Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PRIIT PIKAMÄE
presentadas el 17 de junio de 2021 [1]

Asunto C-894/19 P

Parlamento Europeo
contra

UZ

«Recurso de casación — Función pública — Funcionario — Procedimiento disciplinario — Acoso psicológico — Sanción disciplinaria — Clasificación en un grado inferior — Denegación de la solicitud de asistencia de la recurrente — Recurso de anulación — Artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Exigencia de imparcialidad objetiva — Derecho a ser oído»

I. Introducción

1. Mediante su recurso de casación, el Parlamento Europeo solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 20 de septiembre de 2019, UZ/Parlamento (T-47/18, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2019:650), mediante la que este, por una parte, anuló la decisión del secretario general del Parlamento de 27 de febrero de 2017, por la que se impuso a UZ la sanción disciplinaria de clasificación en un grado inferior, del grado AD 13, escalón 3, al grado AD 12, escalón 3, y la anulación de los puntos de mérito adquiridos en el grado AD 13 y, por otra parte, desestimó el recurso en lo demás.

2. Mediante su adhesión a la casación, UZ solicita al Tribunal de Justicia la anulación de la sentencia recurrida en la medida en que el Tribunal General desestimó la pretensión de anulación de la decisión de denegación de su solicitud de asistencia.

3. Conforme a lo solicitado por el Tribunal de Justicia, las presentes conclusiones se centrarán en la primera parte del primer motivo del recurso de casación principal, relativa a la supuesta falta de imparcialidad del Parlamento en la tramitación del procedimiento disciplinario contra UZ. El Parlamento sostiene que el Tribunal General incurrió en error al declarar que los investigadores designados no ofrecían garantías suficientes para descartar toda duda legítima sobre su imparcialidad. En su opinión, esta conclusión del Tribunal General se basa, en primer lugar, en una desnaturalización de los hechos y, en segundo lugar, en una calificación jurídica errónea del concepto de «imparcialidad objetiva».

[1] Lengua original: francés.

4. El presente asunto brinda al Tribunal de Justicia la ocasión de pronunciarse sobre la aplicabilidad de los principios que rigen dicho concepto de «imparcialidad objetiva», ya conocido en diversos ámbitos del ordenamiento jurídico de la Unión, a la función pública y, más en concreto, a la investigación administrativa realizada en el marco de procedimientos disciplinarios.

II. Marco jurídico

5. El artículo 24 del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea, en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Estatuto»), tiene el siguiente tenor:

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

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

6. El artículo 86 de dicho Estatuto dispone lo siguiente:

«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 [(AFPN)] o la [Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (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.»

7. A tenor del artículo 3 del anexo IX de dicho Estatuto:

«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:

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.»

8. El artículo 16 de este anexo establece, en sus apartados 1 y 2:

«1. El funcionario será oído por el Consejo; con tal ocasión, podrá presentar observaciones escritas o verbales, ya sea personalmente o por mediación de un representante de su elección. Podrá, asimismo, citar testigos.

2. La institución estará representada ante el Consejo por un funcionario designado a tal efecto por la [AFPN], y dispondrá de los mismos derechos que el interesado.»

9. El artículo 22 de dicho anexo está redactado en los siguientes términos:

«1. Tras haber oído al funcionario, la [AFPN] 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.

2. Si la [AFPN] decidiera archivar el caso sin imponer sanción disciplinaria alguna, deberá informar de ello al interesado por escrito sin demora. El funcionario podrá solicitar que esta decisión figure en su expediente personal.»

III. Antecedentes del litigio y decisión controvertida

10. Los antecedentes del litigio se desprenden de los apartados 1 a 27 de la sentencia recurrida y, a efectos del presente recurso de casación, pueden resumirse del siguiente modo.

11. UZ ocupaba un puesto de jefa de unidad en el Parlamento desde el 1 de enero de 2009. Se la clasificó, por última vez, en el grado AD 13, escalón 3.

12. El 24 de enero de 2014, catorce de los quince miembros de su unidad (en lo sucesivo, «denunciantes») presentaron ante el secretario general del Parlamento una solicitud de asistencia, en virtud del artículo 24 del Estatuto, en la que alegaban haber sufrido acoso psicológico por parte de UZ.

13. A raíz de esta solicitud, el director general de la Dirección General de Personal (en lo sucesivo, «DG PERS») informó a los denunciantes de que se habían adoptado medidas provisionales. Estas medidas consistían, en particular, en confiar la gestión del personal de la unidad afectada a otra persona y en incoar una investigación administrativa.

14. Tras la incoación de una investigación administrativa, UZ fue oída el 20 de noviembre de 2014 por el director general de la DG PERS.

15. Tras la emisión de dos informes, de fecha 3 de marzo y 17 de noviembre de 2015, UZ fue oída, respectivamente, el 17 de junio y el 2 de diciembre de 2015 por el director general de la DG PERS.

16. Mediante escrito de 6 de enero de 2016, el secretario general del Parlamento informó a UZ de que se había convocado al Consejo de Disciplina por incumplimiento de las obligaciones estatutarias. UZ fue oída por el Consejo de Disciplina el 17 de febrero, el 9 de marzo, el 8 de abril y el 26 de mayo de 2016.

17. El 25 de julio de 2016, el Consejo de Disciplina emitió un dictamen unánime mediante el que, en primer lugar, propuso a la AFPN sancionar todas las faltas cometidas por UZ mediante la imposición de una sanción global consistente en la clasificación en un grado inferior y, en segundo lugar, declaró que la AFPN debía considerar seriamente un traslado de aquella para ocupar otro tipo de puesto dentro de la Secretaría General.

18. Mediante decisión de 20 de septiembre de 2016, el secretario general del Parlamento autorizó al director general de la DG PERS para que lo representase durante la audiencia de UZ, prevista en el artículo 22 del anexo IX del Estatuto, y le encomendó que le transmitiera las posibles observaciones de esta última relativas al dictamen del Consejo de Disciplina que le había sido comunicado el 7 de septiembre de 2016.

19. Mediante correo electrónico de 4 de octubre de 2016, el director general de la DG PERS invitó a UZ a comparecer el 20 de octubre de 2016 en una audiencia, de conformidad con el artículo 22, apartado 1, del Estatuto, para que pudiera formular sus observaciones sobre el dictamen del Consejo de Disciplina.

20. El 14 de noviembre de 2016, UZ fue oída por el director general de la DG PERS. Durante esa audiencia, UZ presentó una nota y solicitó la asistencia del Parlamento debido a las amenazas que afirmaba haber recibido por parte de determinados miembros de su unidad.

21. A propuesta del director general de la DG PERS, UZ fue destinada, de manera temporal, a otra unidad.

22. Mediante decisión de 27 de febrero de 2017, el secretario general del Parlamento resolvió imponer a UZ la sanción disciplinaria de clasificación en un grado inferior, dentro del mismo grupo de funciones, del grado AD 13, escalón 3, al grado AD 12, escalón 3, y de anulación de los puntos de mérito adquiridos en el anterior grado AD 13 (en lo sucesivo, «decisión controvertida»).

23. Mediante escrito de 6 de junio de 2017, UZ presentó ante la AFPN del Parlamento una reclamación dirigida contra la decisión controvertida.

24. Mediante escrito de 14 de junio de 2017, UZ presentó ante el secretario general del Parlamento una reclamación dirigida contra la denegación tácita de su solicitud de asistencia. Mediante escrito de 20 de julio de 2017, el director general de la DG PERS denegó esta solicitud de asistencia.

25. Mediante escrito de 6 de octubre de 2017, el presidente del Parlamento rechazó las reclamaciones de UZ formuladas contra los escritos de 6 y 14 de junio de 2017.

IV. Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

26. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 29 de enero de 2018, UZ interpuso un recurso que tenía por objeto, por un lado, la anulación de la decisión controvertida y, por otro, la anulación de la decisión de denegación de su solicitud de asistencia.

27. El Parlamento solicitó la desestimación del recurso.

A. Sobre la solicitud de anulación de la decisión controvertida

28. En apoyo de su pretensión de anulación de la decisión controvertida, UZ invocó dos motivos basados, el primero, en la existencia de irregularidades en la investigación administrativa y, el segundo, en la existencia de irregularidades en los trabajos del Consejo de Disciplina y en que, al término de dichos trabajos, la autoridad competente no le concedió audiencia.

1. Sobre el primer motivo, basado en la existencia de irregularidades en la investigación administrativa

29. En el marco de este primer motivo, UZ alegó, en particular, que dos de los investigadores encargados de la investigación administrativa, a saber, el encargado de la parte «disciplinaria» y el encargado de la parte relativa al «acoso», carecían de la independencia y de la imparcialidad necesarias para participar en esta investigación.

30. En primer lugar, en lo que atañe a la presunta falta de imparcialidad del investigador de la parte «disciplinaria», el Tribunal General señaló, en el apartado 51 de la sentencia recurrida, que de la declaración de uno de los denunciantes se deducía que un miembro de la DG PERS se había reunido con él antes de la apertura de la investigación y que, durante dicho encuentro, había informado al citado miembro, que posteriormente fue nombrado investigador, de que había sido denunciado ante la OLAF por UZ y, más concretamente, a través de su marido, «como represalia», debido a presuntas irregularidades.

31. Según el Tribunal General, tal declaración podía suscitar dudas legítimas a UZ en cuanto a la imparcialidad del investigador, que pudo haber estado influenciado por el carácter especialmente malintencionado de su presunto comportamiento, tal como se denunció ante él.

32. En los apartados 53 a 55 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que, dado que UZ había informado al Parlamento, durante la audiencia que tuvo lugar el 14 de noviembre de 2016, de esta falta de imparcialidad, este último estaba en condiciones de elegir como investigador a una persona que no tuviera ningún conocimiento previo de los hechos del caso de autos.

33. En segundo lugar, en cuanto a la supuesta falta de imparcialidad del investigador de la parte relativa al «acoso», el Tribunal General constató, en el apartado 57 de la sentencia, que de las explicaciones aportadas por el Parlamento durante la vista resultaba que, antes de ser nombrado investigador de la parte relativa al «acoso» en el marco de la investigación administrativa, dicho investigador había presidido el Comité Consultivo sobre el Acoso y Prevención en el Puesto de Trabajo. Pues bien, este Comité concluyó que la gestión de la unidad de la que era jefa UZ había de confiarse a otra persona.

34. Según el Tribunal General, habida cuenta de la conclusión de este Comité, cuando se le nombró investigador de la parte relativa al «acoso», este podría haberse formado ya una opinión negativa de UZ. Esta circunstancia podía poner en entredicho su imparcialidad objetiva.

35. Por consiguiente, el Tribunal General declaró en el apartado 59 de la sentencia recurrida que, al nombrar como investigadores a dos personas que pudieron tener un conocimiento previo del asunto, el Parlamento no ofreció garantías suficientes para excluir toda duda legítima en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

36. En tercer lugar, en el apartado 60 de la sentencia recurrida, el Tribunal General recordó una reitera jurisprudencia según la cual, para que una irregularidad de procedimiento pueda justificar la anulación de un acto, es necesario que, de no haber existido tal irregularidad, el procedimiento hubiera podido dar lugar a un resultado diferente.

37. Según el Tribunal General, no podía excluirse que, si la investigación administrativa se hubiese desarrollado minuciosa e imparcialmente, habría podido conllevar una apreciación inicial de los hechos diferente que no habría conducido necesariamente a la imposición de la sanción disciplinaria.

38. Por consiguiente, el Tribunal General, en el apartado 65 de la sentencia recurrida, consideró que procedía estimar las pretensiones de UZ mediante las que solicitaba la anulación de la decisión controvertida.

39. No obstante, por motivos asociados a una buena administración de justicia, el Tribunal General consideró útil examinar el segundo motivo.

2. Sobre el segundo motivo, basado en la existencia de irregularidades en los trabajos del Consejo de Disciplina y la falta de audiencia por la autoridad competente al término de estos

40. En apoyo del segundo motivo, UZ alegó, en primer lugar, que el Parlamento no podía estar válidamente representado, en una de sus seis reuniones, por dos funcionarios y que los representantes del Parlamento permanecieron indebidamente en la sala de reuniones para deliberar con los miembros del Consejo de Disciplina. En segundo lugar, UZ sostuvo que únicamente el secretario general del Parlamento estaba facultado para oír a un funcionario antes de decidir imponerle una sanción disciplinaria. Pues bien, en su opinión, tal audiencia no tuvo lugar.

41. En el apartado 102 de la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó el segundo motivo. Dado que el recordatorio del razonamiento del Tribunal General sobre las cuestiones suscitadas con ocasión de dicho motivo no tiene más que un interés limitado para el análisis del recurso de casación en el marco de las presentes conclusiones, basta con remitir a este respecto a los apartados 68 a 101 de la sentencia recurrida.

B. Sobre la solicitud de anulación de la decisión de desestimación de la solicitud de asistencia

42. Ante el Tribunal General, UZ sostuvo, en esencia, que el Parlamento incurrió en error al desestimar su solicitud de asistencia presentada por ella ante esta institución.

43. Dado que dicho motivo carece de pertinencia a efectos del análisis efectuado en las presentes conclusiones, basta con señalar que la pretensión de anulación de la decisión de denegación de la solicitud de asistencia fue desestimada por el Tribunal General por los motivos recogidos, en particular, en los apartados 107 a 110 de la sentencia recurrida.

44. A la vista de las consideraciones que preceden, el Tribunal General, por un lado, anuló la decisión controvertida y, por otro, desestimó el recurso en todo lo demás.

V. Pretensiones de las partes

A. Pretensiones del recurso principal

45. Mediante su recurso de casación, el Parlamento solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida.

– Desestime el recurso interpuesto en primera instancia.

– Declare que cada una de las partes cargará con sus propias costas correspondientes a la presente instancia.

– Condene a UZ a cargar con las costas correspondientes a la primera instancia.

46. Mediante su escrito de respuesta, UZ solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso de casación.

– Condene al Parlamento a cargar con las costas en ambas instancias.

B. Pretensiones de la adhesión a la casación

47. Mediante su adhesión a la casación, UZ solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida en la medida en que desestima la pretensión de anulación de la decisión de denegación de su solicitud de asistencia.

– Mediante una nueva resolución, anule la decisión del Parlamento de denegación de esta solicitud de anulación.

– Condene al Parlamento a cargar con las costas en ambas instancias.

48. Mediante su escrito de contestación, el Parlamento solicita al Tribunal de Justicia que:

– Declare la adhesión a la casación parcialmente inadmisible en cuanto atañe al segundo motivo e infundada en su totalidad.

– Condene en costas a UZ.

VI. Análisis jurídico

A. Motivos invocados por el Parlamento y alcance del examen que debe realizarse

49. En apoyo de su recurso de casación, el Parlamento invoca tres motivos. El *primer motivo*, que se refiere a los apartados 54, 58 y 59 de la sentencia recurrida, se basa en un error de Derecho, en la desnaturalización de los hechos y en la falta de motivación que ha puesto en entredicho la

conclusión del Tribunal de que las investigaciones realizadas por el Parlamento adolecían de una falta de imparcialidad objetiva. El *segundo motivo*, dirigido contra el apartado 72 de esta sentencia, se basa en un error de Derecho, en la desnaturalización de los hechos y en la falta de motivación en la conclusión del Tribunal General de que existió una violación del principio de igualdad de armas durante los trabajos del Consejo de Disciplina. El *tercer motivo*, dirigido contra los apartados 90, 99 y 102 de dicha sentencia, se basa en un error de Derecho, en la desnaturalización de los hechos y en la falta de motivación en que incurrió supuestamente el Tribunal General al considerar que se había producido una violación del derecho a ser oído de UZ.

50. El *primer motivo* se divide en cuatro partes. Como ya se ha indicado en la introducción, las presentes conclusiones versarán únicamente sobre la *primera parte* de dicho motivo. Por consiguiente, me limitaré a exponer a continuación las alegaciones relativas al mismo formuladas por el Parlamento.

51. El Parlamento sostiene en esencia que, al declarar en los apartados 52, 58 y 59 de la sentencia recurrida que dos investigadores, a saber, uno encargado de la parte «disciplinaria» de la investigación administrativa y el otro de la parte relativa al «acoso» de esta investigación, no ofrecían garantías suficientes para excluir toda duda legítima sobre su imparcialidad objetiva, el Tribunal General se basó en una desnaturalización de los hechos y en criterios jurídicos erróneos en el marco de la apreciación del concepto de «imparcialidad objetiva» y, por tanto, infringió el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

52. Según el Parlamento, el mero conocimiento previo de los hechos por el investigador encargado de la parte «disciplinaria», y en particular cuando tal conocimiento es limitado y puntual, o incluso incompleto, como ocurre en el presente asunto, no puede dar automáticamente lugar por sí solo a una duda legítima que justifique recurrir a otra persona que no tenga ningún conocimiento previo de los hechos del asunto. Además, el Tribunal General no examinó en modo alguno si los temores de UZ podían justificar realmente una duda legítima sobre la imparcialidad objetiva de los investigadores. Ahora bien, según el Parlamento, en el presente asunto estos temores no justificaban la necesidad de nombrar a otros investigadores, en particular habida cuenta de la falta de cualquier conflicto de intereses entre los investigadores afectados y esta parte.

53. Cabe deducir de este resumen de las alegaciones que las cuestiones jurídicas que se suscitan en el marco del presente litigio versan, en esencia, sobre dos aspectos principales: por un lado, el concepto de «imparcialidad» y, por otro, su aplicabilidad a un caso como el controvertido en el presente asunto. Con el fin de analizar estas cuestiones jurídicas de forma estructurada y lógica, será necesario elucidar, en un primer momento, cuáles son los ámbitos del ordenamiento jurídico de la Unión a los que se aplica generalmente este concepto y, en un segundo momento, si la función pública forma parte de tales ámbitos. Solo tras haber examinado estas cuestiones jurídicas será posible determinar si el Tribunal General incurrió en errores de Derecho y si la imputación formulada por el Parlamento puede considerarse fundada. Las consideraciones que se exponen a continuación siguen esta estructura de análisis.

B. El concepto de «imparcialidad» en el Derecho de la Unión

1. Consideraciones preliminares

54. Según el uso corriente, el concepto de «imparcialidad» significa «neutralidad». Dicho concepto hace referencia a la cualidad o al carácter de una persona que no favorece a ninguna parte a expensas de otra o a que es objetiva, justa y equitativa.[2] Dicho esto, conviene llamar la atención sobre el hecho de que el Derecho de la Unión concede una importancia particular a la imparcialidad de los que están llamados a ejercer una función específica —generalmente vinculada a la adopción de decisiones o a la resolución de litigios— en su estructura institucional, ya sean los Jueces y los Abogados Generales[3] del Tribunal de Justicia o los funcionarios y otros agentes de las diversas instituciones, órganos y organismos. Ello se debe principalmente a que el ordenamiento jurídico de la Unión ha adoptado numerosos principios que tienen su origen en las tradiciones constitucionales de sus Estados miembros.

55. En efecto, si bien es cierto que la Unión, en cuanto organización supranacional, no reúne en sí misma la cualidad de «Estado» en el sentido de los conceptos de las ciencias políticas, es manifiesto que los Tratados la han dotado de competencias que reflejan una serie de características propias de los Estados miembros. El principio de equilibrio institucional que se deriva del artículo 13 TUE, apartado 2, en virtud del cual «cada institución de la Unión actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos»,[4] tiene precisamente por objeto garantizar el respeto mutuo, en el seno de la Unión, de las facultades conferidas a las instituciones. Lo mismo cabe afirmar respecto al reconocimiento de los valores universales que constituyen «los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho», tal como se recuerda en el preámbulo del Tratado UE. Varias disposiciones de los Tratados, y en particular de la Carta, garantizan que la Unión respetará estos principios en el ejercicio de sus competencias. En la fase actual de su evolución, el ordenamiento jurídico de la Unión presenta paralelismos notorios con el ordenamiento jurídico de sus Estados miembros.

56. Desde una perspectiva distinta, cabría afirmar que la garantía de dichos principios y valores constituye una condición imprescindible para la transferencia de poderes a la Unión. En la medida en que la Unión asume cada vez más competencias que antes correspondían a los Estados miembros, sustituyendo a estos últimos, su ordenamiento jurídico ha debido evolucionar de tal forma que refleje los valores y principios de los mismos. Por otro lado, dado que el Derecho de la Unión requiere a menudo su ejecución a nivel nacional, por ejemplo, por medio de la transposición de una directiva por los órganos legislativos nacionales o la adopción de actos

2 El concepto de «imparcialidad» está intrínsecamente vinculado al concepto de «justicia». En la filosofía del Derecho, la imparcialidad es considerada como un requisito de carácter ético necesario para garantizar la aplicación uniforme y, por tanto, igualitaria o equitativa, de la ley a los justiciables, evitando así decisiones arbitrarias (véanse, en este sentido, Petersen, J.: *Nietzsches Genialität der Gerechtigkeit*, Berlín, 2008, p. 102, y Drews, A.: *Kants Naturphilosophie als Grundlage seines Systems*, Berlín, 1894, p. 250). Este concepto implica un apartamiento de la persona que adopta la decisión de sus intereses personales, así como la adopción de una decisión con independencia del estatuto de la persona afectada (véase, a este respecto, Guinchard, S.: «La gestion des conflits d'intérêts du juge: entre statut et vertu», *Pouvoirs*, 2013/4, n.º 147, p. 39). Según una tradición que se remonta a la Edad Media, la imparcialidad que subyace a los sistemas judiciales de los Estados miembros viene simbolizada por la imagen de una mujer con los ojos tapados, una personificación alegórica inspirada por las diosas Iustitia y Temis, de las mitologías romana y griega, respectivamente.

3 En virtud del artículo 252 TFUE, párrafo segundo, la función del Abogado General consistirá en presentar públicamente, *con toda imparcialidad* e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, requieren su intervención (véanse, a este respecto, las sentencias de 3 de diciembre de 2015, Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, apartado 33, y de 9 de junio de 2016, Pesce y otros, C-78/16 y C-79/16, EU:C:2016:428, apartado 25).

4 Sentencias de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión (C-409/13, EU:C:2015:217), apartado 64; de 16 de julio de 2015, Comisión/Consejo (C-425/13, EU:C:2015:483), apartado 69; de 6 de octubre de 2015, Consejo/Comisión (C-73/14, EU:C:2015:663), apartado 61, y de 28 de julio de 2016, Consejo/Comisión (C-660/13, EU:C:2016:616), apartado 32.

administrativos por las autoridades nacionales, ha debido garantizarse una homogeneidad de valores y principios.[5] Ello resulta indispensable para el correcto funcionamiento de todo el sistema de gobierno a varios niveles, con independencia de si se trata de un país de estructura federal o de un sistema de integración regional como la Unión.

57. En lo que atañe específicamente al concepto de «imparcialidad», ha de observarse que, puesto que este está reconocido en todos los Estados miembros desde diversos puntos de vista, es lógico que también forme parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión. En este contexto se suscita la cuestión de cuáles son los ámbitos a los que se aplica este concepto, habida cuenta de las valiosas indicaciones proporcionadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En las presentes conclusiones expondré un resumen de esta jurisprudencia con el objetivo de confirmar el reconocimiento del concepto de «imparcialidad» en cuanto principio central del Derecho de la Unión.

2. Aplicación al sistema judicial

58. La independencia y la imparcialidad constituyen los dos principios fundamentales de todo sistema judicial.[6] Estos principios garantizan a los justiciables que el acto de juzgar vendrá determinado únicamente por los argumentos suscitados en el debate judicial, al margen de toda presión o prejuicio. La imparcialidad, que es un elemento clave del derecho a un proceso equitativo, consagrado por eminentes textos legales, tales como el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 14, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 6, apartado 1, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), alude a la falta de prejuicios que debe caracterizar la actuación del juez. En este sentido, la independencia se refiere más bien a las relaciones del juez con los demás poderes y constituye una condición necesaria, pero no suficiente en modo alguno, de su imparcialidad en las relaciones con los justiciables.

59. Los Tratados y el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea constituyen el fundamento de una actividad jurisdiccional independiente a nivel supranacional,[7] al permitir que los asuntos de que conozca aquel se traten con toda imparcialidad. Cuando estos actos no prevén disposiciones específicas para tratar determinadas cuestiones de procedimiento de forma adecuada, el Tribunal de Justicia se inspira a menudo en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en cuanto órgano jurisdiccional internacional encargado de la interpretación del CEDH, que refleja las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. En la medida en que estos derechos y tradiciones constitucionales forman parte del Derecho de la Unión como principios generales, de conformidad con el artículo 6 TUE, apartado 3, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos posee una autoridad notoria cuando se trata de interpretar estos principios generales en el seno de la Unión.

5 En el Derecho administrativo, el esfuerzo de garantizar esta homogeneidad de valores y principios que caracterizan la buena administración se manifiesta en la aplicación, por un lado, del artículo 41 de la Carta a las instituciones y los órganos de la Unión, a los que se dirige esta disposición y, por otro, del principio general del Derecho de la Unión, que refleja esta disposición, a los Estados miembros cuando aplican este Derecho. Véanse, a este respecto, las sentencias de 8 de mayo de 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383), apartado 57, y de 24 de noviembre de 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 y C-226/19, EU:C:2020:951), apartado 34.

6 Para una visión general de la aplicación de estos dos principios a nivel internacional, véase Olbourne, B.: «Independence and impartiality: International standards for national judges and courts», *Law and practice of international courts and tribunals*, vol. 2, n.º 1, abril de 2003, p. 97.

7 Véase, a este respecto, Voßkuhle, A.: «The cooperation between European courts: the Verbund of European courts and its legal toolbox», *The Court of Justice and the Constitution of Europe: analyses and perspectives on sixty years of case-law*, La Haya, 2013, p. 82, que explica que el Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal, Alemania) ha reconocido expresamente la competencia del Tribunal de Justicia para contribuir al desarrollo del Derecho de la Unión.

60. La sentencia de 19 de febrero de 2009, Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento (C-308/07 P, en lo sucesivo, «sentencia Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento», EU:C:2009:103), resulta especialmente pertinente en este contexto, dado que el Tribunal de Justicia recordó en ella la importancia del derecho a un proceso equitativo, consagrado en el artículo 6, apartado 1, del CEDH, antes citado, y que implica el acceso de toda persona a un tribunal independiente e imparcial. El Tribunal de Justicia declaró, en cuanto atañe a su estatuto en el ordenamiento jurídico de la Unión, que el derecho a un proceso justo constituye un derecho fundamental que la Unión respeta en cuanto principio general en virtud del artículo 6 TUE, apartado 2.[8] A este respecto, ha de precisarse que la sentencia en cuestión data de una época anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, mientras que este derecho está actualmente consagrado en el artículo 47 de la Carta, el cual prevé, entre otras cosas, el acceso de toda persona a un tribunal independiente e *imparcial*. Ha de observarse que el Derecho de la Unión pretende ofrecer un nivel de protección similar o, cuando menos, equivalente al que garantiza el CEDH.

61. Una de las cuestiones jurídicas que se plantearon al Tribunal de Justicia en ese momento, en el marco de un recurso de casación interpuesto contra un auto del Tribunal de Primera Instancia, consistía en determinar si el hecho de que uno o varios Jueces estuvieran presentes en las dos formaciones sucesivas y ejercieran en ellas las mismas funciones, como las de Presidente y Juez Ponente, podrían suscitar una duda sobre la imparcialidad del Tribunal de Primera Instancia. Ha de recordarse que el recurrente en el asunto que dio lugar a la sentencia en cuestión había alegado que, en su opinión, el respeto del principio de imparcialidad exigía que un mismo Juez no pudiera conocer, ni siquiera tratándose del mismo grado de jurisdicción, de un asunto basado en hechos idénticos a un asunto que ya había juzgado o suficientemente conexos con ellos.[9] En su opinión, la vulneración del derecho a un juez imparcial derivaba de la atribución del asunto que dio lugar al auto recurrido a una formación compuesta por Jueces, incluidos los que ejercieron las funciones de Presidente y Juez Ponente, que ya habían integrado la formación que había pronunciado la sentencia en un asunto anterior, que versaba en parte sobre los mismos hechos.

62. El Tribunal de Justicia desestimó esta alegación al dar una respuesta negativa a la cuestión jurídica que se le había planteado. Según el Tribunal de Justicia, aun cuando la existencia de garantías en materia de composición del tribunal constituye la piedra angular del derecho a un proceso justo, la circunstancia de que Jueces que hayan conocido una primera vez de un asunto actúen en otra formación que tenga que conocer nuevamente del mismo asunto no puede considerarse en sí misma incompatible con las exigencias del derecho a un proceso justo.[10] El Tribunal de Justicia precisó que, en particular, el hecho de que uno o varios Jueces estén presentes en las dos formaciones sucesivas, ejerciendo en ellas las mismas funciones, carece en sí mismo de influencia en la apreciación de la observancia de la exigencia de imparcialidad, dado que dichas funciones se ejercen en una formación colegiada.[11] A juicio del Tribunal de Justicia, tales consideraciones son válidas, con mayor razón, cuando las dos formaciones sucesivas han de conocer, no ya del mismo asunto, sino de dos asuntos distintos que presentan un cierto grado de conexidad.[12]

8 Sentencia Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, apartado 41.

9 Sentencia Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, apartado 39.

10 Sentencia Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, apartado 43.

11 Sentencia Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, apartado 44.

12 Sentencia Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, apartado 45.

63. Ha de considerarse, sobre todo, que el Tribunal de Justicia se apoya en el concepto de imparcialidad desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos [13] con el fin de aplicarlo al sistema judicial de la Unión. Más concretamente, el Tribunal de Justicia observó que la exigencia de imparcialidad encierra en realidad dos aspectos. En primer lugar, es preciso que el tribunal sea subjetivamente imparcial, es decir, que ninguno de sus miembros tome partido en ningún sentido o tenga prejuicios personales, presumiéndose la imparcialidad personal salvo prueba en contrario. En segundo lugar, el tribunal debe ser objetivamente imparcial, es decir, debe ofrecer garantías suficientes para descartar cualquier duda legítima a este respecto. [14]

64. Volviendo a los hechos del asunto que le fue sometido para su resolución, el Tribunal de Justicia señaló, por un lado, que el recurrente no había invocado ningún argumento que pudiera cuestionar la imparcialidad personal de los miembros del Tribunal de Primera Instancia y, por otro, que no había alegado ningún elemento objetivo que pudiera engendrar dudas en cuanto a la imparcialidad de dicho Tribunal. [15] El Tribunal de Justicia constató que el recurrente se había limitado, más bien, a invocar la presencia de los mismos Jueces en las dos formaciones a que se hacía referencia, es decir, una circunstancia que no era en sí misma incompatible con los imperativos del derecho a un proceso justo. Así pues, el Tribunal de Justicia desestimó por infundado el motivo invocado por el recurrente, basado en una presunta vulneración del derecho a un juez imparcial. [16]

3. Aplicación al Derecho administrativo en sentido amplio

65. Si bien es cierto que la exigencia de imparcialidad resulta especialmente pertinente para todo sistema judicial, habida cuenta del papel central que desempeña tradicionalmente el poder judicial en la interpretación y aplicación del Derecho, no se limita a este ámbito. En la medida en que el ordenamiento jurídico confiere poderes soberanos a los órganos de la administración, al permitirles influir en el estatuto jurídico de las personas físicas y jurídicas, se impone la necesidad de someter el ejercicio de estos poderes a condiciones y fijar incluso ciertos límites con el fin de salvaguardar los intereses legítimos de aquellas. [17] Ello se traduce asimismo en el modo en que los órganos de la administración adoptan sus decisiones, esto es, en el plano procesal. En efecto, el Derecho procesal es, cuando menos, tan importante como las normas materiales de Derecho administrativo, dado que permite a los justiciables hacer valer sus derechos. La determinación de los requisitos y los límites del ejercicio de los poderes soberanos por los órganos de la administración, generalmente al nivel del Derecho constitucional, persigue el objetivo de crear un marco de legalidad, característica esencial del Estado de Derecho. [18]

13 Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de febrero de 1993, Fey c. Austria (CE:CEDH:1993:0224JUD001439688), § 28; de 25 de febrero de 1997, Findlay c. Reino Unido (CE:CEDH:1997:0225JUD0022210793), § 73, y de 4 de octubre de 2007, Forum Maritime SA c. Rumanía (CE:CEDH:2007:1004JUD006361000), § 116.

14 Sentencia Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, apartado 46.

15 Sentencia Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, apartado 47.

16 Sentencia Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, apartados 48 y 49.

17 Kanska, K.: «Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights», *European Law Journal*, vol. 10, n.º 3, mayo de 2004, p. 303. El autor considera que dotar a los ciudadanos de facultades administrativas europeas contribuye a reforzar el estatuto de ciudadanía más allá del marco estrictamente nacional. Según este autor, ello se hace necesario a la vista del creciente poder de las instituciones de la Unión.

18 Batalli, M., y Fejzullahu, A.: «Principles of good administration under the European Code of Good Administrative Behavior», *Pecs Journal of International and European Law*, 2018, n.º 1, p. 31. Los autores indican que este principio de legalidad es considerado como la base de todo ordenamiento jurídico, lo que, en esencia, define el Estado de Derecho. De conformidad con este principio, todas las actividades administrativas deben basarse en normas jurídicas.

66. Las consideraciones que preceden son extrapolables *a fortiori* a una «Unión de Derecho» como la Unión, cuyas instituciones están sujetas al control de la conformidad de sus actos, en particular, con los Tratados y con los principios generales del Derecho. [19] Entre los principios a la luz de los cuales se realiza este control de legalidad figura el *derecho a una buena administración*, consagrado en el artículo 41 de la Carta, que garantiza, entre otras cosas, «el derecho de toda persona a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos *imparcial* y equitativamente y dentro de un plazo razonable» (el subrayado es mío).

67. La particularidad del artículo 41 de la Carta radica en que transforma algunos elementos del principio objetivo de legalidad en un derecho subjetivo a una buena administración. En cuanto tal, faculta al titular de tal derecho a exigir a la administración que actúe de un cierto modo o que se abstenga de actuar. [20] Esta disposición prevé para el procedimiento administrativo garantías equivalentes a las que se establecen en los artículos 47 y 48 de la Carta para el procedimiento judicial. En consecuencia, algunos derechos, como el derecho a ser oído, pueden derivarse tanto del derecho a una buena administración, establecido en el artículo 41 de la Carta, como del respeto del derecho de defensa y a una tutela judicial efectiva garantizados en los artículos 47 y 48 de la Carta. [21] Por consiguiente, su aplicabilidad depende del procedimiento en cuestión. La génesis del artículo 41 de la Carta pone de manifiesto que esta disposición se basa en tradiciones jurídicas nacionales y europeas, [22] y en particular en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que ha invocado ocasionalmente el concepto de «buena administración» con el fin de reforzar el estatuto de los administrados. [23]

68. Dado que el Derecho administrativo de la Unión no está codificado mediante un instrumento legislativo único, sino más bien mediante una multiplicidad de actos jurídicos, cada uno de los cuales regula su respectivo ámbito, [24] los procedimientos administrativos también pueden variar considerablemente. [25] No obstante, algunos principios que rigen el procedimiento administrativo se aplican con carácter obligatorio, incluidos los derechos establecidos en el artículo 41 de la Carta, que, en su conjunto, consagran el derecho a una buena administración. Debido a su rango

19 Sentencias de 26 de junio de 2012, Polonia/Comisión (C-336/09 P, EU:C:2012:386), apartado 36, y de 5 de noviembre de 2019, BCE y otros/Trasta Komercbanka y otros (C-663/17 P, C-665/17 P y C-669/17 P, EU:C:2019:923), apartado 54.

20 Véase, en este sentido, Kanska, K.: «Towards administrative human rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights», *European Law Journal*, vol. 10, n.º 3, mayo de 2004, p. 300. Véase también Bousta, R.: «Who said there is a right to good administration? A critical analysis of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union», *European Public Law*, 2013, n.º 3, p. 488, donde el autor considera, en cambio, que el derecho a una buena administración prevé garantías procesales para la realización de los derechos fundamentales.

21 Véanse las conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto M. (C-277/11, EU:C:2012:253), punto 31.

22 Los Tratados de la Unión ya prevén algunas disposiciones que han servido de fuente de inspiración para la codificación del artículo 41 de la Carta. Así, el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta se basa en el artículo 296 TFUE; el artículo 41, apartado 3, de la Carta se basa en el artículo 340 TFUE, y el artículo 41, apartado 4, de la Carta se basa en el artículo 20 TFUE, apartado 2, letra d). En cambio, la exigencia de «imparcialidad» no aparece expresamente mencionada en los Tratados. Solo el artículo 298 TFUE habla de una administración europea «independiente».

23 Véanse, a este respecto, la explicación relativa al artículo 41 de la Carta (DO 2007, C 303, p. 17), y las sentencias de 13 de julio de 1966, Consten y Grundig/Comisión (56/64 y 58/64, EU:C:1966:41), p. 501; de 9 de julio de 1970, Tortora/Comisión (32/69, EU:C:1970:68), apartado 11, y de 31 de marzo de 1992, Burban/Parlamento (C-255/90 P, EU:C:1992:153), apartado 7.

24 Véanse, a este respecto, Mendes, J.: «The EU Administrative Institutions, Their Law, and Legal Scholarship», *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford, 2020, p. 544; Stelkens, U., y Andrijauskaite, A.: «How to Assess the Effectiveness of the Pan-European General Principles of Good Administration», *Good Administration and the Council of Europe*, Oxford, 2020, p. 68. Estos autores hablan de la «fragmentación» actual del Derecho administrativo de la Unión, incluido el procedimiento administrativo, en varios actos legislativos.

25 Sin embargo, en el pasado han existido iniciativas dirigidas a crear un código único de procedimiento administrativo, a saber, la Resolución del Parlamento de 15 de enero de 2013, adoptada de conformidad con el artículo 225 TFUE, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre una Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea [2012/2024 (INL); A7-0369/2012], así como la «propuesta de Reglamento para una administración de la Unión Europea abierta, eficaz e independiente» [2016/2610 (RSP); P8_TA (2016) 0279], aprobada por el Parlamento mediante resolución de 9 de junio de 2016, en la que este invitaba a la Comisión a examinar dicha propuesta de Reglamento y le pidió que presentase una propuesta legislativa. No obstante, la Comisión no parece haber atendido esta petición.

constitucional en el ordenamiento jurídico de la Unión, el artículo 41 de la Carta tiene como efecto establecer un *derecho horizontal* a una buena administración que ha de aplicarse a todo procedimiento administrativo, aun cuando el acto legislativo que establezca tal procedimiento no lo prevea expresamente. [26]

69. Con el fin de ilustrar mejor el alcance de este derecho y, más en concreto, la exigencia de imparcialidad en el Derecho administrativo de la Unión, expondré algunos ejemplos extraídos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en los ámbitos del Derecho de la competencia, [27] de la autorización de medicamentos [28] y de la supervisión económica y presupuestaria de la zona euro, [29] así como del Derecho de la función pública. [30] El análisis de esta jurisprudencia constituirá el punto de partida para examinar a continuación si la exigencia de imparcialidad puede aplicarse a las investigaciones en el marco de un procedimiento disciplinario.

a) Derecho de la competencia

70. La sentencia de 11 de julio de 2013, Ziegler/Comisión (C-439/11 P, en lo sucesivo, «sentencia Ziegler/Comisión», EU:C:2013:513) proporciona enseñanzas útiles para la aplicación del derecho a una buena administración a los procedimientos comprendidos en el Derecho de la competencia. En el asunto en cuestión, que versaba sobre la participación de varias empresas en un cártel en el sector de los servicios de mudanzas internacionales, el Tribunal de Justicia debía determinar, entre otras cosas, si los derechos de las empresas implicadas habían sido respetados por la Comisión Europea, en su condición de autoridad encargada de sancionar las prácticas colusorias. Según una de las empresas implicadas, la decisión mediante la cual la Comisión le había impuesto una multa estaba viciada por falta de imparcialidad objetiva debido a que la infracción reprochada afectaba a la Comisión, tanto por el hecho de ser una de las víctimas de ella como por el hecho de que en las actividades ilícitas estaban implicados funcionarios de la Comisión. Esta alegación se basa en la premisa de que no se puede atribuir a las víctimas de una infracción el enjuiciamiento de esta. [31]

71. El Tribunal de Justicia examinó esta alegación, y afirmó, en primer lugar, que, aunque la Comisión no pueda ser calificada como «tribunal» en el sentido del artículo 6 del CEDH, no deja de estar obligada a respetar los derechos fundamentales de la Unión durante el procedimiento administrativo, entre los que está el derecho a una buena administración, reconocido en el artículo 41 de la Carta. El Tribunal de Justicia precisó que es este último, y no el artículo 47 de la Carta, el que rige el procedimiento administrativo en materia de cárteles ante la Comisión. [32] Esta constatación supone una aclaración importante en lo relativo a los ámbitos de aplicación respectivos y la relación entre estas dos disposiciones, aspectos sobre los que ya he llamado la atención en las presentes conclusiones. [33]

26 Véase, en ese sentido, Ladenburger, C.: «Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU», *Allgemeines Verwaltungsrecht — zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tubinga, 2008, p. 116. El autor considera que el artículo 41 de la Carta constituye una «codificación comprimida y general» que establece los principales derechos procesales en cuanto derechos subjetivos.

27 Véanse los puntos 70 y ss. de las presentes conclusiones.

28 Véanse los puntos 76 y ss. de las presentes conclusiones.

29 Véanse los puntos 84 y ss. de las presentes conclusiones.

30 Véanse los puntos 91 y ss. de las presentes conclusiones.

31 Sentencia Ziegler/Comisión, apartado 146.

32 Sentencia Ziegler/Comisión, apartado 154.

33 Véase el punto 67 de las presentes conclusiones.

72. Remitiéndose a su jurisprudencia, en particular a la sentencia Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento antes citada,[34] el Tribunal de Justicia recordó que, con arreglo al artículo 41 de la Carta, toda persona tiene derecho, en particular, a que las instituciones de la Unión traten sus asuntos imparcialmente. Esta exigencia de imparcialidad abarca, por un lado, la imparcialidad subjetiva, en el sentido de que ninguno de los miembros de la institución interesada a cuyo cargo esté el asunto tome partido o tenga prejuicios personales y, por otro, la imparcialidad objetiva, en el sentido de que la institución debe ofrecer garantías suficientes para descartar cualquier duda legítima a este respecto.[35]

73. Tras observar que solo el concepto de «imparcialidad objetiva» era objeto de los debates, el Tribunal de Justicia consideró, a la vista de la alegación formulada por la empresa implicada, que el solo hecho de que la Comisión investigue sobre un cártel que ha lesionado los intereses económicos de la Unión y lo sancione no puede entrañar su falta de imparcialidad objetiva. Según el Tribunal de Justicia, si así fuera, la sola posibilidad de que la Comisión o en su caso otra institución de la Unión haya podido ser víctima de una conducta anticompetitiva tendría como efecto privarla de su competencia para investigar sobre esa conducta, lo que no cabe admitir. A este respecto, el Tribunal de Justicia consideró que hay que destacar sobre ello que, a tenor del artículo 105 TFUE, entre las funciones atribuidas a la Comisión por los Tratados está precisamente la de velar por la aplicación de los principios enunciados en los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.[36]

74. A continuación, el Tribunal de Justicia estimó que el hecho de que los servicios de la Comisión encargados de la persecución de las infracciones del Derecho de la competencia de la Unión y los servicios competentes en materia de mudanzas de los funcionarios y agentes de esa institución pertenezcan a una misma estructura organizativa tampoco puede por sí solo desvirtuar la imparcialidad objetiva de esa institución, dado que esos servicios forman necesariamente parte de la estructura a la que pertenecen.[37] Por último, el Tribunal de Justicia recordó que las decisiones de la Comisión pueden someterse al control del Juez de la Unión y que el Derecho de la Unión establece un sistema de control judicial de las decisiones de la Comisión relativas a los procedimientos de aplicación del artículo 101 TFUE que ofrece todas las garantías exigidas por el artículo 47 de la Carta.[38]

75. A la vista de todos estos elementos, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que no existía ningún indicio que hiciera suponer que la Comisión había incumplido la obligación de imparcialidad que le incumbía. Así pues, el Tribunal de Justicia declaró que el Tribunal General no incurrió en un error de Derecho al desestimar el motivo invocado por la empresa implicada, basado en la infracción del derecho a un proceso equitativo y del principio general de buena administración.[39]

34 Véase el punto 63 de las presentes conclusiones.

35 Sentencia Ziegler/Comisión, apartado 155.

36 Sentencia Ziegler/Comisión, apartados 155 y 156.

37 Sentencia Ziegler/Comisión, apartado 158.

38 Sentencia Ziegler/Comisión, apartado 159.

39 Sentencia Ziegler/Comisión, apartado 160.

b) La autorización de medicamentos

76. Si bien el Derecho de la competencia podría aparecer como un ámbito particular del Derecho administrativo, habida cuenta de las amplias facultades de control atribuidas a la Comisión, de suerte que justificase el reconocimiento de ciertas garantías a las personas jurídicas sometidas a este régimen jurídico,[40] la sentencia de 27 de marzo de 2019, August Wolff y Remedia/Comisión (C-680/16 P, en lo sucesivo, «sentencia Wolff/Comisión», EU:C:2019:257) muestra a las claras que la exigencia de imparcialidad establecida en el artículo 41 de la Carta es plenamente aplicable a los procedimientos administrativos tramitados ante las diversas instituciones, órganos y organismos de la Unión. Además, esta sentencia contiene valiosas aclaraciones sobre el alcance de las obligaciones que incumben a los funcionarios y agentes que trabajan en aquellas.

77. En el origen del litigio que dio lugar a esta sentencia se hallaba una decisión adoptada por la Comisión relativa a las autorizaciones nacionales de comercialización de medicamentos y que se basaba en el dictamen emitido por el Comité de Medicamentos de Uso Humano (en lo sucesivo, «Comité»), encargado de elaborar el dictamen de la Agencia Europea de Medicamentos (en lo sucesivo, «EMA») sobre cualquier cuestión relativa a la evaluación de los medicamentos de uso humano. Las partes recurrentes que habían solicitado la anulación de esta decisión por el Tribunal General habían puesto de relieve el hecho de que la ponente principal, designada por dicho Comité para preparar el dictamen de este, había actuado en su doble condición, pues también trabajaba para la autoridad nacional que incoó el procedimiento de revisión de la autorización de comercialización ante el Comité. Pues bien, según las recurrentes, tal circunstancia suponía un solapamiento de funciones y un conflicto de intereses que generaba una duda legítima sobre la imparcialidad del procedimiento.[41]

78. El Tribunal de Justicia examinó las alegaciones formuladas por las partes recurrentes, recordando de entrada que las instituciones, órganos y organismos de la Unión tienen el deber de respetar los derechos fundamentales que garantiza el Derecho de la Unión, entre los que figura el derecho a una buena administración, consagrado en el artículo 41 de la Carta. El Tribunal de Justicia llamó la atención sobre el hecho de que el apartado 1 de esta disposición establece, en particular, que toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcialmente.[42]

79. A este respecto, el Tribunal de Justicia observó que la exigencia de imparcialidad, que se impone a las instituciones, órganos y organismos en el cumplimiento de sus funciones, pretende garantizar la igualdad de trato en la que se basa la Unión. Esta exigencia pretende, en particular, evitar eventuales situaciones de conflicto de intereses de los funcionarios y agentes que actúan por cuenta de las instituciones, órganos y organismos. Habida cuenta de la importancia fundamental de la garantía de independencia e integridad por lo que respecta tanto al funcionamiento interno como a la imagen exterior de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, la exigencia de imparcialidad abarca todas las circunstancias en las que el funcionario o agente que ha de pronunciarse sobre un asunto deba estimar razonablemente que los terceros pueden considerar que tales circunstancias podrían afectar a su imparcialidad en la materia.[43]

40 Véase, en ese sentido, Craig, P.: *The EU Charter of fundamental rights* (eds. Peers/Hervey/Kenner/Ward), Oxford, 2014, artículo 41, 41.25, p. 1077.

41 Sentencia Wolff/Comisión, apartado 21.

42 Sentencia Wolff/Comisión, apartados 24 y 25.

43 Sentencia Wolff/Comisión, apartado 26.

80. Según el Tribunal de Justicia, además, incumbe a dichas instituciones, órganos y organismos cumplir el requisito de imparcialidad en sus dos vertientes que son, por una parte, la imparcialidad subjetiva, en virtud de la cual ninguno de los miembros de la institución interesada debe tomar partido ni tener prejuicios personales y, por otra parte, la imparcialidad objetiva, con arreglo a la cual dicha institución debe ofrecer garantías suficientes para descartar cualquier duda legítima acerca de un posible prejuicio. [44] Por lo que respecta, más concretamente, a esta segunda vertiente del principio de imparcialidad, debe señalarse que, cuando a diversas instituciones, órganos y organismos de la Unión se les atribuyen responsabilidades propias y distintas en el marco de un procedimiento que puede conducir a una decisión lesiva para un ciudadano, cada una de esas entidades está obligada, en lo que a ella respecta, a cumplir el requisito de imparcialidad objetiva. Por consiguiente, aun en el supuesto de que únicamente una de ellas haya incumplido dicho requisito, tal incumplimiento puede viciar de ilegalidad la decisión adoptada por la otra al término del procedimiento de que se trate. [45]

81. El Tribunal de Justicia hizo suya la opinión de las partes recurrentes, al considerar que las circunstancias particulares del asunto podrían suscitar dudas sobre el respeto de la exigencia de imparcialidad. Más en concreto, el Tribunal de Justicia estimó que la imparcialidad objetiva del Comité puede verse comprometida cuando a causa de un solapamiento de funciones se genere un conflicto de intereses de uno de sus miembros, y ello con independencia de la conducta personal de este. [46] El Tribunal de Justicia vio como factores decisivos la función atribuida a la ponente en el seno de dicho Comité y la falta de garantías suficientes para evitar toda influencia indebida en el dictamen del Comité. En efecto, el Tribunal de Justicia declaró que correspondía al Comité, habida cuenta de las responsabilidades propias asumidas por la ponente, prestar especial atención al atribuir esta función a fin de evitar cualquier duda legítima sobre un posible prejuicio. [47]

82. El Tribunal de Justicia recordó que, para demostrar que la organización del procedimiento administrativo no ofrecía garantías suficientes para excluir toda duda legítima en cuanto a un posible prejuicio, no se requería acreditar la existencia de falta de imparcialidad debido a las características específicas de la función de la ponente en el contexto de los procedimientos tramitados ante el Comité. Basta que exista una duda legítima a este respecto y que no pueda disiparse. [48] En lo que atañe a dicho asunto, el Tribunal de Justicia consideró en esencia que un tercero podía considerar legítimamente que la autoridad que había iniciado el procedimiento ante el Comité podía ejercer una influencia sobre las decisiones adoptadas por este último. [49] El valor de esta sentencia radica en el hecho de haber establecido un cierto nivel de prueba que permite determinar si la imparcialidad objetiva se ha puesto en entredicho en un asunto concreto. Se volverá después a ella, cuando se examine el presente asunto a la luz de los criterios desarrollados en la jurisprudencia.

83. A la vista de las consideraciones anteriores, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que el Tribunal General había incurrido en un error de Derecho al declarar que el Comité había dado suficientes garantías para excluir la existencia de una duda legítima en cuanto al cumplimiento de la obligación de imparcialidad consagrada en el artículo 41 de la Carta.

44 Sentencia Wolff/Comisión, apartado 27.

45 Sentencia Wolff/Comisión, apartado 28.

46 Sentencia Wolff/Comisión, apartado 30.

47 Sentencia Wolff/Comisión, apartado 38.

48 Sentencia Wolff/Comisión, apartado 37.

49 Sentencia Wolff/Comisión, apartado 39.

c) La supervisión económica y presupuestaria de la zona euro

84. La sentencia de 20 de diciembre de 2017, España/Consejo (C-521/15, en lo sucesivo, «sentencia España/Consejo», EU:C:2017:982) merece igualmente ser citada en un resumen de la jurisprudencia relativa a la exigencia de imparcialidad en el marco de un procedimiento administrativo. La pertinencia de esta sentencia deriva del hecho de que el procedimiento administrativo en cuestión prevé una fase de investigación abierta a los Estados miembros, lo cual plantea la cuestión de si estos últimos pueden invocar el derecho a una buena administración, garantizado por el artículo 41, apartado 1, de la Carta con el fin de alegar la ilegalidad de un acto administrativo.[50] El Tribunal de Justicia se abstuvo expresamente de pronunciarse sobre si un Estado miembro puede ser visto o asimilado a una «persona» en el sentido de dicha disposición, y si puede en tal concepto invocar el derecho que esta establece. Con todo, declaró que este derecho refleja un principio general del Derecho de la Unión, que puede ser invocado, por su parte, por los Estados miembros y a la vista del cual conviene, por tanto, apreciar la legalidad de todo acto administrativo adoptado por las instituciones de la Unión.

85. El asunto que dio lugar a la sentencia España/Consejo queda comprendido en el ámbito de la supervisión económica y presupuestaria de la zona euro y versaba, más concretamente, sobre las facultades de investigación de la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat) frente a los Estados miembros. Dio lugar a ese litigio una decisión adoptada por el Consejo, en la que este último concluyó que el Reino de España, debido a una negligencia grave, había transmitido cifras incorrectas a Eurostat, por lo que impuso una multa a dicho Estado miembro. La decisión controvertida se basaba en datos obtenidos en el marco de investigaciones relativas a la manipulación de estadísticas en España.

86. Al rechazar la decisión controvertida, este Estado miembro interpuso un recurso de anulación en el que alegaba, entre otras cosas, una vulneración del derecho a una buena administración debido a que el procedimiento de investigación se había conducido en condiciones que no garantizaban la imparcialidad objetiva de la Comisión.[51] En concreto, España alegó que varios agentes, entre los que estaban los que participaron en las visitas efectuadas por Eurostat en España, previamente a la adopción de la decisión de incoación de la investigación, habían formado también parte del equipo que fue posteriormente movilizado por la Comisión en el marco del procedimiento de investigación.

87. Tal como se indicó a continuación, el Tribunal de Justicia examinó la presunta ilegalidad de la decisión controvertida del Consejo desde el punto de vista del principio general que refleja el derecho a una buena administración, consagrado en el artículo 41 de la Carta, recordando su jurisprudencia según la cual las instituciones de la Unión están obligadas a respetar dicho principio general de Derecho en el marco de los procedimientos administrativos incoados contra los Estados miembros que puedan dar lugar a decisiones lesivas para estos.[52] Haciendo referencia a la sentencia Ziegler/Comisión antes citada, el Tribunal de Justicia recordó que incumbe a dichas instituciones cumplir con el requisito de imparcialidad, en sus dos vertientes que son, por una parte, la imparcialidad subjetiva, en virtud de la cual ninguno de los miembros de la institución interesada debe tomar partido ni tener prejuicios personales, y, por otra parte, la imparcialidad objetiva, con arreglo a la cual dicha institución debe ofrecer garantías suficientes para descartar cualquier duda legítima acerca de un posible prejuicio.[53]

50 Sentencia España/Consejo, apartado 89.

51 Sentencia España/Consejo, apartado 86.

52 Sentencia España/Consejo, apartado 90.

53 Sentencia España/Consejo, apartado 91.

88. El Tribunal de Justicia rechazó la acusación de parcialidad formulada por España al señalar, en esencia, que las visitas, por una parte, y el procedimiento, por otra, se inscribían en marcos jurídicos distintos y tenían un objeto diferente.[54] Según el Tribunal de Justicia, aun cuando los datos a los que se referían esas visitas, por una parte, y ese procedimiento de investigación, por otra, podían coincidir parcialmente, las respectivas apreciaciones que Eurostat y la Comisión habían de hacer sobre dichos datos eran, en cambio, necesariamente diferentes. Por consiguiente, las apreciaciones efectuadas por Eurostat sobre la calidad de algunos de esos datos, tras las visitas efectuadas en un Estado miembro, no prejuzgaban, por sí mismas, la postura que podría adoptar la Comisión acerca de la existencia de una tergiversación de esos mismos datos en el supuesto de que dicha institución decidiese posteriormente incoar un procedimiento de investigación al respecto.[55]

89. El Tribunal de Justicia dedujo de lo anterior que el hecho de encomendar la instrucción de un procedimiento de investigación basado en un fundamento jurídico determinado a un equipo compuesto en gran medida por agentes de Eurostat que ya habían participado en visitas organizadas por dicho servicio en el Estado miembro interesado al amparo de un fundamento jurídico distinto con anterioridad a la incoación de ese procedimiento, en sí mismo, no le permitía concluir que la decisión adoptada al término de dicho procedimiento estuviera viciada de ilegalidad por incumplimiento de la obligación de imparcialidad objetiva que pesa sobre la Comisión.[56]

90. Además, el Tribunal de Justicia precisó que no correspondía a Eurostat, sino más bien a la Comisión, y por ende a los Comisarios, que actúan colegiadamente, decidir incoar el procedimiento de investigación y, en última instancia, someter al Consejo las recomendaciones y propuestas que procedan al término de esta. El Tribunal de Justicia señaló que, en la medida en que el marco jurídico pertinente no confería ninguna responsabilidad propia a los agentes de Eurostat en la instrucción del procedimiento de investigación, el papel encomendado a los agentes de Eurostat en dicho procedimiento de investigación no podía considerarse decisivo ni para el desarrollo ni para el desenlace de dicho procedimiento. Así, el Tribunal de Justicia estimó que no cabía concluir que el hecho de haber encomendado la instrucción del procedimiento de investigación a un equipo compuesto, en gran medida, por agentes de Eurostat que ya habían participado en visitas organizadas por ese servicio en España, con anterioridad a la incoación de dicho procedimiento, viciase la decisión impugnada por un supuesto incumplimiento por parte de la Comisión de la exigencia de imparcialidad objetiva. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia desestimó el motivo invocado por España basado en una vulneración del derecho a una buena administración.

4. Aplicación al Derecho de la función pública

91. Las sentencias expuestas en los puntos anteriores ilustran el modo en que se aplica la exigencia de imparcialidad en el marco de procedimientos administrativos pendientes ante instituciones, órganos y organismos de la Unión. Un aspecto común a estos asuntos es el hecho de que el procedimiento en cuestión implicaba a personas jurídicas y a Estados miembros, es decir, a partes que pueden ser consideradas «externas» a la administración de la Unión. Dicho esto, considero no obstante que ninguna razón legítima puede justificar la exclusión de funcionarios y agentes de la administración del grupo de beneficiarios de la protección

54 Sentencia España/Consejo, apartado 96.

55 Sentencia España/Consejo, apartados 99 y 100.

56 Sentencia España/Consejo, apartado 101.

garantizada por el artículo 41 de la Carta.[57] Al contrario, he de hacer constar en este contexto que, en primer lugar, a efectos de esta disposición, «toda persona» tiene derecho a que sus asuntos se traten imparcialmente y, en segundo lugar, esta disposición no distingue entre el Derecho administrativo de la Unión propiamente dicho y la función pública europea, pues esta última queda comprendida igualmente en el Derecho administrativo, en el sentido amplio del término. Por consiguiente, la exigencia de imparcialidad debe ser vista como un principio de alcance general, aplicable a todo procedimiento administrativo. Como se expondrá a continuación a través de ejemplos, esta interpretación ha sido corroborada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

a) El procedimiento de suspensión de la inmunidad de un funcionario

92. A este respecto, ha de recordarse antes de nada que, como se desprende del artículo 41, apartado 2, de la Carta, el derecho a una buena administración comprende en realidad un conjunto de derechos que incluye, en particular, el derecho a ser oído. En la sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/RQ (C-831/18 P, en lo sucesivo, «sentencia Comisión/RQ», EU:C:2020:481), que expondré a continuación, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre el alcance *del derecho a ser oído*[58] en el marco de un procedimiento que tenía por objeto la suspensión de la inmunidad de un funcionario de la Unión. La sentencia en cuestión abordaba, pues, un aspecto esencial de la función pública europea, garantizado por el Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios e inmunidades de la Unión Europea,[59] con el objetivo de garantizar el buen funcionamiento de las instituciones, órganos y organismos de la Unión. La pertinencia de dicha sentencia para el examen del presente asunto radica en el hecho de que contiene consideraciones generales sobre la interpretación del artículo 41 de la Carta, que, por razones que expondré después, me parecen extrapolables a la exigencia de imparcialidad.

93. En la parte pertinente del análisis, el Tribunal de Justicia recordó, en primer lugar, que, según reiterada jurisprudencia, el respeto del derecho de defensa constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión.[60] El Tribunal de Justicia observó que, por lo que respecta, más concretamente, al derecho a ser oído en todo procedimiento, este forma parte de dicho principio fundamental y está consagrado hoy no solo en los artículos 47 y 48 de la Carta, que garantizan el respeto del derecho de defensa y del derecho a un proceso equitativo en el marco de cualquier procedimiento judicial, sino también en el artículo 41 de esta, que garantiza el derecho a una buena administración.[61] En efecto, el apartado 2 de dicho artículo 41 establece que este derecho a una buena administración incluye, en particular, el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente.[62] Ha de observarse en este contexto, como ya se ha señalado en las presentes conclusiones en relación con la exigencia de imparcialidad, que el Tribunal de Justicia subraya el paralelismo existente entre los derechos garantizados por los artículos 41 y 47 de la Carta, aplicables respectivamente a un tipo de procedimiento específico.

57 Véase, en ese sentido, Jarass, H.: *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 4.ª ed., Berlín, 2021, artículo 41, punto 10.

58 Véase también la sentencia de 4 de junio de 2020, SEAE/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444), apartado 70, que se refiere asimismo al derecho a ser oído en el ámbito de la función pública.

59 DO 2010, C 83, p. 266.

60 Sentencia Comisión/RQ, apartado 64.

61 Sentencia Comisión/RQ, apartado 65.

62 Sentencia Comisión/RQ, apartado 66.

94. El Tribunal de Justicia señaló a continuación que, como se desprende de su propio tenor literal, esta disposición es de aplicación general. El Tribunal de Justicia dedujo de ello que el derecho a ser oído debe respetarse en todo procedimiento que pueda terminar en un acto lesivo, aun cuando la normativa aplicable no establezca expresamente tal formalidad. Además, el derecho a ser oído garantiza a cualquier persona la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista durante el procedimiento administrativo y antes de que se adopte cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses.[63] En la medida en que estas consideraciones coinciden con las observaciones que he formulado anteriormente en apoyo de la tesis según la cual la exigencia de imparcialidad debe entenderse como principio de alcance general que rige todo el procedimiento administrativo, me parece evidente que el artículo 41 de la Carta habrá de aplicarse también a la función pública europea en cuanto atañe a esta exigencia.

95. Otra razón por la que la sentencia Comisión/RQ reviste una importancia particular deriva del hecho de que contiene indicaciones sobre determinados aspectos del Derecho administrativo general de la Unión que pueden desempeñar un papel determinante en el examen del presente asunto y a los que volveré más tarde en las presentes conclusiones,[64] a saber, las consecuencias jurídicas que han de extraerse cuando la administración adopta una decisión en vulneración de los derechos procesales de la persona afectada.

96. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha recordado que, según su jurisprudencia reiterada, una vulneración del derecho de defensa, en particular del derecho a ser oído, solo genera la anulación de la decisión adoptada al término del procedimiento administrativo de que se trate si, de no haberse producido tal irregularidad, dicho procedimiento podía llevar a un resultado diferente.[65] Sobre este aspecto, el Tribunal de Justicia señaló que no puede exigirse a un demandante que invoca la vulneración de su derecho de defensa que demuestre que la decisión de la institución de la Unión de que se trate habría tenido un contenido diferente, sino únicamente que tal hipótesis no queda completamente excluida. La apreciación de esta cuestión debe efectuarse en función de las circunstancias de hecho y de Derecho específicas de cada caso.[66]

b) El procedimiento de destitución de un miembro de la Comisión

97. Para concluir esta visión general de la jurisprudencia, conviene citar la sentencia de 25 de febrero de 2021, Dalli/Comisión (C-615/19 P, en lo sucesivo, «sentencia Dalli/Comisión», EU:C:2021:133), a modo de ejemplo de la aplicación de la exigencia de imparcialidad en el ámbito de la función pública. El asunto que dio lugar a esta sentencia tenía su origen en un recurso interpuesto ante el Tribunal General por un antiguo miembro de la Comisión, por el que solicitaba que se condenase a esta última a indemnizarle el perjuicio, en particular el daño moral, que había sufrido a causa de actuaciones supuestamente ilegales de la Comisión y de la OLAF, vinculadas al cese en sus funciones. En apoyo de su recurso, el recurrente había formulado diversas imputaciones relativas a la ilegalidad de la actuación de la Comisión y de la OLAF que, no obstante, fueron desestimadas en su totalidad por el Tribunal General.

98. Mediante su recurso de casación, el recurrente alegó errores de Derecho supuestamente cometidos por el Tribunal General debido a que este último no había apreciado ningún incumplimiento de la exigencia de imparcialidad en el sentido del artículo 41 de la Carta en el

63 Sentencia Comisión/RQ, apartado 67.

64 Véanse los puntos 111 a 118 de las presentes conclusiones.

65 Sentencia Comisión/RQ, apartado 105.

66 Sentencia Comisión/RQ, apartados 106 y 107.

marco de la investigación incoada contra él. Sin embargo, en su opinión, existían elementos que podían generar dudas legítimas en cuanto a la imparcialidad de la investigación. En primer lugar, el recurrente censuró la participación directa del director de la OLAF, a pesar de que, a su parecer, la normativa en vigor no le confería más que una competencia para dirigir las investigaciones. En segundo lugar, el recurrente censuró al Tribunal General haber llegado erróneamente a la conclusión de que la participación de representantes de una autoridad nacional en la investigación no menoscababa la imparcialidad objetiva de la OLAF, pese a que uno de estos representantes era también miembro del Comité de Vigilancia. [67]

99. El Tribunal de Justicia no hizo suya la opinión del recurrente, por lo que desestimó el motivo basado en un error de Derecho fundado, en esencia, en un presunto incumplimiento de la exigencia de imparcialidad. Más concretamente, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que ninguna de las circunstancias invocadas por el recurrente lograba poner en entredicho la observancia de la exigencia de imparcialidad.

100. En primer lugar, por lo que respecta al error de Derecho en que supuestamente incurrió el Tribunal al pronunciarse sobre la participación del director de la OLAF en la investigación, el Tribunal de Justicia recordó que el artículo 41, apartado 1, de la Carta, establece, entre otras cosas, que toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcialmente. [68] El Tribunal de Justicia señaló que incumbe a estas instituciones, órganos y organismos cumplir con el requisito de imparcialidad en sus dos vertientes que son, por una parte, la imparcialidad subjetiva y, por otra parte, la imparcialidad objetiva. A continuación, el Tribunal de Justicia formuló aclaraciones relativas a las competencias del director de la OLAF, recordando a tal efecto las disposiciones pertinentes del Reglamento relativo a las investigaciones efectuadas por este servicio [69] y llegando a la conclusión de que este debía desempeñar un papel activo en el desarrollo de las investigaciones. El Tribunal de Justicia observó que el recurrente no había demostrado que la participación directa del director de la OLAF en determinadas actividades de investigación pudiera menoscabar su imparcialidad objetiva. Además, el Tribunal de Justicia subrayó que el recurrente no había impugnado la validez de estas disposiciones. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia consideró que la apreciación del Tribunal General según la cual tal participación directa no afectaba a la imparcialidad de la investigación, no adolecía de un error de Derecho.

101. En segundo lugar, por lo que respecta a la participación en una entrevista de un representante de una autoridad nacional que a su vez era miembro del Comité de Vigilancia, el Tribunal de Justicia estimó que el hecho de que uno de sus miembros hubiera participado directamente en la realización de una actividad de investigación de la OLAF podría ciertamente generar una duda legítima en cuanto a la existencia de un eventual perjuicio, por su parte, positivo o negativo, en el ejercicio de sus funciones de control en el seno de dicho Comité sobre las condiciones de realización de la actividad de investigación en cuestión. [70] Ahora bien, según el Tribunal de Justicia, aunque la imparcialidad objetiva de un miembro del Comité de Vigilancia pudiera ponerse en duda en el ejercicio de las funciones de control que desempeñaba en calidad de tal, el hecho de que esa persona pudiera ser llamada posteriormente a ejercer dicho control no podría, por el contrario, dar lugar a dudas legítimas sobre su imparcialidad cuando participa en una actividad de investigación. El Tribunal de Justicia dedujo de ello que, aunque la falta de

67 Sentencia Dalli/Comisión, apartados 106 y 107.

68 Sentencia Dalli/Comisión, apartados 111 a 118.

69 Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO 1999, L 136, p. 1).

70 Sentencia Dalli/Comisión, apartados 119 a 124.

imparcialidad objetiva suscitada por el recurrente podría, en su caso, invocarse en relación con el dictamen del Comité de Vigilancia sobre la investigación de la OLAF, no podía poner en tela de juicio la observancia del principio de imparcialidad en el marco de esa investigación y, en particular, durante la entrevista en la que participó un miembro de ese Comité. A este respecto, el Tribunal de Justicia constató que la alegación del recurrente tenía por objeto impugnar la legalidad de la obtención de pruebas por parte de la OLAF, no así la legalidad del dictamen del Comité de Vigilancia. Así, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que la alegación basada en el error de Derecho sobre este aspecto debía desestimarse por infundada.

C. Enseñanzas que deben extraerse de la jurisprudencia

102. El resumen de la jurisprudencia que precede invita a determinar, en una primera fase, las enseñanzas que conviene extraer en cuanto al concepto de imparcialidad en el Derecho de la Unión, antes de abordar, en una segunda fase, el examen del recurso de casación interpuesto por el Parlamento [71] en el presente asunto.

103. En primer lugar, los ejemplos que he presentado en este resumen de jurisprudencia militan a favor de una aplicación de la exigencia de imparcialidad en el ámbito de la función pública. Esta conclusión se deriva sobre todo del hecho de que las sentencias Comisión/RQ [72] y Dalli/Comisión [73] muestran claramente que el artículo 41, apartado 1, de la Carta *se aplica a los procedimientos administrativos, al prever una fase de investigación y afectar al estatuto jurídico de los funcionarios* y de los miembros de la Comisión, ya afecten a su inmunidad o al propio mantenimiento de sus funciones.

104. En segundo lugar, de la sentencia Wolff/Comisión [74] se desprende que la exigencia de imparcialidad está dirigida a garantizar la igualdad de trato. De igual modo, cabe deducir de esta sentencia que, en la medida en que tanto el funcionamiento interno como la imagen exterior de las instituciones, órganos y organismos dependen de la observancia de esta exigencia, esta deberá extenderse necesariamente a todos los ámbitos de actividad de la administración de la Unión, incluidos *los aspectos vinculados a la gestión de la función pública*, como el nombramiento, la promoción y la sanción del personal.

105. En tercer lugar, ha de observarse que el Tribunal de Justicia se apoya en su jurisprudencia [75] en un concepto de «imparcialidad» que contiene dos aspectos. Por un lado, la imparcialidad subjetiva, en virtud de la cual ningún miembro de la institución interesada debe tomar partido ni tener prejuicios personales, y, por otro lado, la imparcialidad objetiva, con arreglo a la cual dicha institución debe ofrecer garantías suficientes para descartar cualquier duda legítima acerca de un posible prejuicio.

106. En cuarto lugar, en lo tocante a este segundo aspecto, de la sentencia Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento [76] se desprende que un conocimiento previo de los hechos por quienes deben participar en la adopción de una decisión judicial o administrativa no constituye por sí solo una circunstancia que pueda viciar el procedimiento en la forma de una falta de

71 Véanse los puntos 119 y ss. de las presentes conclusiones.

72 Sentencia Comisión/RQ, apartado 65.

73 Sentencia Dalli/Comisión, apartado 111.

74 Sentencia Wolff/Comisión, apartado 26.

75 Véanse los puntos 80, 87, 98 y 100 de las presentes conclusiones.

76 Sentencia Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, apartados 43 a 45.

imparcialidad. En efecto, como se desprende de las sentencias Wolff/Comisión [77] y España/Consejo, [78] tal conocimiento previo resulta a menudo inevitable habida cuenta de la actividad profesional ejercida anteriormente o en paralelo por las personas en cuestión. Será necesario, más bien, determinar si existe en el caso particular *un conflicto de intereses* en el caso de los funcionarios y agentes que actúen por cuenta de las instituciones, órganos y organismos que genere una *duda legítima en cuanto a la imparcialidad del procedimiento*.

107. En quinto lugar, de las sentencias Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, [79] Dalli/Comisión [80] y Wolff/Comisión [81] se desprende que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia exige que la persona afectada, desde un punto de vista procesal, *formule alegaciones que puedan poner en cuestión la imparcialidad personal de los funcionarios o agentes implicados en el procedimiento administrativo*. En efecto, el Tribunal de Justicia únicamente puede realizar un examen detallado de la supuesta falta de imparcialidad objetiva sobre la base de las alegaciones formuladas por las personas interesadas. Por consiguiente, de ello se sigue que las alegaciones generales y abstractas, claramente infundadas, no satisfacen en modo alguno esta exigencia.

108. Con todo, ha de observarse que el Tribunal de Justicia precisó en la sentencia Wolff/Comisión [82] que, para demostrar que la organización del procedimiento administrativo no ofrece garantías suficientes para excluir toda duda legítima en cuanto a un posible prejuicio, no se requiere acreditar la existencia de falta de imparcialidad debido a las características específicas de la función de la ponente en el contexto de los procedimientos tramitados ante el Comité. *Basta que exista una duda legítima a este respecto y que no pueda disiparse*. Por consiguiente, la carga de la prueba no parece ser excesivamente gravosa.

109. En sexto lugar, cabe deducir de las sentencias Ziegler/Comisión [83] y Wolff/Comisión [84] que no se requiere un examen del cumplimiento de la exigencia de imparcialidad subjetiva en los casos en que ya se ha comprobado la existencia de una violación de la imparcialidad objetiva. *Bastará un examen de los hechos a la luz del segundo aspecto del concepto de* «*imparcialidad*» si no existen elementos que permitan determinar con seguridad la existencia de prejuicios en los funcionarios o agentes participantes en el procedimiento administrativo.

110. En séptimo lugar, de las sentencias España/Consejo [85] y Wolff/Comisión [86] se desprende que cuando a diversas instituciones, órganos u organismos de la Unión se les atribuyen responsabilidades propias y distintas en el marco de un procedimiento que puede conducir a una decisión lesiva para un justiciable, cada una de estas *entidades estará obligada, en lo que a ella respecta, a cumplir el requisito de imparcialidad objetiva*. Por consiguiente, aun en el supuesto en que sea únicamente una de ellas la que ha incumplido este requisito, tal incumplimiento podrá viciar de ilegalidad la decisión adoptada por otra al final del procedimiento en cuestión.

77 Sentencia Wolff/Comisión, apartado 39.

78 Sentencia España/Consejo, apartado 99.

79 Sentencia Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, apartado 47.

80 Sentencia Dalli/Comisión, apartado 117.

81 Sentencia Wolff/Comisión, apartado 30.

82 Sentencia Wolff/Comisión, apartado 37.

83 Sentencia Ziegler/Comisión, apartado 156.

84 Sentencia Wolff/Comisión, apartado 41.

85 Sentencia España/Consejo, apartado 94.

86 Sentencia Wolff/Comisión, apartado 28.

111. En octavo lugar, de una comparación entre, por un lado, la sentencia Wolff/Comisión, [87] en la que el Tribunal de Justicia declaró que no se había cumplido el requisito de imparcialidad y, por otro, la sentencia Comisión/RQ, [88] que versaba sobre la vulneración del derecho a ser oído, se desprende que una vulneración de los derechos establecidos en el artículo 41 de la Carta y que, en su conjunto, consagran el derecho a una buena administración, *puede tener aparentemente consecuencias diferentes en función del derecho vulnerado en el caso concreto*.

112. En efecto, en la sentencia Comisión/RQ, [89] el Tribunal de Justicia recordó que, según su reiterada jurisprudencia, «una vulneración del derecho de defensa, en particular del derecho a ser oído, solo genera la anulación de la decisión adoptada al término del procedimiento administrativo de que se trate si, de no haberse producido tal irregularidad, dicho procedimiento podía llevar a un resultado diferente». Ahora bien, ha de observarse que tal referencia a la jurisprudencia relativa a las consecuencias jurídicas de un vicio de procedimiento resultante de una vulneración del derecho de defensa no se recoge en ninguna parte de la sentencia Wolff/Comisión. En cambio, el Tribunal de Justicia sí expuso con detalle en dicha sentencia los motivos por los que consideraba que la participación de un experto determinado en el procedimiento de adopción de decisiones podría suscitar dudas legítimas en cuanto a la imparcialidad del Comité integrado en la EMA entre terceros observadores, concluyendo así que se había dado un incumplimiento del requisito de imparcialidad establecido en el artículo 41 de la Carta.

113. Se plantea, pues, la cuestión de si tal distinción entre los derechos en cuestión parece justificada desde el punto de vista jurídico. A mi juicio, esta cuestión merece una *respuesta matizada*, como explicaré a continuación.

114. Si bien una vulneración de los derechos garantizados por el artículo 41, apartado 2, de la Carta constituye ciertamente un vicio de procedimiento que puede hacer que una decisión administrativa adolezca de «ilegalidad», es necesario, no obstante, recordar que el Derecho procesal administrativo de la Unión y de sus Estados miembros prevé mecanismos de regularización para subsanarlo. [90] A título de ejemplo, el derecho a ser oído puede concederse al interesado en una fase ulterior del procedimiento, antes de que este llegue a su fin y de que se adopte una decisión definitiva. De igual modo, el Tribunal de Justicia ha declarado recientemente, en la sentencia Comisión/Di Bernardo, [91] que, si se observan determinados requisitos estrictos, es posible completar la motivación insuficiente de un acto administrativo, evitando así que se menoscaben los derechos del destinatario de dicho acto. [92]

115. Además, es preciso recordar que no todos los vicios de procedimiento pueden influir en el fondo de una decisión administrativa. Dicho con otras palabras, un error de la administración en la gestión del procedimiento puede resultar inocuo para los diferentes intereses en juego. En efecto, por razones, sobre todo, de *eficacia administrativa*, *seguridad jurídica* y *economía procesal*, puede eximirse a la administración de la sanción de «nulidad» que prevé generalmente

87 Sentencia Wolff/Comisión, apartado 39.

88 Sentencia Comisión/RQ, apartado 112.

89 Sentencia Comisión/RQ, apartado 105.

90 Véanse las sentencias de 15 de enero de 2013, Križan y otros (C-416/10, EU:C:2013:8), apartado 91, relativa a la regularización de vicios de procedimiento en el marco de un procedimiento de toma de decisiones en materia medioambiental; de 25 de octubre de 2011, Solvay/Comisión (C-109/10 P, EU:C:2011:686), apartado 56, en materia de subsanación de vicios de procedimiento en el marco de procedimientos de la Comisión en materia de prácticas colusorias, y de 16 de enero de 1992, Marichal-Margrève (C-334/90, EU:C:1992:15), apartado 25, en materia de Derecho procesal aduanero.

91 Sentencia de 11 de junio de 2020 (C-114/19 P, EU:C:2020:457).

92 Sentencia de 11 de junio de 2020, Comisión/Di Bernardo (C-114/19 P, EU:C:2020:457), apartados 51 a 60.

todo ordenamiento jurídico para los casos más graves de ilegalidad de una decisión administrativa. Según este modelo, la «ilegalidad formal» del acto jurídico mediante el cual se adopta esta decisión se acepta siempre que no menoscabe el «derecho material» del interesado. Dicho esto, me parece que el Tribunal de Justicia es consciente de todos estos aspectos y aplica el modelo que acabo de exponer en el ordenamiento jurídico de la Unión, en la medida en que exige, de conformidad con la jurisprudencia antes citada, que se examinen, en cada caso concreto, las consecuencias de una vulneración de los derechos de defensa, en particular del derecho a ser oído, antes de decidir sobre la suerte de la decisión administrativa en cuestión.

116. En cuanto atañe específicamente al incumplimiento del requisito de imparcialidad que constituye el objeto del presente asunto, considero que el enfoque que ha de seguirse dependerá *de la gravedad de cada caso particular*. A este respecto, quisiera llamar la atención sobre el hecho de que el concepto de «imparcialidad», tal como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, así como de diversos códigos de conducta utilizados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, no está definido del mismo modo. El Tribunal de Justicia parece apoyarse en un *concepto más bien general, abierto a su interpretación*, mientras que el Código de Buena Conducta Administrativa del Defensor del Pueblo Europeo prevé *casos específicos y particularmente graves*, tales como los conflictos de intereses por razones personales, familiares, políticas o económicas.[93] Englobar una diversidad de supuestos obliga a determinar en cada caso las circunstancias concretas que suscitan dudas sobre la imparcialidad de la administración.

117. Por un lado, es cierto que una falta de imparcialidad objetiva puede sacudir la confianza del administrado en la neutralidad de la administración. La sospecha de estar sujeto a un tratamiento arbitrario y, por consiguiente, injusto puede tener un efecto nefasto en la percepción de los administrados[94] y, en el caso de la función pública, en la actitud de los funcionarios y agentes en cuestión frente a la entidad para la que estos trabajan. En la medida en que los retos, tanto para el funcionamiento interno como para la imagen exterior de las instituciones, a los que se enfrentan los órganos y organismos de la Unión son considerables, es evidente que no es posible subsanar fácilmente un incumplimiento del requisito de imparcialidad objetiva.[95] Al contrario, me parece que tal supuesto puede comprometer la legalidad del procedimiento administrativo en su conjunto. Visto desde este punto de vista, se comprende mejor por qué el Tribunal de Justicia se abstuvo de examinar en la sentencia Wolff/Comisión[96] si la participación de un determinado experto había influido o no en la decisión adoptada, al limitarse a constatar que existía una duda legítima en cuanto a la imparcialidad objetiva que no podía disiparse.

93 De conformidad con el artículo 8 («imparcialidad e independencia») del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, elaborado por el Defensor del Pueblo Europeo y aprobado por el Parlamento mediante resolución durante su sesión plenaria de 6 de septiembre de 2001, la obligación de imparcialidad exige que el funcionario se abstenga de «toda acción arbitraria que afecte adversamente a los miembros del público, así como de cualquier trato preferente por cualesquiera motivos». Dicho Código exige que la conducta del funcionario no se guíe nunca por «intereses personales, familiares o nacionales, ni por presiones políticas». El funcionario tampoco deberá «participar en una decisión en la que él mismo, o un familiar cercano, tenga intereses económicos».

94 Batalli, M., y Fejzullahu, A.: «Principles of Good Administration under the European Code of Good Administration», *Pecs Journal of International and European Law*, 2018, n.º 1, p. 35. Los autores recuerdan que la inobservancia de los principios de «buena administración» puede entrañar una «mala administración», es decir, una situación caracterizada por unas instituciones estatales débiles e incapaces de promover el bienestar de los administrados. Todo ello puede conducir a un descontento general entre los ciudadanos.

95 Véase, a este respecto, Mouly, J.: «Du caractère substantiel des dispositions garantissant le principe d'impartialité dans la procédure disciplinaire», *Droit Social*, Dalloz, 2016, n.º 10, p. 869, donde el autor subraya la importancia de la exigencia de imparcialidad. El autor considera que determinadas normas de procedimiento disciplinario, particularmente importantes, constituyen garantías sustanciales cuyo incumplimiento debe acarrear la nulidad de pleno derecho de la sanción impuesta, sin que el trabajador esté obligado a demostrar que no pudo invocar su derecho de defensa.

96 Sentencia Wolff/Comisión, apartados 37 a 41.

118. Por otro lado, no es menos cierto que, en la medida en que la exigencia de «imparcialidad» pretende prohibir comportamientos diferentes, que van desde las *infracciones leves* hasta los *delitos*, las consecuencias jurídicas de una inobservancia de esta exigencia deben ser proporcionadas y tener debidamente en cuenta los intereses inherentes a todo ordenamiento jurídico. A los intereses del destinatario de un acto administrativo que adolece de ilegalidad como consecuencia de un vicio de procedimiento se les contraponen principios tales como los de eficacia administrativa, seguridad jurídica y economía procesal. Por tal motivo, no considero que toda duda legítima en cuanto al cumplimiento de la exigencia de imparcialidad objetiva pueda entrañar automáticamente la nulidad de un acto administrativo. Como ya he señalado en las presentes conclusiones,[97] tal consecuencia jurídica debería reservarse *a los casos más graves de ilegalidad*, en particular los que implican *un conflicto de intereses por razones personales, familiares, políticas o económicas*, así como a los *delitos*, como los relacionados con la *corrupción en la función pública*. En cambio, en cuanto atañe a otros supuestos, resultaría adecuado supeditar la posibilidad de solicitar la anulación del acto administrativo que adolece de un vicio procesal vinculado al incumplimiento de este requisito a la cuestión de si, a falta de tal irregularidad, el procedimiento habría podido llevar a un resultado diferente, tal como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/RQ antes citada.[98] En caso de respuesta negativa, debería excluirse tal posibilidad.

D. Examen del recurso de casación a la luz de la jurisprudencia

1. Consideraciones preliminares

119. Una vez expuestas las enseñanzas de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativas a la exigencia de imparcialidad, a continuación, procede aplicarlas al presente asunto en el marco del examen del recurso de casación.

120. En la medida en que el Parlamento invoca una desnaturalización de los elementos fácticos, es suficiente recordar que, de conformidad con el artículo 256 TFUE y del artículo 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el recurso de casación está limitado a las cuestiones de Derecho. Por consiguiente, el Tribunal General es el único competente para determinar y apreciar los hechos pertinentes y las pruebas que se le presentan. La apreciación de tales hechos y pruebas no constituye, por lo tanto, salvo en caso de desnaturalización, una cuestión de Derecho sometida, como tal, al control del Tribunal de Justicia en el recurso de casación. La desnaturalización debe deducirse manifiestamente de los documentos que obran en autos, sin que sea necesario efectuar una nueva apreciación de los hechos y de las pruebas.[99]

121. A este respecto, he de hacer constar que el Parlamento no demuestra en qué desnaturalizó el Tribunal General los hechos sobre cuya base este declaró, en el apartado 59 de la sentencia recurrida, que el Parlamento no ofreció garantías suficientes para excluir toda duda legítima en cuanto a la imparcialidad objetiva de los investigadores en cuestión. El Parlamento se limita más bien a alegar que los investigadores nombrados no tuvieron más que «un conocimiento superficial e incompleto del caso», lo que no bastaría para concluir que se dio una falta de imparcialidad objetiva. Ahora bien, de una lectura de la sentencia recurrida se desprende que el

97 Véase el punto 115 de las presentes conclusiones.

98 Véase el punto 112 de las presentes conclusiones.

99 Véanse las sentencias de 12 de enero de 2017, Timab Industries y CFPR/Comisión (C-411/15 P, EU:C:2017:11), apartado 89, y de 1 de octubre de 2020, CC/Parlamento (C-612/19 P, no publicada, EU:C:2020:776), apartado 51 y jurisprudencia citada.

Tribunal General examinó con detalle varios aspectos vinculados a la relación entre los investigadores, por un lado, y UZ, por otro, que permiten entrever la existencia de un conflicto interpersonal o, en cualquier caso, la posibilidad de una opinión negativa de los investigadores respecto a UZ en una fase previa al inicio de la investigación administrativa.

122. Estos supuestos se distinguen claramente del mencionado por el Parlamento, relativo a un simple «conocimiento previo» del asunto en cuestión en el marco del procedimiento administrativo. Se trata más bien del riesgo de opiniones preconcebidas que pudieran llegar a falsear la percepción de la realidad. Por consiguiente, me parece que, contrariamente a cuanto aduce el Parlamento, el Tribunal General consideró acertadamente que existen circunstancias que podían poner en cuestión la imparcialidad objetiva de los investigadores.

2. Aplicación del concepto de «imparcialidad» al procedimiento de investigación

123. En aras de la exhaustividad, conviene examinar a continuación si el Tribunal General consideró fundadamente que el Parlamento incumplió la obligación de imparcialidad objetiva que le incumbía debido a que dos investigadores, antes del comienzo de la investigación administrativa, tenían un conocimiento previo de los hechos del asunto, de suerte que podían tener una opinión negativa de UZ.

124. En primer lugar, ha de señalarse que el Tribunal General reconoció correctamente, en el apartado 38 de la sentencia recurrida, que el artículo 41 de la Carta ha de aplicarse en la fase de la investigación administrativa en un procedimiento disciplinario comprendido en el ámbito de la función pública. De igual modo, observo que el Tribunal General hizo acertadamente referencia al concepto de «imparcialidad», tal como ha sido reconocido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al declarar, en el apartado 39 de la sentencia recurrida, que la alegación, entre otras, basada en la falta de imparcialidad de los investigadores nombrados por el Parlamento debía examinarse a la luz de este concepto. Por consiguiente, ha de afirmarse que el Tribunal General aplicó al presente asunto algunas de las enseñanzas que conviene extraer de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. [100]

125. A continuación, el Tribunal General realizó una apreciación de los hechos y llegó a la conclusión de que el nombramiento de los investigadores podía suscitar dudas legítimas en cuanto a su imparcialidad objetiva.

a) Nombramiento del investigador de la parte «disciplinaria»

126. Más concretamente, el Tribunal General tuvo en cuenta el hecho de que uno de los investigadores encargados de la parte «disciplinaria» se había reunido con uno de los denunciantes en una fecha anterior al inicio de la investigación administrativa sobre UZ. Según el testimonio de este denunciante, se desplazó a Luxemburgo (Luxemburgo) para informarse sobre una posible investigación de la OLAF abierta contra él a raíz de que algunos compañeros le informaran de que el marido de UZ le había denunciado, a iniciativa de ella, ante dicho organismo, debido a presuntas irregularidades asociadas a un permiso parental, «como represalia», «porque el compañero en cuestión [había] saboteado su trabajo». Como señaló el Tribunal General en el apartado 48 de la sentencia recurrida, el Parlamento no negó la existencia de este encuentro, previo a la incoación de la investigación administrativa, entre uno de los

[100] Véanse los puntos 103 y 104 de las presentes conclusiones.

denunciantes y un futuro investigador. Sin embargo, el Parlamento alegó, en primer lugar, que este último no había comunicado durante dicho encuentro ninguna información sobre el asunto controvertido y, en segundo lugar, que nadie podía suponer que el futuro investigador debería ejercer tal función.

127. Considero que, sobre la base de la información disponible, cabe concluir que el Tribunal General optó acertadamente por no estimar la alegación del Parlamento. Con el fin de facilitar la comprensión de los motivos que condujeron a esta conclusión, ha de examinarse de forma más detallada el razonamiento desarrollado por el Tribunal General.

128. En primer lugar, el Tribunal General constató, en el apartado 49 de la sentencia recurrida, que no existía ninguna prueba del contenido de la conversación entre uno de los denunciantes y el futuro investigador. Por consiguiente, no podía probarse de forma satisfactoria el objeto de la conversación de las personas que participaron en esta reunión. La afirmación del Parlamento de que no se comunicó ninguna información sobre el asunto controvertido no podía, pues, probarse. A falta de pruebas fiables, la declaración en cuestión no podía ser más que un indicio que solo las personas implicadas podían confirmar. Ahora bien, me parece que tal declaración puede suscitar dudas sobre la actitud de dichas personas respecto a UZ, sobre todo si se ha documentado adecuadamente en una vista, como ha ocurrido en el presente asunto. Ello conduce a un aspecto central del asunto, que el Tribunal General examinó a continuación.

129. En segundo lugar, el Tribunal General recordó que la imparcialidad objetiva supone que la institución ofrezca garantías suficientes para descartar cualquier duda legítima. Como se ha señalado en las presentes conclusiones,[101] eso es precisamente lo que el Tribunal de Justicia ha exigido siempre en su jurisprudencia para evitar cualquier situación comprometedora. Consciente de esta exigencia, el Tribunal General señaló que tal declaración podría suscitar en UZ una duda legítima en cuanto a la imparcialidad del investigador, que habría podido verse influido por el carácter particularmente malintencionado de su presunto comportamiento, tal como se denunció ante él. En efecto, me parece que, con independencia de la veracidad de esta información, el funcionario en cuestión podía tener una impresión bastante desfavorable de UZ, incluso antes de ser llamado a ejercer la función de investigador. Por tanto, no cabe reprochar a UZ haber puesto en cuestión la imparcialidad del procedimiento con respecto al Parlamento, como el Tribunal General observó en el apartado 52 de la sentencia recurrida. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Tribunal General no estaba obligado a comprobar si el investigador tenía *efectivamente* prejuicios frente a UZ. Bastaba con la existencia de una *duda legítima* y con que esta no pudiera disiparse.[102] Como el Tribunal General señaló acertadamente, estas condiciones se cumplían en el presente asunto.

130. A este respecto, me parece que, habida cuenta de la situación antes descrita, el Tribunal General afirmó sin incurrir en error de Derecho, en el apartado 55 de la sentencia recurrida, que el Parlamento no debería haber nombrado a un investigador que se había reunido con uno de los denunciantes antes del inicio de la investigación. En la medida en que el Parlamento está obligado a ofrecer garantías suficientes para descartar toda duda legítima, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Tribunal General afirmó fundadamente, en el apartado 54 de la sentencia recurrida, que nada indicaba que al Parlamento le resultase difícil elegir, entre sus funcionarios, a una persona que no tuviera conocimiento previo de los hechos del presente asunto y evitar de este modo que UZ albergase una duda legítima. A la vista de las

101 Véase el punto 105 de las presentes conclusiones.

102 Véase el punto 108 de las presentes conclusiones.

consideraciones precedentes, estimo que el Tribunal General aplicó correctamente el concepto de «imparcialidad» en el presente asunto en cuanto atañe al nombramiento del investigador a cargo de la parte «disciplinaria».

b) El nombramiento del investigador de la parte relativa al «acoso»

131. En lo tocante a la presunta falta de imparcialidad del investigador de la parte relativa al «acoso», el Tribunal General señaló, en el apartado 57 de la sentencia recurrida, que, antes de ser nombrado investigador, este había presidido el Comité Consultivo sobre el Acoso y su Prevención en el Puesto de Trabajo, que concluyó, tras la solicitud de asistencia de los denunciantes, que la gestión de la unidad de la que era jefa UZ había de confiarse a otra persona. El Tribunal General dedujo de ello, habida cuenta de la conclusión del citado Comité Consultivo, que, cuando se le nombró investigador de la parte relativa al «acoso», este podía haberse formado ya una opinión negativa de UZ. Según el Tribunal General, este hecho también podía poner en entredicho la imparcialidad objetiva de los investigadores.

132. Por un lado, cabría sostener, como apunta el Parlamento, que la situación descrita en el punto anterior presenta una cierta similitud con el supuesto vinculado a un «conocimiento previo» de los hechos por quienes han de participar en la adopción de una decisión judicial o administrativa, circunstancia que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [103] no basta por sí sola para que tal decisión adolezca de un vicio de procedimiento que revista la forma de una falta de imparcialidad. Por otro lado, un examen más detallado revela que la situación en cuestión es en realidad muy diferente, dado que el funcionario llamado a desempeñar la función de investigador había participado anteriormente en la adopción de una decisión dirigida a sustituir a UZ como jefe de unidad, precisamente por razones de «acoso». Tal situación me parece particularmente delicada, habida cuenta de que ello supone una participación activa y en varias fases en un procedimiento administrativo que puede conducir a la imposición de una sanción disciplinaria. [104] En estas circunstancias, me parece casi imposible esperar un tratamiento por completo exento de prejuicios de los funcionarios participantes. [105]

133. Por tanto, contrariamente a cuanto alega el Parlamento, en el presente asunto no se está simplemente en presencia de un caso de «conocimiento previo» de los hechos, sino más bien de una «participación previa» en el procedimiento administrativo, que suscita dudas legítimas en cuanto a la actitud del funcionario frente a UZ. Por tanto, considero que el Tribunal General acertó al no abordar siquiera la posibilidad de una aplicación por analogía de la jurisprudencia antes mencionada en su razonamiento, y, en cambio, llegar a la conclusión, en el apartado 58 de la sentencia recurrida, de que el nombramiento del funcionario en cuestión podía poner en entredicho la imparcialidad objetiva del investigador debido a que no cabía descartar que este último pudiera ya tener una opinión negativa de UZ. Esta conclusión me parece coherente y, por tanto, inimpugnable en Derecho.

103 Véase el punto 106 de las presentes conclusiones.

104 Véase, a este respecto, Van Reenen, P.: «Impartiality in the EU Asylum Procedure», *European Journal of Migration and Law*, 2018, n.º 20, p. 345. El autor considera que el supuesto en el que un juez ha participado en varias ocasiones en la adopción de decisiones desfavorables para un individuo puede suscitar dudas legítimas en cuanto a su imparcialidad.

105 Conviene citar en este contexto la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de octubre de 1998, Castillo Algar c. España (CE:CEDH:1998:1028JUD002819495), que versaba sobre la imparcialidad de un tribunal militar, dos de cuyos miembros ya habían conocido, en otra Sala, del recurso interpuesto contra el auto de procesamiento dictado contra el imputado. Según este órgano jurisdiccional, existían elementos que inducían a pensar que los jueces habían hecho suyo el punto de vista previamente adoptado por el órgano jurisdiccional de la instancia anterior, según el cual existían «indicios suficientes que permitían concluir que se había cometido un delito militar». En consecuencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluyó que se había producido una vulneración del artículo 6, apartado 1, del CEDH.

134. Considero que, en las circunstancias del presente asunto, no cabe razonablemente reprochar al Tribunal General haber aplicado los criterios relativos al concepto de «imparcialidad» de manera excesivamente estricta. Por una parte, en la medida en que las instituciones están obligadas a ofrecer garantías suficientes para *descartar toda duda legítima* en cuanto a un eventual perjuicio en el marco de las investigaciones administrativas y, por otra parte, habida cuenta de que en el presente asunto se está en presencia de un procedimiento administrativo que puede dar lugar a una *sanción disciplinaria que entraña graves consecuencias* para el funcionario afectado en el plano profesional, me parece que es preciso adoptar un planteamiento prudente. En efecto, no ha de olvidarse que la aplicación de medidas adecuadas para tener en cuenta la exigencia de imparcialidad objetiva no es un fin en sí mismo, sino una forma de garantizar que el procedimiento administrativo se desarrolla en el *pleno respeto de los derechos de la persona afectada*. Además, dado que, como ya se ha recordado en las presentes conclusiones, la exigencia de imparcialidad objetiva está dirigida a *proteger tanto el funcionamiento interno como la imagen exterior de las instituciones, órganos y organismos de la Unión*,[106] sería en mi opinión erróneo suponer que las obligaciones derivadas de ello pueden tomarse a la ligera.

c) Conclusión preliminar relativa al nombramiento de los investigadores

135. El razonamiento expuesto en la sentencia recurrida muestra que el Tribunal General era consciente de los problemas y extrajo las consecuencias adecuadas al considerar que el Parlamento había incumplido las obligaciones derivadas de la exigencia de «imparcialidad», tal como la interpreta el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia. Contrariamente a cuanto afirma del Parlamento, nada permite deducir que el Tribunal General haya desnaturalizado o efectuado una apreciación incorrecta de los hechos. Por las razones antes expuestas, estimo que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho alguno al afirmar, en el apartado 59 de la sentencia recurrida, que, cuando se nombró a los investigadores antes mencionados, el Parlamento no ofreció garantías suficientes para excluir toda duda legítima.

3. Consecuencias jurídicas de un incumplimiento de la exigencia de «imparcialidad»

136. Dicho esto, ha de señalarse que, a continuación, el Tribunal General examinó, en los apartados 60 a 64 de la sentencia recurrida, si este incumplimiento de la exigencia de imparcialidad podría influir en la decisión de imponer una sanción disciplinaria a UZ. Invocando su propia jurisprudencia,[107] el Tribunal General declaró que, para que una irregularidad de procedimiento pueda justificar la anulación de un acto, es necesario que, de no haber existido tal irregularidad, el procedimiento hubiera podido dar lugar a un resultado diferente. Dicho de otro modo, el Tribunal General sugiere, en primer lugar, que no todos los vicios de procedimiento pueden viciar un acto administrativo de nulidad y, en segundo lugar, que un incumplimiento de la exigencia de imparcialidad no constituye una excepción a esta regla.

137. Como ya se ha explicado, la exigencia de imparcialidad está dirigida a prohibir comportamientos diversos, desde infracciones leves hasta delitos. Por tanto, las consecuencias jurídicas de un incumplimiento de esta exigencia deben ser proporcionadas y tener debidamente en cuenta los intereses inherentes a todo ordenamiento jurídico, tales como los de eficacia administrativa, seguridad jurídica y economía procesal, que pueden requerir el mantenimiento de un acto administrativo pese a su ilegalidad. De conformidad con el planteamiento

106 Véase el punto 104 de las presentes conclusiones.

107 Sentencia de 14 de febrero de 2017, Kerstens/Comisión (T-270/16 P, no publicada, EU:T:2017:74).

propuesto,[108] deberá examinarse antes de nada si se ha incumplido la obligación de imparcialidad mediante la comisión de actos de una gravedad tal que la sanción administrativa en cuestión merezca una sanción de nulidad. A este respecto, ha de observarse que, a falta de información más precisa, las circunstancias del presente asunto no ponen de manifiesto ni la existencia de un delito por los investigadores ni la de un conflicto de intereses por razones personales, familiares, políticas o económicas. Por tanto, me parece que debe descartarse la opción de declarar la nulidad *ab initio* de la decisión controvertida.

138. La fase siguiente del análisis consiste, de conformidad con el planteamiento propuesto, en comprobar si este incumplimiento de la exigencia de imparcialidad puede influir en la decisión de imponer una sanción disciplinaria a UZ. En cuanto atañe a esta cuestión, ha de observarse que, en el apartado 64 de la sentencia recurrida, el Tribunal General concluyó que «no puede excluirse que, si la investigación administrativa se hubiese desarrollado minuciosa e imparcialmente, dicha investigación habría podido conllevar una *apreciación inicial de los hechos diferente* y, por tanto, conllevar *consecuencias diferentes*». Esta conclusión se basa en la idea de que la investigación administrativa condiciona el ejercicio por la AFPN de su facultad de apreciación del curso que deba darse a la misma y que tal curso pueda desembocar, en última instancia, en la imposición de una sanción disciplinaria.

139. Como explicó acertadamente el Tribunal General en el apartado 63 de la sentencia recurrida, sobre la base de esta investigación y de la audiencia del agente afectado, la AFPN aprecia, en primer lugar, si procede o no iniciar un procedimiento disciplinario; en segundo lugar, si dicho procedimiento debe, en su caso, desarrollarse o no ante el Consejo de Disciplina y, en tercer lugar, cuando el procedimiento se inicia ante el Consejo de Disciplina, los hechos que debe examinar dicho Consejo. Dicho con otras palabras, una base fáctica errónea, establecida en el marco de una investigación administrativa que adolezca de varias irregularidades procesales, puede tener consecuencias graves para el funcionario afectado. Más concretamente, tal circunstancia puede dar lugar a decisiones erróneas y, por tanto, viciadas de ilegalidad tanto de la AFPN como de las entidades que intervienen en el procedimiento disciplinario. Este razonamiento me parece lógico e inimpugnable en Derecho.

140. Dicho esto, ha de observarse en este contexto que la conclusión formulada por el Tribunal General en el apartado 64 de la sentencia recurrida refleja en esencia la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tal como se desprende de la sentencia Comisión/RQ antes citada.[109] En efecto, el Tribunal General aplicó criterios similares al afirmar que no cabía excluir que el incumplimiento de la exigencia de imparcialidad hubiera tenido una influencia en la apreciación inicial de los hechos. Al actuar así, el Tribunal General reconoció indirectamente la posibilidad de que la decisión controvertida habría podido tener un contenido distinto si se hubiera cumplido la exigencia de imparcialidad.

141. Por las razones expuestas anteriormente, considero que el Tribunal General no incurrió en ningún error de Derecho en cuanto al resultado de su análisis. El Tribunal General interpretó y aplicó correctamente en el presente asunto el concepto de «imparcialidad», tal como se reconoce en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. De ello se deduce que el Tribunal General concluyó fundadamente que la decisión controvertida adolecía de un vicio de procedimiento *importante* y que procedía anularla. Por consiguiente, considero que la primera parte del primer motivo del recurso de casación principal debe desestimarse por infundado.

108 Véase el punto 118 de las presentes conclusiones.

109 Véase el punto 118 de las presentes conclusiones.

VII. Conclusión

142. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que declare infundada la primera parte del primer motivo del recurso de casación principal.