SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Pleno)
de 23 de marzo de 2004 *

En el asunto C-234/02 P,

Defensor del Pueblo Europeo, representado por el Sr. J. Sant'Anna, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

apoyado por

Parlamento Europeo, representado por los Sres. H. Krück y C. Karamarcos, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto contra la sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Tercera) el 10 de abril de 2002, Lamberts/Defensor del Pueblo (T-209/00, Rec. p. II-2203), por el que se solicita que se anule parcialmente dicha sentencia,

* Lengua de procedimiento: francés.

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

Frank Lamberts, representado por M[e] E. Boigelot, avocat, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante en primera instancia que ha formulado adhesión a la casación,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Pleno),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, y los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, C. Gulmann (Ponente), J.N. Cunha Rodrigues y A. Rosas, Presidentes de Sala, los Sres. J.-P. Puissochet y R. Schintgen, las Sras. F. Macken y N. Colneric, y el Sr. S. von Bahr, Jueces;

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;
Secretaria: Sra. M. Múgica Arzamendi, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 13 de mayo de 2003;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de julio de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 24 de junio de 2002, el Defensor del Pueblo Europeo (en lo sucesivo, «Defensor del Pueblo») interpuso, en virtud del artículo 49 del Estatuto del Tribunal de Justicia, un recurso de casación contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de abril de 2002, Lamberts/Defensor del Pueblo (T-209/00, Rec. p. II-2203; en lo sucesivo, «sentencia recurrida») por la que el Tribunal de Primera Instancia declaró la admisibilidad de un recurso de indemnización basado en una supuesta tramitación incorrecta de una reclamación por el Defensor del Pueblo.

Marco jurídico

2 El artículo 195 CE, apartados 1, 2 y 3, prevé:

«1. El Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

En el desempeño de su misión, el Defensor del Pueblo llevará a cabo las investigaciones que considere justificadas, bien por iniciativa propia, bien sobre la base de las reclamaciones recibidas directamente o a través de un miembro del Parlamento Europeo, salvo que los hechos alegados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional. Cuando el Defensor del Pueblo haya comprobado un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la institución interesada, que dispondrá de un plazo de tres meses para exponer su posición al Defensor del Pueblo. Éste remitirá a continuación un informe al Parlamento Europeo y a la institución interesada. La persona de quien emane la reclamación será informada del resultado de estas investigaciones.

El Defensor del Pueblo presentará cada año al Parlamento Europeo un informe sobre el resultado de sus investigaciones.

2. [...]

A petición del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia podrá destituir al Defensor del Pueblo si éste dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido una falta grave.

3. El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones con total independencia. En el ejercicio de tales funciones no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún organismo. [...]»

3 El 9 de marzo de 1994, el Parlamento aprobó la Decisión 94/262/CECA, CE, Euratom, sobre el estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones (DO L 113, p. 15). Con arreglo al

artículo 14 de esta Decisión, el 16 de octubre de 1997, el Defensor del Pueblo adoptó unas normas de ejecución que entraron en vigor el 1 de enero de 1998 (en lo sucesivo, «normas de ejecución»). Así, el procedimiento de examen de una reclamación dirigida al Defensor del Pueblo está regulado por el artículo 195 CE, apartado 1, la Decisión 94/262 y dichas normas de ejecución.

4 Del conjunto de los artículos 2, apartados 4, 7 y 8, de la Decisión 94/262 y 3 y 4, apartados 1 y 2, de las normas de ejecución se desprende que, si se presenta ante el Defensor del Pueblo una reclamación relativa a un caso de mala administración en la actuación de las instituciones y órganos comunitarios, aquél ha de abrir una investigación al respecto salvo que, por una de las razones indicadas en tales normas, deba rechazarse la reclamación por ser inadmisible, en especial si el Defensor del Pueblo no halla elementos suficientes para justificar la apertura de una investigación.

5 De conformidad con el artículo 2, apartado 5, de la Decisión 94/262, «el Defensor del Pueblo podrá aconsejar a la persona de la que proceda la reclamación que se dirija a otra autoridad». Además, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 6 de la Decisión 94/262, las reclamaciones presentadas al Defensor del Pueblo no interrumpen los plazos de recurso fijados en los procedimientos judiciales o administrativos.

6 Según los artículos 195 CE, apartado 1, párrafo segundo y 3, apartado 1, de la Decisión 94/262, el Defensor del Pueblo llevará a cabo las investigaciones que considere necesarias para aclarar todo posible caso de mala administración, bien por iniciativa propia, bien sobre la base de las reclamaciones recibidas.

7 Con arreglo al artículo 3, apartado 1, de la Decisión 94/262, el Defensor del Pueblo debe informar a la institución u órgano objeto de la reclamación o de una investigación, pudiendo dicha institución u órgano «comunicarle cualquier observación útil».

8 Tras examinar el dictamen de dicha institución u órgano y las posibles observaciones formuladas por el ciudadano afectado, el Defensor del Pueblo puede decidir, o bien archivar el asunto mediante decisión motivada, o bien proseguir su investigación. Ha de informar de ello al ciudadano afectado y a la institución u órgano afectado, con arreglo al artículo 4, apartado 5, de las normas de ejecución.

9 Si el Defensor del Pueblo constata un caso de mala administración en la acción de una institución u órgano comunitario, debe buscar, «en la medida de lo posible [...] con la institución u órgano afectado una solución que permita eliminar [tal caso] y satisfacer la reclamación del demandante», conforme a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 5, de la Decisión 94/262.

10 A este respecto, el artículo 6 de las normas de ejecución, que lleva por título «soluciones amistosas», establece en su apartado 1 que el Defensor del Pueblo «cooperará en la medida de lo posible con la institución afectada para encontrar una solución amistosa que suprima el caso de mala administración y dé satisfacción al ciudadano». Si el Defensor del Pueblo estima que dicha cooperación ha tenido éxito, archiva el asunto mediante decisión motivada e informa de su decisión al ciudadano y a la institución afectados. Por el contrario, en virtud del apartado 3 de esta misma norma, si «estima que no es posible una solución amistosa, o que la búsqueda de una solución amistosa no ha tenido éxito, o bien archivará el asunto mediante decisión motivada, que podrá contener un comentario crítico, o bien elaborará un informe con proyectos de recomendación».

11 Por lo que respecta a la posibilidad de formular un «comentario crítico» en el sentido de esta última norma, el artículo 7, apartado 1, de las normas de ejecución establece que el Defensor del Pueblo ha de formular un comentario crítico si considera, en particular, que «ha dejado de ser posible que la institución afectada suprima el caso de mala administración» y «el caso de mala administración no ha tenido consecuencias generales».

Hechos que originaron el litigio

12 De los apartados 16 a 36 de la sentencia recurrida resulta que los hechos que originaron el litigio son fundamentalmente los siguientes.

13 El Sr. Lamberts participó en un concurso interno organizado por la Comisión para el nombramiento definitivo de agentes temporales de la categoría A. No superó la prueba oral y lo atribuye al hecho de que, durante esta prueba, se encontraba bajo la influencia de medicamentos que pueden producir fatiga y disminuir la capacidad de concentración. Le recetaron este tratamiento a raíz de un accidente sufrido unas semanas antes de la prueba oral. El Sr. Lamberts subraya que no solicitó el aplazamiento de la prueba oral debido a una cláusula de la convocatoria de dicha prueba. Según esta cláusula, «la organización de la pruebas no [permitía] modificar el horario indicado».

14 Tras haber solicitado en vano a las instancias de la Comisión que se reconsiderase su caso, presentó una reclamación ante el Defensor del Pueblo.

15 El 21 de octubre de 1999, tras examinar esta reclamación, el Defensor del Pueblo envió al Sr. Lamberts su decisión respecto a ella. En dicha decisión señala que, según su investigación, en la práctica, la Comisión está dispuesta a tomar en consideración circunstancias excepcionales que impidan a un candidato presentarse a las pruebas orales en la fecha indicada en la convocatoria. Añade que, en interés de una buena administración, la Comisión debería incluir en el escrito de convocatoria de la prueba oral una cláusula para informar a los candidatos de esta posibilidad.

16 En cualquier caso, y por lo que respecta al hecho de que, en el presente caso, la institución no permitió al Sr. Lamberts presentarse por segunda vez a la prueba oral, el Defensor del Pueblo señaló, en concreto, en los puntos 2.2 y 2.3 de su decisión, que un concurso «debe organizarse respetando plenamente el principio de igualdad de trato de los candidatos. La violación de este principio puede dar lugar a la anulación del concurso, lo que puede originar elevados costes económicos y administrativos para la institución. Del informe de la Comisión se desprende que esta última consideraba que no podía permitir a un candidato presentarse por segunda vez a un examen oral. El Defensor del Pueblo subraya que en este caso no hay ningún elemento que permita pensar que la decisión de la Comisión de no permitir que el candidato vuelva a presentarse al examen oral haya sido adoptada incumpliendo alguna regla o principio que vincule a la Comisión». Por estos motivos, el Defensor del Pueblo consideró que, en el caso de autos, «no [había] habido mala administración».

17 Por último, el Defensor del Pueblo hizo un comentario crítico respecto a la práctica administrativa de la Comisión en general. En ese comentario repetía su opinión de que, en interés de una buena administración, la Comisión debería incluir en el futuro, con carácter general, en los escritos de convocatoria a la prueba oral, una cláusula específica para informar a los candidatos de que en circunstancias excepcionales era posible modificar la fecha indicada. No obstante, por lo que respecta a la reclamación presentada por el Sr. Lamberts, el Defensor del Pueblo concluyó que, dado que «este extremo del caso [hacía] referencia a procedimientos relativos a hechos específicos que tuvieron lugar en el pasado, no [procedía] buscar una solución amistosa». Por ello, el Defensor del Pueblo decidió archivar el asunto.

El procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia y la sentencia recurrida

18 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 9 de agosto de 2000, el Sr. Lamberts interpuso un recurso contra el Defensor del Pueblo y el Parlamento Europeo, solicitando la indemnización de los daños materiales y morales presuntamente sufridos por el demandante como consecuencia de la tramitación de su reclamación por el Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo y el Parlamento solicitaron que se declarase la inadmisibilidad del recurso.

19 Mediante auto de 22 de febrero de 2001, el Tribunal de Primera Instancia declaró inadmisible el recurso en la medida en que se dirigía contra el Parlamento (Lamberts/Defensor del Pueblo y Parlamento, T-209/00, Rec. p. II-765). Mediante auto de la misma fecha, decidió unir la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Defensor del Pueblo al examen del fondo del asunto. Este último solicitó con carácter subsidiario que se desestimara el recurso por infundado.

20 En la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia analizó en primer lugar la admisibilidad del recurso contra el Defensor del Pueblo. En los apartados 48 a 52 de dicha sentencia, se refirió a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia conforme a la cual, con arreglo a los artículos 235 CE y 288 CE, es posible interponer un recurso contra cualquier órgano comunitario con objeto de exigir su responsabilidad extracontractual y reparar el perjuicio causado por dicho órgano en el ejercicio de sus competencias. Llegó a la conclusión de que era competente para conocer de los recursos de indemnización dirigidos contra el Defensor del Pueblo.

21 A continuación, en el apartado 57 de su sentencia, el Tribunal de Primera Instancia declaró que:

«[...] la Decisión 94/262 confiere al Defensor del Pueblo no sólo la misión de identificar e intentar eliminar los casos de mala administración en nombre del interés general, sino también la de tratar de hallar, en la medida de lo posible, una solución conforme al interés particular del ciudadano afectado. Es verdad que el Defensor del Pueblo dispone, como él mismo señala, de un margen de apreciación muy amplio por lo que respecta al fundamento de las reclamaciones y al curso que conviene darles y que no tiene ninguna obligación de resultado en este ámbito. Aun cuando el control que el juez comunitario realiza es, por tanto, limitado en este sentido, no es menos cierto que no puede excluirse la posibilidad de que, en circunstancias ciertamente excepcionales, un ciudadano pueda demostrar que el Defensor del Pueblo ha cometido un error manifiesto en el ejercicio de sus funciones capaz de causar un perjuicio al ciudadano afectado.»

22 En los apartados 58 y 59, el Tribunal de Primera Instancia estimó que:

«58 [...] no puede aceptarse la argumentación del Defensor del Pueblo relativa al carácter no vinculante de los actos que puede adoptar como resultado de sus investigaciones. En efecto, debe recordarse que el recurso de indemnización fue establecido por el Tratado como una vía de recurso autónoma, con una función determinada en el marco del sistema de recursos y supeditada a unos requisitos de ejercicio concebidos en función de su objeto específico [...]. Mientras que los recursos de anulación y por omisión persiguen declarar la ilegalidad o la falta de adopción de un acto jurídicamente vinculante, el recurso de indemnización tiene por objeto la solicitud de reparación de un perjuicio causado por un acto, sea o no vinculante jurídicamente, o de un comportamiento imputable a una institución o a un órgano comunitario [...].

59 En el presente caso, el Sr. Lamberts acusa al Defensor del Pueblo de haber actuado de forma culposa en la tramitación de su reclamación. Pues bien, no puede excluirse la posibilidad de que dicho comportamiento menoscabe el derecho, reconocido a los ciudadanos por el Tratado y la Decisión 94/262, a que el Defensor del Pueblo busque una solución extrajudicial a un caso de mala administración que les afecte y que les pueda causar algún perjuicio.»

23 El Tribunal de Primera Instancia desestimó el recurso por infundado, dado que el Sr. Lamberts no había demostrado que el Defensor del Pueblo hubiera incurrido en un comportamiento lesivo en la tramitación de su reclamación.

24 Por lo que se refiere a los motivos pertinentes en el marco del presente recurso de casación, de la sentencia recurrida resulta lo siguiente.

25 En primer lugar, el Sr. Lamberts había reprochado al Defensor del Pueblo que no le hubiera indicado la posibilidad de interponer un recurso de anulación contra la decisión de la Comisión ante el Tribunal de Primera Instancia. Pues bien, este último declaró que se suponía que un agente de las Comunidades conocía el procedimiento de recurso ante el Tribunal de Primera Instancia. El Defensor del Pueblo puede aconsejar a los ciudadanos a este respecto, pero no existe ninguna disposición comunitaria que le obligue a hacerlo.

26 En segundo lugar, el Sr. Lamberts acusó al Defensor del Pueblo de falta de imparcialidad y objetividad en la tramitación de su reclamación en la medida en que tuvo en consideración el informe de la Comisión cuando dicho informe, redactado en inglés, lengua en la que el Sr. Lamberts había presentado su reclamación, fue remitido después del plazo señalado por el Defensor del Pueblo. Además, esta versión del informe no coincide con la versión francesa que se remitió inicialmente. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia señaló que el plazo fijado por el Defensor del Pueblo a la institución para presentar su informe no era un plazo preclusivo y que las versiones lingüísticas no diferían en los elementos pertinentes para el examen por el Defensor del Pueblo de la reclamación que le había sido planteada.

27 En tercer lugar, el Sr. Lamberts sostuvo que el Defensor del Pueblo estaba sujeto a una obligación de medios, para intentar llegar a una solución amistosa satisfactoria para el ciudadano. El Tribunal de Primera Instancia recordó que el Defensor del Pueblo disponía de un margen de apreciación muy amplio para ello. Por consiguiente, la responsabilidad extracontractual del Defensor del Pueblo sólo podía generarse si se producía un incumplimiento flagrante y manifiesto de las obligaciones que le incumben en este ámbito. El Tribunal de Primera Instancia añadió que, en principio, el Defensor del Pueblo no podía limitarse a transmitir los informes de la institución al ciudadano afectado. Pues bien, en el caso de autos, el Defensor del Pueblo examinó la fundamentación del punto de vista defendido por la Comisión y pudo concluir en su decisión, sin lugar a error, que no era posible alcanzar una solución amistosa satisfactoria para el demandante.

Pretensiones de las partes ante el Tribunal de Justicia

28 Mediante su recurso de casación, el Defensor del Pueblo solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la sentencia recurrida en la medida en que declara la admisibilidad del recurso de indemnización.

— Declare la inadmisibilidad de dicho recurso.

29 El Sr. Lamberts presentó escrito de contestación en la Secretaría del Tribunal de Justicia. En él solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso de casación.

— Anule la sentencia recurrida por lo que se refiere al fondo de las pretensiones formuladas en primera instancia y, en consecuencia:

— Con carácter principal:

— Condene al Defensor del Pueblo a pagarle la cantidad de 2.468.787 euros en concepto de indemnización del perjuicio material y la cantidad de 124.000 euros en concepto de indemnización del

perjuicio moral, más los intereses judiciales devengados hasta que se efectúe el pago íntegro.

— Condene en costas al Defensor del Pueblo.

— Con carácter subsidiario:

— Condene al Defensor del Pueblo a pagarle la cantidad de 1.234.394 euros en concepto de indemnización del perjuicio material y la cantidad de 124.000 euros en concepto de indemnización del perjuicio moral, más los intereses judiciales devengados hasta que se efectúe el pago íntegro.

— Condene en costas al Defensor del Pueblo.

30 El Parlamento solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones del Defensor del Pueblo.

Sobre el recurso de casación principal

31 El artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia establece que podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, en particular, contra las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia que pongan fin a un incidente procesal relativo a una excepción de incompetencia o de inadmisibilidad, y que dicho recurso podrá interponerse por cualquiera de las partes cuyas pretensiones hayan sido total o parcialmente desestimadas.

32 En la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia desestimó la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Defensor del Pueblo contra el recurso del Sr. Lamberts y, seguidamente, desestimó dicho recurso por infundado.

33 Dado que las pretensiones del Defensor del Pueblo fueron parcialmente desestimadas, su recurso de casación contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia es admisible en tanto dicha sentencia desestima su excepción de inadmisibilidad (véanse las sentencias de 21 de enero de 1999, Francia/Comafrica, C-73/97 P, Rec. p. I-185, y de 26 de febrero de 2002, Boehringer, C-23/00 P, Rec. p. I-1873, apartado 50).

34 Es preciso señalar a continuación que el Defensor del Pueblo no cuestiona la afirmación del Tribunal de Primera Instancia de que, en virtud de los artículos 235 CE y 288 CE, segundo párrafo, es competente para conocer de los recursos de indemnización presentados contra el Defensor del Pueblo, como órgano de la Comunidad.

35 En efecto, el Defensor del Pueblo reconoce que, en principio, los ciudadanos pueden interponer un recurso de indemnización para la reparación de los perjuicios que les haya causado su posible comportamiento lesivo, consistente en actos al margen de los procedimientos de investigación que estimen que fueron realizados incumpliendo los deberes impuestos al Defensor del Pueblo por el Tratado y por su Estatuto y que menoscabaron los derechos subjetivos de los ciudadanos, como el derecho a que se mantenga la confidencialidad de ciertas informaciones.

36 En cambio, el Defensor del Pueblo considera que la interposición de un recurso de indemnización contra él, en las circunstancias del presente caso, en que mediante dicho recurso se solicita que se controle la regularidad del procedimiento de investigación que ha llevado a cabo, así como la de su decisión de poner fin al procedimiento, es contraria al Derecho comunitario. Sostiene que al obrar de este modo, el Tribunal de Primera Instancia sobrepasó los límites impuestos al control judicial de su actividad.

37 En apoyo de su recurso de casación, el Defensor del Pueblo invoca un único motivo basado, por una parte, en la infracción del Derecho comunitario por el Tribunal de Primera Instancia, concretamente del artículo 195 CE y de la Decisión 94/262, y, por otra, en la inobservancia o la interpretación errónea por el Tribunal de Primera Instancia de su propia jurisprudencia y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

38 Este motivo se divide en tres partes.

Sobre la primera parte del motivo

Alegaciones de las partes

39 Mediante la primera parte de este motivo, el Defensor del Pueblo, apoyado por el Parlamento, reprocha al Tribunal de Primera Instancia haber llevado a cabo un control judicial de la regularidad del procedimiento de investigación y de la decisión de poner fin al procedimiento, cuando, en virtud de las disposiciones que regulan el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo y su responsabilidad, el control corresponde al Parlamento.

40 A este respecto, el Defensor del Pueblo se basa en los artículos 195 CE y 3, apartados 7 y 8, de la Decisión 94/262, según los cuales el Defensor del Pueblo debe presentar al Parlamento informes especiales y un informe anual sobre su actividad. Señala fundamentalmente que estos informes son examinados por el Parlamento y son objeto de deliberación. Subraya que la investigación llevada a cabo sobre la reclamación del Sr. Lamberts se mencionaba en el informe anual de 1999, que se presentó al Parlamento en abril de 2000. Después de haberlo examinado, el Parlamento elaboró su propio informe, aprobado en julio de 2000. El Defensor del Pueblo sostiene que al aceptar entrar en el fondo del asunto, en que el Sr. Lamberts se oponía a la forma en que el Defensor del Pueblo había tramitado su reclamación y a las conclusiones a las que había llegado, el Tribunal

de Primera Instancia efectuó erróneamente un control de la legalidad del procedimiento de investigación seguido por el Defensor del Pueblo y de sus conclusiones, que se solapó con el control que incumbe al Parlamento en virtud del Tratado CE y que ya había sido realizado.

41 Además, el Defensor del Pueblo sostiene que los artículos 195 CE, apartado 2, y 8 de la Decisión 94/262 prevén un procedimiento concreto para el supuesto de que el Defensor del Pueblo incurra en falta grave o en varias faltas que hagan dudar de su capacidad para cumplir sus funciones. En este supuesto, a petición del Parlamento, el Tribunal de Justicia puede destituir al Defensor del Pueblo. Alega que si el Sr. Lamberts consideraba que el Defensor del Pueblo no había tramitado su reclamación correctamente, debería haberse dirigido al Parlamento y no al Tribunal de Primera Instancia en el marco de un recurso de indemnización.

42 El Defensor del Pueblo y el Parlamento añaden que las interpretaciones en que se basó el Tribunal de Primera Instancia para declarar admisible un recurso que tiene por objeto la reparación de un perjuicio causado por el Defensor del Pueblo pueden alterar el equilibrio institucional y poner en entredicho su independencia, prevista en el artículo 195 CE, apartado 3.

Apreciación del Tribunal de Justicia

43 Es preciso señalar que el Tribunal de Primera Instancia no ha cometido un error de Derecho al considerar que la facultad de control de que dispone el Parlamento sobre el Defensor del Pueblo no excluye un control judicial de sus actividades.

44 En efecto, por una parte no puede considerarse que la obligación del Defensor del Pueblo de presentar un informe al Parlamento constituya un control del Parlamento sobre el correcto ejercicio de sus funciones en la tramitación de las reclamaciones de los ciudadanos.

45 Por otra parte, el procedimiento de destitución del Defensor del Pueblo tiene por objeto la apreciación de su actividad globalmente considerada y no el control por el Parlamento del cumplimiento de sus funciones al tramitar la reclamación de un ciudadano.

46 En cualquier caso, las competencias de las que dispone el Parlamento respecto al Defensor del Pueblo no se asemejan a la facultad de control judicial.

47 En consecuencia, el control judicial de la actividad del Defensor del Pueblo no se solapa con el control que ejerce el Parlamento.

48 En cuanto al riesgo que se alega de que el control judicial de la actividad del Defensor del Pueblo desvirtuaría su independencia, el reconocimiento de una responsabilidad por los perjuicios causados por la actividad del Defensor del Pueblo no afecta a la responsabilidad personal de éste sino a la responsabilidad de la Comunidad. Pues bien, no parece que la posibilidad de que, siempre que se cumplan determinados requisitos, se genere la responsabilidad de la Comunidad a causa de un comportamiento del Defensor del Pueblo en el ejercicio de sus funciones que sea contrario al Derecho comunitario, pueda poner en entredicho la independencia del Defensor del Pueblo.

49 Según reiterada jurisprudencia en materia de responsabilidad de la Comunidad por daños causados a los particulares por una infracción del Derecho comunitario imputable a una institución u órgano comunitario, se reconoce un derecho a indemnización cuando concurren tres requisitos, a saber, que la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al autor del acto y el daño sufrido por las víctimas (véase la sentencia de 10 de julio de 2003, Comisión/Fresh Marine Company, C-472/00 P, Rec. p. I-0000, apartado 25, y la jurisprudencia allí mencionada). Por lo que se refiere al segundo requisito, en circunstancias

como las del caso de autos, el criterio decisivo para considerar que una violación del Derecho comunitario es suficientemente caracterizada es la inobservancia manifiesta y grave, por parte de la institución u órgano comunitario de que se trate, de los límites impuestos a su facultad de apreciación (sentencia Comisión/ Fresh Marine Company, antes citada, apartado 26).

50 Así, para determinar si se produjo una violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario que pueda generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad a causa del comportamiento del Defensor del Pueblo, hay que tener en cuenta la singularidad de su cometido. En este contexto, es preciso recordar que el Defensor del Pueblo ésta sujeto únicamente a una obligación de medios y que dispone de un amplio margen de apreciación.

51 Por tanto, en contra de lo que han sostenido el Defensor del Pueblo y el Parlamento, el control que ejerce este último sobre el primero no excluye un control judicial, que debe ejercerse tomando en consideración la singularidad del cometido del Defensor del Pueblo.

52 En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia no infringió las disposiciones del Derecho comunitario que regulan el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo y el control sobre éste al declarar que, en principio, un recurso de indemnización basado en la responsabilidad extracontractual de la Comunidad por la supuesta tramitación incorrecta de una reclamación por el Defensor del Pueblo es admisible. Por tanto, tras reconocer que el Defensor del Pueblo dispone de un margen de apreciación muy amplio por lo que respecta al fundamento de las reclamaciones y al curso que conviene darles y que no tiene ninguna obligación de resultado en este ámbito, el Tribunal de Primera Instancia declaró acertadamente en el apartado 57 de la sentencia recurrida que, aunque el control del juez comunitario debe ser, por tanto, limitado, no es menos cierto que no puede excluirse la posibilidad de que, en circunstancias ciertamente excepcionales, un ciudadano pueda demostrar que el Defensor del Pueblo ha cometido una violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario en el ejercicio de sus funciones que puede causar un perjuicio al ciudadano afectado.

53 Por consiguiente, la primera parte del motivo es infundada.

Sobre la segunda parte del segundo motivo

Alegaciones de las partes

54 Mediante la segunda parte del motivo, el Defensor del Pueblo, apoyado por el Parlamento, reprocha al Tribunal de Primera Instancia haber incurrido en un error de Derecho al declarar la admisibilidad de un recurso de indemnización que en realidad trata de cuestionar la regularidad del procedimiento de investigación y de la decisión de poner fin al procedimiento cuando, en virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia y del Tribunal de Justicia, los recursos previstos por el Tratado con esta finalidad son inadmisibles, por lo que respecta al Defensor del Pueblo.

55 Este último sostiene, fundamentalmente, que las investigaciones que lleva a cabo y las conclusiones a las que llega, a pesar de denominarse «decisiones», no tienen ningún efecto jurídico directo sobre la situación de los ciudadanos ni efecto jurídico vinculante alguno para la institución afectada. En consecuencia, estima que, aunque sus investigaciones adolecieran de vicios de forma y sus conclusiones de errores de Derecho, en ningún caso dichas investigaciones o conclusiones podrían haber causado daños a quienes presentaron una reclamación ante él tras sufrir un perjuicio a causa de una mala administración imputable a una institución comunitaria y no al Defensor del Pueblo.

56 Además, el Defensor del Pueblo reprocha al Tribuna de Primera Instancia haber procedido a un examen pormenorizado de su investigación y de sus conclusiones en los apartados 64 a 85 de la sentencia recurrida, como hubiera hecho en el marco de un recurso de anulación, efectuando así un auténtico control de legalidad sobre todo el procedimiento de investigación y sus conclusiones.

57 Alega que, al actuar de este modo, el Tribunal de Primera Instancia no tuvo en cuenta la diferencia entre los recursos de indemnización, por un lado, y los recursos de anulación y por omisión, por otro, y que no se atuvo a su propia jurisprudencia ni a la del Tribunal de Justicia, de las que, a su juicio, resulta que las investigaciones y decisiones del Defensor del Pueblo no pueden ser objeto de control judicial a través de estos dos tipos de recurso.

58 El Defensor del Pueblo censura al Tribunal de Primera Instancia por haber hecho posible dicho control judicial a pesar de ello, al amparo de un recurso de indemnización, abriendo así la puerta a la interposición de numerosos recursos de anulación, o incluso por omisión, contra el Defensor del Pueblo al amparo de supuestos recursos de indemnización. Estima que el Tribunal de Primera Instancia no tomó en consideración que, en realidad, el recurso de indemnización contra el Defensor del Pueblo constituía una alteración por el Sr. Lamberts de recursos como el recurso de anulación y el recurso por omisión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

59 El recurso por responsabilidad es un recurso autónomo, con una función determinada en el marco del sistema de recursos y supeditado a requisitos de ejercicio concebidos en función de su objeto específico (sentencia de 28 de abril de 1971, Lütticke/Comisión, 4/69, Rec. p. 325, apartado 6, y auto de 6 de junio de 1993, Van Parijs y otros/Consejo y Comisión, C-257/93, Rec. p. I-3335, apartado 14). Mientras que los recursos de anulación y por omisión persiguen declarar la ilegalidad o la falta de adopción de un acto jurídicamente vinculante, el recurso por responsabilidad tiene por objeto la solicitud de reparación de un perjuicio causado por un acto o un comportamiento ilícito imputable a una institución o a un órgano comunitario (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1985, CMC/Comisión, 118/83, Rec. p. 2325, apartados 29 a 31; de 27 de marzo de 1990, Grifoni, C-308/87, Rec. p. I-1203, y de 15 de septiembre de 1994, KYDEP/Consejo y Comisión, C-146/91, Rec. p. I-4199).

60 Como se recuerda en el apartado 49 de la presente sentencia, uno de los requisitos del derecho a indemnización es la existencia de una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que confiera derechos a los particulares. Así, en materia de responsabilidad extracontractual de la Comunidad, debe examinarse el comportamiento que causa el daño para determinar la existencia de la responsabilidad de una institución u órgano comunitario.

61 De hecho, si un órgano jurisdiccional comunitario no pudiera apreciar la legalidad del comportamiento de una institución u órgano comunitario, el procedimiento previsto en el artículo 235 CE quedaría desprovisto de efecto útil.

62 Por tanto, en el marco de un recurso basado en la responsabilidad extracontractual de la Comunidad y que tiene por objeto la reparación de un perjuicio supuestamente causado por la forma en que el Defensor del Pueblo tramitó una reclamación, es preciso apreciar la legalidad del comportamiento de éste en el ejercicio de sus funciones.

63 En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia actuó acertadamente al analizar, en los apartados 64 a 85 de la sentencia recurrida, si el Defensor del Pueblo había incurrido en la violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario que le reprochaba el Sr. Lamberts y al controlar la forma en que el Defensor del Pueblo había tramitado su reclamación, para determinar si debía estimar el recurso de que conocía.

64 En conclusión, el Tribunal de Primera Instancia no cometió error de Derecho alguno en lo que respecta al alcance del recurso de indemnización al declarar admisible el recurso interpuesto por el Sr. Lamberts.

65 En consecuencia, la segunda parte del motivo es infundada.

Sobre la tercera parte del motivo

Alegaciones de las partes

66 Mediante la tercera parte del motivo, el Defensor del Pueblo, apoyado por el Parlamento, reprocha fundamentalmente al Tribunal de Primera Instancia haber infringido el Derecho comunitario al declarar la admisibilidad del recurso de indemnización interpuesto por el Sr. Lamberts contra él, cuando ese recurso tenía por objeto la reparación de un perjuicio producido por el comportamiento de la Comisión. Sostiene que, en realidad, el Sr. Lamberts, que no había formulado un recurso de anulación contra las decisiones que la Comisión había adoptado respecto a él en el plazo señalado, trató de eludir los plazos de orden público aplicables al recurso de anulación para impugnar la legalidad de dichas decisiones de la Comisión ante el juez comunitario, al amparo de un recurso de indemnización contra el Defensor del Pueblo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

67 En ningún caso puede considerarse al Defensor del Pueblo responsable del comportamiento de la Comisión. Un recurso que tiene por objeto obtener la indemnización de un perjuicio causado por el comportamiento de una institución u órgano comunitario debe dirigirse contra esta institución u órgano.

68 En apoyo del recurso interpuesto en primera instancia ante el Tribunal, el Sr. Lamberts sostuvo que había sufrido daños causados por faltas y negligencias cometidas por el Defensor del Pueblo en la tramitación de su reclamación. En consecuencia, su recurso no tiene por objeto la reparación de un perjuicio causado por un comportamiento lesivo de la Comisión.

69 Por tanto, el Tribunal de Primera Instancia declaró acertadamente en el apartado 51 de la sentencia recurrida que, a través del recurso interpuesto ante él, el Sr. Lamberts pretendía obtener una indemnización por el perjuicio que consideraba causado por una negligencia cometida por el Defensor del Pueblo en el ejercicio de las funciones que el Tratado le había atribuido.

70 Por consiguiente, la tercera parte del motivo invocado por el Defensor del Pueblo es infundada.

71 En estas circunstancias, procede desestimar el recurso de casación principal.

Sobre la adhesión a la casación

72 En apoyo de su adhesión a la casación, el Sr. Lamberts invoca dos motivos.

73 El Defensor del Pueblo y el Parlamento sostienen que la adhesión a la casación debe declararse inadmisible.

Sobre el primer motivo

74 Mediante su primer motivo, el Sr. Lamberts reprocha al Tribunal de Primera Instancia la infracción de la Decisión 94/262 al no haber estimado la existencia de ninguna falta por parte del Defensor del Pueblo. Sostiene que el Tribunal de Primera Instancia infringió igualmente el artículo 2, apartado 5, de esta Decisión al no sancionar al Defensor del Pueblo por no haberle aconsejado a su debido tiempo que interpusiera un recurso ante el juez comunitario y su artículo 3, apartado 5, al no sancionarlo por no haber intentado llegar a una solución amistosa que le resultara satisfactoria, cuando al actuar de este modo, el Defensor del Pueblo había incumplido la misión para la que había sido designado por el Parlamento.

Sobre la admisibilidad del motivo

75 Debe señalarse que cuando un recurrente impugna la interpretación o la aplicación del Derecho comunitario efectuada por el Tribunal de Primera Instancia, las cuestiones de Derecho examinadas en primera instancia pueden volver a discutirse en el marco de un recurso de casación. En efecto, si un recurrente no pudiera basar su recurso de casación en motivos y alegaciones ya invocados ante el Tribunal de Primera Instancia, se privaría al recurso de casación de una parte de su sentido (véase el auto de 11 de noviembre de 2003, Martínez y de Gaulle/Parlamento, C-488/01 P, Rec. p. I-13355, apartado 39 y la jurisprudencia allí mencionada).

76 Sin embargo, de los artículos 225 CE, 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia y 112, apartado 1, párrafo primero, letra c), del Reglamento de Procedimiento de este último se desprende que un recurso de casación debe indicar de manera precisa los elementos impugnados de la sentencia cuya anulación se solicita, así como los fundamentos jurídicos que apoyan de manera específica esta pretensión (véase el auto Martínez y de Gaulle/Parlamento, antes citado, apartado 40, y la jurisprudencia allí mencionada).

77 No cumple este requisito el recurso de casación que, sin ni siquiera incluir una argumentación destinada específicamente a identificar el error de Derecho de que adolezca la sentencia recurrida, se limite a reproducir los motivos y las alegaciones ya formulados ante el Tribunal de Primera Instancia. En efecto, tal recurso de casación es, en realidad, un recurso destinado a obtener un mero reexamen del presentado ante el Tribunal de Primera Instancia, lo cual excede de la competencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, apartado 35).

78 Pues bien, en el caso de autos, el Sr. Lamberts ha identificado específicamente en su primer motivo el error de Derecho que reprocha al Tribunal de Primera Instancia y ha criticado la interpretación del Derecho comunitario en la que éste se basó. En efecto, este motivo tiene por objeto cuestionar la postura adoptada por el Tribunal de Primera Instancia sobre una cuestión de Derecho que le fue sometida en primera instancia, a saber, la interpretación que debe darse a las disposiciones comunitarias según las cuales el Defensor del Pueblo puede aconsejar a quien presenta la reclamación que se dirija a otra autoridad y debe intentar, en la medida de lo posible, encontrar una solución amistosa.

79 En consecuencia, el primer motivo es admisible.

Sobre la fundamentación del motivo

80 Debe señalarse que las disposiciones que regulan el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo y, más concretamente, el artículo 2, apartado 5, de la Decisión 94/262, no imponen a éste ninguna obligación de informar a quien presenta la reclamación de los demás recursos a su disposición ni de los plazos que

debe respetar para interponer los recursos judiciales. Con mayor razón, no está obligado a aconsejar a quien presenta la reclamación que siga una vía de recurso u otra.

81 Aunque el correcto cumplimiento de la misión que el Tratado ha conferido al Defensor del Pueblo pueda verse favorecido si, en su caso, éste informa al ciudadano afectado sobre los recursos que debe interponer para proteger sus intereses, el artículo 2, apartado 5, de la Decisión 94/262 no puede ser interpretado en el sentido de que constituye un derecho para quien presenta la reclamación a que se le indique que debe dirigirse al Tribunal de Primera Instancia para presentar ante él un recurso de anulación contra la decisión de la institución objeto de reclamación.

82 Por lo que ser refiere a la búsqueda de una solución amistosa en el litigio entre la persona que ha presentado una reclamación ante él y una institución comunitaria, con arreglo al artículo 3, apartado 5, de la Decisión 94/262, el Defensor del Pueblo está obligado únicamente a cooperar con la institución afectada para buscar una solución que suprima el caso de mala administración y satisfaga a quien ha presentado la reclamación. Para ello, dispone de un margen de apreciación muy amplio. En particular, debe examinar si cabe la posibilidad de buscar una solución que satisfaga a quien ha presentado la reclamación, precisándose en el artículo 6, apartado 3, de las normas de ejecución, que hay ocasiones en que una solución de este tipo no es posible, en cuyo caso el Defensor del Pueblo archivará el asunto mediante decisión motivada. En cualquier caso, no se puede acusar al Defensor del Pueblo de no haber realizado correctamente la misión que se le ha confiado por la sola razón de que llegara a la conclusión de que era imposible encontrar una solución satisfactoria para el Sr. Lamberts. En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de Derecho alguno ni en su interpretación de las normas comunitarias según las cuales el Defensor del Pueblo busca, en la medida de lo posible, una solución amistosa, ni al declarar, en el apartado 85 de su sentencia, que el Defensor del Pueblo puede concluir en la decisión que ponga fin a una investigación determinada, sin incurrir en un comportamiento lesivo, que no es posible alcanzar una solución amistosa que satisfaga a quien ha presentado la reclamación.

83 Por tanto, el primer motivo del Sr. Lamberts debe desestimarse por infundado.

Sobre el segundo motivo

84 Mediante su segundo motivo, el Sr. Lamberts reprocha al Tribunal de Primera Instancia haber incurrido en dos errores de apreciación importantes.

85 En primer lugar, el Sr. Lamberts reprocha al Tribunal de Primera Instancia haber cometido un error de apreciación al señalar, en el apartado 82 de la sentencia recurrida, que «se desprende del informe de la Comisión relativo a la reclamación del demandante y del escrito de 15 de diciembre de 1999 del miembro de la Comisión responsable de los asuntos de personal, que la Comisión no estaba dispuesta a permitir que el demandante se presentara por segunda vez a la prueba oral ni a aceptar cualquier otra solución alternativa», cuando el Sr. Lamberts nunca había solicitado presentarse por segunda vez a la prueba oral.

86 A este respecto, por una parte es preciso señalar que el Tribunal de Primera Instancia recordó, en el apartado 81 de la sentencia recurrida, que en algunas ocasiones el Defensor del Pueblo no podía hallar una solución amistosa y consideró, en el apartado 82, que esto era lo que sucedía en el caso de autos, dado que la Comisión no estaba dispuesta a permitir que el Sr. Lamberts se presentara por segunda vez a la prueba oral ni a aceptar ninguna otra solución alternativa.

87 Por otra parte, el argumento con el que el Sr. Lamberts discute el apartado 82 de la sentencia recurrida no tiene por objeto demostrar por qué razón el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al comprobar si en el presente caso era posible una solución amistosa.

88 En consecuencia, el primer argumento esgrimido por el Sr. Lamberts no puede aceptarse por los motivos recordados en el apartado 76 de la presente sentencia.

89 En segundo lugar, el Sr. Lamberts sostiene que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de apreciación dado que se basó en una motivación manifiestamente errónea, al observar, en el apartado 84 de la sentencia recurrida que «la primera vez que el demandante indicó, a título de ejemplo, otras soluciones alternativas que, en su opinión, deberían haber sido examinadas, fue en el marco del procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia», cuando, a su juicio, de los autos se desprende claramente (anexo 26, concretamente cuando el demandante hace referencia al concepto de «consejero especial») que el Sr. Lamberts tomó parte en tales soluciones durante la tramitación de la reclamación y antes de que el Defensor del Pueblo adoptase su decisión, y que este último nunca quiso tenerlas en cuenta.

90 Procede señalar que, en la medida en que remite a los autos en general, esta crítica relativa al apartado 84 de la sentencia recurrida debe considerarse como una crítica de la apreciación de las pruebas admitidas por el Tribunal de Primera Instancia, no sujeta al control del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación, ya que éste se limita a las cuestiones de Derecho, con arreglo a los artículos 225 CE y 58 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

91 Suponiendo que la remisión al anexo 26 del expediente presentado por el Sr. Lamberts ante el Tribunal de Primera Instancia pueda considerarse un motivo basado en la tergiversación de este documento, debe señalarse que este anexo está formado por la correspondencia entre el Sr. Lamberts y la Secretaría del Defensor del Pueblo, y, en particular, por un escrito de 12 de marzo de 1999 en que se hace referencia al concepto de «consejero especial». En dicho escrito, el Sr. Lamberts hace alusión a una práctica de incorporación sin concurso previo contraria a las normas de acceso a la función pública comunitaria, previstas por el Estatuto de los Funcionarios, que supuestamente se aplicó en el marco de la incorporación del personal de la Secretaría de Schengen a la Secretaría General del Consejo, y

solicita que la autoridad facultada para proceder a los nombramientos de la Comisión se muestre flexible con él.

92 De los documentos mencionados no resulta que, antes del procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia, el Sr. Lamberts prefiriese hacer propuestas concretas de posibles soluciones que obtener una invitación a presentarse de nuevo a la prueba oral. Por otra parte, el Tribunal de Primera Instancia actuó acertadamente al no considerar la propuesta de mostrarse flexible con el Sr. Lamberts como una solución alternativa que pudiera contemplarse.

93 Por tanto, el Tribunal de Primera Instancia no desvirtuó los elementos de prueba que le fueron aportados cuando, en el apartado 84 de la sentencia recurrida, estimó que el Sr. Lamberts no había propuesto soluciones alternativas antes de la interposición de su recurso, de forma que el Defensor del Pueblo no había podido adoptar una postura determinada sobre tales propuestas antes de la interposición de dicho recurso.

94 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar la adhesión al recurso de casación en su totalidad.

Costas

95 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra

parte. No obstante, con arreglo al artículo 69, apartado 3, del mismo Reglamento, el Tribunal de Justicia podrá repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas, en circunstancias excepcionales o cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte. Por haber sido estimadas parcialmente las pretensiones de una y otra parte, procede que cada parte cargue con sus propias costas. Además, con arreglo al artículo 69, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, el Parlamento, que ha intervenido como coadyuvante en el procedimiento, soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Pleno)

decide:

1) **Desestimar el recurso de casación principal y la adhesión a la casación.**

2) **Cada parte cargará con sus propias costas.**

Skouris Jann Timmermans

Gulmann Cunha Rodrigues Rosas

Puissochet Schintgen Macken

Colneric von Bahr

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de marzo de 2004.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

V. Skouris