Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima ampliada)

de 24 de octubre de 2018 *

«Función pública — Funcionarios — Director General de la OLAF — Decisión de suspender la inmunidad de jurisdicción del demandante — Litispendencia — Acto lesivo — Obligación de motivación — Deberes de asistencia y protección — Confianza legítima — Derecho de defensa»

En el asunto T-29/17,

RQ, funcionario de la Comisión Europea, representado por el Sr. É. Boigelot, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por la Sra. K. Banks y los Sres. J.-P. Keppenne y J. Baquero Cruz, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 270 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión C(2016) 1449 final de la Comisión, de 2 de marzo de 2016, relativa a una solicitud de suspensión de la inmunidad de jurisdicción del demandante, y, en la medida en que sea necesario, de la Decisión Ares(2016) 5814495 de la Comisión, de 5 de octubre de 2016, por la que se desestima la reclamación del demandante presentada contra la primera Decisión,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima ampliada),

integrado por la Sra. V. Tomljenović, Presidenta, y el Sr. E. Bieliūnas (Ponente), la Sra. A. Marcoulli y los Sres. R. Barents y A. Kornezov, Jueces;

Secretario: Sra. G. Predonzani, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de abril de 2018;

dicta la presente

* Lengua de procedimiento: francés.

Sentencia

Antecedentes del litigio

Hechos que originaron el litigio

1 En mayo de 2012, la sociedad Swedish Match, fabricante de productos del tabaco, presentó una denuncia ante la Comisión Europea en la que formulaba graves alegaciones sobre la implicación del Sr. John Dalli, miembro de la Comisión encargado de la salud y de la protección de los consumidores, en tentativas de corrupción. Según la sociedad denunciante, un empresario maltés, el Sr. Silvio Zammit, había hecho uso de sus relaciones con el Sr. Dalli para tratar de obtener de ella y de la asociación European Smokeless Tobacco Council (ESTOC) una ventaja económica a cambio de que interviniera para influir, en favor de la industria tabaquera, en una eventual futura propuesta legislativa relativa a los productos del tabaco. La denuncia mencionaba, en particular, una conversación telefónica que había tenido lugar el 29 de marzo de 2012 entre el Secretario General de la ESTOC y el Sr. Zammit, durante la cual este supuestamente pidió una cantidad muy elevada como contrapartida por una reunión con el Sr. Dalli, fase previa a una posible iniciativa de este en favor de la industria tabaquera.

2 La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) inició una investigación administrativa, registrada con la referencia OF/2012/0617, en relación con dicha denuncia. Basándose en datos recogidos durante la primera fase de la investigación, consideró que podía ser oportuno solicitar al Secretario General de la ESTOC que mantuviera una nueva conversación telefónica con el Sr. Zammit, que pudiera aportar pruebas adicionales, lo que permitiría planificar mejor el curso de la investigación y confirmar o desmentir la realidad de los hechos relativos a la tentativa de corrupción denunciada y, en su caso, precisar su alcance. El Secretario General de la ESTOC confirmó su disponibilidad para cooperar con la OLAF en este sentido.

3 Esa segunda conversación telefónica entre el Sr. Zammit y el Secretario General de la ESTOC tuvo lugar el 3 de julio de 2012. El Secretario General de la ESTOC llamó utilizando —con el acuerdo y en presencia del demandante, RQ, Director General de la OLAF— un teléfono móvil en los locales de la OLAF. La conversación telefónica fue grabada por la OLAF y reproducida en el informe final de la investigación, adoptado por la OLAF el 15 de octubre de 2012.

4 Una vez concluida esa investigación administrativa, el Sr. Dalli presentó, el 13 de diciembre de 2012, unas querellas ante el juez belga, constituyéndose como parte demandante civil, en las que invocaba, en particular, la escucha telefónica ilegal. Esas querellas llevaron a un primer juez de instrucción belga a solicitar a la Comisión, mediante escrito de 19 de marzo de 2013, la suspensión de la inviolabilidad de los archivos en los que pudiera obrar información relativa a los hechos investigados y la suspensión del deber de reserva de los funcionarios que habían participado en dicha investigación. El 21 de noviembre de 2013, el Director General de la OLAF respondió afirmativamente a la suspensión del deber de reserva de los miembros del equipo de investigación de la OLAF y de su jefe de unidad.

5 Mediante sendos escritos de 21 de noviembre de 2014 y de 6 de febrero de 2015, el primer juez de instrucción y un segundo juez de instrucción que había sucedido al primero se dirigieron a la Comisión para solicitar —en diligencias de instrucción dirigidas a determinar la realidad de una posible escucha telefónica ilegal— la suspensión de la inmunidad de cuatro agentes de la OLAF, entre los que figura el demandante, a efectos de ser oídos en condición de investigados. Como respuesta, concretamente mediante escritos de 19 de diciembre de 2014 y 3 de marzo de 2015, la Comisión solicitó explicaciones más detalladas que le permitiesen pronunciarse con pleno conocimiento de causa.

6 Posteriormente, el Ministerio Fiscal Federal belga se personó en los autos y, mediante escrito de 23 de junio de 2015 (en lo sucesivo, «escrito de 23 de junio de 2015»), reiteró la solicitud de suspensión de inmunidad que, entretanto, se había circunscrito al demandante. El Fiscal Federal de Bélgica puso de manifiesto determinados datos que, a su juicio, demostraban que la investigación llevada a cabo por la OLAF contenía indicios de escuchas telefónicas ilegales penalmente sancionables. A este respecto, se remitió, en particular, a una declaración del Secretario General de la ESTOC ante las autoridades judiciales belgas, según la cual, la OLAF había grabado, en el despacho del demandante, una conversación telefónica entre dicho Secretario General y el Sr. Zammit, sin el conocimiento de este. Además, el teléfono que captó la conversación había sido puesto en modo manos libres, de modo que todos los presentes habían podido oírla.

Decisión impugnada

7 En estas circunstancias, el 2 de marzo de 2016, la Comisión adoptó la Decisión C(2016) 1449 final, relativa a una solicitud de suspensión de inmunidad de jurisdicción del demandante (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). Mediante esa Decisión, la Comisión suspendió parcialmente la inmunidad de jurisdicción del demandante, de conformidad con el artículo 17, párrafo segundo, del Protocolo n.º 7 sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea (DO 2010, C 83, p. 266), concretamente en relación con las alegaciones fácticas relativas a la escucha de una conversación telefónica mencionada en el escrito de 23 de junio de 2015, si bien desestimó la solicitud de suspensión de inmunidad en cuanto a otras alegaciones.

8 En la motivación de la Decisión impugnada, la Comisión indicó, por una parte, que el artículo 17 del Protocolo n.º 7 la obligaba a asegurarse de que la suspensión de inmunidad no causaría perjuicio a los intereses de la Unión Europea y, más concretamente, a la independencia y al buen funcionamiento de las instituciones, órganos y organismos de la Unión. Se trataría, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del único criterio material que permite denegar la suspensión de la inmunidad. En caso contrario, la inmunidad ha de suspenderse sistemáticamente, ya que el Protocolo n.º 7 no permite a las instituciones de la Unión controlar la procedencia o la equidad del procedimiento judicial nacional que subyace a la solicitud.

9 Por otra parte, la Comisión puso de relieve, en el considerando 10 de la Decisión impugnada, que había que tener en cuenta el marco jurídico muy específico que regula las investigaciones de la OLAF. Así, sostuvo que, mediante el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n.º 1074/1999 del Consejo (DO 2013, L 248, p. 1), el legislador de la Unión ha confiado a la OLAF funciones de investigación que esta, sin dejar de estar vinculada a la Comisión, ejerce con total independencia, incluso con respecto a la propia Comisión. Este marco reglamentario concreto obliga a la Comisión a asegurarse de que, estimando la solicitud de suspensión de inmunidad, no menoscaba la independencia y el buen funcionamiento de la OLAF como organismo independiente de investigación antifraude de la Unión, sin perjuicio de la reprobación por el juez de la Unión tras el recurso interpuesto por el funcionario interesado sobre la base del artículo 17, apartado 3, del Reglamento n.º 883/2013.

10 La Comisión continuó exponiendo, en el considerando 11 de la Decisión impugnada, que solo podría suspender la inmunidad del Director General de la OLAF si fuese informada, con suficiente claridad y precisión, de los motivos por los que la autoridad judicial solicitante considera que las alegaciones formuladas en su contra podrían justificar, en su caso, que se le oiga en condición de investigado. Si no, cualquier investigado por la OLAF, con solo formular alegaciones manifiestamente infundadas contra su Director General, podría lograr paralizar el funcionamiento de dicho organismo, lo que sería contrario a los intereses de la Unión. En el caso de autos, por lo que respecta a las alegaciones de escuchas telefónicas ilegales, la Comisión estimó que, a raíz del escrito de 23 de junio de 2015, ya

disponía de indicaciones muy claras y precisas que mostraban que la autoridad judicial solicitante podía razonablemente considerar —y en todo caso, sin actuar arbitraria o abusivamente— que las alegaciones formuladas contra el demandante justificaban que fuera investigado. En esa situación, sería contrario al principio de cooperación leal con las autoridades nacionales denegar la suspensión de la inmunidad del demandante. La Comisión concluye que está obligada a estimar la solicitud de suspensión de inmunidad en relación con esas alegaciones.

11 Sin embargo, en el considerando 14 de la Decisión impugnada, la Comisión indicó que el demandante gozaba de la presunción de inocencia y que la decisión de suspender su inmunidad no llevaba consigo ningún juicio sobre la procedencia de las alegaciones formuladas en su contra ni sobre la equidad del procedimiento nacional incoado. Además, puso de relieve, en el considerando 15 de la Decisión impugnada, que el demandante tiene derecho a solicitar de ella asistencia jurídica en virtud del artículo 24, párrafo primero, del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto»), que cubra los gastos judiciales y de abogado, en el supuesto de que la instrucción llevada a cabo por las autoridades belgas con respecto al mismo llevase a fases procedimentales que pudieran generar costas.

12 Por consiguiente, en el artículo 1, apartado 1, de la Decisión impugnada, la Comisión decidió suspender la inmunidad de jurisdicción del demandante únicamente en cuanto a las alegaciones fácticas referidas a la escucha de la conversación telefónica que tuvo lugar el 3 de julio de 2012. En cambio, en el apartado 2 del mismo artículo desestimó la solicitud en lo relativo a las demás alegaciones fácticas.

Sucesos posteriores a la Decisión impugnada

13 El 11 de marzo de 2016 se notificó al demandante de la Decisión impugnada.

14 En marzo y abril de 2016, la Comisión hizo ciertas declaraciones públicas que reafirmaban que el demandante seguía gozando de su confianza y de la presunción de inocencia. Además, destacó públicamente que la Decisión impugnada no afectaba ni al funcionamiento de la OLAF ni a la autoridad del demandante en su condición de Director General de la OLAF.

15 Por otra parte, a petición del demandante, la Comisión le concedió, el 1 de abril de 2016, la asistencia prevista en el artículo 24, párrafo primero, del Estatuto para la asunción de sus gastos de abogado en las actuaciones incoadas por las autoridades belgas.

16 Por último, mediante escrito de 12 de abril de 2016, el Ministerio Fiscal Federal belga solicitó de la Comisión la suspensión del deber de reserva del demandante para que pudiera ser oído. Mediante escrito de 28 de abril de 2016, la Comisión estimó esa solicitud.

17 Por otro lado, el 10 de junio de 2016, el demandante presentó una reclamación contra la Decisión impugnada, de conformidad con el artículo 90, apartado 2, del Estatuto.

18 Esta reclamación fue desestimada mediante la Decisión Ares(2016) 5814495 de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos de la Comisión, de 5 de octubre de 2016 (en lo sucesivo, «Decisión de la AFPN»).

Procedimiento y pretensiones de las partes

19 El demandante interpuso el presente recurso mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 17 de enero de 2017.

20 Mediante escrito de 8 de febrero de 2017, la Comisión solicitó la suspensión del procedimiento, de conformidad con el artículo 69, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, hasta la resolución definitiva del asunto registrado con el número T-251/16, Director General de la OLAF/Comisión.

21 El 16 de marzo de 2017, el Presidente de la Sala Séptima del Tribunal, oído el demandante, desestimó la solicitud de suspensión.

22 A propuesta de su Sala Séptima, el Tribunal decidió, con arreglo al artículo 28 del Reglamento de Procedimiento, remitir el asunto a una Sala ampliada.

23 El demandante solicita al Tribunal que:

– Anule la Decisión impugnada.

– En la medida en que sea necesario, anule la Decisión de la AFPN;

– Condene en costas a la Comisión.

24 La Comisión solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

25 En apoyo de su recurso, el demandante formula cinco motivos, basados, el primero, en la infracción del artículo 23 del Estatuto y del artículo 17, párrafo segundo, del Protocolo n.º 7 y en errores manifiestos de apreciación relativos a la suspensión de la inmunidad de jurisdicción, el segundo, en la vulneración del artículo 24 del Estatuto y del deber de asistencia y protección, el tercero, en el incumplimiento de la obligación de motivación, el cuarto, en la violación del principio de protección de la confianza legítima y, el último, en la vulneración del derecho de defensa.

26 La Comisión había planteado inicialmente la admisibilidad del recurso, en primer término, por litispendencia con el asunto registrado con el número T-251/16 y, en segundo término, por inexistencia de acto lesivo.

27 En la vista, la Comisión indicó que renunciaba a su primer motivo de inadmisibilidad basado en la excepción de litispendencia al haber cesado el demandante en sus funciones como Director General de la OLAF, lo que se hizo constar en el acta de la vista.

28 En las circunstancias del caso de autos, el Tribunal considera que procede delimitar el objeto del recurso antes de examinar, en primer término, el segundo motivo de inadmisibilidad formulado por la Comisión, basado en la inexistencia de acto lesivo, y, en segundo término, el fondo del asunto, pronunciándose en primer lugar, en este contexto, sobre el quinto motivo, basado en la vulneración del derecho de defensa.

Sobre el objeto del recurso

29 Mediante su segunda pretensión, el demandante solicita la anulación, en la medida en que sea necesario, de la Decisión de la AFPN.

30 Ahora bien, según reiterada jurisprudencia, la pretensión dirigida contra la denegación de una reclamación da lugar a que se someta al Tribunal el acto lesivo contra el cual se presentó la reclamación y está, como tal, desprovista de contenido autónomo. Hay que considerar por ello que la segunda pretensión, dirigida a la anulación de la Decisión de la AFPN, y la primera pretensión, que persigue la anulación de la Decisión impugnada, tienen el mismo objeto (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de noviembre de 2007, Ianniello/Comisión, T-205/04, EU:T:2007:346, apartado 27 y jurisprudencia citada).

31 De ello resulta que el presente recurso de anulación debe considerarse dirigido únicamente contra la Decisión impugnada.

Sobre la admisibilidad del recurso

32 En apoyo de su segundo motivo de inadmisibilidad, basado en la inexistencia de acto lesivo, la Comisión sostiene que el artículo 11, letra a), del Protocolo n.º 7 no confiere ningún derecho subjetivo a la inmunidad de jurisdicción a los funcionarios de la Unión. En efecto, el tenor, el contexto y la finalidad del artículo 17 de dicho Protocolo parecen oponerse a tal interpretación.

33 Añade que, con respecto al funcionario, la decisión de suspender la inmunidad es, a lo sumo, un acto de trámite que se limita a permitir el desarrollo normal del procedimiento nacional. Solo la resolución penal nacional firme puede repercutir, en caso de condena, en la posición jurídica del funcionario.

34 Por último, la Comisión considera que la sentencia de 13 de enero de 2010, A y G/Comisión (F-124/05 y F-96/06, EU:F:2010:2), que declara que la suspensión de la inmunidad de jurisdicción del funcionario constituye un acto lesivo para el funcionario o agente afectado, es una sentencia aislada del Tribunal de la Función Pública, no confirmada por el Tribunal General ni por el Tribunal de Justicia.

35 El demandante sostiene que de la jurisprudencia se desprende que la Decisión impugnada, en la medida en que suspende su inmunidad, es un acto que le es lesivo contra el que puede presentar una reclamación y, posteriormente, un recurso ante el Tribunal.

36 Procede recordar que son actos lesivos para un funcionario las medidas que produzcan efectos jurídicos obligatorios, que puedan afectar directa e inmediatamente a los intereses del interesado, modificando de forma caracterizada su situación jurídica (véase la sentencia de 23 de noviembre de 2016, Alsteens/Comisión, T-328/15 P, no publicada, EU:T:2016:671, apartado 113 y jurisprudencia citada).

37 Si bien los privilegios e inmunidades reconocidos a la Unión por el Protocolo n.º 7 tienen un carácter funcional, al ser su finalidad evitar que se obstaculice el funcionamiento e independencia de la Unión, no debe perderse de vista que se concedieron de modo expreso en favor de los miembros del Parlamento Europeo y de los funcionarios y otros agentes de las instituciones de la Unión. El hecho de que los privilegios e inmunidades se establecieran en aras del interés público de la Unión justifica la facultad otorgada a las instituciones para suspender en su caso la inmunidad, pero no significa que dichos privilegios e inmunidades se otorguen a la Unión exclusivamente y no asimismo a sus funcionarios, a sus otros agentes y a los miembros del Parlamento. El Protocolo crea por consiguiente un derecho subjetivo en favor de las personas a las que se aplica, cuyo respeto está garantizado por el sistema de recursos previsto por el Tratado (véase la sentencia de 17 de enero de 2013, Gollnisch/Parlamento, T-346/11 y T-347/11, EU:T:2013:23, apartado 58 y jurisprudencia citada).

38 La inmunidad de jurisdicción establecida en el artículo 11 del Protocolo n.º 7 protege a los funcionarios y agentes, impidiendo que las autoridades de los Estados miembros emprendan actuaciones judiciales en su contra a causa de actos realizados por ellos con carácter oficial. En consecuencia, una decisión por la que se suspende la inmunidad de un funcionario o agente modifica su situación jurídica por el

mero hecho de suprimir esta protección, restableciendo su condición de persona sujeta al Derecho común de los Estados miembros y exponiéndolo así, sin necesidad de norma intermedia alguna, a las medidas previstas en ese Derecho común, en especial a la detención y a las actuaciones judiciales (véase la sentencia de 13 de enero de 2010, A y G/Comisión, F-124/05 y F-96/06, EU:F:2010:2, apartado 231 y jurisprudencia citada).

39 La facultad de apreciación de que disponen las autoridades nacionales, tras la suspensión de la inmunidad, para reanudar o desistir de las actuaciones judiciales emprendidas contra un funcionario o agente no influye en la afectación directa de la situación jurídica de este, dado que los efectos inherentes a la decisión de suspensión de la inmunidad consisten únicamente en la supresión de la protección de la que disfrutaba en su condición de funcionario o agente, sin requerir ninguna medida complementaria de ejecución (véase la sentencia de 13 de enero de 2010, A y G/Comisión, F-124/05 y F-96/06, EU:F:2010:2, apartado 232 y jurisprudencia citada).

40 De lo expuesto se desprende que la decisión con la que la Comisión suspendió la inmunidad de jurisdicción del demandante es un acto que le es lesivo.

41 Las alegaciones de la Comisión no contradicen esta conclusión.

42 En primer lugar, debe desestimarse la alegación de la Comisión de que la sentencia de 16 de diciembre de 1960, Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48) —referida a la exención de los funcionarios y agentes de la Unión de todo impuesto nacional sobre las retribuciones, salarios y emolumentos abonados por la Unión—, no confirma que un funcionario pueda ejercer una acción judicial contra la decisión de la institución de suspender su inmunidad. En efecto, en esa sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que un recurso basado en el artículo 16 del Protocolo sobre los Privilegios y las Inmunidades de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), de 18 de abril de 1951, tenía por objetivo proteger los privilegios e inmunidades establecidos por dicho Protocolo sin distinguir entre los distintos privilegios e inmunidades otorgados a los funcionarios y agentes de la Unión. Así, indicó genéricamente que, si bien es cierto que los privilegios e inmunidades se otorgaron «exclusivamente en interés de la Comunidad», no debe perderse de vista que se concedieron de modo expreso «a favor de los funcionarios de las Instituciones de la Comunidad». Por último, estimó que el Protocolo —y no sus artículos— crea un derecho subjetivo en favor de las personas a las que se aplica. Por tanto, nada en esa sentencia permite considerar que hayan de tratarse de manera diferente las distintas categorías de privilegios e inmunidades otorgados a los funcionarios y agentes de la Unión.

43 En segundo lugar, aunque es cierto que, como sostiene la Comisión, la sentencia de 15 de octubre de 2008, Mote/Parlamento (T-345/05, EU:T:2008:440), hacía referencia a la situación de un miembro del Parlamento y no de un funcionario, no es menos cierto que, en esa sentencia, el Tribunal precisamente decidió aplicar, por analogía, la solución a que se llegó en la sentencia de 16 de diciembre de 1960, Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48), pese a que dicha sentencia se refería a un funcionario. Por consiguiente, la alegación de la Comisión de que no cabe aplicar, por analogía, la sentencia de 15 de octubre de 2008, Mote/Parlamento (T-345/05, EU:T:2008:440), en el presente caso carece de fundamento jurídico.

44 En tercer y último lugar, el mero hecho de que la sentencia de 13 de enero de 2010, A y G/Comisión (F-124/05 y F-96/06, EU:F:2010:2), sea efectivamente el único precedente referido simultáneamente a la inmunidad de jurisdicción y a los funcionarios, como sostiene la Comisión, no basta para pasar por alto los principios que allí se establecieron. Pues bien, dado que se han desestimado las demás alegaciones formuladas por la Comisión para concluir que una decisión de suspensión de la inmunidad de jurisdicción no es un acto lesivo, no procede apartarse de la jurisprudencia establecida en dicha sentencia.

45 En consecuencia, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad formulada por la Comisión, basada en que las decisiones de suspender la inmunidad no perjudican a los funcionarios y agentes debido a que no modifican en absoluto su situación jurídica.

Sobre el fondo

46 En apoyo de su quinto motivo, fundado en la vulneración del derecho de defensa, el demandante formula tres alegaciones, basadas, la primera, en la vulneración del derecho a ser oído, la segunda, en la vulneración de la observancia de la presunción de inocencia y del deber de imparcialidad y, por último, en la vulneración del deber de diligencia.

47 Procede examinar la primera alegación, basada en la vulneración del derecho a ser oído.

48 A este respecto, el demandante imputa a la Comisión no haberle oído antes de la adopción de la Decisión impugnada, pese a que se trata de un acto que le es lesivo y a que debería haber sido oído, de conformidad con el artículo 41, apartado 2, letra a) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

49 Pone de relieve que la Comisión invoca erróneamente la protección del secreto de la instrucción para justificar no haberle oído aunque, por una parte, la Comisión le había informado de que se había formulado una solicitud de suspensión de inmunidad y, por otra parte, en esa solicitud no puede violarse el secreto de la instrucción, dado que los hechos sobre los que habría podido dar explicaciones habían sido hechos públicos por el Sr. Dalli, e incluso por los órganos jurisdiccionales belgas.

50 La Comisión aduce que el asunto nacional estaba sometido al secreto de la instrucción y que cualquier violación de dicho secreto podía ser sancionada con arreglo al artículo 458 del Código Penal belga, de modo que no podía oír al demandante antes de adoptar su decisión sin infringir el Derecho penal nacional aplicable. No obstante, la Comisión indica haber solicitado a las autoridades nacionales competentes la posibilidad de transmitir la información que figuraba en el escrito de solicitud de suspensión de la inmunidad a los funcionarios afectados y, al menos, al Director General de la OLAF, pero haber recibido una negativa categórica por parte del segundo juez de instrucción.

51 La Comisión sostiene que la filtración de información a la prensa mencionada por el demandante, así como la antigüedad de los hechos o la posterior difusión de esa información al solicitante, a raíz de la autorización de las autoridades belgas, en nada alteran este análisis. En efecto, dado que las autoridades belgas mantuvieron el secreto de la instrucción, no pudo oír útilmente al demandante sin transmitirle los distintos documentos intercambiados durante el procedimiento.

52 A este respecto, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, el respeto del derecho de defensa, y en particular, del derecho a ser oído, en cualquier procedimiento incoado contra una persona y que pueda terminar en un acto que le sea lesivo constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión y debe garantizarse aun cuando no exista una normativa sobre el procedimiento en cuestión. Este principio ha quedado también consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta (véase la sentencia de 17 de enero de 2013, Gollnisch/Parlamento, T-346/11 y T-347/11, EU:T:2013:23, apartado 175 y jurisprudencia citada).

53 En virtud de este principio, debe haberse ofrecido al interesado la posibilidad, antes de la adopción de la decisión que le afecta, de manifestar apropiadamente su punto de vista sobre la realidad y la pertinencia de los hechos y las circunstancias sobre cuya base dicha decisión ha sido adoptada (véase la sentencia de 17 de enero de 2013, Gollnisch/Parlamento, T-346/11 y T-347/11, EU:T:2013:23, apartado 176 y jurisprudencia citada).

54 De lo anterior se deduce que, de conformidad con estos principios, no cabe adoptar una decisión sobre la base de elementos fácticos y circunstancias sobre las cuales el interesado no haya estado en condiciones de alegar útilmente su punto de vista antes de la adopción de esta decisión (sentencia de 17 de enero de 2013, Gollnisch/Parlamento, T-346/11 y T-347/11, EU:T:2013:23, apartado 177).

55 Sin embargo, según jurisprudencia del Tribunal de Justicia igualmente reiterada, los derechos fundamentales, como el respeto del derecho de defensa, no constituyen prerrogativas absolutas, sino que pueden ser objeto de restricciones, siempre y cuando estas respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la medida en cuestión y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados (véase la sentencia de 11 de diciembre de 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, apartado 43 y jurisprudencia citada).

56 En efecto, de conformidad con el artículo 52, apartado 1, de la Carta, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la misma deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial del derecho fundamental de que se trata. Además, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo puede introducirse esa limitación cuando sea necesaria y responda efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión.

57 En el caso de autos, es pacífico entre las partes, como se desprende tanto de sus escritos como de la vista, que la Comisión no oyó al demandante antes de adoptar la Decisión impugnada. Procede verificar, pues, si la limitación del derecho a ser oído controvertida en el presente asunto está establecida por la ley, responde efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión y es necesaria y proporcionada al objetivo que se persigue, todo ello respetando el contenido esencial del derecho a ser oído.

58 La Comisión justificó no haber oído al demandante antes de la adopción de la Decisión impugnada por la necesidad de observar el secreto de la instrucción y basándose en que las autoridades belgas lo habían exigido. Sobre este particular, menciona el artículo 458 del Código Penal belga, al que se remitió el juez de instrucción en su escrito de 21 de noviembre de 2014 (relativo a la primera solicitud de suspensión de inmunidad).

59 A este respecto, procede señalar que, en los Estados miembros en los que está reconocido, el secreto de la instrucción es un principio de orden público que persigue no solo proteger las investigaciones, a fin de evitar los acuerdos fraudulentos y los intentos de ocultación de pruebas e indicios, sino también proteger a las personas sospechosas o acusadas cuya culpabilidad no se ha acreditado.

60 Por tanto, no oír al interesado puede estar objetivamente justificado por el secreto de la instrucción, cuyas modalidades establece la ley, siempre que resulte necesario y proporcionado al objetivo que se persigue, concretamente el correcto desarrollo del procedimiento penal.

61 En el caso de autos, el artículo 57, apartado 1, y el artículo 61 *ter*, apartado 1, del code d'instruction criminelle (Ley de Enjuiciamiento Criminal) belga consagran el principio del secreto de la instrucción, si bien precisan que la ley establece excepciones a dicho principio.

62 Por tanto, no se puede reprochar a la Comisión, con arreglo al principio de cooperación leal, en los términos establecidos en el artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo primero —según el cual, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados—, de haber tenido en cuenta el secreto de la instrucción en los términos establecidos por las normas nacionales mencionadas en el apartado 61 anterior.

63 Por tanto, no oír previamente al interesado puede, en principio, estar objetivamente justificado por el secreto de la instrucción, de conformidad con el artículo 52 de la Carta.

64 Por otra parte, hay que examinar si no oírle resulta necesario y proporcionado al objetivo que se persigue, a saber, salvaguardar el secreto de la instrucción y, en definitiva, el correcto desarrollo del proceso penal.

65 Sobre este particular, hay que señalar que, por lo general, no oír al interesado antes de suspender su inmunidad puede garantizar el secreto de la instrucción.

66 Sin embargo, procede destacar que, en los supuestos debidamente justificados en que una autoridad nacional se oponga a que se comuniquen al interesado, con precisión y por extenso, las razones que constituyan el fundamento de la solicitud de suspensión de inmunidad, invocando motivos comprendidos en el secreto de la instrucción, la Comisión, en colaboración con las autoridades nacionales, de conformidad con el principio de cooperación leal, deberá aplicar medidas para conciliar, por un lado, las legítimas consideraciones relativas al secreto de la instrucción y, por otro, la necesidad de garantizar suficientemente al justiciable el respeto de sus derechos fundamentales, como el derecho a ser oído (véase, por analogía, la sentencia de 4 de junio de 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, apartado 57).

67 En efecto, dado que la Comisión está obligada a respetar el derecho a ser oído cuando adopta un acto lesivo, debe preguntarse con la máxima atención cómo puede conciliar el respeto de dicho derecho del interesado y las legítimas consideraciones invocadas por las autoridades nacionales. Esta ponderación es lo que permite garantizar a la vez la protección de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los funcionarios y agentes de la Unión y, por tanto, los intereses de la Unión, de conformidad con el artículo 17, párrafo segundo, del Protocolo n.º 7, y el desarrollo eficaz y sereno de los procedimientos penales nacionales, respetando el principio de cooperación leal.

68 A este respecto, procede precisar que pueden invocarse frente a la Comisión las normas que, en los ordenamientos penales nacionales, impiden dar traslado de las actuaciones a determinadas personas, en la medida en que esas mismas restricciones pueden oponerse frente a la Administración nacional (sentencia de 10 de enero de 1980, Comisión/Italia, 267/78, EU:C:1980:6, apartado 22). Por consiguiente, la obligación de cooperación de un Estado miembro puede limitarse en el sentido de que no se le puede obligar a dar traslado a la Comisión de las actuaciones penales que la autoridad nacional en cuestión no daría siquiera a las demás autoridades de ese Estado.

69 Pues bien, hay que señalar que, en el caso de autos, del expediente remitido al Tribunal no se desprende que la Comisión llevase a cabo la ponderación citada en el apartado 67 anterior del modo exigido y mencionado en el apartado 68 anterior.

70 En efecto, en primer término, tanto de los escritos de las partes como de los documentos obrantes en los autos se desprende que la Comisión no preguntó a las autoridades nacionales de qué modo la audiencia previa al demandante entrañaba riesgos para el respeto del secreto de la instrucción y, en definitiva, para el correcto desarrollo del proceso penal.

71 En segundo término, si bien es cierto que el secreto de la instrucción puede exigir, en ciertos casos, que no se dé traslado al interesado de la solicitud de suspensión de inmunidad con anterioridad a la decisión relativa a dicha solicitud cuando exista, por ejemplo, un riesgo cierto de que dicha persona se fugue o destruya pruebas o cuando el efecto de sorpresa sea primordial, hay que señalar que, en el presente asunto, las autoridades belgas no han invocado tales circunstancias. Por lo demás, hay que indicar que, como resulta de los autos, determinada información relativa a la instrucción en curso ya era de dominio público.

72 En tercer término, el hecho de que la Comisión sostenga haber preguntado a los jueces de instrucción belgas y al Fiscal Federal de Bélgica si se podía oír al demandante acerca de sus solicitudes de suspensión de inmunidad, lo que viene efectivamente confirmado por la correspondencia presentada como anexo al escrito de contestación, no basta, en el caso de autos, para considerar que la Comisión

ponderó correctamente el interés del demandante en ser oído y la observancia del secreto de la instrucción. En efecto, las respuestas de las autoridades nacionales belgas fueron incompletas, pese a que, de conformidad con el principio de cooperación leal que recae tanto en las instituciones de la Unión como en los Estados miembros, se habría esperado de ellas que diesen más datos a la Comisión para entender la motivación de su negativa a que la Comisión oyera al demandante. En todo caso, del expediente remitido al Tribunal no se deduce que la Comisión preguntase a las autoridades nacionales belgas sobre la posibilidad de que elaboraran una versión no confidencial de las solicitudes de suspensión de inmunidad de la que pudiera darse traslado al demandante o, al menos, de que indicaran los datos contenidos en dichas solicitudes que consideraban sensibles, ya que ese traslado puede permitir, en su caso, una adecuada ponderación que garantice, en la medida de lo posible, tanto el secreto de la instrucción como el respeto del derecho a ser oído.

73 En cambio, es inoperante la alegación del demandante de que las autoridades belgas no se opusieron a que se le transmitieran todas las comunicaciones intercambiadas entre la Comisión, el Fiscal Federal de Bélgica y los jueces de instrucción belgas. En efecto, como menciona el propio demandante, estas comunicaciones se produjeron después de la adopción de la Decisión impugnada. Pues bien, correspondía únicamente a las autoridades belgas determinar si la situación había evolucionado, permitiendo que se diera acceso al demandante a dichas comunicaciones, de manera que esta circunstancia no puede utilizarse para reprochar a la Comisión no haber oído al demandante antes de la adopción de la Decisión impugnada.

74 De todo lo anterior resulta que no oír al demandante antes de la adopción de la Decisión impugnada va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de garantizar el secreto de la instrucción y vulnera, por tanto, el contenido esencial del derecho a ser oído establecido en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta.

75 Por tanto, la Comisión vulneró el derecho a ser oído del demandante.

76 Asimismo, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que no puede obligarse a la parte recurrente a demostrar que la decisión de la Comisión habría tenido un contenido diferente sin la infracción declarada, sino, únicamente, que tal posibilidad no queda del todo excluida puesto que la recurrente habría podido defenderse mejor de no ser por la irregularidad del procedimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Consejo, C-141/08 P, EU:C:2009:598, apartado 94 y jurisprudencia citada). Pues bien, en el caso de autos, tal posibilidad no quedaría del todo excluida si la Comisión hubiese permitido al demandante mostrar útilmente su punto de vista sobre la suspensión de su inmunidad de jurisdicción y, más concretamente, como señala el demandante en sus escritos, su punto de vista sobre el interés de la Unión y sobre la protección de su necesaria independencia como funcionario en el puesto de Director General de la OLAF.

77 A la vista de todo lo anterior, procede estimar el quinto motivo en la medida en que se basa en la vulneración del derecho a ser oído y, por tanto, anular la Decisión impugnada, sin que sea necesario examinar las demás alegaciones del quinto motivo ni los demás motivos formulados por el demandante.

Costas

78 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber visto desestimadas sus pretensiones, hay que condenar en costas a la Comisión, conforme a lo solicitado por el demandante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima ampliada)

decide:

1) Anular la Decisión C(2016) 1449 final de la Comisión, de 2 de marzo de 2016, relativa a una solicitud de suspensión de la inmunidad de jurisdicción de RQ.

2) Condenar en costas a la Comisión Europea.

Tomljenović Bieliūnas Marcoulli

Barents Kornezov

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 24 de octubre de 2018.

Firmas