



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima)

de 4 de junio de 2020*

«Recurso de casación — Función pública — Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) — Agente temporal — Acoso psicológico — Solicitud de asistencia — Denegación de la solicitud — Recurso de anulación y de indemnización — Artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Derecho a ser oído — Artículo 266 TFUE — Ejecución de la sentencia de anulación»

En el asunto C-187/19 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 22 de febrero de 2019,

Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), representado por los Sres. S. Marquardt y R. Spac, en calidad de agentes,

parte recurrente,

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

Stéphane De Loecker, antiguo agente temporal del SEAE, con domicilio en Bruselas (Bélgica), representado por el Sr. J.-N. Louis, avocat,

parte demandante en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima),

integrado por el Sr. P. G. Xuereb, Presidente de Sala, y los Sres. T. von Danwitz y A. Kumin (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, De Loecker/SEAE (T-537/17, no publicada, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2018:951), por la que el mencionado tribunal, por un lado, anuló la decisión de dicho servicio de 10 de octubre de 2016 por la que este había denegado la solicitud de asistencia del Sr. Stéphane De Loecker presentada en virtud de los artículos 12 *bis* y 24 del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea (en lo sucesivo, «decisión controvertida») y, por otro lado, desestimó el recurso interpuesto por este último en la medida en que solicitaba la indemnización del perjuicio supuestamente sufrido por él.

Marco jurídico

- 2 El artículo 12 *bis* del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea, en su versión aplicable al presente litigio (en lo sucesivo, «Estatuto»), que se aplica por analogía a los agentes temporales en virtud del artículo 11 del Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea (en lo sucesivo, «ROA»), establece:

«1. Todo funcionario se abstendrá de cualquier forma de acoso psicológico o sexual.

[...]

3. Por “acoso psicológico” se entenderá cualquier conducta abusiva que se manifieste de forma duradera, reiterada o sistemática mediante comportamientos, palabras, actos, gestos o escritos de carácter intencional que atenten contra la personalidad, la dignidad o la integridad física o psíquica de una persona.

[...]»

- 3 El artículo 24 de dicho Estatuto, aplicable por analogía a los agentes temporales en virtud del artículo 11 del ROA, dispone:

«La Unión asistirá a los funcionarios, en especial mediante la persecución contra los autores de amenazas, ultrajes, injurias, difamaciones o atentados contra la persona y los bienes, de que el funcionario, o los miembros de su familia, sean objeto por su condición de tales o como consecuencia del ejercicio de sus funciones.

La Unión reparará solidariamente los daños sufridos por el funcionario por esta causa siempre que este no los haya originado, intencionadamente o por negligencia grave y no haya podido obtener resarcimiento por parte del autor.»

- 4 A tenor del artículo 90 del referido Estatuto:

«1. Las personas a las que se aplique el presente Estatuto podrán presentar ante la autoridad facultada para proceder a los nombramientos peticiones de que se adopte una determinada decisión con respecto a las mismas. La autoridad notificará su decisión motivada al interesado en un plazo de cuatro meses a partir del día en que se presente la petición. Al término de este plazo, se considerará que se ha producido una decisión denegatoria, que podrá ser objeto de reclamación según lo establecido en el apartado siguiente.

2. 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

- 5 Los antecedentes del litigio se exponen en los apartados 5 a 39 de la sentencia recurrida y pueden resumirse como sigue.
- 6 El Sr. De Loecker fue contratado por el SEAE en virtud de un contrato de cuatro años como agente temporal para ocupar, a partir del 1 de enero de 2011, el puesto de jefe de la Delegación de la Unión Europea en Buyumbura (Burundi) (en lo sucesivo, «Delegación»), como agente en comisión de servicios del servicio diplomático belga.
- 7 Del 10 al 14 de junio de 2013, la Delegación fue objeto de una inspección llevada a cabo por una misión común del Servicio de Apoyo y Evaluación de las Delegaciones del SEAE y de la Dirección General (DG) de Desarrollo y Cooperación EuropeAid de la Comisión Europea (en lo sucesivo, «misión de evaluación»). El proyecto de informe de la misión de evaluación hacía constar la existencia de graves deficiencias en la gestión de la Delegación por parte del Sr. De Loecker, tanto en lo que respecta a la dirección como en lo relativo a la organización y a la gestión de los conflictos entre los miembros del personal. Se adjuntaban a dicho proyecto diecisiete recomendaciones, entre las que figuraba la llamada a consultas a este último con carácter inmediato en la sede del SEAE.
- 8 Entre el 21 de junio y mediados de agosto de 2013, el director general administrativo del SEAE mantuvo varios contactos telefónicos con el presidente del comité de dirección del ministère des Affaires étrangères (Ministerio de Asuntos Exteriores, Bélgica) en relación con la situación del Sr. De Loecker.
- 9 El 24 de junio de 2013, el director general administrativo llamó por teléfono al Sr. De Loecker para informarle de la orden de volver con carácter urgente a la sede del SEAE en Bruselas (Bélgica).
- 10 Durante una reunión celebrada el 27 de junio de 2013, el director general administrativo hizo entrega al Sr. De Loecker de un extracto del proyecto de informe de la misión de evaluación que contenía las principales conclusiones referidas a él.
- 11 El 4 de julio de 2013 se celebró en Bruselas una reunión presidida por el director ejecutivo del departamento de África del SEAE, en la que participaron varios miembros de la jerarquía del SEAE y el Sr. De Loecker, con el fin de debatir sobre el proyecto de informe de la misión de evaluación. En dicha reunión, se concedió a este último un plazo de cinco días hábiles para que formulara observaciones escritas. Además, el Sr. De Loecker sostiene que, al inicio de la reunión, el presidente de la sesión le informó de que «la decisión de principio [de hacerle volver a la sede] ya [había] sido adoptada».
- 12 El 7 de julio de 2013, el Sr. De Loecker transmitió sus comentarios sobre el proyecto de informe de la misión de evaluación.

- 13 Mediante decisión del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en lo sucesivo, «Alto Representante»), en su condición de autoridad facultada para celebrar los contratos de trabajo (en lo sucesivo, «AFCC»), de 15 de julio de 2013, el Sr. De Loecker fue trasladado en interés del servicio, con efecto inmediato, a la sede del SEAE en Bruselas para ocupar un puesto en la Dirección de Recursos Humanos de la DG de Administración y Finanzas del SEAE. El último considerando de esta decisión indica que esta se adoptó a la vista de las comprobaciones efectuadas tras varias misiones que tuvieron lugar en la Delegación en 2012 y 2013, entre ellas la misión de evaluación, que habían puesto de manifiesto la existencia de graves deficiencias en la gestión de la Delegación, que, entre otras consecuencias, podían afectar negativamente a la aplicación de las políticas de cooperación y desarrollo de la Unión.
- 14 El 23 de agosto de 2013, el Sr. De Loecker interpuso un recurso por el que solicitaba la adopción de medidas provisionales y un recurso de anulación contra la citada decisión. Estos recursos se registraron con los números F-78/13 R y F-78/13 respectivamente. Mediante auto de 12 de septiembre de 2013, De Loecker/SEAE (F-78/13 R, EU:F:2013:134), el Presidente del Tribunal de la Función Pública desestimó la demanda de medidas provisionales. Mediante sentencia de 13 de noviembre de 2014, De Loecker/SEAE (F-78/13, EU:F:2014:246), el Tribunal de la Función Pública desestimó el recurso de anulación.
- 15 Mediante escrito de 9 de diciembre de 2013, el Sr. De Loecker transmitió al Alto Representante, basándose en los artículos 12 *bis* y 24 del Estatuto, un documento titulado «Denuncia», en el que afirmaba haber sufrido acoso psicológico por parte del director general administrativo y solicitaba que se iniciara una investigación administrativa (en lo sucesivo, «solicitud de asistencia»).
- 16 Mediante escrito de 20 de diciembre de 2013, el Alto Representante acusó recibo de la solicitud de asistencia e informó al Sr. De Loecker de que la había transmitido a la DG de Recursos Humanos y Seguridad de la Comisión, con el fin de que esta la tratase en cooperación con los servicios del SEAE «dentro del plazo aplicable fijado en el Estatuto».
- 17 Ese mismo día, el Alto Representante, en su calidad de AFCC, informó al Sr. De Loecker de su decisión de resolver su contrato de agente temporal con efectos a partir del 31 de marzo de 2014. Este último interpuso recurso de anulación contra esta decisión el 28 de marzo de 2014, el cual fue desestimado por el Tribunal de la Función Pública mediante sentencia de 9 de septiembre de 2015, De Loecker/SEAE (F-28/14, EU:F:2015:101).
- 18 Mediante decisión de 14 de abril de 2014, el Alto Representante, actuando en su condición de AFCC, denegó la solicitud de asistencia. En dicha decisión, el Alto Representante afirmó que, puesto que la solicitud de asistencia contenía acusaciones formuladas contra el director general administrativo, la Oficina de Investigación y Disciplina de la Comisión (IDOC) había participado en la tramitación del expediente y que esta, considerando que estaba suficientemente informada por los documentos que obraban en el expediente, había llegado a la conclusión de que no era necesario iniciar una investigación administrativa.
- 19 El 14 de julio de 2014, el Sr. De Loecker presentó una reclamación al amparo del artículo 90 del Estatuto contra la decisión por la que se denegaba su solicitud de asistencia. Esta reclamación fue desestimada mediante decisión del Secretario General Ejecutivo del SEAE de 14 de noviembre de 2014.
- 20 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de la Función Pública el 24 de febrero de 2015, el Sr. De Loecker interpuso un recurso por el que solicitaba la anulación de la decisión del Alto Representante de 14 de abril de 2014 de denegar su solicitud de asistencia.

- 21 Mediante sentencia de 16 de diciembre de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), el Tribunal de la Función Pública anuló esta decisión al considerar, según consta en el apartado 45 de dicha sentencia, que el SEAE no había respetado el derecho a ser oído del Sr. De Loecker, infringiendo así el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). Se basó en el hecho, expuesto en el apartado 44 de dicha sentencia, de que de los autos se desprendía que, tras recibir la solicitud de asistencia, el SEAE se había limitado a acusar recibo de esta el 20 de diciembre de 2013 y no había oído en ningún momento al Sr. De Loecker en el marco de la tramitación de dicha solicitud antes de adoptar la referida decisión.
- 22 Mediante escrito de 17 de diciembre de 2015, el Sr. De Loecker preguntó al SEAE qué medidas tenía la intención de adoptar para dar cumplimiento al artículo 266 TFUE. Mediante escritos de 26 de febrero y de 24 de marzo de 2016, reiteró esta pregunta.
- 23 Mediante escrito de 14 de abril de 2016, el SEAE indicó al Sr. De Loecker que su denuncia debía examinarse a la luz de las sentencias del Tribunal de la Función Pública de 13 de noviembre de 2014, De Loecker/SEAE (F-78/13, EU:F:2014:246), y de 9 de septiembre de 2015, De Loecker/SEAE (F-28/14, EU:F:2015:101), que habían «validado» las decisiones adoptadas por el SEAE en relación con su vuelta a la sede del SEAE en Bruselas y la resolución de su contrato de agente temporal. El SEAE le propuso que considerase la respuesta firmada por el Alto Representante el 14 de abril de 2014 como un proyecto de respuesta a su solicitud de asistencia por acoso y le pidió que le comunicase los hechos, las observaciones y las pruebas relativas a dicha situación que desease añadir a los documentos y explicaciones que ya había aportado en el marco de la solicitud inicial, con el fin de demostrar la existencia de indicios razonables de actos realizados por el director general administrativo en funciones en esa fecha que pudieran justificar su calificación como acoso, en el sentido del Estatuto, y que justificasen la apertura de una investigación administrativa al respecto. Se precisaba que esta propuesta constituía una audiencia del Sr. De Loecker en lo que concierne a la intención de la administración de desestimar su denuncia a fin de ejecutar la sentencia del Tribunal de la Función Pública de 16 de diciembre de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153).
- 24 Mediante escrito de 4 de mayo de 2016, el Sr. De Loecker respondió al Alto Representante recordando varios acontecimientos.
- 25 Mediante escrito de 12 de julio de 2016, el SEAE informó al Sr. De Loecker de que su solicitud de asistencia iba a ser objeto de un nuevo examen por parte de los servicios de la Comisión, de conformidad con el acuerdo que había alcanzado con esta. El SEAE añadió que, en el marco de ese nuevo examen, se procedería, sobre la base de los elementos que figuraban en el expediente, a un análisis de la necesidad de iniciar una investigación administrativa y que, al término de dicho examen, se le comunicaría la respuesta de la AFCC.
- 26 Mediante la decisión controvertida, el Secretario General del SEAE, en el marco de la ejecución de la sentencia del Tribunal de la Función Pública de 16 de diciembre de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), denegó la solicitud de asistencia presentada por el demandante con arreglo a los artículos 12 *bis* y 24 del Estatuto, por considerarla, en parte, inadmisibles y, en todo caso, infundada.
- 27 El 10 de enero de 2017, el Sr. De Loecker presentó una reclamación contra la decisión controvertida al amparo del artículo 90 del Estatuto. Esta reclamación fue desestimada mediante decisión de la AFCC de 3 de mayo de 2017.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 28 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 11 de agosto de 2017, el Sr. De Loecker interpuso un recurso que tenía por objeto, por un lado, la anulación de la decisión controvertida y, por otro lado, la concesión de una indemnización por el daño moral sufrido.
- 29 En apoyo de sus pretensiones de anulación, invocó dos motivos, basados, el primero, en la infracción del artículo 266 TFUE y, el segundo, en la vulneración del derecho de defensa, más concretamente, del derecho a ser oído y del derecho de acceso consagrados en el artículo 41 de la Carta.
- 30 El Tribunal General consideró que procedía examinar conjuntamente estos dos motivos, mediante los cuales, según dicho órgano jurisdiccional, el Sr. De Loecker alegaba que, al no haber sido oído durante el examen previo, el SEAE no había ejecutado correctamente la sentencia del Tribunal de la Función Pública de 16 de diciembre de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153).
- 31 El Tribunal General declaró, en el apartado 56 de la sentencia recurrida, que el SEAE había extraído como consecuencia de la anulación de la decisión de 14 de abril de 2014 que el Sr. De Loecker debería haber sido oído antes de la adopción de dicha decisión. Sin embargo, según el referido tribunal, al indicar que el Sr. De Loecker habría podido convencer al SEAE de adoptar una decisión diferente y, en particular, de iniciar una investigación administrativa, el Tribunal de la Función Pública había considerado que el vicio de que adolecía el procedimiento no se hallaba en la fase del procedimiento al término de la cual el SEAE procedía a la adopción de una decisión definitiva, sino en aquella en la que la IDOC llevaba a cabo un análisis tras el cual adoptaba su informe preliminar de análisis.
- 32 El Tribunal General estimó asimismo, en el apartado 58 de la sentencia recurrida, que esta interpretación era conforme con los fundamentos de Derecho de la sentencia de 14 de febrero de 2017, Kerstens/Comisión (T-270/16 P, no publicada, EU:T:2017:74), que, contrariamente a lo que había afirmado el SEAE, era aplicable en el caso de autos.
- 33 El Tribunal General declaró, en el apartado 65 de la sentencia recurrida, que, «al no haber oído al [Sr. De Loecker] en el marco del análisis previo al inicio de una investigación administrativa, el SEAE no ejecutó correctamente la sentencia del [Tribunal de la Función Pública de] 16 de diciembre de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), y vulneró el derecho del [Sr. De Loecker] a ser oído». Por consiguiente, el Tribunal General anuló la decisión controvertida.

Pretensiones de las partes

- 34 Mediante su recurso de casación, el SEAE solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida.
 - Desestime el recurso por infundado en lo que respecta a la pretensión de anulación de la decisión controvertida.
 - Condene en costas al Sr. De Loecker.
- 35 El Sr. De Loecker solicita al Tribunal de Justicia que:
- Con carácter principal, declare la inadmisibilidad del recurso de casación o, al menos, lo desestime por manifiestamente infundado.
 - Condene al SEAE a cargar con la totalidad de las costas.

- Con carácter subsidiario, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia anule la sentencia recurrida, declare que el estado del litigio no permite resolverlo, devuelva el asunto al Tribunal General y reserve la decisión sobre las costas.

Sobre el recurso de casación

Sobre la admisibilidad del recurso de casación

- 36 El Sr. De Loecker aduce que el recurso de casación es manifiestamente inadmisibile porque el SEAE se limita a repetir las alegaciones expuestas, por una parte, ante el Tribunal de la Función Pública en el asunto que dio lugar a la sentencia de 16 de diciembre de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), y, por otra parte, ante el Tribunal General. Afirma que, en consecuencia, el recurso de casación constituye, en realidad, una demanda destinada a obtener un nuevo examen del recurso presentado ante el Tribunal General y, en particular, una nueva apreciación de los hechos.
- 37 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, cuando una parte 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 una parte no pudiera basar así su recurso de casación en motivos y alegaciones ya invocados ante el Tribunal General, el recurso de casación quedaría privado de una parte de su sentido (véase la sentencia de 28 de julio de 2011, Diputación Foral de Vizcaya y otros/Comisión, C-474/09 P a C-476/09 P, no publicada, EU:C:2011:522, apartado 60 y jurisprudencia citada).
- 38 Así pues, dado que el SEAE reprocha al Tribunal General haber interpretado incorrectamente el artículo 41 de la Carta en el marco de su apreciación de la sentencia del Tribunal de la Función Pública de 16 de diciembre de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), el hecho de que reitere las alegaciones que ya había invocado en primera instancia no conlleva la inadmisibilidad de estas.
- 39 De ello se sigue que procede declarar la admisibilidad del recurso de casación.

Sobre el fondo

- 40 En apoyo de su recurso de casación, el SEAE invoca un único motivo, con el que aduce que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 65 de la sentencia recurrida, que, al no haber oído al Sr. De Loecker en el marco del análisis previo al inicio de una investigación administrativa, el SEAE no había ejecutado correctamente la sentencia del Tribunal de la Función Pública de 16 de diciembre de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), y había vulnerado el derecho del Sr. De Loecker a ser oído.
- 41 Este motivo consta de tres partes, basadas, en esencia, la primera, en que el Tribunal General no tuvo en cuenta el hecho de que el Sr. De Loecker sí había sido oído; la segunda, en la incorrecta interpretación de la sentencia del Tribunal de la Función Pública de 16 de diciembre de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), y, la tercera, en el error en que incurrió el Tribunal General al aplicar, en el caso de autos, los fundamentos de Derecho resultantes de su sentencia de 14 de febrero de 2017, Kerstens/Comisión (T-270/16 P, no publicada, EU:T:2017:74), con el fin de respaldar su interpretación de la sentencia del Tribunal de la Función Pública de 16 de diciembre de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153).

Sobre la primera parte del único motivo de casación

42 Mediante la primera parte de este motivo de casación, el SEAE reprocha, en esencia, al Tribunal General, que no tuvo en cuenta el procedimiento que se había seguido ni el hecho de que dicho servicio sí había oído al Sr. De Loecker, pues le había dado la oportunidad de presentar toda información que procediera añadir a su denuncia inicial antes de someter de nuevo el expediente a los servicios de la Comisión para que estos efectuaran un análisis preliminar.

– Alegaciones de las partes

43 El SEAE aduce, en esencia, que, para ejecutar la sentencia del Tribunal de la Función Pública de 16 de diciembre de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), reanudó el procedimiento sobre la base de los datos aportados por el Sr. De Loecker en su denuncia inicial, presentada el 9 de diciembre de 2013. Precisa que, sin embargo, le permitió aportar cualquier información adicional que deseara presentar en relación con dicha denuncia, antes de someter de nuevo el expediente a los servicios competentes de la Comisión y a la IDOC con vistas a un nuevo análisis preliminar. El SEAE estima que, al haber concedido esta facultad al Sr. De Loecker, le dio la oportunidad de ser oído antes del nuevo examen preliminar del expediente por la IDOC y, por tanto, antes de la adopción de la decisión controvertida. Pues bien, según el SEAE, el Tribunal General no tuvo en cuenta este dato en su análisis.

44 El SEAE precisa asimismo que consideró más adecuado, a efectos del análisis preliminar, solicitar al Sr. De Loecker que expusiera de nuevo su punto de vista por escrito, eventualmente acompañado de información adicional, en lugar de limitarse a volver a transmitir a los servicios administrativos competentes la denuncia inicial o a oír al Sr. De Loecker inmediatamente después del primer análisis preliminar. Es evidente que, a falta de nueva información, estos servicios no llegarían a un resultado diferente del obtenido tras el primer examen. A su parecer, dado que el Sr. De Loecker no aportó ningún dato nuevo, no era preciso que fuera oído por segunda vez con ocasión del nuevo análisis preliminar.

45 El SEAE recuerda que, en el caso de autos, no había delegado sus facultades en la IDOC y precisa, en esencia, que, por ello, solo le correspondía a él, en su condición de AFCC, garantizar el respeto del derecho a ser oído. Señala que, si bien no puede excluirse que, en el marco de dicho análisis, la IDOC constatare incoherencias o estime que convendría aclarar algunos elementos dirigiéndose a la persona que presentó la denuncia, dicha oficina puede sugerir al SEAE que pida al denunciante que aporte información adicional. Sin embargo, a su parecer, tal actuación no está comprendida en el ámbito de aplicación del derecho a ser oído y del derecho de defensa, sino que se refiere a la instrucción del expediente por la administración.

46 El SEAE deduce de los anteriores elementos que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al estimar que el derecho a ser oído consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta se aplicaba durante el procedimiento de adopción de un acto de trámite. A su parecer, también incurrió en error al no tener en cuenta que el Sr. De Loecker había sido oído antes del nuevo análisis preliminar del expediente por la IDOC.

47 En respuesta a estas alegaciones, el Sr. De Loecker aduce que nunca fue oído adecuadamente en el marco del examen de su solicitud de asistencia.

48 En particular, el Sr. De Loecker señala que, en el caso de autos, transmitió al SEAE un escrito del presidente del comité de gestión del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino de Bélgica que confirmaba los diferentes datos invocados en apoyo de su solicitud de asistencia. Sostiene que, al no haber sido oído por la IDOC, no pudo invocar esos datos ante esa oficina, ni hacerle entrega de una copia de dicho escrito, ni tampoco solicitar que se oyera al autor del escrito durante la investigación

administrativa. Por consiguiente, considera que el Tribunal General estimó fundadamente que se había vulnerado su derecho a ser oído de manera adecuada y efectiva antes de que el SEAE denegara su solicitud de asistencia.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

- 49 En primer lugar, en la medida en que el SEAE reprocha al Tribunal General no haber tenido en cuenta el hecho de que sí había oído al Sr. De Loecker al darle la oportunidad de presentar toda información que procediera añadir a su denuncia inicial antes de someter de nuevo el expediente a los servicios competentes de la Comisión para el análisis preliminar, procede señalar que el Tribunal General hizo mención de este hecho en el apartado 49 de la sentencia recurrida, antes de precisar, en particular, en el apartado 57 de dicha sentencia, que el vicio del que adolecía el procedimiento se encontraba en la fase del procedimiento durante la que la IDOC había realizado un análisis preliminar, tras el cual dicha oficina debía redactar su informe preliminar de análisis dirigido al SEAE.
- 50 En segundo lugar, en la medida en que el SEAE alega que, al considerar que el derecho a ser oído se aplica durante el procedimiento de adopción de un acto de trámite, el Tribunal General no tuvo en cuenta el hecho de que dicho servicio no había delegado sus facultades a la IDOC, procede señalar que de los apartados 57, 59 y 65 de la sentencia recurrida se desprende que el Tribunal General consideró que el Sr. De Loecker debería haber sido oído durante la instrucción llevada a cabo por la IDOC, es decir, en la fase del procedimiento durante la que dicha oficina efectuó un análisis preliminar, tras el cual redactó su informe preliminar de análisis.
- 51 Por lo tanto, el Tribunal General tuvo en cuenta los elementos a los que se refiere el SEAE, pero se limitó a extraer de ellos unas consecuencias jurídicas distintas.
- 52 De ello se sigue que procede desestimar la primera parte del único motivo de casación por carecer de fundamento.

Sobre las partes segunda y tercera del único motivo de casación

- 53 Mediante la segunda parte del único motivo de casación se impugnan los apartados 55 a 57 de la sentencia recurrida. En esta parte, el SEAE sostiene, en esencia, que el Tribunal General interpretó erróneamente la sentencia del Tribunal de la Función Pública de 16 de diciembre de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153). A su parecer, el Tribunal General incurrió en error al interpretar dicha sentencia en el sentido de que imponía al SEAE la obligación de oír al Sr. De Loecker en la fase de análisis preliminar.
- 54 Mediante la tercera parte del único motivo de casación, el SEAE aduce, en esencia, que el Tribunal General incurrió en error de apreciación al aplicar al caso de autos los fundamentos de Derecho resultantes de su sentencia de 14 de febrero de 2017, Kerstens/Comisión (T-270/16 P, no publicada, EU:T:2017:74). Alega que el Tribunal General no tuvo en cuenta el hecho de que, a diferencia del asunto que dio lugar a dicha sentencia, que versaba sobre el derecho a ser oído durante una investigación administrativa, el asunto de que se trata en el caso de autos se refiere a la supuesta vulneración de este derecho durante el análisis preliminar llevado a cabo por los servicios de la Comisión por cuenta del SEAE, que es una fase previa a la investigación administrativa.

– Alegaciones de las partes

- 55 El SEAE aduce, en esencia, que la interpretación realizada por el Tribunal General de la sentencia del Tribunal de la Función Pública de 16 de diciembre de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), es errónea, ya que, a su juicio, dicho tribunal consideró erróneamente que esa

sentencia obligaba al SEAE a oír al Sr. De Loecker ya en la fase del análisis preliminar llevado a cabo por la IDOC. Pues bien, el SEAE estima que, en los apartados 44 a 49 de la referida sentencia, el Tribunal de la Función Pública se limitó a declarar que dicho servicio había vulnerado el derecho del Sr. De Loecker a ser oído antes de la adopción de la decisión controvertida que puso fin al procedimiento sin ulterior trámite y desestimó su denuncia. En consecuencia, considera que el Tribunal de la Función Pública estimó que la obligación de oír a este último debía cumplirse antes de que el SEAE adoptara una decisión definitiva, necesariamente posterior al análisis preliminar del expediente por la IDOC.

- 56 El SEAE sostiene, en primer lugar, que este análisis preliminar no constituye un acto lesivo que afecte a los derechos del Sr. De Loecker, sino un acto interno de mero trámite, que permite a la AFCC apreciar si procede dar comienzo o no a una investigación administrativa. A este respecto, se basa en la sentencia de 12 de julio de 2012, Comisión/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370), apartado 85. Afirma que, cuando la AFCC decide iniciar, o no, una investigación administrativa, tiene en cuenta varios elementos, entre los que figura el análisis preliminar efectuado por la IDOC. Así pues, considera que no es el análisis preliminar lo que afecta desfavorablemente a la persona afectada, sino la decisión de denegar la solicitud de asistencia. Pues bien, según el SEAE, antes de adoptar esta última decisión, la AFCC da audiencia a esa persona, que dispone entonces de la oportunidad de formular cualquier alegación y de aportar cualquier documento que no haya presentado en el momento de presentar la solicitud de asistencia.
- 57 En segundo lugar, el SEAE señala que, en su condición de AFCC, le corresponde garantizar el respeto del derecho a ser oído antes de la adopción de la decisión final. Así pues, según el SEAE, la IDOC únicamente presta un servicio de asistencia en el marco del acuerdo administrativo [*service-level arrangement* (SLA)] celebrado entre el SEAE y los servicios competentes de la Comisión.
- 58 En tercer lugar, el SEAE indica que ni del anexo IX del Estatuto, relativo al procedimiento disciplinario, ni del artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta se desprende que el derecho a ser oído se aplique ya en la fase de análisis preliminar del expediente.
- 59 En el caso de autos, tras haber dado al Sr. De Loecker la oportunidad de aportar cualquier información adicional en apoyo de su denuncia por acoso, el SEAE estimó, basándose en el análisis preliminar efectuado por la IDOC y en la recomendación emitida por esta, que el expediente no contenía suficientes elementos que permitieran considerar que existían indicios razonables de que el Sr. De Loecker hubiera sufrido acoso. Por consiguiente, el SEAE informó al Sr. De Loecker de que no parecía justificado iniciar una investigación administrativa contra la persona que supuestamente le había sometido a acoso. El SEAE considera que no procedía oírle de nuevo en esa fase del procedimiento. En cambio, el SEAE alega que, si se hubiera decidido iniciar tal investigación, el Sr. De Loecker habría tenido ocasión de ser oído, es decir, de presentar información y observaciones adicionales durante la investigación administrativa y, en particular, antes de que esta finalizase.
- 60 Mediante la tercera parte de su único motivo de casación, el SEAE sostiene, en esencia, que los fundamentos de Derecho de la sentencia del Tribunal General de 14 de febrero de 2017, Kerstens/Comisión (T-270/16 P, no publicada, EU:T:2017:74), invocada en el apartado 58 de la sentencia recurrida, no son trasladables al caso de autos.
- 61 El SEAE observa que, en la sentencia del Tribunal General de 14 de febrero de 2017, Kerstens/Comisión (T-270/16 P, no publicada, EU:T:2017:74), se examinaba la cuestión de si el procedimiento disciplinario incoado contra el funcionario de la Unión en cuestión debería haber estado precedido por una investigación administrativa. El SEAE considera que en dicha sentencia el Tribunal General declaró que la Comisión no había respetado sus propias normas de desarrollo al haber iniciado un procedimiento disciplinario sin haber llevado a cabo una investigación administrativa previa, durante la que debería haberse dado audiencia al funcionario afectado. Pues bien, a juicio del SEAE, el caso de autos difiere de manera manifiesta de aquel que dio lugar a la referida sentencia por

dos motivos. El SEAE afirma, por una parte, que, si se hubiera iniciado una investigación administrativa, se habría dirigido contra el presunto autor de los hechos de acoso y no contra el Sr. De Loecker. Sostiene, por otra parte, que, en el caso de autos, no se inició ninguna investigación administrativa ni ningún procedimiento disciplinario.

- 62 Por lo tanto, considera que, al aplicar los fundamentos de Derecho de la sentencia del Tribunal General de 14 de febrero de 2017, Kerstens/Comisión (T-270/16 P, no publicada, EU:T:2017:74), al presente asunto, el Tribunal General confundió las distintas etapas del procedimiento, a saber, el análisis preliminar, la investigación administrativa, el procedimiento previo al procedimiento disciplinario y el procedimiento disciplinario.
- 63 El Sr. De Loecker cuestiona la procedencia de las alegaciones del SEAE relativas a la interpretación de los fundamentos de Derecho de la sentencia del Tribunal de la Función Pública de 16 de diciembre de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153).
- 64 Además, el Sr. De Loecker estima que las alegaciones del SEAE relativas a la imposibilidad de trasladar al presente asunto la sentencia del Tribunal General, de 14 de febrero de 2017, Kerstens/Comisión (sentencia de 14 de febrero de 2017, T-270/16 P, no publicada, EU:T:2017:74), son manifiestamente inadmisibles, ya que el SEAE no expone ningún elemento pertinente a estos efectos, y rebate, en cualquier caso, estas alegaciones.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 65 En el apartado 65 de la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó que el Sr. De Loecker debería haber sido oído en la primera fase del procedimiento, a saber, en la fase en la que la IDOC procede al análisis preliminar, tras el cual elabora un informe que incluye una recomendación sobre la existencia, o no, de indicios razonables de la existencia de acoso, requisito necesario para iniciar una investigación administrativa.
- 66 En primer lugar, procede recordar que, en virtud del principio de buena administración, toda persona que haya solicitado asistencia por acoso psicológico sobre la base de los artículos 12 *bis* y 24 del Estatuto podrá invocar el derecho a ser oída sobre hechos que le conciernan (véase, la sentencia de 4 de abril de 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, apartado 50).
- 67 En efecto, el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta dispone que el 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.
- 68 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, por analogía, la sentencia de 4 de abril de 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, apartado 53 y jurisprudencia citada).
- 69 A continuación, debe precisarse que el derecho a ser oído persigue un doble objetivo. Por una parte, sirve para instruir el expediente y determinar los hechos de la manera más precisa y correcta posible y, por otra parte, permite garantizar una protección efectiva del interesado. El derecho a ser oído tiene por objeto, en particular, garantizar que cualquier decisión que afecte negativamente a una persona se adopte con pleno conocimiento de causa y tiene, en particular, la finalidad de permitir a la autoridad competente corregir un error o a la persona afectada invocar elementos relativos a su situación personal que militen en el sentido de que se adopte la decisión, de que no se adopte o de que tenga un contenido u otro (véanse, en este sentido, las 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 38 y jurisprudencia citada, y de 11 de diciembre de 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, apartados 37 y 59).

- 70 En el caso de autos, la decisión controvertida, por la que el SEAE denegó la solicitud de asistencia presentada por el Sr. De Loecker con arreglo a los artículos 12 *bis* y 24 del Estatuto, es una medida individual adoptada en su contra que le afecta desfavorablemente, en el sentido del artículo 41, apartado 2, de la Carta.
- 71 Como señaló el Tribunal General en el apartado 59 de la sentencia recurrida y ha alegado el SEAE en su recurso de casación, dicho servicio adoptó la decisión controvertida basándose en el análisis preliminar llevado a cabo por la IDOC, cuyas conclusiones se ven reflejadas en la referida decisión. En cuanto a las modalidades con arreglo a las cuales se efectúa este análisis, debe precisarse que, de conformidad con el anexo 6 del acuerdo de nivel de servicio celebrado entre el SEAE y la DG de Recursos Humanos y Seguridad con la referencia Ares (2013)859A35, si bien el SEAE sigue siendo la AFCC que adopta la decisión final, incumbe a la IDOC llevar a cabo la parte «operativa» del procedimiento.
- 72 Como se ha expuesto en los apartados 24 y 25 de la presente sentencia, el Sr. De Loecker fue oído antes de que la IDOC procediera a su análisis. En cambio, no fue oído ni en el marco del análisis preliminar llevado a cabo por la IDOC, ni antes de que esta remitiera sus recomendaciones al SEAE, ni tampoco antes de que dicho servicio adoptase la decisión controvertida.
- 73 Pues bien, dado que el SEAE adoptó esta decisión sobre la base del análisis preliminar y las recomendaciones de la IDOC, debería haber garantizado el respeto del derecho del Sr. De Loecker a ser oído dándole la oportunidad de formular sus observaciones y de aportar, en su caso, información adicional en el marco de la instrucción del expediente llevada a cabo por la IDOC. En efecto, haberle dado audiencia habría podido llevar eventualmente a la IDOC a formular conclusiones diferentes, lo que habría podido dar lugar a la apertura de una investigación administrativa.
- 74 Esta apreciación queda reforzada por el hecho de que una decisión por la que se deniega una solicitud de asistencia en el marco de una denuncia por acoso psicológico, como la decisión controvertida, puede tener graves consecuencias para la persona afectada, ya que los hechos de acoso psicológico pueden tener efectos extremadamente destructivos para el estado de salud de dicha persona, y el reconocimiento por la administración de la existencia de tal acoso puede tener, en sí mismo, un efecto beneficioso en el proceso terapéutico de reconstrucción de esa persona.
- 75 Además, al estimar que se había vulnerado el derecho a ser oído del Sr. De Loecker, el Tribunal General no infringió el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta ni interpretó erróneamente la sentencia del Tribunal de la Función Pública de 16 de diciembre de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153).
- 76 En lo que atañe a la tercera parte del único motivo de casación, que se refiere a los fundamentos de Derecho expuestos por el Tribunal General relativos a la sentencia de 14 de febrero de 2017, Kerstens/Comisión (T-270/16 P, no publicada, EU:T:2017:74), basta señalar que, tal como se desprende de la utilización, en el apartado 58 de la sentencia recurrida, de la expresión «por otra parte», se trata únicamente de un fundamento de Derecho desarrollado por el Tribunal General a mayor abundamiento. En estas circunstancias, debe desestimarse la tercera parte del único motivo de casación por inoperante.
- 77 De ello se deduce que procede desestimar la segunda parte del único motivo de casación por carecer de fundamento y la tercera parte de este por ser inoperante y que, en consecuencia, procede desestimar el recurso de casación.

Costas

⁷⁸ A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, que resulta aplicable al procedimiento en casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del mismo Reglamento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que el Sr. De Loecker ha solicitado la condena en costas del SEAE y puesto que el motivo invocado por este ha sido desestimado, procede condenarlo en costas.

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

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) Condenar en costas al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).**

Firmas