Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena)

de 26 de octubre de 2017 *

«Función pública — Funcionarios — Cedefop — Promoción — Ejercicio de promoción de 2015 — Decisión de no promover al demandante al grado AD 12 — Artículos 44 y 45 del Estatuto — Comparación de méritos — Obligación de motivación — Desestimación presunta de la reclamación — Responsabilidad»

En el asunto T-601/16,

Georges Paraskevaidis, con domicilio en Auderghem (Bélgica), representado por el Sr. S. Pappas, abogado,

parte demandante,

contra

Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), representado por la Sra. M. Fuchs, en calidad de agente, asistida por la Sra. A. Duron, abogada,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 270 TFUE por el que se solicita, por un lado, la anulación de la decisión del director del Cedefop de 4 de noviembre de 2015 de no promover al demandante al grado AD 12 en relación con el ejercicio de promoción de 2015 y, por otro, la reparación del perjuicio supuestamente causado al demandante a raíz de tal decisión,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena),

integrado por el Sr. S. Gervasoni, Presidente, y los Sres. L. Madise y R. da Silva Passos (Ponente), Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 El demandante, el Sr. Georges Paraskevaidis, fue nombrado, el 1 de julio de 1988, con carácter definitivo en el seno de la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea como funcionario de grado A 7. El 15 de julio de 1996, fue destinado en comisión de servicio al Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), al que se incorporó como agente temporal para desarrollar funciones de administrador y, posteriormente, de jefe de administración.

2 A partir del 1 de enero de 1999, el demandante fue transferido al Cedefop, donde tomó posesión como funcionario titular en el grado A 5, escalón 2. En 2002, fue readscrito al puesto de consejero para la reforma administrativa.

3 A raíz de la modificación del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto»), que entró en vigor el 1 de mayo de 2004, el demandante fue clasificado en el grupo de funciones de los administradores (AD), en el grado AD 11.

4 Tras ser destinado en comisión de servicio, el 1 de septiembre de 2003, a la Agencia Europea de Reconstrucción (AER), el demandante se reincorporó, el 16 de enero de 2007, al Cedefop como jefe del servicio de finanzas y contratos públicos. En esa época estaba clasificado en el grado AD 11, escalón 5.

5 El 1 de marzo de 2011, el demandante alcanzó el escalón 8, que es el más alto del grado AD 11, tras lo cual solicitó ser promovido al grado AD 12, primero, mediante correo electrónico de 18 de mayo de 2011, en el ejercicio de promoción 2010, y después, mediante escrito de 3 de octubre de 2011, en el ejercicio de promoción 2011. Tales solicitudes, sin embargo, fueron denegadas.

6 Paralelamente, el demandante había solicitado, mediante escrito de 18 de mayo de 2011, que se tuviera en cuenta su período de servicio activo en la AER y los puntos de mérito que había obtenido en dicho organismo, con el fin de favorecer su ascenso en el seno del Cedefop. Esta solicitud fue denegada, básicamente, porque el demandante había sido destinado en comisión de servicio a la AER no por interés del servicio y, por lo tanto, en calidad de funcionario, sino a petición propia y en su propio interés y, en consecuencia, en calidad de agente temporal, y porque tener en cuenta tal experiencia a los efectos de la apreciación de los méritos del candidato a la promoción no era una práctica usual en el Cedefop.

7 El 9 de enero de 2014, el demandante presentó una petición ante el director del Cedefop, como autoridad facultada para proceder a los nombramientos (en lo sucesivo, «AFPN»), con arreglo al artículo 90, apartado 1, del Estatuto, denunciando que durante 20 años no se le había concedido ninguna promoción. No se accedió a esta petición.

8 El 31 de marzo de 2015, el superior jerárquico del demandante remitió al Departamento de Recursos Humanos la lista de los funcionarios respecto de los que se proponía la promoción. En esa lista figuraba el nombre del demandante, aunque se precisó que la promoción de este constituía una prioridad secundaria.

9 El 6 de agosto de 2015, el jefe del Departamento «Recursos y Apoyo» del Cedefop publicó una lista de los funcionarios que podían ser promovidos. En ella figuraba el nombre del demandante entre los funcionarios que podían aspirar al grado AD 12.

10 En cambio, el nombre del demandante no figuraba en la lista aprobada por el comité de dirección el 14 de octubre de 2015, y dirigida a la AFPN, con los nombres de los funcionarios respecto de los que se proponía la promoción.

11 El 4 de noviembre de 2015, la AFPN estableció la lista de los funcionarios promovidos, en la que no figuraba el nombre del demandante (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

12 El 29 de enero de 2016, el demandante formuló, contra la decisión impugnada, una reclamación basada en el artículo 90, apartado 2, del Estatuto, que fue notificada a la AFPN el 3 de febrero de 2016. En dicha reclamación, el demandante alegaba que la decisión impugnada adolecía de un error manifiesto de apreciación y que infringía los artículos 44 y 45 del Estatuto y vulneraba los principios de igualdad y de confianza legítima. La reclamación tenía también por objeto una pretensión de indemnización.

13 El 19 de abril de 2016, el demandante formuló verbalmente ante el comité de apelación las alegaciones esgrimidas en apoyo de su reclamación.

14 El Cedefop no respondió a la citada reclamación de forma expresa, ni en el plazo de cuatro meses establecido en el Estatuto ni más tarde.

15 El demandante se reincorporó al Consejo el 1 de febrero de 2016.

Procedimiento y pretensiones de las partes

16 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea el 22 de junio de 2016, el demandante interpuso el presente recurso, registrado inicialmente con el número F-31/16.

17 Con arreglo al artículo 3 del Reglamento (UE, Euratom) 2016/1192 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativo a la transferencia al Tribunal General de la competencia para conocer, en primera instancia, de los litigios entre la Unión Europea y sus agentes (DO 2016, L 200, p. 137), el presente asunto fue transferido al Tribunal General en el estado en el que se hallaba el 31 de agosto de 2016, momento a partir del cual debe sustanciarse conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Procedimiento de dicho Tribunal. El asunto fue registrado con el número T-601/16 y atribuido a la Sala Novena.

18 Dado que las partes no solicitaron la celebración de una vista oral en virtud del artículo 106, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal General (Sala Novena), al considerarse suficientemente informado por los documentos obrantes en autos, decidió, de conformidad con el artículo 106, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, resolver el recurso sin fase oral del procedimiento.

19 El demandante solicita al Tribunal que:

– Anule la decisión impugnada.

– Condene al Cedefop a indemnizarle por los daños morales y materiales sufridos.

– Condene en costas al Cedefop.

20 El Cedefop solicita al Tribunal que:

– Declare la inadmisibilidad parcial del recurso.

– Desestime el recurso por infundado en su totalidad.

– Desestime la pretensión de indemnización del perjuicio supuestamente sufrido.

– Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

Sobre la pretensión de anulación

21 En apoyo de la pretensión de anulación de la decisión impugnada, el demandante invoca tres motivos. El primero se basa en un incumplimiento de la obligación de motivación. El segundo, en una infracción de los artículos 44 y 45 del Estatuto, en una vulneración del principio de igualdad de trato y en una frustración de las expectativas de carrera. El tercer motivo se basa en una vulneración del deber de asistencia y protección y del principio de protección de la confianza legítima.

22 En el marco del primer motivo de recurso, el demandante sostiene que la decisión impugnada adolece de un defecto de motivación. En tal sentido, señala, por un lado, que dicha decisión únicamente contiene una lista de nombres de los funcionarios promovidos y, por otro, que su reclamación fue desestimada en virtud de una decisión que, por ser presunta, carece absolutamente de motivación.

23 Así pues, para el demandante, no se formuló ninguna motivación suficiente de la decisión impugnada, ni en la fase administrativa previa ni en relación con sus anteriores solicitudes de promoción. Por consiguiente, el demandante estima que no llegó a tener la posibilidad de comprender las razones por las que su nombre no figura entre los de los funcionarios promovidos.

24 El demandante aduce que, a este respecto, el único dato del que dispuso consistía meramente en noticias imprecisas que sugerían que su promoción al grado AD 12 había sido denegada porque, de haber sido concedida, habría sido clasificado en un grado superior tanto al de su superior jerárquico directo como al del director adjunto del Cedefop. Precisa que, aun suponiendo que fueran ciertas, tales consideraciones no pueden justificar válidamente una denegación de promoción.

25 Por otro lado, el demandante sostiene que, cuando la decisión en cuestión carece absolutamente de motivación, como en el caso de autos, en las sentencias de 3 de octubre de 2006, Nijs/Tribunal de Cuentas (T-171/05, EU:T:2006:288), apartados 41 a 47, y de 8 de octubre de 2008, Barbin/Parlamento (F-81/07, EU:F:2008:125), apartado 28, se declaró que no es posible subsanar la falta de motivación en la fase del procedimiento judicial. Según el demandante, la decisión impugnada debería ser anulada sobre la base de ese principio, a pesar de las explicaciones facilitadas por el Cedefop en el escrito de contestación.

26 El demandante añade que la regla de la concordancia entre la reclamación y el recurso viene a confirmar la imposibilidad de subsanar la falta de motivación de un acto lesivo en la fase del procedimiento judicial, toda vez que dicha regla prohíbe plantear nuevos motivos durante la sustanciación de ese procedimiento, siendo así que el demandante desconoce la motivación de la decisión cuya legalidad está cuestionando. Para el demandante, tal situación conlleva una quiebra de la igualdad, en la medida en que la administración se sitúa de hecho en una posición más favorable que la suya.

27 Por otro lado, el demandante rebate la argumentación del Cedefop según la cual el hecho de que aquel conocía sus informes de evaluación, las observaciones sobre su rendimiento y una nota interna fechada el 19 de julio de 2013 bastaba para considerar que la decisión impugnada estaba suficientemente

motivada. A su juicio, estimar tal argumentación en el caso de autos equivaldría a privar de efecto útil tanto al artículo 296 TFUE como a su derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

28 Además, si bien el demandante admite que su candidatura a un puesto en el Consejo fue previa a la adopción de la decisión impugnada, aduce también que dicha candidatura anticipada obedecía a razones de precaución, ante la eventualidad de una nueva decisión por la que se le denegara la promoción.

29 El demandante señala que tanto menos podía conocer la motivación de la decisión impugnada cuanto que había sido incluido en la lista de funcionarios o agentes respecto de los que el comité de dirección del Cedefop había propuesto la promoción.

30 El Cedefop, por su parte, considera que, si bien una falta total de motivación no puede subsanarse mediante una motivación aportada durante el procedimiento, también es cierto que la decisión impugnada se adoptó en un contexto que el demandante ya conocía, lo que permitía a este apreciar el carácter fundado de dicha decisión, de manera que, conforme a los principios sentados por la jurisprudencia, la referida decisión debe considerarse suficientemente motivada. Tales principios fueron recordados, por otra parte, en la sentencia de 3 de octubre de 2006, Nijs/Tribunal de Cuentas (T-171/05, EU:T:2006:288), citada por el propio demandante en apoyo de su argumentación.

31 En primer lugar, el Cedefop recuerda que la promoción se basa en unas reglas de procedimiento que el demandante, teniendo en cuenta las funciones que desempeñaba, forzosamente debía conocer y que en el caso de autos se aplicaron de forma objetiva y cabal.

32 En segundo lugar, el Cedefop afirma que el demandante tenía conocimiento del contenido y del resultado de las evaluaciones de las que había sido objeto, de las numerosas advertencias expresadas en relación con su manera de dirigir su equipo así como de otras faltas e irregularidades que se mencionan en una nota interna fechada el 19 de julio de 2013 e incorporada a su expediente personal. A este respecto, el Cedefop insiste en que el demandante, en el punto 19 de su reclamación, identificó con toda claridad las críticas que se habían dirigido contra él, de manera que no puede alegar legítimamente que no ha tenido la posibilidad de comprender las razones por las que su nombre no figuraba entre los de los funcionarios promovidos.

33 En tercer lugar, para el Cedefop, la alegación del demandante relativa a su falta de comprensión del sentido de la decisión impugnada y a la supuesta frustración que experimentó a consecuencia de ello y que lo determinó a regresar al Consejo, resulta desvirtuada por el hecho de que la fecha límite de presentación de las candidaturas para el puesto ocupado por el demandante en el Consejo era anterior a la fecha en que se adoptó aquella decisión. Por consiguiente, según el Cedefop, el demandante sí que estaba en situación de prever el contenido de la referida decisión, lo que sugiere que conocía suficientemente el contexto en el que fue adoptada.

34 Por otro lado, en lo que concierne a la inclusión del nombre del demandante en la lista de funcionarios respecto de los que su comité de dirección había propuesto la promoción, el Cedefop recuerda que el procedimiento establecido por sus disposiciones generales de ejecución (Cedefop/DGE/10/2011 y Cedefop/DGE/11/2011) se tramitó en el caso de autos de forma correcta y que, aunque el nombre del demandante aparecía en la lista definitiva de todos los funcionarios que podían ser promovidos, elaborada por dicho comité de dirección, su nombre no figuraba en la lista de este comité dirigida a la AFPN y relativa a los funcionarios respecto de los que se propuso finalmente la promoción.

35 El Cedefop concluye que de todas estas circunstancias, y no solamente del contenido del expediente personal del demandante, se infiere que este tenía conocimiento del contexto en el que se adoptó la decisión impugnada.

36 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivación prescrita por el artículo 25, párrafo segundo, del Estatuto, que no es más que una concreción de la obligación general establecida en el artículo 296 TFUE, tiene por objeto, por un lado, proporcionar al interesado una indicación suficiente para apreciar el fundamento del acto lesivo y la oportunidad de interponer un recurso ante el juez de la Unión Europea y, por otro, permitir a este último ejercer su control sobre la legalidad del acto (véanse las sentencias de 29 de septiembre de 2005, Napoli Buzzanca/Comisión, T-218/02, EU:T:2005:343, apartado 57 y jurisprudencia citada; de 3 de octubre de 2006, Nijs/Tribunal de Cuentas, T-171/05, EU:T:2006:288, apartado 36 y jurisprudencia citada, y de 13 de septiembre de 2016, Pohjanmäki/Consejo, T-410/15 P, no publicada, EU:T:2016:465, apartado 77 y jurisprudencia citada). De ello se sigue que tal obligación de motivación constituye un principio esencial del Derecho de la Unión que solo puede ser objeto de excepciones en razón de consideraciones imperiosas (sentencias de 29 de septiembre de 2005, Napoli Buzzanca/Comisión, T-218/02, EU:T:2005:343, apartado 57; de 3 de octubre de 2006, Nijs/Tribunal de Cuentas, T-171/05, EU:T:2006:288, apartado 36, y de 4 de julio de 2007, Lopparelli/Comisión, T-502/04, EU:T:2007:197, apartado 74). Esta obligación, que forma parte del principio de buena administración, como resulta del artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta de los Derechos Fundamentales, ha visto reforzada su importancia tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa con la inserción del artículo 15 TFUE, apartado 1, y del artículo 298 TFUE, apartado 1. En efecto, una administración europea abierta y eficaz no puede dejar de respetar escrupulosamente las disposiciones del Estatuto. En particular, la motivación de los actos lesivos para los agentes de la Unión es un requisito indispensable para la garantía de una labor ecuánime en el seno de la administración de la Unión que disipe cualquier sospecha de que la gestión del personal de esta se base en la arbitrariedad o en el favoritismo.

37 Según una jurisprudencia también reiterada, si bien la AFPN no está obligada a motivar una decisión de promoción ni respecto de su destinatario, ni respecto de los candidatos no promovidos, sí está obligada, en cambio, a motivar su decisión desestimatoria de una reclamación presentada con arreglo al artículo 90, apartado 2, del Estatuto por un candidato no promovido, debiendo coincidir la motivación de dicha decisión con la motivación de la decisión contra la que iba dirigida la reclamación (véanse las sentencias de 21 de mayo de 2014, Mocová/Comisión, T-347/12 P, EU:T:2014:268, apartado 41 y jurisprudencia citada, y de 13 de septiembre de 2016, Pohjanmäki/Consejo, T-410/15 P, no publicada, EU:T:2016:465, apartado 79 y jurisprudencia citada).

38 De este modo, la motivación debe producirse, a más tardar, con ocasión de la desestimación de la reclamación (sentencias de 20 de febrero de 2002, Roman Parra/Comisión, T-117/01, EU:T:2002:35, apartado 26, y de 21 de mayo de 2014, Mocová/Comisión, T-347/12 P, EU:T:2014:268, apartado 41).

39 Además, el carácter suficiente de la motivación del acto impugnado debe apreciarse no solamente a la luz de su literalidad, sino también del contexto fáctico y jurídico en que se inscribe la adopción de dicho acto (véanse las sentencias de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión, C-350/88, EU:C:1990:71, apartado 16 y jurisprudencia citada; de 13 de septiembre de 2016, Pohjanmäki/Consejo, T-410/15 P, no publicada, EU:T:2016:465, apartado 78, y de 19 de enero de 2017, Comisión/Frieberger y Vallin, T-232/16 P, no publicada, EU:T:2017:15, apartado 41). Dado que las promociones se efectúan mediante libre designación, de conformidad con el artículo 45 del Estatuto, basta con que la motivación de la decisión de desestimar la reclamación se refiera a cómo se han aplicado los requisitos legales y estatutarios para la promoción a la situación individual del funcionario (véanse las sentencias de 20 de febrero de 2002, Roman Parra/Comisión, T-117/01, EU:T:2002:35, apartado 27 y jurisprudencia citada, y de 29 de septiembre de 2005, Napoli Buzzanca/Comisión, T-218/02, EU:T:2005:343, apartado 60).

40 Por otro lado, según reiterada jurisprudencia, la falta total de motivación antes de la interposición de un recurso no puede suplirse con explicaciones facilitadas por la AFPN tras la interposición del recurso. En esta fase procesal, tales explicaciones, en efecto, ya no cumplen su función, de modo que tras la interposición del recurso la AFPN ya no puede regularizar su decisión mediante una respuesta desestimatoria de la reclamación (sentencia de 9 de diciembre de 1993, Parlamento/Volger,

C-115/92 P, EU:C:1993:922, apartado 23; véanse, igualmente, las sentencias de 7 de febrero de 2007, Caló/Comisión, T-118/04 y T-134/04, EU:T:2007:37, apartado 268 y jurisprudencia citada, y de 13 de septiembre de 2016, Pohjanmäki/Consejo, T-410/15 P, no publicada, EU:T:2016:465, apartado 80 y jurisprudencia citada).

41 La posibilidad de subsanar la falta total de motivación después de formular un recurso perjudicaría, por lo demás, el derecho de defensa, puesto que el demandante dispondría únicamente de la réplica para presentar sus alegaciones contra una motivación que solo habría conocido una vez presentada la demanda. De este modo, el principio de igualdad de las partes ante el juez de la Unión se vería afectado (sentencias de 6 de julio de 2004, Huygens/Comisión, T-281/01, EU:T:2004:207, apartado 109, y de 29 de septiembre de 2005, Napoli Buzzanca/Comisión, T-218/02, EU:T:2005:343, apartado 62; véase, también, el auto de 8 de marzo de 2012, Marcuccio/Comisión, T-126/11 P, EU:T:2012:115, apartado 47 y jurisprudencia citada).

42 En caso de una desestimación presunta, y por tanto no motivada formalmente, de una reclamación, el factor que contribuye de forma decisiva al origen del litigio es el comportamiento de la administración, pues el interesado se ve compelido, ante la falta de respuesta a su reclamación en los plazos establecidos en el artículo 90, apartado 2, del Estatuto, a solicitar la tutela del Tribunal con el fin de obtener una motivación suficiente de la decisión que se adoptó respecto de su situación particular. Ahora bien, esta forma de proceder de la AFPN, contraria a las exigencias de una buena administración, conduce a que se ponga en tela de juicio el reparto de las respectivas funciones entre, por un lado, la administración y, por otro, el juez de la Unión, en tanto en cuanto este último se convierte en la primera y única instancia ante la que el interesado va a ser capaz de obtener una motivación de conformidad con el artículo 25 del Estatuto. Tal resultado es tanto más grave cuanto que el cumplimiento efectivo de la obligación de motivación que incumbe a la administración durante la fase administrativa previa tiene por objeto permitir al interesado comprender el alcance de la decisión adoptada respecto de su situación particular y proporcionarle los elementos que, en su caso, le lleven al convencimiento de que se trata de una decisión ajustada a Derecho que, por tanto, no justifica entablar un contencioso jurisdiccional (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2005, Casini/Comisión, T-132/03, EU:T:2005:324, apartado 34).

43 En cambio, se ha declarado que una simple insuficiencia de la motivación deducida en la fase administrativa previa no justifica la anulación de la decisión impugnada si la AFPN aporta precisiones complementarias durante el procedimiento (sentencias de 12 de diciembre de 2002, Morello/Comisión, T-338/00 y T-376/00, EU:T:2002:314, apartado 55 y jurisprudencia citada, y de 4 de mayo de 2005, Sena/AESA, T-30/04, EU:T:2005:161, apartado 71), partiendo de la base, no obstante, de que la institución no está autorizada a sustituir la motivación inicial errónea con una motivación totalmente nueva (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de septiembre de 2005, Napoli Buzzanca/Comisión, T-218/02, EU:T:2005:343, apartado 63 y jurisprudencia citada).

44 De este modo, el Tribunal ha admitido que la insuficiencia inicial de la motivación puede suplirse mediante precisiones complementarias, que pueden aportarse incluso durante el procedimiento, si el interesado, antes de interponer su recurso, ya disponía de elementos constitutivos de un principio de motivación (véanse las sentencias de 20 de febrero de 2002, Roman Parra/Comisión, T-117/01, EU:T:2002:35, apartado 30 y jurisprudencia citada; de 3 de febrero de 2005, Heurtaux/Comisión, T-172/03, EU:T:2005:34, apartado 44 y jurisprudencia citada, y de 3 de octubre de 2006, Nijs/Tribunal de Cuentas, T-171/05, EU:T:2006:288, apartado 45 y jurisprudencia citada).

45 Por otro lado, se ha declarado, en relación con una reclamación desestimada de forma presunta, relativa a una denegación de promoción, que una decisión debe considerarse suficientemente motivada cuando tiene lugar en un contexto conocido por el funcionario interesado que le permite comprender el alcance de la medida adoptada respecto a su situación particular (véanse las sentencias de 15 de septiembre de 2005, Casini/Comisión, T-132/03, EU:T:2005:324, apartado 36 y jurisprudencia

citada; de 29 de septiembre de 2005, Napoli Buzzanca/Comisión, T-218/02, EU:T:2005:343, apartado 64 y jurisprudencia citada, y de 3 de octubre de 2006, Nijs/Tribunal de Cuentas, T-171/05, EU:T:2006:288, apartado 45 y jurisprudencia citada).

46 No obstante, dada la importancia que la obligación de motivación reviste en relación con el derecho de defensa, el contexto en el que se ha adoptado una decisión de no promoción, confirmada de forma presunta tras una reclamación, solo excepcionalmente puede constituir un principio de motivación de dicha decisión (sentencia de 29 de septiembre de 2005, Napoli Buzzanca/Comisión, T-218/02, EU:T:2005:343, apartado 79; véanse también, en este sentido, las sentencias de 9 de marzo de 2000, Vicente Núñez/Comisión, T-10/99, EU:T:2000:60, apartado 44, y de 3 de febrero de 2005, Heurtaux/Comisión, T-172/03, EU:T:2005:34, apartado 47). De este modo, en circunstancias como las del presente asunto, no puede existir un principio de motivación si no consta ninguna indicación de la AFPN sobre la situación específica del demandante ni sobre la comparación de sus méritos con los otros funcionarios candidatos a la promoción, con arreglo a los criterios del artículo 45 del Estatuto (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de febrero de 2005, Heurtaux/Comisión, T-172/03, EU:T:2005:34, apartados 46 a 50, y de 23 de octubre de 2013, Verstreken/Consejo, F-98/12, EU:F:2013:156, apartados 31 y 32; véase también, por analogía, la sentencia de 10 de septiembre de 2009, Behmer/Parlamento, F-16/08, EU:F:2009:107, apartado 32).

47 En el caso de autos, ha resultado probado que la AFPN no respondió expresamente a la reclamación, sino que la desestimó mediante decisión presunta.

48 Han de examinarse, por tanto, las diversas circunstancias descritas por el Cedefop a fin de determinar si el contexto en el que se adoptó la decisión impugnada permitía al demandante comprender el alcance de esta y evaluar, en consecuencia, su conformidad a Derecho a la vista de los criterios establecidos en el artículo 45 del Estatuto.

49 A este respecto, procede recordar con carácter preliminar que el demandante, el 19 de abril de 2016, presentó al comité de apelación, de forma oral, la argumentación invocada en apoyo de la reclamación (véase el apartado 13 anterior). No obstante, el Cedefop no ha mencionado que con tal motivo se hubieran proporcionado al demandante elementos explicativos, siquiera incompletos, sobre los motivos de la decisión impugnada.

50 Por otro lado, el Cedefop, en primer lugar, sostiene que, dada la naturaleza de las funciones que desempeñaba el demandante, este debía conocer necesariamente las reglas aplicables en materia de promoción y debía entender que dichas reglas se habían aplicado a su caso de forma cabal y objetiva en relación con el ejercicio de promoción de 2015. Esta circunstancia, sin embargo, no es pertinente, pues no puede confundirse el mero conocimiento que el demandante haya podido tener de los criterios que deben ser tomados en consideración a la hora de ser promovido con el conocimiento de la manera en que se han aplicado tales criterios a su situación (véase, en este sentido, por analogía, la sentencia de 10 de septiembre de 2009, Behmer/Parlamento, F-16/08, EU:F:2009:107, apartado 33 y jurisprudencia citada).

51 Lo mismo cabe afirmar de la nota del director del Cedefop de 9 de marzo de 2015 dirigida al conjunto de los miembros del personal de dicho organismo, a la que este ha hecho referencia en el presente asunto. En dicha nota, el referido director se limitó a describir en términos generales los criterios que iban a aplicarse, tanto si eran favorables como si eran contrarios a la promoción de los funcionarios, en relación con el ejercicio de promoción de 2015. La expresada nota, por lo tanto, no permitía al demandante comprender de qué modo habían sido aplicados tales criterios a su situación.

52 En segundo lugar, el Cedefop alega que el demandante tenía conocimiento de las numerosas críticas que se habían dirigido contra su labor profesional, no solamente con respecto a la dirección de su equipo sino también en relación con diversas irregularidades cometidas en algunos procedimientos de adjudicación de contratos públicos.

53 A este respecto, es cierto que, como se infiere de los informes de evaluación del demandante relativos a los años 2012 a 2014, este pudo ser objeto de apreciaciones críticas, en particular respecto de la dirección de sus equipos. En el informe de evaluación de 2012, en efecto, el evaluador destacó, entre otros extremos, que esperaba que durante este año «el trabajo [del demandante] y de los miembros de su equipo se ejecutara en un clima de mayor serenidad y coordinación», pero que «[ello] no se verificó plenamente en el primer semestre, pues surgieron tensiones de cuando en cuando en el seno del servicio». En el mismo informe se indica que, pese a los progresos constatados, «[el demandante] seguía teniendo dificultades para conseguir un distribución óptima de su tiempo de trabajo […] y para delegar en los miembros de su equipo». Sobre este particular, el evaluador señaló que el demandante permanecía «demasiado ocupado en rehacer, mejorar o completar el trabajo de sus subordinados» en detrimento del tiempo dedicado a la «realización de las prioridades y objetivos generales que [debía] asumir su servicio, a la gestión directa de su equipo y a la gestión de los conflictos». En el informe de evaluación de 2013, el evaluador destacó que «siguen siendo necesarios algunos progresos [por parte del demandante] para que pueda materializarse una adecuada comunicación con los miembros de sus servicios, así como una gestión efectiva de los conflictos y una aplicación sin trabas de los informes, la planificación y los plazos administrativos». Finalmente, en el informe de evaluación de 2014, es decir, el último informe de evaluación del demandante adoptado antes de la decisión impugnada, el evaluador observó que el demandante parecía encontrase «mucho más cómodo redactando reglas y revisando documentos que ejecutando tareas propias de la gestión del personal» y que seguía dedicando demasiado tiempo de trabajo a «rehacer, mejorar o completar documentos cada vez que se [requería] su intervención para un dictamen técnico». El evaluador volvía a criticar que no hubiera podido emplearse ese tiempo en «las prioridades y objetivos generales que [debía] asumir su servicio y en la gestión directa de su equipo» y expresaba la esperanza de que, en 2015, «el demandante efectuara su trabajo en un clima de mayor serenidad y coordinación para él y para su equipo».

54 Así y todo, los informes de evaluación del demandante respecto de los años 2012 a 2014 contenían también juicios positivos sobre la labor realizada por él.

55 Del informe de evaluación de 2014 se desprende, en efecto, que el demandante estaba «comprometido», «dedicaba largas jornadas a su trabajo» y era «una persona con la que resultaba grato trabajar». El director adjunto señaló al respecto, en ese mismo informe, que el demandante había «alcanzado todos los objetivos que se le [habían] asignado con un elevado nivel de calidad» y destacó su alto grado de «compromiso y de sentido del deber».

56 De forma más general, como resulta de los informes de evaluación de 2012 a 2014, la evaluación global del demandante fue considerada satisfactoria, pues su rendimiento en cada uno de dichos años fue valorado en el nivel III, es decir, el nivel de un rendimiento «bueno y que corresponde al nivel requerido para el puesto ocupado».

57 Asimismo, los informes de evaluación de 2012 y de 2013 ponen de manifiesto una mejora en la capacidad de gestión del demandante. En efecto, del informe de evaluación de 2012 resulta que el demandante recibió una formación en gestión con el objeto de desarrollar sus capacidades en ese campo y que ya ese año «redactó un plan de acción y comenzó a poner en práctica las enseñanzas recibidas». Ese mismo informe señalaba, sin embargo, que este aspecto de la labor del demandante podía aún perfeccionarse. El año siguiente, el evaluador destacaba en el informe de evaluación de 2013 «progresos [del demandante] en lo concerniente a la dirección de equipos» y, en particular, a «la organización de reuniones periódicas de servicio». Aunque subrayaba que «aún deben lograrse ciertos progresos», el evaluador señalaba que el demandante había «conseguido delegar en mayor medida sus funciones de control […] con el fin de poder dedicar más tiempo a sus responsabilidades más directas de gestión y de organización», admitiendo así «el esfuerzo [realizado por el demandante] para mejorar su [capacidad] de gestión».

58 Por último, en el informe de evaluación de 2014, el validador observó que el demandante, en esencia, había «alcanzado todos los objetivos que se le [habían] asignado con un elevado nivel de calidad» y que «se valoraban muy positivamente su alto grado de compromiso y su sentido del deber».

59 En tales circunstancias, procede considerar que la mera existencia de juicios críticos en los informes de evaluación del demandante de los años 2012 a 2014 no permitía a este comprender la manera en que habían sido aplicados a su situación los criterios del artículo 45 del Estatuto para justificar, tras una comparación por el Cedefop de los méritos de los funcionarios que podían ser promovidos por el ejercicio de promoción de 2015, la decisión de no promover al demandante en relación con dicho ejercicio.

60 Por otro lado, ninguno de los once escritos y correos electrónicos a los que hace referencia el Cedefop en el marco del primer motivo, que figuran en los anexos B.15 y B.19 a B.28, puede considerarse una explicación, siquiera insuficiente, sobre la manera en que la AFPN apreció los méritos del demandante en el ejercicio de promoción de 2015 de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 45 del Estatuto.

61 En efecto, en lo que concierne, en primer término, a los dos correos electrónicos, que figuran en el anexo B.26, intercambiados el 9 de enero de 2015 entre los miembros del personal del Cedefop implicados en la evaluación del demandante, basta señalar que no fueron enviados a este. Habida cuenta de que no consta en los autos dato alguno que indique que se le haya comunicado una copia de dichos correos electrónicos durante el procedimiento administrativo, tales documentos no pueden constituir bajo ningún concepto un principio de motivación.

62 En lo que respecta, en segundo término, a los otros documentos a los que alude el Cedefop, la mayor parte de los cuales están fechados más de un año antes de la adopción de la decisión impugnada, y algunos incluso más de cinco y más de siete años antes, demuestran ciertamente que el demandante tenía conocimiento de que se habían expresado críticas sobre sus aptitudes en materia de gestión y sobre el tratamiento que había dispensado a ciertos expedientes de contratos públicos.

63 Ahora bien, admitir que simples apreciaciones negativas sobre un agente puedan bastar para constituir un principio de motivación, en circunstancias como las del presente asunto, podría malograr el objetivo del procedimiento administrativo previo establecido en el artículo 90, apartado 2, del Estatuto, cual es, según reiterada jurisprudencia, la resolución amistosa de litigios que surgen en el momento de la reclamación (sentencias de 7 de marzo de 1996, Williams/Tribunal de Cuentas, T-146/94, EU:T:1996:34, apartado 44, y de 3 de diciembre de 2015, Cuallado Martorell/Comisión, T-506/12 P, EU:T:2015:931, apartado 64).

64 En efecto, tal razonamiento permitiría a la AFPN apoyarse en cualquier apreciación negativa relativa al candidato no promovido, de la que se hubiera informado a este, para eludir la obligación que le impone el artículo 90, apartado 2, párrafo segundo, del Estatuto de notificarle una decisión motivada desestimatoria de su reclamación, que constituye la expresión particular, por un lado, de la exigencia de motivación de toda decisión lesiva establecida en el artículo 25, párrafo segundo, del Estatuto y, por otro, del derecho a una buena administración que proclama el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

65 Pues bien, esa falta de respuesta a la reclamación, la cual se interpuso además contra una decisión de no promoción que carecía, a su vez, de motivación, puede provocar en el interesado un sentimiento de incomprensión, o incluso de frustración, o una acentuación de tales sentimientos, y propiciar así la interposición de un recurso ante el juez de la Unión que posiblemente habría podido evitarse si la AFPN hubiera actuado con la diligencia debida.

66 En tercer lugar, no puede acogerse la argumentación del Cedefop según la cual la existencia de un principio de motivación de la decisión impugnada resultó acreditada por el punto 19 de la reclamación, en el que el demandante indicó que «su superior jerárquico […] mostraba, en sus manifestaciones y en sus escritos, su insatisfacción por el modo en que dirigía su equipo».

67 Dicha mención refleja a lo sumo una conjetura del demandante en cuanto a una circunstancia que pudo ser tenida en cuenta por el Cedefop a la hora de evaluar sus méritos durante el ejercicio de promoción de 2015. Ahora bien, por las razones expuestas en los apartados 63 a 65 anteriores, el mero hecho de que el candidato no promovido haya tenido conocimiento de apreciaciones negativas expresadas contra él no puede, en principio, remplazar la motivación de la decisión de no promoción que dicho candidato puede exigir de la AFPN en respuesta a su reclamación.

68 En relación con este punto, el Cedefop no puede ampararse eficazmente en la sentencia de 24 de febrero de 2010, P/Parlamento (F-89/08, EU:F:2010:11), en la que el Tribunal de la Función Pública estimó, en relación con una decisión de despido, que «como se desprende de los propios términos de la reclamación […] presentada por la demandante, esta había podido conocer, al consultar su expediente personal, la existencia de la solicitud de despido» y «podía saber, por tanto, que dicha solicitud y la consiguiente decisión controvertida se fundaban en una "ruptura de la confianza, tanto personal como política, entre [ella] y el Sr. [A.M.], miembro [no i]nscrito y su responsable administrativo directo"». En efecto, la situación estudiada en el presente asunto no es comparable, toda vez que ningún elemento del expediente permite deducir que el demandante pudo haber conocido, en el procedimiento administrativo, algún documento del Cedefop en el que se expusieran las razones por las que las críticas expresadas en relación con sus capacidades en materia de dirección de equipos habían justificado la decisión de no promoverlo, tras el examen comparativo de los méritos que exige el artículo 45 del Estatuto.

69 Finalmente, en cuarto lugar, la mera circunstancia, invocada por el Cedefop, de que el demandante hubiera presentado una candidatura para un puesto en el Consejo más de un mes antes de la adopción de la decisión impugnada indicaría, a lo sumo, como se desprende de las propias explicaciones del demandante, que temía no ser promovido y pretendía de esta forma asegurarse la posibilidad de abandonar el Cedefop en caso de no ver satisfecha su petición. Dicha circunstancia, en cambio, no demuestra en absoluto que el demandante, desde ese momento, hubiera adquirido la certeza de que no sería promovido ni menos aún que tuviera conocimiento de los motivos que se aducirían para justificar la decisión de no promoción.

70 De cuanto antecede se infiere que el demandante, antes de conocer el escrito de contestación, podía a lo sumo sospechar que las críticas de las que había sido objeto en cuanto a sus capacidades en materia de gestión en el seno del Cedefop y en cuanto a las irregularidades en el tratamiento que había dispensado a ciertos expedientes de contratos públicos podían haber tenido alguna repercusión en la evaluación de sus méritos respecto del ejercicio de promoción de 2015.

71 En cambio, ninguno de los datos aportados por el Cedefop demuestra que el demandante pudo haber comprendido, antes de interponer el presente recurso, el modo en que esas críticas habían sido tenidas en cuenta a la hora de aplicar a su situación los criterios de evaluación de méritos en materia de promoción establecidos en el artículo 45 del Estatuto. De ello se sigue que el contexto en el que se adoptó la decisión impugnada no puede constituir una motivación, siquiera insuficiente, de dicha decisión.

72 Por lo tanto, procede estimar el primer motivo y anular la decisión impugnada, sin que sea necesario examinar los motivos segundo y tercero invocados por el demandante. Tampoco es necesario, en estas circunstancias, pronunciarse sobre las alegaciones mediante las que el Cedefop postula la inadmisibilidad de diversas cuestiones planteadas en el recurso que, a su entender, exceden ampliamente del marco del presente litigio y carecen, por tanto, de pertinencia para la solución del mismo.

Sobre la pretensión de indemnización

73 El demandante solicita la indemnización de los daños morales y materiales que alega haber sufrido a causa de la adopción de la decisión impugnada.

74 A este respecto, el demandante sostiene, en primer lugar, con respecto al perjuicio moral alegado, que la ausencia absoluta de motivación de la decisión impugnada implicó una falta especialmente grave por parte de la AFPN que pudo ocasionarle, además del desembolso de gastos y costas judiciales, una tensión y una frustración añadidas. Para el demandante, tal falta no resulta debidamente reparada con la mera anulación de la referida decisión.

75 Además, el demandante aduce que el daño moral alegado ha sido causado también por el comportamiento del Cedefop, que se negó indebidamente a promoverlo sin realizar un verdadero examen de los méritos en el sentido del artículo 45 del Estatuto, a pesar de sus esfuerzos y de los resultados concretos que había logrado a lo largo de dieciséis años en el citado organismo de la Unión. Afirma que el sentimiento de injusticia, de frustración y de desánimo que le provocaron tales hechos lo determinaron a reincorporarse al Consejo, lo que tuvo como consecuencia que su familia tuviera que trasladarse y adaptarse a una nueva vida en otro lugar. Esta parte del daño moral, valorada en 16 000 euros, que corresponden a 1 000 euros por año de antigüedad, puede además tratarse de forma separada respecto de la decisión impugnada, por lo que debe ser reparada con independencia de si se anula o no dicha decisión, según el demandante.

76 En lo que concierne al perjuicio material, el demandante alega un perjuicio económico de un importe equivalente a la pérdida de ingresos sufrida teniendo en cuenta la situación en la que se hallaría si se hubiera verificado la promoción, más los intereses de demora al tipo fijado por el Banco Central Europeo (BCE).

77 El Cedefop se opone a esta pretensión de indemnización. A su juicio, al no haberse incurrido en ninguna ilegalidad en la adopción de la decisión impugnada, el demandante no ha demostrado ninguna falta que pueda generar la responsabilidad extracontractual de la Unión. Señala a este respecto que el demandante no puede reclamar la reparación del perjuicio económico que alega haber sufrido porque los funcionarios no tienen reconocido un derecho a la promoción. Asimismo, estima que no se le puede imputar el perjuicio supuestamente sufrido por el demandante a causa de su regreso al Consejo, toda vez que se trata de una decisión que adoptó libremente. Prueba de ello es que el demandante ya había efectuado trámites para abandonar el Cedefop antes de la adopción de la decisión impugnada. Por último, el Cedefop alega que la valoración efectuada por el demandante del supuesto perjuicio moral sufrido no parte de ninguna base de cálculo ni tiene ningún fundamento jurídico.

78 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia en el ámbito de la función pública, la responsabilidad de la Unión está supeditada a que concurran una serie de requisitos, a saber, la ilegalidad del comportamiento imputado a la institución, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre dicho comportamiento y el perjuicio alegado. Estos tres requisitos son acumulativos, lo que implica que si no concurre alguno de ellos, no nace la responsabilidad de la Unión (sentencia de 1 de junio de 1994, Comisión/Brazzelli Lualdi y otros, C-136/92 P, EU:C:1994:211, apartado 42; véanse, también, las sentencias de 16 de diciembre de 2010, Comisión/Petrilli, T-143/09 P, EU:T:2010:531, apartado 45 y jurisprudencia citada, y de 17 de mayo de 2017, PG/Frontex, T-583/16, no publicada, EU:T:2017:344, apartado 97 y jurisprudencia citada).

79 Por consiguiente, incluso en el caso de que se pruebe una falta de una institución, de un órgano o de un organismo de la Unión, la responsabilidad de la Unión solo se genera si el recurrente consigue demostrar la realidad de su perjuicio (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de noviembre de

2004, Montalto/Consejo, T-116/03, EU:T:2004:325, apartado 126 y jurisprudencia citada, y de 29 de septiembre de 2005, Napoli Buzzanca/Comisión, T-218/02, EU:T:2005:343, apartado 98 y jurisprudencia citada).

80 En lo concerniente al perjuicio material invocado por el demandante, así como a la parte del daño moral que alega haber sufrido a causa de la decisión del Cedefop de no promoverlo sin haber efectuado un verdadero examen de sus méritos en el sentido del artículo 45 del Estatuto, debe señalarse que tales perjuicios alegados se derivan, en esencia, de las irregularidades de fondo denunciadas mediante los motivos segundo y tercero del recurso de anulación.

81 Pues bien, habida cuenta de que la decisión impugnada adolece de falta de motivación y, por tal razón, debe ser anulada (véase el apartado 72 anterior), procede considerar que el Tribunal no puede apreciar su conformidad a Derecho tras un examen de sus motivos (véase, por analogía, la sentencia de 29 de septiembre de 2005, Napoli Buzzanca/Comisión, T-218/02, EU:T:2005:343, apartado 99). Ha de recordarse, en efecto, sobre este particular, que una de las funciones de la motivación es precisamente permitir al juez de la Unión ejercer un control de legalidad de los actos sobre los que debe pronunciarse (véase el apartado 36 anterior).

82 De este modo, incumbe al Cedefop, con arreglo al artículo 266 TFUE, párrafo primero, determinar las medidas necesarias para la ejecución de la presente sentencia y adoptar, en su caso, una nueva decisión que contenga la correspondiente motivación (véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de septiembre de 2005, Napoli Buzzanca/Comisión, T-218/02, EU:T:2005:343, apartado 100, y de 18 de noviembre de 2015, Diamantopoulos/SEAE, F-30/15, EU:F:2015:138, apartado 33). En este momento procesal, el Tribunal no puede declarar que exista un perjuicio material cierto causado por la decisión de no promover al demandante, teniendo en cuenta que debe producirse una nueva decisión del director del Cedefop.

83 En cuanto a la parte del daño moral resultante de la falta de motivación de la decisión impugnada, procede tomar en consideración el hecho de que, como se desprende del examen del primer motivo del recurso, el demandante tuvo conocimiento por primera vez de las razones que explicaban la decisión de no promoverlo por el ejercicio 2015 solamente cuando pudo leer el escrito de contestación, del que se le dio traslado más de nueve meses después de haber presentado la reclamación. De este modo, ha resultado probado que la falta total de motivación de la decisión impugnada, por un lado, planteó al demandante una situación de incertidumbre en cuanto a las razones de que no fuera promovido que se extendió mucho más allá del plazo en el que debía producirse la respuesta a la reclamación y, por otro, le obligó a entablar un procedimiento judicial con el fin de obtener información explicativa sobre el particular.

84 Pues bien, el sentimiento de injusticia, de incomprensión e incluso de frustración ocasionados de esta manera al demandante (véase el apartado 64 anterior) son imputables únicamente al comportamiento de la AFPN durante la fase administrativa previa. Este comportamiento causó al demandante, por tanto, un particular daño moral que no puede repararse adecuadamente mediante la mera anulación de la decisión impugnada (véanse, por analogía, las sentencias de 12 de diciembre de 2002, Morello/Comisión, T-181/00, EU:T:2002:313, apartados 131 y 132, y de 15 de septiembre de 2005, Casini/Comisión, T-132/03, EU:T:2005:324, apartado 102).

85 Dadas las referidas circunstancias, el Tribunal, valorando en equidad el perjuicio sufrido, estima que un importe de 2 000 euros constituye una indemnización adecuada de la parte del daño moral resultante de la falta de motivación de la decisión impugnada alegada por el demandante y que, por lo tanto, procede estimar la pretensión de indemnización aunque acotada en los expresados términos.

Costas

86 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 otro lado, según el artículo 134, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, si son varias las partes que han visto desestimadas sus pretensiones, el Tribunal decidirá sobre el reparto de las costas. Finalmente, con arreglo al artículo 135, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal podrá imponer una condena en costas parcial o total a una parte, aunque sea la vencedora, si así lo justificase su actitud, incluso con anterioridad a la interposición del recurso, y en particular si hubiera causado a la otra parte gastos que el Tribunal considere abusivos o temerarios.

87 En el caso de autos, ciertamente han resultado desestimadas parte de las pretensiones de indemnización del demandante, de modo que puede considerarse que el Cedefop ha resultado vencedor en lo que respecta a esa parte del litigio. No obstante, ha de tenerse en cuenta el hecho de que la decisión impugnada adolecía de falta de motivación, que el Cedefop omitió indebidamente responder a la reclamación del demandante y que, a mayor abundamiento, ningún principio de motivación permitía a este último, antes de la interposición del presente recurso, comprender los motivos que justificaron la decisión de no promoción. De este modo, fue la propia actitud del Cedefop en el procedimiento administrativo la que obligó al demandante a interponer el presente recurso con el fin de conocer esos motivos. Una justa apreciación de las circunstancias del caso de autos llevan a condenar al Cedefop a cargar con la totalidad de las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena)

decide:

1) Anular la decisión del director del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop) de 4 de noviembre de 2015 de no promover al Sr. Georges Paraskevaidis al grado AD 12 en relación con el ejercicio de promoción de 2015.

2) Condenar al Cedefop a abonar al Sr. Paraskevaidis un importe de 2 000 euros en concepto de indemnización del perjuicio sufrido.

3) Desestimar el recurso en todo lo demás.

4) Condenar en costas al Cedefop.

Gervasoni Madise da Silva Passos

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 26 de octubre de 2017.

Firmas