CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO
presentadas el 10 de octubre de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El presente asunto tiene su origen en un altercado que se produjo, durante el servicio, entre el Sr. Katsoufros, Jurista-lingüista de la Dirección de la traducción del Tribunal de Justicia, y el Sr. Constantinou, antiguo funcionario del Tribunal de Justicia, que, en la época en que se produjeron los hechos, era colaborador «free-lance» como revisor en la misma Dirección. En relación con este suceso, el demandante, mediante una petición formulada con arreglo al artículo 90 del Estatuto, comunicó a la Administración que había sido objeto de una agresión física, por lo cual solicitaba que, al amparo del deber de asistencia previsto en el artículo 24 del Estatuto, se adoptaran las medidas oportunas contra el agresor, que habían de ser de índole disciplinaria.

Al estimar la Administración que los datos recogidos no confirmaban la versión de los hechos que daba el demandante, se negó a adoptar las medidas que solicitaba este último y se limitó a ordenar que, en lo sucesivo, no se encomendara al Sr. Constantinou la revisión de las traducciones del Sr. Katsoufros.

Como no se sentía satisfecho con este resultado, el Sr. Katsoufros interpuso una reclamación que fue desestimada por el comité administrativo del Tribunal de Justicia. Es esta decisión desestimatoria la que es objeto del presente recurso.

* Lengua original: italiano.

Admisibilidad

2. Con carácter preliminar, opone el Tribunal de Justicia una excepción de inadmisibilidad del recurso por falta de interés para ejercitar la acción por parte del demandante. Por otra parte, la no adopción de medidas disciplinarias no lesiona, a su juicio, ningún interés jurídicamente protegido del demandante; además, alega que el demandante ya recibió una compensación idónea en el plano administrativo al conseguir, como consecuencia del incidente que llegó a conocimiento de la Administración, que, en lo sucesivo, sus traducciones no fueran revisadas por el Sr. Constantinou.

Cabe adoptar una actitud de perplejidad al ver, por una parte, que la Administración deniega al demandante el reconocimiento de un interés legítimo jurídicamente protegido y, por otra, negarle interés en ejercitar la acción so pretexto de que la situación de fondo, que el demandante considera lesionada, ya ha sido de todas formas plenamente asumida y protegida por la Administración.

Realmente, la contradicción que se pone de manifiesto en las alegaciones de la parte demandada procede de la confusión frecuente, a veces deliberada para reforzar las tesis defensivas, entre la falta de legitimación y la falta de fundamento de la demanda, es decir, entre el aspecto estrictamente procesal y el fondo. Esta confusión se refiere, por lo general, al interés para ejercitar la acción *stricto sensu*, es decir, el interés que existe para interponer un recurso. Al tratarse de una circunstancia más fácilmente verificable,

es menos frecuente que se refiera a un interés para impugnar en vía contenciosa un acto administrativo o una resolución judicial, simplemente porque el interés para interponer un recurso nace en tales casos, bien del contenido negativo del acto impugnado en relación a la pretensión original o, en el caso de una resolución judicial, del hecho de haber sido vencido el demandante en todo o en parte; argumentos éstos que pueden detectarse inmediata y cómodamente.

En el caso de autos, es patente que se trata del interés del demandante para interponer un recurso, en particular, para impugnar el acto mediante el cual la AFPN desestimó su petición. Precisamente porque tal acto constituye una decisión desestimatoria, sobre el fondo y no sobre el interés originario para ejercitar la acción, es por lo que, sin lugar a dudas, el demandante tiene un interés razonable en impugnar el citado acto ante el Tribunal de Justicia. Se trata incluso de un caso didáctico que se encuentra en los manuales de Derecho procesal.

Además, séame permitido realizar otra observación. En primer lugar, es sabido que puede impugnar un acto aquella persona que tiene interés «personal» en que se estime su petición, es decir, aquél para quien la conclusión del procedimiento conforme a su pretensión revista cierta «utilidad». Sin embargo, mediante la expresión «personal» no cabe entender únicamente interés en que se modifique la esfera objetiva material o económica del demandante; participa también de esta noción de interés en alcanzar un resultado quien pueda obtener satisfacción en su esfera moral, por así decirlo. No considerarlo así, como hace la Administración demandada en el caso de autos, equivaldría a negar el acceso a todas las acciones cuyo objeto fuera, por ejemplo, que se declare la existencia de los hechos constitutivos de una injuria y que se reconozca el derecho a la indemnización por daños y perjuicios, no en favor del demandante, sino de una obra de beneficiencia.

A esto se añade que, en el supuesto de un acto administrativo, existe frecuentemente un segundo interés para interponer el recurso, que es el interés en que la actuación de la Administración esté exenta de todo vicio, aunque sea meramente de procedimiento, que se añade a la cuestión de fondo.

De esto resulta que solamente falta interés para interponer el recurso cuando el acto impugnado es plenamente conforme con lo solicitado por el interesado. Efectivamente, en tal caso, el recurso ante el Tribunal de Justicia y su eventual anulación por parte de éste tienen como efecto obligar al Juez a adoptar una medida de contenido idéntico a la anulada.

Siempre en este supuesto, debe deducirse claramente del recurso que el acto impugnado no tiene en absoluto efectos perjudiciales por cuanto, tanto en su contenido como en sus efectos, se ajusta plenamente a la petición presentada a la Administración. Solamente cuando se cumplan estos requisitos podrá considerarse que la valoración efectuada por el Juez tiene por objeto la admisibilidad pura y simple del recurso y no su fundamentación.

Por el contrario, cuando el demandante alega en la fase contenciosa que el acto impugnado, aun cuando reconozca parcialmente sus pretensiones, no tutela adecuadamente su situación jurídica (lo que, en resumidas cuentas, sería una desestimación parcial), es forzoso reconocer al demandante un interés para interponer el recurso. Efectivamente, en el supuesto de que la petición fuera estimada, no se excluye que, a continuación, la Administración resuelva en una forma más acorde aún con las pretensiones del interesado, tal como figuran en la petición original. Por lo demás, la utilidad que debe atribuirse al pronunciamiento de la

sentencia puede ser también —como se ha dicho muchas veces en la jurisprudencia interna [1]— una utilidad de carácter instrumental, representada por el hecho de volver a poner en tela de juicio —merced a la anulación— la relación litigiosa (que, por lo demás, ocurre normalmente cuando el acto se anula «salvo ulteriores medidas que hayan de ser adoptadas por la autoridad administrativa»).

Además, hay que observar, que, incluso en este supuesto, el Juez habrá de comprobar el contenido del acto administrativo en relación con la petición formulada por el demandante ante la Administración (con objeto de apreciar, por ejemplo, si no ha habido una inobservancia manifiesta o una desnaturalización de los hechos que supongan la inadecuación del acto en relación al fin que se persigue); pero resulta evidente que el examen versará sobre el fondo y no sobre la admisibilidad, puesto que de lo que realmente se trata es de controlar si la actuación administrativa se produjo dentro de los límites de las normas que la regulan y si no adolece de un manifiesto error de apreciación.

3. Dicho esto, y volviendo al caso de autos, es preciso observar lo siguiente.

En primer lugar, no hay duda de que el demandante ha alegado un interés jurídicamente protegido por las normas del Estatuto y, con carácter más general, ciertos principios (deber de asistencia y protección y de buena administración) en los cuales está también inspirado el ordenamiento jurídico de la función pública europea. Y, efectivamente, se admite desde hace mucho tiempo que las instituciones están obligadas a intervenir, especialmente con arreglo al deber de asistencia que menciona el artículo 24, en el caso de que el funcionario haya sido víctima de una agresión por parte de uno de sus colegas.

Claro está que las instituciones disponen de una amplia facultad discrecional para apreciar las exigencias que deben garantizar y para elegir las medidas concretas que deben adoptarse. Sin embargo, esto no significa que el funcionario que considere hallarse insuficientemente protegido por su Administración no pueda solicitar al Tribunal de Justicia que controle los actos de ésta, dentro de los límites inherentes al control de la legalidad, claro está. Aun cuando no puede reclamar su derecho a que se aplique una medida determinada (por ejemplo, la adopción de una medida disciplinaria), no por ello tiene menos derecho a que el órgano jurisdiccional verifique si el acto o, por el contrario, la inactividad de la Administración adolece de una causa de nulidad o de un error manifiesto en la valoración de los hechos, que se traduzcan en un incumplimiento del deber de asistencia y protección en relación con él. En estos casos, el examen judicial versará esencialmente sobre la correspondencia entre la gravedad efectiva de la agresión y la medida adoptada contra ésta, entendiéndose que la completa inactividad de la Administración o la evidente desproporción entre ambos aspectos permitirá al órgano jurisdiccional estimar la pretensión del demandante.

Aun cuando la eventual anulación no entrañe necesariamente la adopción por parte de la Administración de una medida que se atenga exactamente a los deseos del demandante, no es menos cierto que éste tendrá interés en que sea examinada de nuevo su situación jurídica a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia, de la que podría derivar, de cualquier forma, una tutela superior a la que se había otorgado anteriormente.

1 — Véase, por ejemplo, Consejo de Estado italiano, Sala Cuarta, 7 de diciembre de 1976, nº 1221, en: *Consiglio di Stato* 1976, I, 1343.

Éste es precisamente el control que el demandante solicita, en el caso de autos, del Tribunal de Justicia. Se considera perjudicado por el acto impugnado desde el punto de vista del legítimo interés de obtener una asistencia idónea por parte de la Administración. Por consiguiente, considero que no cabe la menor duda de la existencia de su interés para interponer el recurso, en la medida en que éste, en el caso de que las acusaciones tuvieran fundamento, podría dar lugar a la anulación de la decisión controvertida, sin perjuicio, claro está, de las disposiciones que posteriormente adoptase la autoridad administrativa.

Sobre el fondo

4. El demandante alega tres motivos en apoyo de su pretensión de anulación.

A) En primer lugar, considera que la Administración ha infringido el artículo 24 del Estatuto al no adoptar las medidas adecuadas para la reparación de la afrenta que sufrió. En particular, observa que una medida disciplinaria hubiera sido proporcionada a la gravedad del caso, aun reconociendo que, antes de llegar al Tribunal de Justicia, se hubiera conformado con que al Sr. Constantinou se le hubiera incitado a presentar excusas.

Como hemos podido observar, es un hecho que el artículo 24 se aplica también en los casos en que el funcionario es objeto de agresiones por parte de sus colegas.[2] También ha precisado el Tribunal de Justicia que, acaecido un incidente que resulte incompatible con la seguridad y la buena marcha del servicio, la Administración está obligada a actuar con toda la energía necesaria para esclarecer los hechos y, con conocimiento de causa, adoptar las medidas oportunas.[3] Considerada la importancia de los intereses, tanto personales como generales, que se han puesto en tela de juicio, esta comprobación de los hechos ha de ser en profundidad, imparcial y realizada en el momento oportuno. Además, las decisiones que se adopten después de esta investigación deben ser idóneas para reparar el eventual ataque contra la dignidad y la reputación del funcionario y para garantizar la buena marcha y el prestigio del servicio, lo cual, evidentemente, supone que se respete un criterio de proporcionalidad.

5. A diferencia de lo que ocurrió en otros asuntos,[4] en el caso de autos la Administración procedió rápidamente a realizar una investigación del hecho controvertido, recogiendo la versión dada por las partes y las declaraciones de dos testigos oculares. No parece que se hayan dejado de considerar otros datos útiles para el esclarecimiento de los hechos; por consiguiente, creo que, en definitiva, no existe ninguna omisión en la fase de instrucción.

En cuanto a la valoración de los elementos recogidos, aunque éstos ponen de manifiesto que efectivamente hubo un altercado entre ambos funcionarios, no permiten, sin embargo, considerar probada la agresión física denunciada por el demandante, debido a la discrepancia de los testimonios.

Además, el Sr. Constantinou tampoco puede ser considerado responsable de agresiones

2 — Véase la sentencia más reciente de 26 de enero de 1989, Koutchoumoff (224/87, Rec. 1989, p. 99, apartado 14).

3 — Ibidem, apartado 15.

4 — Véase, especialmente, la sentencia de 14 de junio de 1979, Sra. V. (18/78, Rec. 1979, p. 2099).

puramente verbales hacia el demandante, dado que fue provocado por este último. El Sr. Katsoufros suscitó la reacción del Sr. Constantinou al afirmar que este último, en dos ocasiones, formuló valoraciones diferentes sobre su aptitud profesional con la única finalidad de granjearse simpatías a fin de obtener contratos «free-lance».

Por consiguiente, con base en estos datos, no cabe afirmar que, de todas formas, la Administración se halle obligada a intervenir en el marco de su deber de asistencia, adoptando iniciativas o medidas, sean cuales fueren, contra el Sr. Constantinou, para defender al demandante.

Por consiguiente, resulta inútil preguntarse si fue apropiada la decisión de que, en lo sucesivo, no se encomendará al Sr. Constantinou la revisión de las traducciones del Sr. Katsoufros.

Por ello, debe desestimarse el motivo basado en la infracción del artículo 24 del Estatuto.

6. B) El demandante afirma, además, que la decisión impugnada tiene una motivación insuficiente.

A este respecto, basta con observar que, en esta decisión, la AFPN estableció claramente las razones por las cuales, en el caso de autos, debía considerarse que no había existido violación alguna del deber de asistencia y protección. En particular, en este acto, se hace referencia a la instrucción llevada a cabo por la Administración y a la imposibilidad objetiva de determinar con precisión las responsabilidades por la discrepancia de los testimonios; además, la AFPN añade que, en todo caso, las medidas disciplinarias previstas en el Estatuto no son aplicables a las personas que tengan la condición de «free-lance» (de índole contractual).

Por ello, el demandante estaba en condiciones de conocer los motivos en que se fundó la decisión y de plantearlos al Tribunal de Justicia a fin de que éste ejerciera su control; tan cierto es esto que el debate ante el Tribunal de Justicia estuvo ampliamente centrado en estos dos aspectos.

Por ello, también hay que desestimar el motivo basado en la falta de motivación.

7. C) También muestra su disconformidad el demandante con la tesis de que el antiguo funcionario, aun cuando sea simplemente «free-lance», no pueda ser objeto de medidas disciplinarias.

En teoría, este argumento podría ser procedente, puesto que, a tenor del artículo 86 del Estatuto, el régimen disciplinario es también aplicable a los antiguos funcionarios. Sin embargo, habría que determinar si, en tal supuesto, podrán imponerse sanciones por un incumplimiento de las obligaciones estatutarias, *sean cuales fueren,* o solamente por infracción de los deberes de probidad y discreción (artículos 16 y 17), que son los únicos expresamente previstos para aquellos que han dejado de estar al servicio de las Comunidades.

Sin embargo, esta cuestión es puramente teórica por cuanto, en el caso de autos, como se ha dicho, no ha quedado acreditada violación *alguna* de las obligaciones estatutarias, por lo cual la Administración no está obligada a adoptar medida *alguna* contra el Sr. Constantinou.

Aun suponiendo que fuera inexacto lo que se dice en la decisión impugnada sobre la imposibilidad de imponer sanciones disciplinarias a los antiguos funcionarios, se trataría en todo caso de una inexactitud no susceptible de afectar a la validez del acto, puesto que no es inherente a los motivos esenciales que sirvieron de fundamento a tal acto.

Por consiguiente, hay que desestimar también el tercer motivo.

Costas

8. Al considerar el Tribunal de Justicia que el presente recurso tiene carácter temerario, solicita que sea el demandante quien cargue con la totalidad de las costas.

Es cierto que —como ha puesto de manifiesto el Tribunal de Justicia— el demandante ha cuestionado la conformidad a Derecho de la práctica administrativa de recurrir a colaboradores «free-lance» para responder a las exigencias del servicio de traducción. Sin embargo, estas observaciones también resultan justificadas, en la medida en que van destinadas a demostrar que la Administración, al decidir no encomendar en lo sucesivo a un «free-lance» las funciones de revisión, actuó exclusivamente con la finalidad de remediar una situación que no era del todo conforme a Derecho o, cuando menos, inoportuna y que, por consiguiente, se trata de una simple medida de organización interna y no constituye una explicación congruente con el deber de asistencia respecto al funcionario.

Dicho de otra forma, estas observaciones se justifican en cuanto tratan de demostrar que la respuesta dada por la Administración a la pretensión del demandante no fue proporcionada. Por ello, son, en buena lógica, pertinentes respecto a la argumentación desarrollada por el demandante en apoyo de la imputación relativa a la posible infracción del artículo 24 del Estatuto.

Por otra parte, considero importante recalcar que, si bien es cierto que, en el caso de autos, no ha sido posible demostrar la veracidad de la agresión del Sr. Constantinou, de la que el Sr. Katsoufros afirma haber sido víctima, *también es cierto que no se ha demostrado en absoluto que el demandante haya mentido al dar su versión de los hechos.* Por todo ello, no considero que el recurso tenga carácter temerario. Antes bien, considero que hay que dar la razón al demandante cuando afirma que tenía un interés legítimo en que fuera examinado el extremo de si, al realizar su investigación y adoptar medidas como consecuencia de aquélla, la Administración traspasó o no los límites dentro de los cuales tiene que ejercer su facultad discrecional.

Para concluir, visto lo especial del caso de autos y la persistencia de dudas en cuanto a cómo se produjeron los hechos, creo que no hay ninguna razón para considerar que el presente recurso persiga fines ajenos a aquellos que son inherentes al control de la legalidad de la actividad administrativa, por lo cual procede aplicar la norma general acerca del reparto de costas.

9. A la vista de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare la admisibilidad del recurso.

— Lo desestime en cuanto al fondo.

— Declare que cada parte cargará con sus propias costas.