran justificar que se lleve a cabo dicho examen. En consecuencia, el demandante no ha demostrado que el examen de los dos testigos que solicitaba fuera pertinente o necesario en el presente asunto.

92 Además, procede constatar que los elementos materiales que ya obran en autos bastan para pronunciarse sobre el presente recurso.

93 Por tanto, procede desestimar la solicitud de diligencia de prueba formulada por el demandante.

94 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

95 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones del demandante, procede condenar a este en costas, conforme a lo solicitado por el Parlamento.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas al Sr. Mark Anthony Sammut.**

Kanninen

Jaeger

Póltorak

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de junio de 2020.

Firmas