Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 13 de octubre de 2021 *

«Función pública — Funcionarios — Procedimiento disciplinario — Suspensión del procedimiento de invalidez durante el procedimiento disciplinario — Separación del servicio — Procedimiento de invalidez que queda sin objeto como consecuencia de la separación del servicio — Recurso de anulación — Acto lesivo — Admisibilidad — Principio de buena administración — Deber de asistencia y protección — Error manifiesto de apreciación»

En el asunto T-22/20,

IB, representado por la Sra. N. de Montigny, abogada,

parte demandante,

contra

Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO), representada por la Sra. A. Lukošiūtė, en calidad de agente, asistida por el Sr. B. Wägenbaur, abogado,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 270 TFUE por el que se solicita la anulación de la decisión de la EUIPO de 14 de marzo de 2019 en la medida en que, por una parte, impone al demandante la sanción de separación del servicio sin reducción de sus derechos a pensión y, por otra parte, da por concluido definitivamente el procedimiento de invalidez de este último,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

integrado por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y las Sras. N. Półtorak y M. Stancu (Ponente), Jueces;

Secretario: Sr. P. Cullen, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de marzo de 2021;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

Sentencia [1]

[*omissis*]

Procedimiento y pretensiones de las partes

22 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 13 de enero de 2020, el demandante interpuso el presente recurso.

23 Mediante escrito separado de 16 de enero de 2020, el demandante solicitó la protección del anonimato y que se omitieran determinados datos al público, de conformidad con el artículo 66 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal. El anonimato se le concedió el 30 de marzo de 2020.

24 La EUIPO presentó su escrito de contestación el 26 de marzo de 2020.

25 El demandante presentó la réplica el 20 de julio de 2020.

26 La fase escrita del procedimiento se dio por concluida tras la presentación del escrito de dúplica, el 1 de septiembre de 2020.

27 La EUIPO y el demandante solicitaron, respectivamente, el 9 y el 22 de septiembre de 2020, la celebración de una vista en virtud del artículo 106 del Reglamento de Procedimiento.

28 El 29 de enero de 2021, el Tribunal (Sala Primera) decidió, en virtud del artículo 89 del Reglamento de Procedimiento, formular al demandante determinadas preguntas para su respuesta escrita, a las que este respondió dentro del plazo señalado.

29 En la vista de 9 de marzo de 2021, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.

30 El demandante solicita al Tribunal que:

– Anule la resolución impugnada «en la medida en que [le] separa del servicio […] y extingue definitivamente todo vínculo laboral con él, incluidas sus consecuencias en cuanto a la conclusión definitiva del procedimiento de declaración de invalidez».

– Condene en costas a la EUIPO.

31 En la réplica, el demandante pide también al Tribunal que solicite, en su caso, a la EUIPO un resumen estadístico de las decisiones y sanciones adoptadas por esta en el marco de los procedimientos disciplinarios incoados contra su personal.

32 La EUIPO solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas al demandante.

[1] Solo se reproducen los apartados de la presente sentencia cuya publicación considera útil el Tribunal General.

Fundamentos de Derecho

Sobre el objeto del recurso y sobre la admisibilidad de este en la medida en que se refiere a la conclusión definitiva del procedimiento de invalidez

33 Para apreciar la procedencia del recurso, ha de precisarse, para empezar, el objeto de este, puesto que las partes no están de acuerdo sobre este punto.

34 Como se desprende del apartado 30 anterior y del escrito de demanda, el demandante solicita, en esencia, la anulación de la decisión impugnada no solo en la medida en que lo separa del servicio, sino también en la medida en que da por concluido definitivamente al procedimiento de invalidez.

35 La EUIPO sostiene que la decisión impugnada tiene como único objeto la separación del servicio del demandante, y no la finalización del procedimiento de invalidez, que, a su entender, quedó sin objeto a raíz de dicha separación del servicio. Así pues, a su juicio, dado que el procedimiento de invalidez es un procedimiento distinto del procedimiento disciplinario, no es objeto de la decisión impugnada y, por tanto, del presente recurso de anulación, de modo que cualquier imputación dirigida contra el procedimiento de invalidez debe declararse inadmisible. Así sucede, en particular, a su parecer, con el primer motivo, basado en la ilegalidad de la suspensión del procedimiento de invalidez, así como con la primera parte del segundo motivo, basada en la inobservancia del plazo razonable del procedimiento disciplinario.

36 Más concretamente, según la EUIPO, en primer término, de reiterada jurisprudencia se desprende que el mero silencio de una institución no puede asimilarse a una decisión, salvo que existan disposiciones expresas que fijen un plazo tras cuya expiración se considera que tal decisión ha tenido lugar por parte de la institución requerida para definir su postura y que defina el contenido de dicha decisión, lo que no sucede en el caso de autos, ya que ningún texto legal establece que una decisión de separación del servicio contenga implícitamente una decisión que ponga fin sin ulterior tramitación a un procedimiento de invalidez previamente suspendido.

37 En segundo término, la EUIPO indicó en la vista que el demandante debería haber impugnado eventualmente el escrito de 16 de febrero de 2018, mediante el cual la AFPN anunciaba que iba a abrir una investigación administrativa para completar los hechos probados por la OLAF. En efecto, a su entender, dado que esta investigación tenía lugar después de la de la OLAF y podía desembocar en un procedimiento disciplinario, estaba implícito en dicho escrito que la suspensión del procedimiento de invalidez no solo se mantendría durante dicha investigación, sino también durante el posterior procedimiento disciplinario.

38 En tercer término, según la EUIPO, aun suponiendo que el demandante hubiera presentado a la administración, junto con la reclamación de 14 de junio de 2019, una petición en el sentido del artículo 90, apartado 1, del Estatuto, con el fin de proseguir el procedimiento de invalidez y a la que esta no hubiera respondido, dicha petición sería inadmisible debido a que, por una parte, en el momento de su presentación, el demandante ya no era funcionario y, por otra parte, esta se presentó fuera de un plazo razonable con respecto a la fecha en la que la investigación de la OLAF había concluido, es decir, en noviembre de 2017. Además, a juicio de la EUIPO, aun cuando dicha petición fuera admisible, la denegación de la administración contenida en la decisión desestimatoria de la reclamación no podría impugnarse en el marco del presente litigio, puesto que el demandante no presentó una reclamación contra esa desestimación implícita, de modo que esta adquirió firmeza.

39 El demandante rebate estas alegaciones. Sostiene, para empezar, que, como se desprende de la nota interna de 26 de abril de 2019, el procedimiento de invalidez se dio por concluido al mismo tiempo que la adopción de la decisión impugnada. A continuación, afirma que, dado que la conclusión definitiva del procedimiento de invalidez carece materialmente de carácter autónomo con respecto a la decisión impugnada, es esta decisión la que establece directa y definitivamente su situación también en lo que respecta al procedimiento de invalidez. Por tanto, a su entender, dicha decisión le perjudica en la medida en que le separa del servicio, le excluye definitivamente del procedimiento de invalidez y le priva de toda retribución o asignación. Por consiguiente, en opinión del demandante, se trata, en esencia, de un acto dotado de un alcance decisorio múltiple. Por último, este último precisa que, por una parte, incluso una negativa a adoptar una decisión puede constituir un acto lesivo y, por otra parte, tal situación se asemeja a las relativas a los litigios en materia de promoción. Asimismo, en cuanto a la alegación formulada en la vista, el demandante replica que no pudo impugnar el escrito de 16 de febrero de 2018, ya que dicho escrito no era más que una medida intermedia.

40 En estas circunstancias, el Tribunal debe comprobar si, como sostiene el demandante, mediante la decisión impugnada, la EUIPO también se pronunció sobre el procedimiento de invalidez.

41 Es preciso recordar, a este respecto, que, según reiterada jurisprudencia, un acto lesivo es aquel que produce efectos jurídicos obligatorios que afectan directa e inmediatamente a los intereses del demandante, modificando de manera caracterizada la situación jurídica de este, debiendo tal acto emanar de la autoridad competente y contener una toma de posición definitiva de la administración (véase el auto de 20 de diciembre de 2019, ZU/SEAE, T-154/19, no publicado, EU:T:2019:901, apartado 27 y jurisprudencia citada). Estos efectos deben apreciarse en función de criterios objetivos, como el contenido del acto, tomando en consideración, en su caso, el contexto en que se adoptó y las facultades de la institución de la que emana (véase el auto de 13 de mayo de 2020, Lucaccioni/Comisión, T-308/19, no publicado, EU:T:2020:207, apartado 45 y jurisprudencia citada).

42 Además, la calificación de una medida como acto lesivo no depende de su forma o de su denominación, sino que viene determinada por su sustancia y, en particular, por la cuestión de si produce efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar directa e inmediatamente a los intereses de la parte demandante, modificando de forma caracterizada su situación jurídica (véase el auto de 17 de diciembre de 2019, AG/Europol, T-756/18, no publicado, EU:T:2019:867, apartado 43 y jurisprudencia citada).

43 En primer lugar, la EUIPO declaró, tanto durante la fase administrativa previa como en la fase contenciosa, que el procedimiento de invalidez había quedado sin objeto debido a la decisión de separación del servicio, como atestigua, por otra parte, la nota interna de 26 de abril de 2019. En particular, en la decisión desestimatoria de la reclamación, la AFPN consideró, en esencia, que, en la medida en que el demandante ya no estaba al servicio de la Unión Europea, no tenía derecho a solicitar la apertura de un procedimiento de invalidez. En efecto, a su entender, al haber cesado en sus funciones, ya no procedía iniciar tal procedimiento para examinar si era o no apto para ejercer tales funciones.

44 Pues bien, el hecho de afirmar que una decisión de separación del servicio priva de objeto al procedimiento de invalidez constituye una toma de posición definitiva en cuanto a su resultado.

45 En segundo lugar, procede señalar, como alega acertadamente el demandante, que el escrito de 16 de febrero de 2018 no era más que una medida intermedia que no establecía definitivamente la postura de la administración en relación con el procedimiento de invalidez. En efecto, según reiterada jurisprudencia, cuando se trate de actos o de decisiones cuya elaboración se lleve a cabo en varias fases, y en particular al término de un procedimiento interno, en principio, constituyen actos impugnables únicamente las medidas que fijen definitivamente la posición de la institución al término de dicho procedimiento, con exclusión de los trámites intermedios cuyo objeto consista en preparar la decisión final (véase el auto de 13 de mayo de 2020, Lucaccioni/Comisión, T-308/19, no publicado, EU:T:2020:207, apartado 47 y jurisprudencia citada).

46 Pues bien, procede señalar que dicho escrito precisaba claramente que no incumbía a la OLAF pronunciarse sobre hechos de origen médico y que, por tanto, la parte de la investigación relativa a ese aspecto solo podría finalizar cuando se hubiese realizado un reconocimiento médico apropiado. Además, también se desprende del apartado 54 del acta de la audiencia ante el Consejo de disciplina que la propia AFPN afirmó que cualquier decisión médica relativa al demandante debía ser adoptada por médicos, tras un reconocimiento médico y un procedimiento adecuados, lo que da a entender que la EUIPO no había excluido la posibilidad de someter al demandante a otro examen médico para comprobar si se había acreditado o no la patología que supuestamente padecía. Así pues, a la vista de estos elementos, debe considerarse que el escrito de 16 de febrero de 2018 solo constituía una medida intermedia en relación con el procedimiento de invalidez.

47 Asimismo, debe desestimarse la alegación de la EUIPO de que la reclamación del demandante de 14 de junio de 2019 contenía una petición formulada sobre la base del artículo 90, apartado 1, del Estatuto, dirigida a que se reanudara el procedimiento de invalidez, petición que la EUIPO habría desestimado implícitamente y que el demandante no habría impugnado debidamente. En efecto, como confirmó el demandante en la réplica y en la vista, su argumentación a este respecto solo tenía por objeto atacar la finalización del procedimiento de invalidez ya decidida en la decisión impugnada.

48 De lo anterior y, en particular, del contexto, tal como se ha expuesto anteriormente, en el que se adoptó la decisión de separación del servicio, se desprende que esta recoge una toma de posición definitiva de la administración sobre el procedimiento disciplinario e, implícita, pero ciertamente, sobre el procedimiento de invalidez. En la medida en que la decisión impugnada sí fue objeto de una reclamación previa sobre estos dos aspectos, debe declararse la admisibilidad del recurso también en la medida en que se refiere a la conclusión definitiva del procedimiento de invalidez.

Sobre la fundamentación del recurso

49 En apoyo de su recurso, el demandante invoca tres motivos, basados, el primero, en esencia, en la ilegalidad de la finalización del procedimiento de invalidez, el segundo, en la irregularidad del procedimiento disciplinario, y, el tercero, en la infracción del artículo 10 del anexo IX del Estatuto.

Sobre el primer motivo, basado, en esencia, en la ilegalidad de la finalización del procedimiento de invalidez

[*omissis*]

63 El Tribunal señala que el primer motivo se divide, en esencia, en dos partes, basadas, la primera, en una violación del principio de buena administración y en un incumplimiento del deber de asistencia y protección y, la segunda, en una desviación de poder.

– Sobre la primera parte del primer motivo, basada en una violación del principio de buena administración y en el incumplimiento del deber de asistencia y protección

64 En el marco de la primera parte, el demandante alega que, desde que se suspendió el procedimiento de invalidez, este nunca fue proseguido o reanudado, y que su conclusión definitiva en el momento de su separación del servicio es diferente de la suspensión simple a la que se había comprometido la administración. A este respecto, según el demandante, la afirmación de la EUIPO de que los procedimientos disciplinarios y de invalidez son distintos uno de otro y sin influencias recíprocas no es pertinente y no permite justificar la interrupción pura y simple del procedimiento de invalidez. Pues bien, el demandante afirma que, debido a la conclusión definitiva del procedimiento de declaración de invalidez, se encuentra hoy en día sin renta mínima de subsistencia y sin pensión. De este modo, a su entender, al privarle del procedimiento de invalidez, es manifiesto que la administración no actuó respetando el deber de asistencia y protección y de buena administración.

65 Para empezar, sin que sea necesario pronunciarse sobre la causa de inadmisión propuesta por la EUIPO, procede desestimar la imputación formulada por el demandante relativa a la existencia de un comportamiento lesivo en el funcionamiento del servicio, en la medida en que esta alegación no está suficientemente fundamentada, ya que el demandante se limita a afirmar la existencia de tal comportamiento, en el apartado 67 de la demanda, sin dar ningún argumento en apoyo de esta afirmación.

66 En cuanto al deber de asistencia y protección, procede recordar que, según la jurisprudencia, este refleja el equilibrio de los derechos y las obligaciones recíprocos en las relaciones entre la autoridad pública y los agentes del servicio público. Dicho equilibrio implica en particular que, cuando se pronuncia sobre la situación de un funcionario, la autoridad tome en consideración la totalidad de los elementos determinantes para adoptar su decisión y que, al hacerlo, tenga en cuenta no solo el interés del servicio, sino también el del funcionario interesado. Esta última obligación también viene impuesta a la administración en virtud del principio de buena administración consagrado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (véase la sentencia de 16 de octubre de 2019, Palo/Comisión, T-432/18, EU:T:2019:749, apartado 60 y jurisprudencia citada).

67 Además, procede subrayar que las obligaciones que se desprenden para la administración del deber de asistencia y protección se ven sustancialmente reforzadas cuando se discute la situación de un funcionario cuya salud, física o mental, está o puede estar afectada. En tal supuesto, la administración debe examinar las solicitudes presentadas por ese funcionario con un espíritu especialmente abierto. (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de junio de 2021, GW/Tribunal de Cuentas, T-709/19, no publicada, EU:T:2021:389, apartado 92 y jurisprudencia citada).

68 No obstante, si bien es concebible que el deber de asistencia y protección pueda eventualmente llevar, en determinadas circunstancias, a la AFPN a reducir, o incluso a suprimir, la sanción prevista, la toma en consideración de los intereses del funcionario, entre ellos su estado de salud, no puede, por el contrario, privar a esta de la posibilidad de imponer una sanción, incluso una sanción tan elevada como la separación del servicio, en un caso en el que los hechos son de una

gravedad excepcional y no pueden atribuirse exclusivamente, ni siquiera principalmente, al estado de salud del funcionario de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 1998, Y/Parlamento, T-144/96, EU:T:1998:173, apartado 50).

69 Por último, procede señalar que ninguna disposición del Estatuto prevé que una decisión de cese definitivo en sus funciones, como una separación del servicio, deje sin objeto un procedimiento de invalidez iniciado cuando el funcionario aún estaba en servicio. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha precisado que la resolución del contrato de trabajo de un agente temporal no puede obstaculizar los trabajos de la Comisión de invalidez ni el eventual reconocimiento, por parte de esta, de la situación de invalidez sobrevenida antes de la resolución ni afectar a los derechos del agente interesado una vez concluido el procedimiento correspondiente (sentencia de 19 de junio de 1992, V./Parlamento, C-18/91 P, EU:C:1992:269, apartado 40).

70 En el caso de autos, ha quedado acreditado que el procedimiento de invalidez fue suspendido durante el desarrollo de la investigación de la OLAF y no se reanudó posteriormente, y que la EUIPO consideró que el procedimiento de invalidez había quedado sin objeto debido a la decisión de separación del servicio, de modo que ya no era posible continuarlo después de la separación del servicio del demandante.

71 Pues bien, procede señalar, para empezar, que, como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 69 anterior, ninguna disposición estatutaria dispone que, cuando un procedimiento de invalidez, iniciado cuando el demandante aún estaba en funciones, haya sido suspendido por la institución, este no pueda continuarse una vez que la persona interesada haya cesado en sus funciones como consecuencia de una decisión de separación del servicio.

72 A continuación, procede señalar que el Tribunal ha precisado, en el apartado 53 de la sentencia *[confidencial]*, que, si bien la EUIPO no tenía ninguna obligación de confirmar automáticamente las conclusiones formuladas por la Comisión de invalidez, la facultad de apreciación de que dispone en cuanto al curso que debe darse al dictamen de la Comisión de invalidez no le permite negarse indefinidamente, y sin motivación, a adoptar una decisión sobre la base del dictamen de la antedicha Comisión.

73 Así pues, carece de fundamento la alegación de la administración de que la continuación del procedimiento de invalidez, iniciado cuando el demandante estaba en funciones, no podía proseguir habida cuenta de que, a partir de ese momento, este estaba separado del servicio. Por el contrario, al dar por concluido definitivamente el procedimiento de invalidez sin tener en cuenta el interés del demandante en la continuación de dicho procedimiento, la EUIPO incumplió su deber de asistencia y protección y violó el principio de buena administración. En efecto, como se ha recordado en el apartado 66 anterior, cuando se pronuncia sobre la situación de un funcionario, la autoridad pública está obligada a tomar en consideración la totalidad de los elementos determinantes para adoptar su decisión y, al hacerlo, a tener en cuenta no solo el interés del servicio, sino también el del funcionario interesado. Así, durante el procedimiento de invalidez, la administración debería haber tenido en cuenta la existencia de un procedimiento disciplinario cuyo resultado podía dar lugar potencialmente a la separación del servicio del demandante y, teniendo en cuenta el interés de este, o bien concluir el procedimiento de invalidez antes de la adopción de la decisión de separación del servicio, o bien permitir su continuación ulterior.

74 Por último, procede señalar que el propio legislador de la Unión ha querido, en el marco del artículo 9 del anexo IX del Estatuto, conceder a los funcionarios o antiguos funcionarios que ya no puedan trabajar, debido a su edad o estado de salud, la garantía de recibir, incluso en caso de imposición de la sanción disciplinaria más grave, a saber, la separación del servicio, al menos la renta mínima de subsistencia.

75 Esta conclusión de que la EUIPO incumplió su deber de asistencia y protección y violó el principio de buena administración no queda desvirtuada por su alegación de que incumbía al demandante presentar una petición a la administración en un plazo razonable para que reanudara el procedimiento de invalidez. Por una parte, como se desprende también del apartado 53 de la sentencia *[confidencial]*, tal iniciativa debía proceder de la institución y no del demandante.

76 Por otra parte, de la sistemática general del artículo 59, apartado 4, del Estatuto se desprende que, cuando es la AFPN quien inicia el procedimiento de invalidez, al someter a la Comisión de invalidez el caso del funcionario cuyas licencias por enfermedad acumuladas excedan de doce meses durante un período de tres años, es a ella a quien incumbe, con mayor motivo, reanudar un procedimiento suspendido y concluirlo.

77 Sobre la base de las consideraciones anteriores, procede estimar la primera parte del presente motivo y, por consiguiente, sin que sea necesario pronunciarse sobre la segunda parte, basada en una desviación de poder, anular la decisión impugnada en la medida en que da por concluido definitivamente el procedimiento de invalidez.

[*omissis*]

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

1) Anular la decisión de la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO) de 14 de marzo de 2019 en la medida en que da por concluido definitivamente el procedimiento de invalidez de IB.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) Cada parte cargará con sus propias costas.

Kanninen Półtorak Stancu

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de octubre de 2021.

Firmas