



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 18 de junio de 2020*

«Recurso de casación — Función pública — Funcionarios — Director general de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) — Inmunidad de jurisdicción — Decisión de suspensión — Acto lesivo — Derecho de defensa»

En el asunto C-831/18 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 21 de diciembre de 2018,

Comisión Europea, representada por los Sres. J.-P. Keppenne y J. Baquero Cruz, en calidad de agentes,
parte recurrente,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

RQ, antiguo funcionario de la Comisión Europea, representado por el Sr. É. Boigelot, avocat,
parte demandante en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Vilaras (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. S. Rodin y D. Šváby, la Sra. K. Jürimäe y el Sr. N. Piçarra, Jueces;

Abogada General: Sra. E. Sharpston;

Secretaria: Sra. V. Giacobbo-Peyronnel, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 5 de septiembre de 2019;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 19 de diciembre de 2019;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, la Comisión Europea solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 24 de octubre de 2018, RQ/Comisión (T-29/17, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2018:717), por la que este anuló la Decisión C(2016) 1449 final de la Comisión, de 2 de marzo de 2016, relativa a una solicitud de suspensión de la inmunidad de jurisdicción de RQ (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

Marco jurídico

Protocolo n.º 7

- 2 A tenor del artículo 11, letra a), del Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea (DO 2010, C 83, p. 266; en lo sucesivo, «Protocolo n.º 7»):

«En el territorio de cada uno de los Estados miembros e independientemente de su nacionalidad, los funcionarios y otros agentes de la Unión:

- a) gozarán de inmunidad de jurisdicción respecto de los actos por ellos realizados con carácter oficial, incluidas sus manifestaciones orales y escritas, sin perjuicio de las disposiciones de los Tratados relativas, por una parte, a las normas sobre la responsabilidad de los funcionarios y agentes ante la Unión y, por otra, a la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para conocer de los litigios entre la Unión y sus funcionarios y otros agentes. Continuarán beneficiándose de dicha inmunidad después de haber cesado en sus funciones;

[...]».

- 3 El artículo 17 del Protocolo n.º 7 dispone:

«Los privilegios, inmunidades y facilidades a favor de los funcionarios y otros agentes de la Unión se otorgarán exclusivamente en interés de esta última.

Cada institución de la Unión estará obligada a suspender la inmunidad concedida a un funcionario u otro agente en los casos en que estime que esta suspensión no es contraria a los intereses de la Unión.»

- 4 El artículo 18 del Protocolo n.º 7 establece que:

«A los efectos de aplicación del presente Protocolo, las instituciones de la Unión cooperarán con las autoridades responsables de los Estados miembros interesados.»

Estatuto

- 5 El artículo 23 del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto») dispone:

«Los privilegios e inmunidades de que gozan los funcionarios se confieren exclusivamente en interés de la Unión. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Protocolo [n.º 7], los interesados no están dispensados de cumplir sus obligaciones privadas ni de observar las leyes y los reglamentos de policía en vigor.

Siempre que se pongan en cuestión estos privilegios e inmunidades, el funcionario interesado deberá comunicarlo inmediatamente a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos.

[...]»

- 6 El artículo 90, apartado 2, del Estatuto prevé:

«Las personas a las que se aplique el presente Estatuto podrán presentar ante la autoridad facultada para proceder a los nombramientos reclamaciones dirigidas contra los actos que les sean lesivos, bien se hayan producido por resolución de la citada autoridad o por la falta de adopción por esta de medidas que hubieran debido tomarse según el Estatuto. Las reclamaciones deberán presentarse en un plazo de tres meses. [...]

[...]

La autoridad notificará su decisión, que habrá de ser motivada, al interesado en un plazo de cuatro meses a partir del día en que sea presentada la reclamación. Al término de este plazo, si no fuera adoptada una decisión respecto de la reclamación, se considerará que se ha producido una decisión denegatoria contra la que podrá interponerse recurso a tenor del artículo 91.»

Antecedentes del litigio y Decisión controvertida

- 7 Los antecedentes del litigio figuran en los apartados 1 a 18 de la sentencia recurrida y, a efectos del presente procedimiento, pueden resumirse del siguiente modo.
- 8 En 2012, un fabricante de productos del tabaco presentó una denuncia ante la Comisión en la que formulaba graves alegaciones sobre la implicación de un miembro de la Comisión en tentativas de corrupción. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), de la que RQ era entonces director general, inició una investigación administrativa para realizar las comprobaciones y controles necesarios.
- 9 Basándose en los datos recopilados durante la primera fase de esa investigación, la OLAF consideró que podía ser oportuno solicitar a un testigo que mantuviera una conversación telefónica que pudiera aportar pruebas adicionales, con una persona supuestamente implicada en la tentativa de corrupción denunciada.
- 10 Esta conversación telefónica tuvo lugar el 3 de julio de 2012. El testigo llamó utilizando —con el acuerdo y en presencia de RQ— un teléfono móvil en los locales de la OLAF. La conversación telefónica fue grabada por la OLAF y reproducida en el informe final de la investigación.
- 11 Una vez concluida esa investigación administrativa, se presentó una querrela ante un juez belga en la que se invocaba, en particular, la escucha telefónica ilegal. Con el fin de poder tramitar dicha querrela, el juez de instrucción belga competente solicitó a la Comisión la suspensión de la inmunidad de RQ para que fuera oído en calidad de investigado. Dado que la Comisión deseaba más precisiones, el fiscal federal de Bélgica le comunicó determinados datos de la investigación llevada a cabo por la OLAF que podrían considerarse indicios de escuchas telefónicas ilegales penalmente sancionables.
- 12 En estas circunstancias, el 2 de marzo de 2016, la Comisión estimó la solicitud de la justicia belga y adoptó la Decisión controvertida, mediante la cual, con arreglo al artículo 17, párrafo segundo, del Protocolo n.º 7, suspendió la inmunidad de jurisdicción de RQ en relación con las alegaciones fácticas relativas a la escucha de una conversación telefónica.
- 13 De la motivación de la Decisión controvertida se desprende que la Comisión consideró que las autoridades nacionales competentes le habían proporcionado indicaciones muy claras y precisas, que permitían estimar que las alegaciones formuladas contra RQ justificaban que fuera investigado, y que, por consiguiente, sería contrario al principio de cooperación leal con las autoridades nacionales denegar la suspensión de su inmunidad.

- 14 El 11 de marzo de 2016, se notificó a RQ la Decisión controvertida. Este presentó, con arreglo al artículo 90, apartado 2, del Estatuto, una reclamación contra dicha Decisión, que fue desestimada por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos el 5 de octubre de 2016.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 15 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 17 de enero de 2017, RQ interpuso un recurso por el que solicitaba la anulación de la Decisión controvertida y de la Decisión de 5 de octubre de 2016.
- 16 El Tribunal General anuló la Decisión controvertida mediante la sentencia recurrida.
- 17 Con carácter previo, desestimó, en el apartado 45 de dicha sentencia, la excepción de inadmisibilidad del recurso propuesta por la Comisión, basada en que la Decisión controvertida no constituye un acto lesivo, ya que las decisiones de suspensión de la inmunidad de los funcionarios y agentes de la Unión no modifican su situación jurídica.
- 18 A este respecto, el Tribunal General señaló, en particular, en el apartado 37 de dicha sentencia, que «el hecho de que los privilegios e inmunidades [a que se refiere el Protocolo n.º 7] se establecieran en aras del interés público de la Unión justifica la facultad otorgada a las instituciones para suspender en su caso la inmunidad, pero no significa que dichos privilegios e inmunidades se otorguen a la Unión exclusivamente y no asimismo a sus funcionarios, a sus otros agentes y a los miembros del Parlamento. El Protocolo crea por consiguiente un derecho subjetivo en favor de las personas a las que se aplica, cuyo respeto está garantizado por el sistema de recursos previsto por el Tratado».
- 19 En el apartado 38 de la sentencia recurrida, el Tribunal General añadió que «una decisión por la que se suspende la inmunidad de un funcionario o agente modifica su situación jurídica por el mero hecho de suprimir esta protección, restableciendo su condición de persona sujeta al Derecho común de los Estados miembros y exponiéndolo así, sin necesidad de norma intermedia alguna, a las medidas previstas en ese Derecho común, en especial a la detención y a las actuaciones judiciales».
- 20 En cuanto al fondo del litigio, el Tribunal General examinó primero el quinto motivo del recurso de RQ, basado en la vulneración del derecho de defensa. Este motivo comprendía tres partes, relativas, en primer lugar, a la vulneración del derecho a ser oído; en segundo lugar, a la vulneración de la presunción de inocencia y al incumplimiento del deber de imparcialidad y, en tercer lugar, al incumplimiento del deber de diligencia. Por las razones expuestas en los apartados 52 a 76 de la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó la primera parte de este motivo y, por consiguiente, anuló la Decisión controvertida, sin examinar las demás partes de dicho motivo ni los demás motivos del recurso.
- 21 En el apartado 52 de la sentencia recurrida, el Tribunal General recordó la jurisprudencia reiterada según la cual «el respeto del derecho de defensa, y en particular del derecho a ser oído, en cualquier procedimiento incoado contra una persona y que pueda terminar en un acto que le sea lesivo constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión y debe garantizarse aun cuando no exista una normativa sobre el procedimiento en cuestión». En los apartados 55 y 56 de dicha sentencia, señaló que, según jurisprudencia igualmente reiterada, los derechos fundamentales, como el respeto del derecho de defensa, pueden ser objeto de restricciones, siempre y cuando sean establecidas por la ley, respeten el contenido esencial del derecho fundamental de que se trate, respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la medida en cuestión y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable.

- 22 En el apartado 57 de dicha sentencia, el Tribunal General indicó, tras señalar que era pacífico entre las partes que RQ no había sido oído antes de la adopción de la Decisión controvertida, que procedía verificar si la limitación del derecho a ser oído aplicada en el caso de autos cumplía los requisitos antes citados.
- 23 Tras exponer, en el apartado 58 de la sentencia recurrida, que la Comisión había justificado esta limitación al derecho a ser oído por la necesidad de observar el secreto de la instrucción llevada a cabo por las autoridades belgas, como exige el Derecho belga invocado por estas autoridades, el Tribunal General consideró, en el apartado 63 de dicha sentencia, tras constatar que el Derecho belga consagra el principio del secreto de la instrucción, que no oír previamente al interesado puede, en principio, estar objetivamente justificado por el secreto de la instrucción, de conformidad con el artículo 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 24 A continuación, el Tribunal General examinó si la falta de audiencia de RQ era necesaria y proporcionada para la salvaguardia del secreto de la instrucción y el correcto desarrollo del proceso penal. En los apartados 66 y 67 de la sentencia recurrida, subrayó que, si una autoridad nacional se opone a que se comuniquen al interesado, con precisión y por extenso, los motivos que constituyen el fundamento de la solicitud de suspensión de la inmunidad, invocando razones que forman parte del secreto de la instrucción, la Comisión debe, en colaboración con las autoridades nacionales, de conformidad con el principio de cooperación leal, aplicar medidas que permitan ponderar, por una parte, el respeto del derecho de la persona interesada a ser oída antes de la adopción de un acto lesivo y, por otra, las legítimas consideraciones relativas al secreto de la instrucción.
- 25 El Tribunal General declaró, en el apartado 69 de la sentencia recurrida, que del expediente que se le había remitido no se desprendía que la Comisión hubiera efectuado tal ponderación al adoptar la Decisión controvertida. A este respecto, se basó en tres consideraciones mencionadas en los apartados 70 a 72 de dicha sentencia. Así, en primer lugar, señaló que la Comisión no había preguntado a las autoridades nacionales las razones por las que la audiencia previa al demandante conllevaba riesgos para el respeto del secreto de la instrucción. En segundo lugar, indicó que las autoridades belgas no habían alegado ningún riesgo serio de que la persona afectada perjudicara el correcto desarrollo de la instrucción, que pudiera justificar que no se le trasladara la solicitud de suspensión de inmunidad referida a ella. En tercer lugar, subrayó el carácter incompleto de las respuestas de las autoridades belgas a la solicitud de la Comisión de oír a RQ sobre sus solicitudes de suspensión de inmunidad y señaló que, en cualquier caso, la Comisión no les había preguntado acerca de la posibilidad de elaborar una versión no confidencial de dichas solicitudes que pudiera comunicarse a RQ.
- 26 Por otra parte, en el apartado 76 de dicha sentencia, el Tribunal General estimó que no podía excluirse totalmente que la Decisión controvertida hubiera podido tener un contenido diferente si se hubiera respetado el derecho de RQ a ser oído, puesto que este habría podido dar a conocer útilmente su punto de vista sobre la suspensión de su inmunidad y, más concretamente, sobre el interés de la Unión y sobre la protección de su necesaria independencia como funcionario en el puesto de director general de la OLAF.

Pretensiones de las partes ante el Tribunal de Justicia

- 27 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida.
 - Resuelva definitivamente el litigio desestimando el recurso de RQ y le condene al pago de las costas tanto del procedimiento ante el Tribunal General como del presente procedimiento.

- Con carácter subsidiario, si el Tribunal de Justicia considera que el estado del litigio no permite su resolución definitiva, devuelva el asunto al Tribunal General para que se pronuncie de nuevo sobre el recurso.

28 RQ solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare la inadmisibilidad manifiesta del recurso de casación en su totalidad y, al menos, lo desestime por infundado.
- Condene en costas a la Comisión, incluidas las costas de primera instancia.

Sobre el recurso de casación

29 En apoyo de su recurso de casación, la Comisión formula tres motivos. El primer motivo de casación se basa en un error de Derecho cometido por el Tribunal General al declarar que la Decisión controvertida constituye un acto lesivo. El segundo motivo, formulado con carácter subsidiario, se refiere al error de Derecho del Tribunal General en la interpretación y aplicación del artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta y del artículo 4 TUE, apartado 3. El tercer motivo, formulado con carácter subsidiario de segundo grado, alude a un error de Derecho del Tribunal General en la calificación del «comportamiento» de la Comisión.

Sobre el primer motivo de casación, basado en un error de Derecho cometido por el Tribunal General al calificar la Decisión controvertida de «acto lesivo»

Alegaciones de las partes

- 30 Mediante su primer motivo de casación, la Comisión sostiene que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que las decisiones de suspensión de la inmunidad, como la Decisión controvertida, son lesivas para los funcionarios de la Unión y pueden ser objeto de recurso ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.
- 31 En primer lugar, la Comisión alega que el Tribunal General consideró erróneamente que podía basarse en una jurisprudencia consolidada, ya que esta cuestión jurídica nunca se ha planteado ante el Tribunal de Justicia.
- 32 Más concretamente, la Comisión sostiene, por una parte, que, en la sentencia de 16 de diciembre de 1960, *Humblet/État belge* (6/60-IMM, EU:C:1960:48), el Tribunal de Justicia no se pronunció sobre si una decisión de suspensión de la inmunidad era un acto lesivo, toda vez que basó su razonamiento en el artículo 16 del Protocolo sobre los privilegios y la inmunidad de la CECA. En opinión de la Comisión, esta disposición no tiene equivalente en el Protocolo n.º 7.
- 33 Por otra parte, en cuanto a las sentencias de 15 de octubre de 2008, *Mote/Parlamento* (T-345/05, EU:T:2008:440), y de 17 de enero de 2013, *Gollnisch/Parlamento* (T-346/11 y T-347/11, EU:T:2013:23), dicha institución subraya que se referían a miembros del Parlamento Europeo y no a funcionarios de la Unión. A su juicio, la inmunidad de los miembros del Parlamento no es de la misma naturaleza ni tiene el mismo alcance que la inmunidad de los funcionarios y otros agentes de la Unión.
- 34 En segundo lugar, la Comisión estima que, del tenor, del contexto y de la finalidad del artículo 17 del Protocolo n.º 7, se desprende que la decisión de suspender la inmunidad de un funcionario no perjudica a este, ya que no modifica la situación jurídica del funcionario afectado, sino únicamente la de la Unión y la del Estado miembro que solicita la suspensión.

- 35 Según la Comisión, del citado artículo se desprende, como confirman el auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315), apartado 19, y el artículo 343 TFUE, que la protección de la inmunidad de jurisdicción se concede a la propia Unión y que debe suspenderse por regla general, salvo cuando sea contrario a los intereses de la Unión. Del mismo modo, el artículo 23 del Estatuto, que es la única disposición del Estatuto que hace referencia a los privilegios e inmunidades de los funcionarios, confirma, como se desprende de su propio tenor literal, que dichos privilegios e inmunidades se «confieren exclusivamente en interés de la Unión».
- 36 Además, la Comisión alega que la finalidad del artículo 17 del Protocolo n.º 7 consiste en la propia protección de la Unión en casos extremos en los que la actuación de los órganos jurisdiccionales nacionales ponga en peligro el cumplimiento de su misión.
- 37 Por consiguiente, la Comisión reprocha al Tribunal General haber declarado que el Protocolo n.º 7 crea derechos subjetivos en favor de las personas a las que se aplica. En su opinión, en lo que respecta al funcionario de que se trata, la decisión de suspender la inmunidad de jurisdicción de este debe considerarse un acto de trámite que se limita a eliminar un obstáculo procesal al desarrollo normal de un procedimiento judicial nacional. Solo la resolución penal nacional firme puede repercutir verdaderamente, en caso de condena, en la posición jurídica del funcionario. Además, en el marco del procedimiento nacional, dicho funcionario siempre puede impugnar la validez de la decisión de suspensión de la inmunidad y el órgano jurisdiccional nacional está obligado, en caso de duda, a plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia. La Comisión estima que tal decisión es análoga a una decisión de la OLAF por la que se inicia una investigación sobre un funcionario o se transmite, al término de una investigación, su informe final a las autoridades judiciales nacionales. Según reiterada jurisprudencia, tales actos tienen, según la Comisión, carácter preparatorio y no pueden ser objeto de un recurso de anulación.
- 38 Por consiguiente, la Comisión considera que el motivo del Tribunal General, que figura en el apartado 38 de la sentencia recurrida, según el cual una decisión por la que se suspende la inmunidad de un funcionario o de un agente modifica la situación jurídica de este por el mero efecto de la supresión de la protección, de la que disfrutaba en virtud del artículo 11 del Protocolo n.º 7, contra los procedimientos incoados por las autoridades de los Estados miembros resulta de una concepción errónea de la inmunidad entendida como un derecho subjetivo.
- 39 RQ considera que el primer motivo de casación debe declararse inadmisibles. En su opinión, la Comisión reitera las mismas alegaciones que las formuladas en primera instancia y pretende, en realidad, obtener un mero reexamen de la demanda presentada ante el Tribunal General, lo cual excede de la competencia del Tribunal de Justicia.
- 40 Con carácter subsidiario, RQ considera que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al calificar la Decisión controvertida de acto lesivo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 41 Con carácter preliminar, procede señalar que, contrariamente a lo alegado por RQ, el primer motivo de casación es admisible.
- 42 Cuando un recurrente impugna la interpretación o la aplicación del Derecho de la Unión efectuada por el Tribunal General, las cuestiones de Derecho examinadas en primera instancia pueden volver a discutirse en el marco de un recurso de casación. En efecto, si un recurrente no pudiera basar su recurso de casación en motivos y alegaciones ya invocados ante el Tribunal General, se privaría al recurso de casación de una parte de su sentido (sentencia de 20 de septiembre de 2016, Mallis y otros/Comisión y BCE, C-105/15 P a C-109/15 P, EU:C:2016:702, apartado 36 y jurisprudencia citada).

- 43 Pues bien, mediante su primer motivo de casación, la Comisión impugna la interpretación y la aplicación del Derecho de la Unión efectuada por el Tribunal General, que le llevó a considerar, contrariamente a la argumentación desarrollada ante él por la Comisión, que la Decisión controvertida constituía un acto lesivo para RQ, que podía ser objeto de un recurso de anulación.
- 44 En cuanto al examen sobre el fondo del primer motivo de casación formulado por la Comisión, procede recordar que únicamente son lesivos, en el sentido del artículo 90, apartado 2, del Estatuto, los actos o las medidas que producen efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar directa e inmediatamente a los intereses del demandante, modificando de forma sustancial la situación jurídica de este (sentencia de 14 de septiembre de 2006, Comisión/Fernández Gómez, C-417/05 P, EU:C:2006:582, apartado 42; véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de enero de 1987, Stroggili/Tribunal de Cuentas, 204/85, EU:C:1987:21, apartados 6 y 9, y de 14 de febrero de 1989, Bossi/Comisión, 346/87, EU:C:1989:59, apartado 23).
- 45 Pues bien, como el Tribunal General señaló en el apartado 38 de la sentencia recurrida, una decisión por la que se suspende la inmunidad de un funcionario, como la Decisión controvertida, modifica la situación jurídica de ese funcionario por el mero hecho de suprimir la protección que le confiere la inmunidad de jurisdicción prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo n.º 7, restableciendo, en lo que a él respecta, la condición de persona sujeta al Derecho común de los Estados miembros y exponiéndolo, sin necesidad de ninguna medida intermedia, a medidas previstas en ese Derecho común, en especial a la detención y a las actuaciones judiciales.
- 46 Por consiguiente, dado que la inmunidad de jurisdicción de un funcionario de la Unión conferida por el artículo 11, letra a), del Protocolo n.º 7 se suspende mediante decisión de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos de su institución, que modifica así su situación jurídica, la Comisión sostiene erróneamente que el Tribunal General no podía adoptar una solución análoga a la adoptada en la sentencia de 15 de octubre de 2008, Mote/Parlamento (T-345/05, EU:T:2008:440).
- 47 Es cierto que los privilegios e inmunidades reconocidos a la Unión por el Protocolo n.º 7 tienen carácter funcional, en la medida en que pretenden evitar que se obstaculice el funcionamiento y la independencia de la Unión, lo que implica, en particular, que los privilegios, inmunidades y facilidades se otorgan a los funcionarios y a otros agentes de la Unión exclusivamente en interés de esta (auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros, C-2/88 IMM, EU:C:1990:315, apartados 19 y 20).
- 48 No es menos cierto que una decisión por la que se suspende la inmunidad de un funcionario de la Unión modifica sustancialmente la situación de ese funcionario al privarle de esa inmunidad y, en consecuencia, constituye un acto que le resulta lesivo.
- 49 Por otra parte, de la jurisprudencia recordada en el apartado 44 de la presente sentencia se desprende que una medida se califica de «acto lesivo» a un funcionario no solo cuando vulnera o afecta a un derecho subjetivo conferido a este, sino, de manera más general, cuando modifica de forma sustancial su situación jurídica.
- 50 De ello se deduce que la cuestión de si el artículo 11, letra a), del Protocolo n.º 7 crea «un derecho subjetivo [...] en favor de las personas a las que se aplica», como señaló el Tribunal General en el apartado 37 de la sentencia recurrida, carece de pertinencia para la calificación de acto lesivo de una decisión de suspensión de la inmunidad de un funcionario. Otro tanto sucede con la cuestión de la interpretación que el Tribunal General hace, en el apartado 42 de la sentencia recurrida, de la sentencia de 16 de diciembre de 1960, Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48).
- 51 Asimismo, procede desestimar la alegación de la Comisión según la cual una decisión de suspensión de la inmunidad de un funcionario debe calificarse de «acto de trámite», puesto que, como señaló la Abogada General, en esencia, en el punto 61 de sus conclusiones, la modificación de la situación jurídica del interesado resulta de la adopción de una decisión como la controvertida. Esta pone fin al

procedimiento relativo a la suspensión de la inmunidad del funcionario afectado, sin que se prevea la adopción de un acto posterior de la institución de la que depende dicho funcionario y que este pueda impugnar.

- 52 El motivo enunciado en el apartado 38 de la sentencia recurrida, mediante el cual el Tribunal General consideró que una decisión por la que se suspende la inmunidad de un funcionario o de un agente de la Unión modifica la situación jurídica de este, basta para justificar la calificación de la Decisión controvertida como «acto lesivo» en el sentido del artículo 90, apartado 2, del Estatuto.
- 53 Por consiguiente, debe considerarse que los apartados 37 y 42 de la sentencia recurrida enuncian fundamentos de Derecho expuestos a mayor abundamiento, por lo que la parte de la argumentación de la Comisión que se refiere a ellos debe desestimarse por inoperante (véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de abril de 2004, Comisión/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, apartado 68, y de 29 de noviembre de 2012, Reino Unido/Comisión, C-416/11 P, no publicada, EU:C:2012:761, apartado 45).
- 54 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede desestimar el primer motivo por infundado.

Sobre el segundo motivo de casación, basado en un error de Derecho en la interpretación y en la aplicación del artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta y del artículo 4 TUE, apartado 3

Alegaciones de las partes

- 55 Mediante su segundo motivo de casación, la Comisión sostiene que el Tribunal General, al declarar, en los apartados 66 y 67 de la sentencia recurrida, que estaba obligada a ponderar, por una parte, el derecho a ser oído del funcionario afectado y, por otra, el secreto de la instrucción, interpretó erróneamente el derecho a ser oído. En esencia, la Comisión alega que la interpretación amplia del derecho a ser oído adoptada por el Tribunal General «conduce a una injerencia sistemática injustificada de las instituciones de la Unión en las competencias propias de las autoridades judiciales de los Estados miembros».
- 56 A este respecto, la Comisión subraya que, excepcionalmente, intercambió comunicaciones con las autoridades nacionales en relación con RQ, habida cuenta de la función de director general de la OLAF que este ocupaba en el momento de la solicitud de suspensión de inmunidad. Señala que, «en su práctica normal», no lleva a cabo ningún intercambio con las autoridades nacionales o con el funcionario afectado, a fin de respetar el requisito estricto de confidencialidad, vinculado al secreto de la instrucción. La ponderación de los intereses en juego que exige la sentencia recurrida pone, a su juicio, en entredicho la práctica constante de todas las instituciones y órganos de la Unión.
- 57 Por otra parte, la Comisión alega que el Tribunal General, al exigir tal ponderación, no precisa las consecuencias de esta, en particular cuando la institución de que se trate considere que el interés en ser oído del funcionario afectado prevalece sobre el respeto del secreto de la instrucción. Así pues, el Tribunal General no indica si la institución de que se trata podía decidir oír al interesado, infringiendo el Derecho nacional, o si debía denegar la suspensión de su inmunidad por este motivo.
- 58 La Comisión añade que la exigencia de ponderar los intereses, tal como se contempla en los apartados 66 y 67 de la sentencia recurrida, vulnera los principios de confianza mutua y de cooperación leal. Ante la oposición de las autoridades nacionales a la solicitud de la Comisión de oír al funcionario afectado, esta no puede controlar o sustituir la apreciación de las autoridades nacionales sobre una cuestión de Derecho penal nacional por la suya propia. Corrobora esta argumentación el auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315), apartado 18.

- 59 Por último, la Comisión invoca la falta de utilidad de una audiencia previa del funcionario afectado, puesto que la institución está obligada a suspender la inmunidad de este, salvo cuando ello sea contrario únicamente a los intereses de la Unión. En su opinión, el funcionario no puede determinar ni influir en los intereses de la Unión a la luz de su situación individual.
- 60 RQ alega, con carácter principal, la inadmisibilidad del segundo motivo de casación, ya que considera que la Comisión se limita a reiterar en él los motivos invocados en primera instancia.
- 61 Con carácter subsidiario, RQ alega que este motivo de casación es infundado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 62 Por las mismas razones que las expuestas en el apartado 42 de la presente sentencia, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad del segundo motivo de casación, propuesta por RQ.
- 63 En efecto, mediante el segundo motivo de casación, la Comisión reprocha al Tribunal General, en esencia, haber incurrido en un error de Derecho al declarar, en los apartados 66 y 67 de la sentencia recurrida, que estaba obligada a ponderar, por una parte, el derecho a ser oído del funcionario al que se refiere una solicitud de suspensión de inmunidad a efectos de una instrucción penal y, por otra parte, el secreto de la instrucción penal. En este contexto, la Comisión puede formular ante el Tribunal de Justicia alegaciones que ya había formulado ante el Tribunal General y que fueron desestimadas por este.
- 64 Respecto al examen en cuanto al fondo del segundo motivo de casación, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el respeto del derecho de defensa constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión (sentencia de 22 de noviembre de 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, apartado 81 y jurisprudencia citada).
- 65 Por lo que respecta, más concretamente, al derecho a ser oído en todo procedimiento, este forma parte de dicho principio fundamental y está consagrado hoy no solo en los artículos 47 y 48 de la Carta, que garantizan el respeto del derecho de defensa y del derecho a un proceso equitativo en el marco de cualquier procedimiento judicial, sino también en el artículo 41 de esta, que garantiza el derecho a una buena administración (sentencia de 22 de noviembre de 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, apartado 82 y jurisprudencia citada).
- 66 En efecto, el apartado 2 de dicho artículo 41 establece que este derecho a una buena administración incluye, en particular, el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente.
- 67 Como se desprende de su propio tenor literal, esta disposición es de aplicación general. De ello se deduce que el derecho a ser oído debe respetarse en todo procedimiento que pueda terminar en un acto lesivo, aun cuando la normativa aplicable no establezca expresamente tal formalidad. Además, el derecho a ser oído garantiza a cualquier persona la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista durante el procedimiento administrativo y antes de que se adopte cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de noviembre de 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, apartados 84 a 87 y jurisprudencia citada).
- 68 Asimismo, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al declarar en los apartados 52 a 54 de la sentencia recurrida, después de señalar fundadamente que la Decisión controvertida constituye un acto lesivo para el funcionario afectado, como se desprende de la desestimación del primer motivo de casación, que la Comisión estaba obligada a oír al funcionario antes de adoptar una decisión de suspensión de su inmunidad.

- 69 Ciertamente, como se ha recordado en el apartado 47 de la presente sentencia, la inmunidad de los funcionarios y agentes de la Unión que resulta del Protocolo n.º 7 tiene carácter funcional y sirve exclusivamente para salvaguardar los intereses de la Unión, evitando que se obstaculice su funcionamiento e independencia.
- 70 No obstante, si bien esta circunstancia puede dar lugar a que se delimiten los argumentos que el funcionario afectado puede invocar válidamente para convencer a la institución de la que depende de no suspender su inmunidad, no puede justificar, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, el hecho de no oír a dicho funcionario antes de proceder a la suspensión de su inmunidad. Tal decisión sería directamente contraria a la jurisprudencia reiterada recordada en el apartado 67 de la presente sentencia.
- 71 Una vez recordado lo anterior, ha de señalarse asimismo que el artículo 52, apartado 1, de la Carta admite limitaciones al ejercicio de los derechos consagrados por ella, incluido el derecho a ser oído, reconocido en su artículo 41. No obstante, el artículo 52, apartado 1, de la Carta exige que cualquier limitación sea establecida por la ley y respete el contenido esencial del derecho fundamental de que se trate. Además, exige que, respetando el principio de proporcionalidad, tal limitación sea necesaria y responda efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión.
- 72 En el caso de autos, el Tribunal General declaró, en el apartado 61 de la sentencia recurrida, que las disposiciones del code d'instruction criminelle (Ley de Enjuiciamiento Criminal) belga consagran el principio del secreto de la instrucción, si bien precisan que la ley establece excepciones a dicho principio.
- 73 Además, en el apartado 59 de dicha sentencia, el Tribunal General señaló que, en los Estados miembros en los que está reconocido, el secreto de la instrucción es un principio de orden público que persigue no solo proteger las investigaciones, a fin de evitar los acuerdos fraudulentos y los intentos de ocultación de pruebas e indicios, sino también proteger a las personas sospechosas o investigadas cuya culpabilidad no se ha acreditado.
- 74 Atendiendo a estas circunstancias, el Tribunal General consideró, en el apartado 63 de la sentencia recurrida, que no oír previamente al funcionario afectado por una solicitud de suspensión de su inmunidad con vistas a una instrucción penal que le afecte «puede, en principio, estar [...] objetivamente justificado por el secreto de la instrucción, de conformidad con el artículo 52 de la Carta», ya que, como señaló el Tribunal General en el apartado 65 de dicha sentencia, «por lo general, no oír a la persona interesada antes de suspender su inmunidad puede garantizar el secreto de la instrucción».
- 75 Al analizar el carácter proporcionado y necesario de esta medida, el Tribunal General subrayó, en el apartado 66 de dicha sentencia, que cuando, «en los supuestos debidamente justificados en que una autoridad nacional se oponga a que se comuniquen al interesado, con precisión y por extenso, las razones que constituyan el fundamento de la solicitud de suspensión de inmunidad, invocando motivos comprendidos en el secreto de la instrucción, la Comisión, en colaboración con las autoridades nacionales, [...] deberá aplicar medidas para conciliar, por un lado, las legítimas consideraciones relativas al secreto de la instrucción y, por otro, la necesidad de garantizar suficientemente al justiciable el respeto de sus derechos fundamentales, como el derecho a ser oído».
- 76 De este modo, el Tribunal General estimó, en el apartado 67 de la sentencia recurrida, que la Comisión debía ponderar el respeto del derecho a ser oído del funcionario al que se refiere la solicitud de suspensión de inmunidad con las consideraciones invocadas por las autoridades nacionales para garantizar a la vez la protección de los derechos del funcionario afectado y los intereses de la Unión, de conformidad con el Protocolo n.º 7, y el desarrollo eficaz y sereno del procedimiento penal nacional.

- 77 Contrariamente a lo que alega la Comisión, estos fundamentos del Tribunal General no adolecen de error de Derecho.
- 78 Si bien, como resulta de la sentencia recurrida, el Tribunal General no excluyó la posibilidad de que una institución adopte una decisión de suspensión de la inmunidad sin oír a la persona afectada, no es menos cierto que tal posibilidad debe reservarse a casos excepcionales, debidamente justificados.
- 79 En efecto, no puede presumirse que toda instrucción penal implique sistemáticamente un riesgo de tentativas de ocultación de pruebas e indicios por parte de las personas afectadas, o de concertaciones fraudulentas entre ellas, que justifiquen no informarlas previamente de la existencia de la instrucción que las afecta.
- 80 De ello se deduce que el Tribunal General consideró fundadamente, en el apartado 66 de la sentencia recurrida, que, antes de concluir que existe un caso excepcional que justifica la suspensión de la inmunidad de la persona afectada sin oírla previamente, la Comisión debe, respetando el principio de cooperación leal con las autoridades nacionales de que se trate, aplicar medidas que permitan respetar el derecho del interesado a ser oído sin poner en peligro los intereses que el secreto de la instrucción pretende preservar.
- 81 Contrariamente a lo que alega la Comisión, la obligación de realizar esa ponderación no vulnera los principios de confianza mutua y de cooperación leal entre la Comisión y las autoridades nacionales.
- 82 En efecto, la ponderación mencionada en el apartado 66 de la sentencia recurrida permite a la Comisión respetar tanto los requisitos procesales que pueden imponerse a las autoridades nacionales de que se trate como, en la medida de lo posible, el derecho del interesado a ser oído. En casos excepcionales, permite también a la Comisión justificar la imposibilidad de oír al interesado antes de suspender su inmunidad debido a los intereses que tal audiencia pondría en peligro.
- 83 Además, en cuanto a la alegación de la Comisión, expuesta en el apartado 57 de la presente sentencia, de que el Tribunal General no precisó cuál debería ser la respuesta a una solicitud de suspensión de la inmunidad en el supuesto de que la ponderación contemplada en el apartado 67 de la sentencia recurrida llevara a la Comisión a considerar que el derecho del interesado a ser oído prevalece sobre el secreto de la instrucción, basta con señalar que, al haber considerado que, en el caso de autos, no se había efectuado la ponderación requerida, el Tribunal General no tenía que pronunciarse sobre esta hipótesis.
- 84 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, debe desestimarse el segundo motivo de casación.

Sobre el tercer motivo de casación, basado en la apreciación errónea por el Tribunal General del procedimiento seguido por la Comisión al adoptar la Decisión controvertida

Alegaciones de las partes

- 85 Mediante su tercer motivo de casación, la Comisión sostiene que el Tribunal General, al haber apreciado de manera errónea el procedimiento seguido por la Comisión al adoptar la Decisión controvertida, incurrió en un error de Derecho en la medida en que consideró que la Comisión no había respetado la ponderación de los intereses en juego, tal como se exige en los apartados 66 y 67 de la sentencia recurrida.

- 86 En particular, la Comisión estima que, suponiendo que la exigencia de esa ponderación estuviera fundada, debía considerarse que en el caso de autos había llevado a cabo, en cualquier caso, el control exigido. Sostiene que, antes de adoptar la Decisión controvertida, intercambió datos con las autoridades belgas, obtuvo explicaciones detalladas del fiscal belga, examinó *in situ* los autos del procedimiento penal y, por último, consultó a un experto en Derecho penal belga.
- 87 Además, la Comisión reprocha al Tribunal General haber establecido, en el apartado 71 de la sentencia recurrida, exigencias desproporcionadas con respecto a las medidas que la Comisión debería haber previsto para respetar el derecho de RQ a ser oído. Según la Comisión, estas medidas conducen sistemáticamente a una injerencia indebida de las instituciones de la Unión en el funcionamiento de la justicia penal nacional.
- 88 Por último, la Comisión rebate el fundamento de Derecho, que figura en el apartado 76 de la sentencia recurrida, de que no cabe excluir totalmente que la Decisión de la Comisión habría tenido un contenido diferente si RQ hubiera podido dar útilmente su punto de vista sobre el interés de la Unión y sobre la protección de su necesaria independencia como director general de la OLAF. Según la Comisión, por una parte, la condición de director general de la OLAF de RQ no era pertinente porque RQ había interpuesto el recurso a título personal y, por otra parte, la posición del funcionario afectado no puede determinar o influir en la evaluación del interés de la Unión, que es competencia exclusiva de las instituciones.
- 89 RQ considera que el presente motivo de casación se refiere a apreciaciones fácticas del Tribunal General y que, por lo tanto, debe declararse su inadmisibilidad. Con carácter subsidiario, RQ alega que este motivo es infundado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 90 La argumentación expuesta por la Comisión en apoyo del tercer motivo de casación consta, en esencia, de dos partes.
- 91 Mediante la primera parte de este motivo, la Comisión alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 74 de la sentencia recurrida, que no oír a RQ antes de la adopción de la Decisión controvertida iba más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de garantizar el secreto de la instrucción y, por lo tanto, vulneraba el contenido esencial del derecho a ser oído, establecido en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta.
- 92 Procede señalar que, con esta alegación, la Comisión no cuestiona la apreciación de los hechos efectuada por el Tribunal General, sino su calificación jurídica. En particular, la Comisión alega que, en el apartado 74 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró erróneamente, sobre la base de los autos que obraban en su poder, que había vulnerado el derecho de RQ a ser oído, incurriendo a este respecto en un error de Derecho.
- 93 Por consiguiente, contrariamente a lo alegado por RQ, la primera parte del tercer motivo de casación es admisible. En efecto, cuando el Tribunal General ha comprobado o apreciado los hechos, el Tribunal de Justicia es competente para ejercer un control sobre la calificación jurídica de estos y sobre las consecuencias en Derecho que de ella ha deducido el Tribunal General (sentencia de 6 de abril de 2006, *General Motors/Comisión*, C-551/03 P, EU:C:2006:229, apartado 51 y jurisprudencia citada).
- 94 En cuanto al examen del fondo de esta primera parte, procede señalar que, en el apartado 69 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que la Comisión no había efectuado en el caso de autos una ponderación conforme con la mencionada en los apartados 67 y 68 de dicha sentencia.

- 95 El Tribunal General basó su apreciación en las consideraciones expuestas en los apartados 70 a 72 de la sentencia recurrida, según las cuales, en primer lugar, la Comisión no solicitó a las autoridades belgas competentes que indicaran los motivos por los que una audiencia de RQ, antes de la posible suspensión de su inmunidad, entrañaría riesgos para el respeto del secreto de la instrucción ni que elaboraran una versión no confidencial de su solicitud de suspensión de inmunidad, que pudiera comunicarse a RQ. En segundo lugar, dichas autoridades no mencionaron ninguna circunstancia, como un riesgo de fuga de RQ o la destrucción de pruebas por parte de este, que pudiera justificar que no se comunicara la solicitud de suspensión de su inmunidad. Por último, en tercer lugar, las respuestas de las autoridades belgas a las solicitudes de la Comisión eran incompletas y no permitían comprender su negativa a que la Comisión oyerá a RQ a propósito de la solicitud de suspensión de su inmunidad.
- 96 A la vista de estas constataciones de carácter fáctico, que no pueden ser cuestionadas en la fase del recurso de casación, salvo en caso de desnaturalización de los hechos y de las pruebas, en modo alguno alegada por la Comisión en el caso de autos (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de marzo de 2010, *Trubowest Handel y Makarov/Consejo y Comisión*, C-419/08 P, EU:C:2010:147, apartados 30 y 31 y jurisprudencia citada), el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 74 de la sentencia recurrida, que el hecho de no oír al demandante antes de la adopción de la Decisión controvertida iba más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido y, por tanto, vulneraba el derecho a ser oído establecido en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta.
- 97 En este contexto, la Comisión no puede reprochar al Tribunal General haber ignorado el hecho de que había mantenido contactos con las autoridades belgas competentes. En efecto, el Tribunal General los tuvo en cuenta, si bien estimó, en el marco de su apreciación soberana de los hechos, que, contrariamente a lo que alega la Comisión, las explicaciones que esta obtuvo a raíz de esos contactos eran incompletas e insuficientemente detalladas.
- 98 Del mismo modo, la Comisión no puede invocar, para poner en tela de juicio el fundamento de la apreciación del Tribunal General, el hecho de que había examinado *in situ* los autos del procedimiento penal y había consultado a un experto en Derecho penal belga. Aun suponiendo que estuvieran acreditados, tales hechos no bastan, en cualquier caso, para demostrar que se respetó el derecho de RQ a ser oído. En efecto, la Comisión no alega que había invocado ante el Tribunal General datos que resultaron del examen de los autos del procedimiento penal nacional o de la consulta al experto belga y que podían haber justificado que no se diera a RQ audiencia previa.
- 99 Por último, la Comisión tampoco puede invocar la alegación, expuesta en el apartado 87 de la presente sentencia, según la cual, en esencia, el Tribunal General, en el apartado 71 de la sentencia recurrida, impuso exigencias desproporcionadas para suspender la inmunidad de un funcionario sin oírlo previamente, en la medida en que, en opinión de la Comisión, condujeron a una injerencia de las instituciones de la Unión en el funcionamiento de la justicia penal de un Estado miembro.
- 100 A este respecto, procede señalar que, en el apartado 71 de la sentencia recurrida, el Tribunal General, aun cuando se refirió a título de ejemplo a varias circunstancias en las que podría contemplarse la posibilidad de suspender la inmunidad de un funcionario sin oírlo previamente, declaró esencialmente que, en el procedimiento que llevó a la adopción de la Decisión controvertida, las autoridades belgas no habían aportado pruebas suficientes para justificar ese procedimiento.
- 101 Pues bien, no puede considerarse que la obligación impuesta a la Comisión de conseguir que las autoridades nacionales le proporcionaran pruebas suficientes para justificar una vulneración grave del derecho a ser oído, como las mencionadas por el Tribunal General a modo de ejemplo, sea desproporcionada. Máxime cuando, contrariamente a lo que alega la Comisión, la aportación de tales pruebas no supone, por su propia naturaleza, una injerencia en el procedimiento del Estado miembro

de que se trate, el cual, al igual que la Comisión, está sujeto a la obligación de cooperación leal establecida en el artículo 4 TUE, apartado 3, a tenor del cual la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.

- 102 Por consiguiente, procede desestimar por infundada la primera parte del tercer motivo de casación.
- 103 En cuanto a la segunda parte de este motivo de casación, procede señalar, en primer lugar, que a través de ella la Comisión no cuestiona la apreciación de los hechos efectuada por el Tribunal General, sino que sostiene que este incurrió, en esencia, en un error de Derecho al considerar, en el apartado 76 de la sentencia recurrida, que no cabe excluir que, si RQ hubiera podido dar a conocer su punto de vista sobre la suspensión de su inmunidad, la Decisión controvertida habría tenido un contenido diferente.
- 104 Así pues, por las mismas razones que las aducidas respecto a la primera parte del tercer motivo de casación, la segunda parte de este motivo es admisible.
- 105 En cuanto al examen sobre el fondo de esta segunda parte, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una vulneración del derecho de defensa, en particular del derecho a ser oído, solo genera la anulación de la decisión adoptada al término del procedimiento administrativo de que se trate si, de no haberse producido tal irregularidad, dicho procedimiento podía llevar a un resultado diferente (sentencias de 3 de julio de 2014, Kamino International Logistics y Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 y C-130/13, EU:C:2014:2041, apartado 79 y jurisprudencia citada, y de 14 de junio de 2018, Makhlouf/Consejo, C-458/17 P, no publicada, EU:C:2018:441, apartado 42 y jurisprudencia citada).
- 106 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha señalado que no puede exigirse a un demandante que invoca la vulneración de su derecho de defensa que demuestre que la decisión de la institución de la Unión de que se trate habría tenido un contenido diferente, sino únicamente que tal hipótesis no queda completamente excluida (sentencia de 1 de octubre de 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Consejo, C-141/08 P, EU:C:2009:598, apartado 94 y jurisprudencia citada).
- 107 Además, la apreciación de esta cuestión debe efectuarse en función de las circunstancias de hecho y de Derecho específicas de cada caso (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2013, G. y R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, apartado 40).
- 108 A este respecto, procede recordar que, como establecen el artículo 17 del Protocolo n.º 7 y el artículo 23 del Estatuto, los privilegios e inmunidades de que gozan los funcionarios y los agentes de la Unión se confieren exclusivamente en interés de esta.
- 109 Pues bien, la finalidad de la inmunidad concedida a un funcionario de la Unión, tal como se desprende de estas disposiciones, debe tomarse en consideración para apreciar la incidencia de una posible vulneración del derecho a ser oído en la legalidad de una decisión por la que se suspende dicha inmunidad.
- 110 Además, en ese sentido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado también, en una sentencia relativa a la inmunidad parlamentaria, que las exigencias de preservación de la finalidad institucional de esa inmunidad son las que deben guiar la apreciación de la incidencia de su aplicación en los derechos del interesado (TEDH, sentencia de 3 de diciembre de 2009, Kart c. Turquía, CE:ECHR:2009:1203JUD000891705, § 95).
- 111 De ello se deduce que las consideraciones relativas a la situación personal del funcionario afectado por una solicitud de suspensión de la inmunidad, consideraciones que dicho funcionario podría explicar mejor que cualquier otra persona si se le diera audiencia en relación con dicha solicitud, carecen de pertinencia para el curso que debe darse a esa solicitud. A este respecto, solo son relevantes las consideraciones relacionadas con el interés del servicio.

- 112 Por lo tanto, un funcionario que ha interpuesto un recurso contra una decisión por la que se suspende su inmunidad no puede limitarse a invocar, de manera abstracta, la vulneración del derecho a ser oído en apoyo de su recurso de anulación de tal decisión. Debe demostrar que no se excluye totalmente que la decisión de la institución de la Unión de que se trate habría tenido un contenido diferente si hubiera podido formular alegaciones y presentar pruebas relativas al interés del servicio.
- 113 Pues bien, de la sentencia recurrida no se desprende que el Tribunal General comprobara que RQ presentó alegaciones relativas a tal demostración.
- 114 En efecto, de la lectura de los autos de primera instancia, transmitidos al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 167, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, se desprende que el Tribunal General se limitó a reproducir, en el apartado 76 de la sentencia recurrida, casi en los mismos términos, una afirmación vaga que figuraba en la demanda de RQ, relativa a la argumentación que este habría podido presentar si hubiera sido oído antes de la adopción de la Decisión controvertida.
- 115 Además de esta afirmación, RQ no proporcionó, en sus escritos presentados ante el Tribunal General, ninguna indicación relativa al interés del servicio que pudiera justificar el mantenimiento de su inmunidad, que habría podido alegar de haber sido oído antes de la adopción de la Decisión controvertida.
- 116 En estas circunstancias, procede declarar que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar que la vulneración del derecho a ser oído de RQ justificaba la anulación de la Decisión controvertida, a pesar de que este no había demostrado que no cabía excluir completamente que la decisión de la Comisión habría tenido un contenido diferente si hubiera podido ejercer su derecho a ser oído.
- 117 Así pues, procede estimar la segunda parte del tercer motivo de casación y anular la sentencia recurrida.

Sobre el recurso ante el Tribunal General

- 118 De conformidad con el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia podrá o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva.
- 119 En el caso de autos, el estado del litigio permite resolverlo por lo que respecta a la primera parte del quinto motivo del recurso de RQ, basada en la vulneración del derecho a ser oído.
- 120 En efecto, de las razones expuestas en el contexto del análisis de los motivos segundo y tercero del recurso de casación se desprende que, si bien la Comisión no respetó el derecho de RQ a ser oído antes de la adopción de la Decisión controvertida, tal violación no puede justificar la anulación de dicha Decisión, ya que RQ no ha demostrado que no cabía excluir completamente que, de no haberse producido tal violación, dicha Decisión habría tenido un contenido diferente.
- 121 Por consiguiente, procede desestimar la primera parte del quinto motivo del recurso de RQ, basada en la vulneración del derecho a ser oído.
- 122 Por lo demás, el estado del litigio no permite resolverlo, ya que los demás motivos e imputaciones formulados por RQ en apoyo de su recurso no han sido examinados por el Tribunal General.
- 123 Por consiguiente, procede devolver el asunto al Tribunal General.

Costas

¹²⁴ Dado que se devuelve el asunto al Tribunal General, procede reservar la decisión sobre las costas correspondientes al presente procedimiento de casación.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) decide:

- 1) Anular la sentencia del Tribunal General de 24 de octubre de 2018, RQ/Comisión (T-29/17, EU:T:2018:717).**
- 2) Desestimar la primera parte del quinto motivo del recurso interpuesto ante el Tribunal General.**
- 3) Devolver el asunto al Tribunal General para que se pronuncie sobre los motivos primero a cuarto del recurso y sobre las partes segunda y tercera del quinto motivo del recurso.**
- 4) Reservar la decisión sobre las costas.**

Firmas