Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 14 de octubre de 2021 *

«Recurso de casación — Función pública — Procedimiento disciplinario — Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea — Artículo 3 del anexo IX — Decisión C(2004) 1588 de la Comisión por la que se establecen las disposiciones generales de aplicación relativas al desarrollo de las investigaciones administrativas y de los procedimientos disciplinarios — Artículo 4, apartado 4 — Investigación administrativa — Audiencia del funcionario afectado — Mandato dado a la Oficina de Investigación y Disciplina de la Comisión (IDOC) para que lleve a cabo dicha audiencia — Derecho de defensa — Derecho a ser oído»

En el asunto C-583/19 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 30 de julio de 2019,

Belén Bernaldo de Quirós, con domicilio en Bruselas (Bélgica), representada por la Sra. M. Casado García-Hirschfeld, avocate,

parte recurrente,

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

Comisión Europea, representada por el Sr. B. Mongin y la Sra. A.-C. Simon, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev, Presidente de la Sala Primera, en funciones de Presidente de la Sala Segunda, y la Sra. I. Ziemele y los Sres. T. von Danwitz, P. G. Xuereb y A. Kumin (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: francés.

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, Sra. Belén Bernaldo de Quirós solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 5 de junio de 2019, Bernaldo de Quirós/Comisión (T-273/18, no publicada, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2019:371), mediante la que dicho tribunal desestimó su recurso por el que solicitaba, por un lado, la anulación de la decisión de la Comisión Europea de 6 de julio de 2017 por la que se le impuso la sanción de amonestación (en lo sucesivo, «decisión controvertida») y, en la medida en que fuera necesario, de la decisión de 31 de enero de 2018 por la que se desestimó la reclamación que había interpuesto contra la decisión controvertida y, por otro lado, la reparación del perjuicio supuestamente sufrido a raíz de dichas decisiones.

Marco jurídico

Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea

2 El artículo 12 del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea, en su versión aplicable al presente litigio (en lo sucesivo, «Estatuto»), dispone:

«El funcionario se abstendrá de todo acto o comportamiento que pudiera atentar a la dignidad de su función.»

3 Con arreglo al artículo 86 de dicho Estatuto:

«1. Todo incumplimiento, voluntario o por negligencia, de las obligaciones a las que los funcionarios o antiguos funcionarios están obligados en virtud del presente Estatuto, dará lugar a sanción disciplinaria.

2. Cuando la autoridad facultada para proceder a los nombramientos o la OLAF tengan conocimiento de algún indicio que lleve a presumir la existencia de un incumplimiento, a efectos de lo previsto en el apartado 1, podrán iniciar una investigación administrativa con vistas a verificar la existencia de tal incumplimiento.

3. Las normas, los procedimientos y las medidas disciplinarios, y las normas y los procedimientos relativos a las investigaciones administrativas serán los que se establecen en el anexo IX.»

4 El artículo 1, apartado 1, del anexo IX del Estatuto dispone:

«Siempre que una investigación de la OLAF revele la posible implicación de un funcionario, o de un antiguo funcionario, de una institución, este será informado de ello sin demora, siempre que tal información no perjudique al desarrollo de la investigación. En ningún caso podrán extraerse conclusiones que se refieran nominalmente a un funcionario de la institución, al término de la investigación, sin que aquel haya tenido la oportunidad de expresar su opinión con respecto a los hechos que le conciernan. Las conclusiones harán referencia a tales opiniones.»

5 A tenor del artículo 2 de dicho anexo:

«1. Las normas definidas en el artículo 1 del presente anexo se aplicarán *mutatis mutandis* a otras investigaciones administrativas efectuadas por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos.

2. La autoridad facultada para proceder a los nombramientos informará al interesado del fin de la investigación y le comunicará las conclusiones del informe de investigación y, previa solicitud y sin perjuicio de la protección de los intereses legítimos de terceros, todos los documentos directamente relacionados con las alegaciones formuladas en su contra.

3. La autoridad facultada para proceder a los nombramientos de cada institución adoptará las disposiciones de aplicación del presente artículo, de conformidad con el artículo 110 del Estatuto.»

6 El artículo 3 de dicho anexo establece:

«Basándose en el informe de investigación, una vez se haya dado traslado al funcionario afectado de todos los documentos de prueba del expediente y tras haber sido oído dicho funcionario, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos podrá:

a) resolver que el funcionario queda libre de todo cargo, en cuyo caso este último será informado de ello por escrito, o

b) resolver, aun cuando exista o parezca haber existido incumplimiento de las obligaciones, que no procede adoptar ninguna sanción y, en su caso, hacer al funcionario un apercibimiento; o

c) en caso de incumplimiento de alguna obligación, con arreglo al artículo 86 del Estatuto:
   i) decidir incoar el procedimiento disciplinario previsto en la sección 4 del presente anexo, o
   ii) decidir incoar un procedimiento disciplinario ante el Consejo de disciplina.»

7 El artículo 22, apartado 1, de este mismo anexo establece:

«Tras haber oído al funcionario, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos tomará su decisión de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9 y 10 del presente anexo, en un plazo de dos meses a contar desde la recepción del dictamen del Consejo. Esta decisión deberá ser motivada.»

DGE de 2004

8 Con arreglo al artículo 2, apartado 3, del anexo IX del Estatuto, la Comisión adoptó, el 28 de abril de 2004, la Decisión C(2004) 1588, por la que se establecen las disposiciones generales de aplicación relativas al desarrollo de las investigaciones administrativas y de los procedimientos disciplinarios, publicada en las *Informaciones Administrativas* n.º 86-2004, de 30 de junio de 2004 (en lo sucesivo, «DGE de 2004»).

9 El artículo 2, apartados 1 y 3, de las DGE de 2004, relativo a las atribuciones y a las funciones de la Oficina de Investigación y Disciplina de la Comisión (IDOC), establece:

«1. La IDOC se ocupará de realizar las investigaciones administrativas. A efectos de las presentes disposiciones, se considerarán "investigaciones administrativas" todas las acciones que lleve a

cabo el funcionario designado al efecto con objeto de establecer los hechos y determinar, en su caso, si se ha producido un incumplimiento de las obligaciones a que están sujetos los funcionarios de la Comisión. […]

3. La IDOC se encargará de tramitar los procedimientos disciplinarios por cuenta de la AFPN. […]»

10 El artículo 3 de las DGE de 2004, titulado «Modalidades relativas al ejercicio de las facultades de investigación administrativa», dispone:

«1. El director y los demás miembros de la IDOC ejercerán sus facultades de investigación administrativa de manera independiente. Así pues, en el ejercicio de tales facultades, no solicitarán ni recibirán instrucción alguna. Podrán procurarse documentos, instar a cualquier persona a la que se aplique el estatuto a que facilite información y realizar controles sobre el terreno.

2. Las investigaciones administrativas se llevarán a cabo de manera minuciosa, recabando pruebas de cargo y de descargo, y durante un período de tiempo adecuado en función de las circunstancias y la complejidad del caso.

3. La IDOC podrá ser asistida por otros funcionarios o servicios especializados.»

11 Con arreglo al artículo 4 de las DGE de 2004, titulado «Apertura y desarrollo de las investigaciones administrativas»:

«1. El Director General de Personal y Administración, de acuerdo con el Secretario General, abrirá la investigación administrativa bien por iniciativa propia, bien a instancia de un Director General y de un jefe de servicio.

[…]

3. La decisión por la que se abra una investigación administrativa designará al director de la IDOC o a otro funcionario como responsable de la investigación, definirá el objeto y el alcance de esta y requerirá de los funcionarios encargados de llevarla a cabo que determinen las responsabilidades correspondientes sobre la base de los hechos y circunstancias particulares, o incluso, si procede, a efectos de la responsabilidad individual de los funcionarios afectados [por la investigación].

4. Siempre que una investigación administrativa revele la posible implicación de un funcionario, este será informado de ello siempre que tal información no perjudique al desarrollo de la investigación. En ningún caso podrán extraerse conclusiones que se refieran nominalmente a un funcionario de la institución, al término de la investigación, sin que aquel haya tenido la oportunidad de expresar su opinión con respecto a los hechos que le conciernan. Las conclusiones harán referencia a tales opiniones. […]

5. La IDOC transmitirá un informe de investigación al Director General de Personal y Administración […]. Dicho informe expondrá los hechos y las circunstancias de que se trate; determinará si se han respetado las normas y los procedimientos aplicables a la situación y las eventuales responsabilidades individuales teniendo en cuenta circunstancias agravantes o

atenuantes. El informé irá acompañado de las copias de todos los documentos pertinentes y de las actas de las audiencias.

6. El Director General de Personal y Administración informará al [funcionario afectado] del fin de la investigación y le comunicará las conclusiones del informe de investigación y, previa solicitud, todos los documentos directamente relacionados con las alegaciones formuladas en su contra, sin perjuicio de la protección de los intereses legítimos de terceros.

7. Tras recibir un informe de investigación de la OLAF, el Director General de Personal y Administración podrá, si procede, solicitar a la OLAF que complete el informe, iniciar por sí mismo una investigación administrativa, incoar de inmediato un procedimiento disciplinario o archivar el expediente sin incoar un procedimiento disciplinario.»

12 El artículo 5 de las DGE de 2004, titulado «Audiencia a que se refiere el artículo 3 del anexo IX del Estatuto», establece:

«1. El funcionario, oído de conformidad con el artículo 3 del anexo IX del Estatuto, firmará el acta de su audiencia o transmitirá sus comentarios u observaciones en el plazo de 15 días [naturales] a partir de la recepción del acta. A falta de reacción alguna dentro dicho plazo y salvo en caso de fuerza mayor, el acta se considerará aprobada.

2. Si la AFPN o una persona designada por ella a tal efecto hubieren de mantener entrevistas con determinadas personas tras la audiencia a que se refiere el artículo 3 del anexo IX del Estatuto, el funcionario interesado recibirá, previa petición, una copia de las actas firmadas de tales entrevistas, siempre que los hechos mencionados en tales actas estén directamente relacionados con las alegaciones preliminares formuladas contra el funcionario.»

Antecedentes del litigio

13 Los antecedentes del litigio figuran en los apartados 1 a 13 de la sentencia recurrida y pueden resumirse, a efectos del presente procedimiento, como sigue.

14 La recurrente, la Sra. Bernaldo de Quirós, fue nombrada funcionaria en la Comisión el 1 de enero de 1987. Tras haber sido jefa de la unidad «Multilingüismo», se convirtió, el 1 de enero de 2013, en jefa de la unidad «Oficina de Prácticas», de nueva creación y adscrita a la Dirección «Juventud y deporte» de la Dirección General (DG) «Educación y Cultura», denominada actualmente «Educación, juventud, deporte y cultura».

15 El 6 de febrero de 2014, cinco gestores de expedientes relativos a la contratación de becarios que trabajaban en la unidad de la recurrente presentaron una denuncia contra esta. Le reprochaban, en particular, un comportamiento inaceptable hacia los colaboradores de la unidad e irregularidades en el procedimiento de selección de becarios en la Comisión.

16 El 26 de marzo de 2014, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos (en lo sucesivo, «AFPN») de la Comisión encomendó a la IDOC llevar a cabo una investigación administrativa en relación con la recurrente. El mandato dado a la IDOC estaba redactado en los siguientes términos:

«Esta investigación tiene por objeto determinar en qué medida [la recurrente] se comportó de manera inadecuada con algunos miembros de su unidad e infringió los procedimientos de selección de becarios de la Comisión.»

17 El 22 de junio de 2015, la IDOC transmitió su informe de investigación a la AFPN de conformidad con el artículo 2 del anexo IX del Estatuto. En dicho informe, la IDOC llegaba a la conclusión de que era posible que la recurrente hubiese incumplido las obligaciones estatutarias. En particular, la IDOC estimaba, en primer lugar, que «el comportamiento de [la recurrente] con la Sra. B. [jefe de unidad adjunta,] desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de mayo de 2013, [parecía] presentar todos los elementos constitutivos del acoso psicológico»; en segundo lugar, que «el comportamiento de [la recurrente] con la Sra. C. durante la reunión de la unidad de 22 de abril de 2013 [podía] constituir un comportamiento inadecuado en el sentido del artículo 12 del Estatuto» y, en tercer lugar, que «[la recurrente] [había] modificado el sistema de selección de los candidatos para contratos de prácticas de modo que no permitía garantizar el trato igual y transparente de todos los candidatos y [podía] ser percibido como un sistema que favorecía a ciertos candidatos en detrimento de otros. Habida cuenta de las funciones y responsabilidades de [la recurrente], su iniciativa podría considerarse una infracción del artículo 21 del Estatuto».

18 A raíz del informe de investigación de la IDOC, el director general de la DG «Recursos Humanos y Seguridad» decidió, ese mismo 22 de junio de 2015, encomendar a la IDOC que procediera a la audiencia de la recurrente con arreglo al artículo 3 del anexo IX del Estatuto. Mediante escrito de 12 de agosto de 2015, los abogados de la recurrente impugnaron esta decisión de la AFPN por la que se delegaba en la IDOC la competencia para proceder a dicha audiencia. El 9 de septiembre de 2015, la AFPN confirmó a la recurrente que sería oída por dos miembros de la IDOC y le respondió que, según una práctica constante y consolidada, podía autorizar a la IDOC a llevar a cabo la audiencia prevista en el artículo 3 del anexo IX del Estatuto en su lugar, dado que la IDOC le transmitía a continuación el acta de la audiencia para que pudiera decidir sobre el curso que debía darse al expediente. Mediante escrito de 16 de septiembre de 2015, los abogados de la recurrente presentaron ante la AFPN observaciones escritas para la audiencia, en las que reiteraron su oposición. El 23 de septiembre de 2015, la recurrente fue oída por la IDOC en presencia de sus abogados.

19 El 6 de octubre de 2015, la IDOC informó a la recurrente de que había decidido estimar sus solicitudes de examen de testigos adicionales y procedió a tomar declaración a cuatro personas que eran miembros de la unidad «Oficina de Prácticas» en el momento de los hechos. Las actas de esas audiencias fueron transmitidas a la recurrente el 23 de octubre de 2015, para que esta presentase sus eventuales comentarios al respecto. Su abogado transmitió los correspondientes comentarios mediante escrito de 5 de noviembre de 2015.

20 El 22 de diciembre de 2015, habida cuenta del acta de la audiencia de la recurrente con arreglo al artículo 3 del anexo IX del Estatuto y de los documentos que la acompañaban, la AFPN decidió incoar el procedimiento disciplinario contra ella ante el Consejo de disciplina.

21 En el marco del procedimiento disciplinario ante el Consejo de disciplina, los abogados de la recurrente presentaron observaciones escritas ante dicho Consejo y la recurrente fue oída por este el 5 de octubre de 2016. El Consejo de disciplina emitió su dictamen motivado el 26 de enero de 2017. En dicho dictamen, el Consejo de disciplina concluyó que la recurrente había atentado contra la dignidad de su función en el sentido del artículo 12 del Estatuto. No obstante, dicho Consejo consideró que sería inadecuado proponer la imposición de una sanción disciplinaria por la mera constatación —que, en todo caso, consideró limitada— de un atentado a la dignidad de la función y, en tales circunstancias, propuso que no se impusiera a la recurrente ninguna sanción disciplinaria.

22 Después de que la AFPN tripartita, integrada por tres Directores Generales de la Comisión, oyese a la recurrente, dicha autoridad decidió, el 6 de julio de 2017, adoptar la decisión controvertida.

23 La recurrente presentó una reclamación contra dicha decisión al amparo del artículo 90, apartado 2, del Estatuto, que fue desestimada por la AFPN mediante decisión de 31 de enero de 2018.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

24 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 30 de abril de 2018, la recurrente interpuso un recurso que tenía por objeto, por un lado, la anulación de la decisión controvertida y, en la medida en que fuera necesario, de la decisión desestimatoria de la reclamación que había presentado contra dicha decisión y, por otro lado, la reparación del perjuicio supuestamente sufrido a raíz de esas decisiones.

25 En apoyo de sus pretensiones de anulación, la recurrente invocó cuatro motivos, basados, el primero, en el incumplimiento del mandato dado a la IDOC; el segundo, en la aplicación del artículo 3 del anexo IX del Estatuto de manera contraria al principio de respeto del derecho de defensa; el tercero, en la violación del principio de igualdad de armas durante la audiencia a que se refiere el artículo 22 del anexo IX del Estatuto y, el cuarto, en la violación del principio de proporcionalidad y en la comisión de un error de hecho y de un error manifiesto de apreciación en lo que concierne a la sanción disciplinaria de amonestación.

26 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó el recurso en su totalidad por infundado.

Pretensiones de las partes

27 La recurrente solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida.

– Estime las pretensiones formuladas en primera instancia.

– Condene a la Comisión a cargas con las costas, incluidas aquellas en que se haya incurrido ante el Tribunal General.

28 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso de casación.

– Condene en costas a la recurrente.

Sobre el recurso de casación

29 En apoyo de su recurso de casación, la recurrente invoca un único motivo basado en que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar que el artículo 3 del anexo IX del Estatuto y el artículo 4, apartado 4, de las DGE de 2004, interpretados a la luz del principio de respeto del derecho de defensa, en particular, del derecho a ser oído garantizado por el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), no se oponen a que la AFPN designe a la IDOC para que lleve a cabo la audiencia a que se refiere ese artículo 3. Este motivo se divide en dos partes.

30 Mediante la primera parte, la recurrente sostiene que el Tribunal General infringió el artículo 3 del anexo IX del Estatuto y los artículos 4 y 5 de las DGE de 2004, leídos a la luz del artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta. Mediante la segunda parte, la recurrente alega que el Tribunal General desnaturalizó los hechos.

Sobre la primera parte del motivo único

Alegaciones de las partes

31 En primer lugar, la recurrente aduce que el Tribunal General interpretó erróneamente, en los apartados 81 y 82 de la sentencia recurrida, el artículo 3 del anexo IX del Estatuto y el artículo 4, apartado 4, de las DGE de 2004 al considerar que estas disposiciones no exigen que la audiencia a que se refiere dicho artículo 3 se celebre ante la AFPN. En su opinión, de estas disposiciones se desprende expresamente que incumbe personalmente a dicha autoridad oír al funcionario interesado antes de decidir, si procede, incoar el procedimiento disciplinario.

32 Según la recurrente, esta formalidad es de carácter sustancial, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo segundo, en la medida en que el funcionario interesado debe ser oído por la autoridad encargada de incoar, si procede, una investigación disciplinaria. A este respecto, la recurrente señala que la única finalidad del informe presentado por la AFPN al Consejo de disciplina, adoptado tras dicha audiencia, es determinar los hechos, en particular, a la luz de los resultados de esa audiencia.

33 En segundo lugar, la recurrente sostiene que la fundamentación de la sentencia del Tribunal General que figura en los apartados 81 y 82 de la sentencia recurrida adolece de un error de Derecho en la medida en que dicho Tribunal justificó erróneamente el incumplimiento de una disposición estatutaria, a saber, el artículo 3 del anexo IX del Estatuto, por normas internas, a saber, las DGE de 2004. Según la recurrente, estas últimas tienen una fuerza obligatoria inferior al Estatuto y, por consiguiente, no pueden legalmente establecer normas que establezcan excepciones a disposiciones de rango superior, como principios generales del Derecho o disposiciones del Estatuto.

34 En tercer lugar, la recurrente sostiene que la fundamentación de la sentencia del Tribunal General que figura en los apartados 81 y 82 de la sentencia recurrida es contradictoria. Según afirma, mientras que, en el apartado 81, el Tribunal General admitió que, con arreglo al artículo 3 del anexo IX del Estatuto y al artículo 4, apartado 4, de las DGE de 2004, la obligación de la AFPN de oír al funcionario interesado implica que dicha autoridad ha de recabar los comentarios de este último sobre todos los hechos de que se trate antes de incoar, si procede, sobre la base del informe de investigación, un procedimiento disciplinario, el referido Tribunal indicó, en el apartado 82, que estas disposiciones no exigen que la audiencia a que se refiere dicho artículo 3 se celebre ante la AFPN.

35 En cuarto lugar, la recurrente considera que, en esos mismos apartados 81 y 82 de la sentencia recurrida, el Tribunal General no se atuvo a la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1968, Van Eick/Comisión (35/67, EU:C:1968:39). Según afirma, de dicha sentencia se desprende que, en caso de que se tramite un procedimiento disciplinario, la audiencia obligatoria del interesado por la AFPN según lo dispuesto en el artículo 3 del anexo IX del Estatuto constituye una norma jurídica estricta. En consecuencia, considera que, de conformidad con dicha sentencia, el artículo 3 del anexo IX debe interpretarse en el sentido de que impone a la AFPN la obligación de oír personalmente al funcionario afectado antes de incoar, si procede, el procedimiento disciplinario.

36 En quinto lugar, la recurrente sostiene que el Tribunal General interpretó erróneamente, en el apartado 84 de la sentencia recurrida, el artículo 5, apartado 2, de las DGE de 2004 al declarar que esta disposición autoriza a la AFPN «a designar a una persona, en este caso, la IDOC, para que proceda a la audiencia de determinadas personas, incluido el interesado, en lo que concierne a la audiencia a que se refiere el artículo 3 del anexo IX del Estatuto». Según la recurrente, esta disposición solo prevé la posibilidad de tal delegación de competencias «tras la audiencia» del funcionario afectado y con el único fin de interrogar a testigos.

37 Añade que, en cualquier caso, la IDOC no es una «persona», como erróneamente afirmó el Tribunal General en dicho apartado, sino un órgano encargado de efectuar, por mandato de la AFPN y de manera imparcial e independiente, investigaciones administrativas y formular, al término de estas, recomendaciones dirigidas a la AFPN.

38 En sexto y último lugar, la recurrente reprocha al Tribunal General haber vulnerado, en los apartados 89 y 90 de la sentencia recurrida, el principio de respeto del derecho de defensa, del que forman parte, en particular, el derecho a ser oído y el principio de contradicción, al confirmar la posibilidad de que la AFPN designe a la IDOC para que esta lleve a cabo la audiencia a que se refiere el artículo 3 del anexo IX del Estatuto. Aduce, en particular, que el Tribunal General incurrió en error al declarar que el funcionario afectado puede válidamente, a través de la IDOC, trasladar a la AFPN sus observaciones acerca de todos los elementos del expediente antes de que esta se pronuncie con arreglo al artículo 3 del anexo IX del Estatuto. Según la recurrente, por una parte, esta audiencia no puede ser llevada a cabo por un órgano que ya ha elaborado un informe de investigación en el que se propone que se declare responsable a dicho funcionario y que, a tal efecto, ha recabado testimonios, en particular, el de dicho funcionario. Por otra parte, el derecho a ser oído implica que el interesado tenga la posibilidad de influir en el proceso de toma de decisiones presentando sus observaciones ante la AFPN.

39 Según la Comisión, las alegaciones de la recurrente deben desestimarse por carecer de fundamento.

Apreciación del Tribunal de Justicia

40 Por lo que respecta, en primer lugar, a la alegación de la recurrente de que el Tribunal General infringió, en los apartados 81 y 82 de la sentencia recurrida, el artículo 3 del anexo IX del Estatuto y el artículo 4, apartado 4, de las DGE de 2004, es preciso recordar, en primer lugar, que la primera disposición establece que, «basándose en el informe de investigación, una vez se haya dado traslado al funcionario afectado de todos los documentos de prueba del expediente y tras haber sido oído dicho funcionario», la AFPN podrá, en particular, decidir incoar un procedimiento disciplinario. En cuanto a la segunda disposición, esta dispone que, «siempre que una investigación administrativa revele la posible implicación de un funcionario, este será informado de ello siempre que tal información no perjudique al desarrollo de la investigación», que «en ningún caso podrán extraerse conclusiones que se refieran nominalmente a un funcionario de la institución, al término de la investigación, sin que aquel haya tenido la oportunidad de expresar su opinión con respecto a los hechos que le conciernan» y que «las conclusiones harán referencia a tales opiniones».

41 En contra de lo que sostiene la recurrente, del tenor de estas disposiciones no resulta que incumba «personalmente» a la AFPN oír al funcionario interesado antes de decidir, si procede, incoar el procedimiento disciplinario.

42 En segundo lugar, del contexto en el que se inscribe el artículo 3 del anexo IX del Estatuto resulta que esta disposición viene a aplicar el principio enunciado en el artículo 1, apartado 1, de dicho anexo, disposición aplicable a las investigaciones administrativas efectuadas por la AFPN en virtud del artículo 2, apartado 1, de dicho anexo y cuyo tenor se reproduce, en esencia, en el artículo 4, apartado 4, de las DGE de 2004, según el cual, al término de la investigación no podrán extraerse conclusiones que se refieran nominalmente a un funcionario sin que este haya tenido la posibilidad de presentar sus observaciones sobre los hechos que le afecten.

43 De ello se deduce que la obligación de oír al funcionario afectado, establecida en el artículo 3 del anexo IX del Estatuto y en el artículo 4, apartado 4, de las DGE de 2004, tiene por objeto permitirle exponer oportunamente su punto de vista sobre la determinación de los hechos que tiene lugar durante la investigación administrativa antes de que la AFPN adopte, sobre la base del informe de investigación, una decisión sobre la posible incoación de un procedimiento disciplinario.

44 Pues bien, este objetivo también puede alcanzarse cuando el funcionario interesado es oído por la IDOC, designada a tal efecto por la AFPN, y no directamente por la AFPN.

45 A este respecto, procede recordar, al igual que hizo el Tribunal General en el apartado 85 de la sentencia recurrida, que, de conformidad con el artículo 2, apartados 1 y 3, de las DGE de 2004, la IDOC se ocupa de realizar investigaciones administrativas dirigidas a determinar los hechos y de tramitar los procedimientos disciplinarios por cuenta de la AFPN. Pues bien, es precisamente en el marco de esta misión de asistencia a la AFPN, encomendada a la IDOC por las DGE de 2004, que esta última puede ser designada por la AFPN para proceder, en nombre y por cuenta de esta última, a la audiencia prevista en el artículo 3 del anexo IX del Estatuto.

46 No obstante, si bien la IDOC puede proceder a la audiencia a que se refiere el artículo 3 del anexo IX del Estatuto en el marco de la instrucción de los hechos, la AFPN sigue estando obligada a tomar en consideración las observaciones formuladas por el funcionario interesado durante dicha audiencia para poder adoptar, sobre la base del informe de investigación, una decisión informada en lo que respecta a la eventual incoación de un procedimiento disciplinario.

47 En efecto, tal como señaló el Tribunal de General en el apartado 85 de la sentencia recurrida, incluso cuando la AFPN ha designado a la IDOC para llevar a cabo dicha audiencia, no corresponde a esta última decidir sobre el curso que debe darse a la investigación administrativa que ha efectuado, puesto que la adopción de una decisión sobre la eventual incoación de un procedimiento disciplinario, tras la audiencia del funcionario interesado, incumbe exclusivamente a la AFPN.

48 De las consideraciones anteriores resulta que el artículo 3 del anexo IX del Estatuto, en relación con el artículo 4, apartado 4, de las DGE de 2004, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que el funcionario afectado por la investigación administrativa no sea oído directamente por la AFPN, sino por la IDOC, designada a tal efecto. Por consiguiente, las alegaciones de la recurrente basadas en que la audiencia por la AFPN es un requisito sustancial de forma en el sentido del artículo 263 TFUE, carecen de fundamento jurídico.

49 En consecuencia, al declarar, en el apartado 82 de la sentencia recurrida, que el artículo 3 del anexo IX del Estatuto y el artículo 4, apartado 4, de las DGE de 2004 no requieren que la audición a que se refiere el artículo 3 se celebre ante la AFPN, el Tribunal General no infringió estas disposiciones.

50 En segundo lugar, no puede considerarse que los apartados 81 y 82 de dicha sentencia adolezcan de una motivación contradictoria. En efecto, como resulta del apartado 46 de la presente sentencia, si bien la IDOC puede proceder a la audiencia a que se refiere el artículo 3 del anexo IX del Estatuto, la AFPN debe, en todo caso, tomar en consideración las observaciones del interesado antes de adoptar, sobre la base del informe de investigación, una decisión sobre la eventual incoación de un procedimiento disciplinario.

51 En tercer lugar, debe desestimarse por infundada la alegación de la recurrente según la cual el Tribunal General incurrió en error al justificar el incumplimiento de una disposición estatutaria por normas internas que establecían excepciones a dicha disposición. En efecto, basta señalar que de las consideraciones expuestas en los apartados 41 a 48 de la presente sentencia se desprende que el artículo 4, apartado 4, de las DGE de 2004 no establece una excepción al artículo 3 del anexo IX del Estatuto.

52 Por lo que respecta, en cuarto lugar, a la alegación de la recurrente según la cual la interpretación realizada por el Tribunal General, en los apartados 81 y 82 de la sentencia recurrida, del artículo 3 del anexo IX del Estatuto y del artículo 4, apartado 4, de las DGE de 2004 es contraria a la jurisprudencia resultante de la sentencia de 11 de julio de 1968, Van Eick/Comisión (35/67, EU:C:1968:39), procede recordar que, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que la obligación de oír al funcionario en el marco de un procedimiento disciplinario según lo dispuesto en el artículo 7, párrafo tercero, del anexo IX del Estatuto, en su versión entonces en vigor (en lo sucesivo, «antiguo Estatuto»), era una norma jurídica estricta que debía interpretarse, en principio, en el sentido de que imponía a dicha entidad la obligación de proceder personalmente a la audiencia del interesado.

53 El Tribunal de Justicia precisó igualmente en dicha sentencia que, por razones relativas al buen funcionamiento de los servicios, la AFPN podía confiar a uno o varios de sus miembros la misión de oír al funcionario afectado, pero únicamente con observancia de este principio y en condiciones que garantizasen el respeto de los derechos de los interesados.

54 Pues bien, por un lado, procede señalar que el artículo 7, párrafo tercero, del anexo IX del antiguo Estatuto corresponde al artículo 22 del anexo IX del Estatuto, y no al artículo 3 de este último anexo.

55 Por otro lado, de la sentencia de 11 de julio de 1968, Van Eick/Comisión (35/67, EU:C:1968:39), se desprende que el Tribunal de Justicia concluyó que el artículo 7, párrafo tercero, del anexo IX del antiguo Estatuto tenía carácter estricto debido, en particular, a la gravedad de las sanciones a las que puede dar lugar el procedimiento disciplinario contemplado en dicho anexo.

56 A este respecto, procede recordar que un procedimiento disciplinario consta de dos fases distintas: la primera, constituida por la investigación administrativa mediante la que se recaban elementos de cargo y de descargo, que comienza con una decisión de la AFPN y finaliza, después de que se haya oído al interesado sobre los hechos que se le imputan, con un informe de investigación, y la segunda, constituida por el procedimiento disciplinario propiamente dicho, incoado por la AFPN sobre la base de dicho informe y que requiere que se dé audiencia al funcionario antes de que esta le imponga una sanción (véase, en este sentido, el auto de 22 de enero de 2019, Kerstens/Comisión, C-577/18 P, no publicado, EU:C:2019:129, apartado 26).

57 Como señaló el Tribunal General en el apartado 81 de la sentencia recurrida, la audiencia a que se refiere el artículo 3 del anexo IX del Estatuto se inscribe en la primera de estas fases, que se refiere a la determinación de los hechos con vistas a la eventual apertura de la segunda fase, a saber, la fase disciplinaria propiamente dicha.

58 Pues bien, a diferencia de la fase disciplinaria propiamente dicha, que comprende, en particular, la audiencia prevista en el artículo 22 de dicho anexo, la primera fase no conduce a la adopción de una sanción disciplinaria, sino a la eventual decisión de la AFPN de iniciar dicha fase disciplinaria. Además, esta decisión no prejuzga la postura que la AFPN adoptará al término de la segunda fase.

59 De cuanto antecede resulta que la jurisprudencia derivada de la sentencia de 11 de julio de 1968, Van Eick/Comisión (35/67, EU:C:1968:39), tal como se recoge en los apartados 52 y 53 de la presente sentencia, no es extrapolable al caso de autos, que se refiere a la fase de investigación del procedimiento disciplinario. En consecuencia, procede desestimar por infundada la alegación de la recurrente de que el Tribunal General no tuvo en cuenta dicha jurisprudencia.

60 En quinto lugar, por lo que respecta a la alegación de la recurrente de que el Tribunal General vulneró, en los apartados 89 y 90 de la sentencia recurrida, el principio de respeto del derecho de defensa, en particular el derecho a ser oído y el principio de contradicción, al confirmar la posibilidad de que la AFPN encomendase a la IDOC proceder a la audiencia a que se refiere el artículo 3 del anexo IX del Estatuto, procede recordar, como hizo el Tribunal General en el apartado 77 de esa sentencia, que el respecto del derecho de defensa, del que el derecho a ser oído es parte integrante, es un principio fundamental del Derecho de la Unión que se aplica a toda persona y que debe garantizarse en todos los procedimientos que puedan terminar en un acto lesivo (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/QR, C-831/18 P, EU:C:2020:481, apartado 67 y jurisprudencia citada).

61 Tal como señaló el Tribunal General en el apartado 78 de la sentencia recurrida, el artículo 41 de la Carta, que garantiza el derecho a una buena administración, precisa, en su apartado 2, letra a), primer guion, que ese derecho incluye el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente.

62 Así, en particular, 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 (sentencia de 25 de junio de 2020, HF/Parlamento, C-570/18 P, EU:C:2020:490, apartado 58 y jurisprudencia citada).

63 Además, procede considerar, como observó el Tribunal General en el apartado 79 de la sentencia recurrida, que el respeto del derecho de defensa, que tiene como corolario el principio de contradicción, exige que el funcionario respecto del cual una institución de la Unión haya iniciado un procedimiento administrativo haya podido exponer oportunamente durante dicho procedimiento su punto de vista sobre la realidad y la pertinencia de los hechos, las circunstancias alegadas y los documentos que dicha institución pretenda utilizar en su contra en apoyo de su alegación relativa a la existencia de una infracción de las disposiciones del Estatuto.

64 De lo anterior resulta 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 (sentencia de 4 de junio de 2020, SEAE/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, apartado 69).

65 Procede comprobar, a la luz de las consideraciones anteriores, si el Tribunal General vulneró el derecho a ser oído y el principio de contradicción al considerar, por un lado, en el apartado 89 de la sentencia recurrida, que el hecho de que la audición de que se trata fuera llevada a cabo por la IDOC no significa que la recurrente no hubiera tenido la posibilidad de exponer oportunamente su punto de vista ante la AFPN sobre la realidad y la pertinencia de los hechos, las circunstancias alegadas y los documentos objeto del expediente disciplinario que le concernía y sobre el que la AFPN debía adoptar una decisión en virtud del artículo 3 del anexo IX del Estatuto, y, por otro lado, en el apartado 90 de dicha sentencia, que la recurrente había tenido la posibilidad de expresar su punto de vista antes de la adopción de la decisión de incoar el procedimiento disciplinario de conformidad con dicho artículo 3.

66 A este respecto, en primer término, no se niega que, como declaró el Tribunal General en el apartado 89 de la sentencia recurrida, la recurrente, acompañada por su abogado, no solo tuvo la posibilidad de presentar observaciones y de asegurarse de su correcta transcripción en el acta de la audiencia de que se trata de conformidad con el artículo 5 de las DGE de 2004, sino que además pudo formular observaciones sobre el acta de su audiencia con el fin de dar a conocer a la AFPN su postura al respecto. Además, se le dio traslado de las actas del examen de los testigos que fueron oídos después de ella con el fin de ofrecerle la posibilidad de presentar sus eventuales observaciones, cosa que hizo precisamente mediante escrito de 5 de noviembre de 2015.

67 Consta asimismo que, como precisó el Tribunal General en el apartado 90 de la sentencia recurrida, la recurrente remitió a la AFPN mediante escritos de 12 de agosto y de 16 de septiembre de 2015 sus observaciones escritas de cara a su audiencia de 23 de septiembre de 2015, en las que impugnaba, en particular, el hecho de que la AFPN hubiera encomendado a la IDOC proceder a dicha audiencia, así como las supuestas irregularidades cometidas por esta en el desarrollo de la investigación.

68 En estas circunstancias, es preciso señalar que la recurrente pudo, de conformidad con el artículo 3 del anexo IX del Estatuto, dar a conocer su punto de vista de manera oportuna y efectiva antes de que la AFPN adoptara la decisión de incoar el procedimiento disciplinario.

69 Por lo tanto, tal como señaló el Tribunal de General en el apartado 90 de la sentencia recurrida, la recurrente no puede afirmar que no pudo alegar ante la IDOC ciertos elementos relativos, en particular, a las supuestas irregularidades de que adolecía la investigación administrativa que habría podido alegar ante la AFPN.

70 Por consiguiente, no cabe reprochar al Tribunal General haber vulnerado, en los apartados 89 y 90 de la sentencia recurrida, el derecho de defensa de la recurrente, en particular su derecho a ser oída durante la fase de investigación del procedimiento disciplinario.

71 En sexto lugar, por lo que respecta a la alegación de la recurrente de que el Tribunal General interpretó erróneamente, en el apartado 84 de la sentencia recurrida, el artículo 5, apartado 2, de las DGE de 2004, en la medida en que declaró que de esta disposición se desprendía que la AFPN tenía «la posibilidad de designar a una persona, en este caso, la IDOC, para que [procediese] a la audiencia de determinadas personas, incluido el interesado, en lo que concierne a la audiencia a que se refiere el artículo 3 del anexo IX del Estatuto», procede recordar que, a tenor del referido artículo 5, apartado 2, «si la AFPN o una persona designada por ella a tal efecto hubieren de mantener entrevistas con determinadas personas tras la audiencia a que se refiere el artículo 3 del anexo IX del Estatuto, el funcionario interesado recibirá, previa petición, una copia de las actas firmadas de tales entrevistas, siempre que los hechos mencionados en tales actas estén directamente relacionados con las alegaciones preliminares formuladas contra el funcionario».

72 Así, del tenor de dicho artículo 5, apartado 2, se desprende que esta disposición se refiere únicamente a las entrevistas que tengan lugar, en su caso, con personas distintas del funcionario afectado por el procedimiento disciplinario tras la celebración de la audiencia a que se refiere el artículo 3 del anexo IX del Estatuto.

73 De ello se deduce que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 84 de la sentencia recurrida, que del artículo 5, apartado 2, de las DGE de 2004 se desprendía que la AFPN tenía la posibilidad designar a la IDOC para «que proceda a la audiencia de determinadas personas, incluido el interesado, en lo que concierne a la audiencia a que se refiere el artículo 3 del anexo IX del Estatuto».

74 No obstante, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que un error de Derecho cometido por el Tribunal General no puede invalidar la sentencia recurrida si su fallo resulta justificado con arreglo a otros fundamentos de Derecho (sentencia de 17 de diciembre de 2020, BP/FRA, C-601/19 P, no publicada, EU:C:2020:1048, apartado 49 y jurisprudencia citada).

75 Pues bien, el fallo de la sentencia recurrida, en la medida en que desestima el recurso de la recurrente, es fundado. En efecto, en primer término, del apartado 48 de la presente sentencia se desprende que el Tribunal General declaró fundadamente que el artículo 3 del anexo IX del Estatuto y el artículo 4, apartado 4, de las DGE de 2004 no exigen que la audiencia a que se refiere dicho artículo 3 se celebre ante la AFPN. En segundo término, como se desprende de los apartados 65 a 70 de la presente sentencia, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al declarar que el hecho de que la audiencia a que se refiere dicho artículo 3 no fuera realizada por la propia AFPN, sino por la IDOC, designada a tal efecto, no vulneró el derecho de defensa de la recurrente, en particular su derecho a ser oída.

76 De cuanto antecede resulta que el error en que incurrió el Tribunal General, tal como se ha declarado en el apartado 73 de la presente sentencia, no puede invalidar la sentencia recurrida, ya que su fallo, en la medida en que desestimó el recurso de la recurrente, estaba justificado con

arreglo a otros fundamentos de Derecho. Por lo tanto, procede desestimar la alegación de la recurrente según la cual el Tribunal General infringió el artículo 5, apartado 2, de las DGE de 2004 por inoperante.

77 En consecuencia, procede desestimar la primera parte del único motivo por carecer de fundamento.

Sobre la segunda parte del motivo único

Alegaciones de las partes

78 La recurrente aduce que el Tribunal General desnaturalizó los hechos al declarar, en el apartado 91 de la sentencia recurrida, que, en todo caso, su alegación de que la decisión adoptada en virtud del artículo 3 del anexo IX del Estatuto habría sido diferente si hubiera sido oída directamente por la AFPN era puramente hipotética. Según la recurrente, una audiencia ante la AFPN habría podido influir en el proceso de toma de decisiones.

79 La Comisión solicita que se desestime esta alegación por infundada.

Apreciación del Tribunal de Justicia

80 Por lo que respecta a la segunda parte del motivo único, basada en que el Tribunal General desnaturalizó los hechos en el apartado 91 de la sentencia recurrida, procede recordar que las alegaciones dirigidas contra un fundamento de una resolución del Tribunal General expuesto a mayor abundamiento no pueden conllevar la anulación de dicha resolución y son por tanto inoperantes (sentencia de 25 de junio de 2020, Schneider/EUIPO, C-116/19 P, no publicada, EU:C:2020:501, apartado 76 y jurisprudencia citada).

81 Pues bien, como se desprende del empleo, en dicho apartado 91, de la expresión «en todo caso», esta segunda parte se refiere a un fundamento de Derecho expuesto a mayor abundamiento por el Tribunal General. En efecto, en dicho apartado 91, el Tribunal General declaró que, para que la vulneración del derecho de defensa entrañe la anulación de la decisión adoptada por la AFPN en virtud del artículo 3 del anexo IX del Estatuto, es necesario que dicha vulneración haya podido influir en el contenido de esta, antes de considerar que la recurrente no había demostrado que, si hubiera sido oída directamente por la AFPN, habría podido aportar otros elementos distintos de los ya puestos en conocimiento de esta última y que, por tanto, el contenido de la decisión de dicha autoridad habría podido ser diferente.

82 Así, en el apartado 91 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se pronunció sobre las consecuencias de una eventual vulneración del derecho de defensa. Pues bien, como resulta del apartado 75 de la presente sentencia, el Tribunal General declaró fundadamente que en el caso de autos no se había producido tal vulneración. En estas circunstancias, procede desestimar la segunda parte por inoperante.

83 De todas las consideraciones anteriores se desprende que procede desestimar el motivo único de casación por ser, en parte, infundado y, en parte, inoperante. Por consiguiente, procede desestimar el recurso de casación en su totalidad.

Costas

84 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, que resulta aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de dicho Reglamento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la recurrente, procede condenarla a cargar con las costas correspondientes al recurso de casación, conforme a lo solicitado por la Comisión.

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

1) Desestimar el recurso de casación.

2) Condenar en costas a la Sra. Belén Bernaldo de Quirós.

Firmas