Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA (Sala Segunda)

de 17 de julio de 2012 *

«Función pública — Procedimiento disciplinario — Sanción disciplinaria — Separación del servicio — Existencia de una investigación preliminar ante los órganos jurisdiccionales penales en el momento de la adopción de la decisión de separación del servicio — Igualdad de trato entre hombres y mujeres — Prohibición de despido de una trabajadora embarazada durante el período comprendido entre el comienzo de su embarazo y el final del permiso de maternidad»

En el asunto F-54/11,

que tiene por objeto un recurso interpuesto con arreglo al artículo 270 TFUE, aplicable al Tratado CEEA en virtud de su artículo 106 *bis*,

BG, antigua funcionaria del Defensor del Pueblo Europeo, con domicilio en Estrasburgo (Francia) representada por M[es] L. Levi y A. Blot, abogados,

parte demandante,

contra

Defensor del Pueblo Europeo, representado por el Sr. J. Sant'Anna, en calidad de agente, asistido por M[es] D. Waelbroeck y A. Duron, abogados,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. M.I. Rofes i Pujol, Presidenta, y la Sra. I. Boruta y el Sr. K. Bradley (Ponente), Jueces;

Secretaria: Sra. X. Lopez Bancalari, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de marzo de 2012;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

Sentencia

1 Mediante demanda presentada en la secretaría del Tribunal el 4 de mayo de 2011, BG interpuso el presente recurso, que tiene por objeto, por un lado, la anulación de la decisión del Defensor del Pueblo europeo de imponerle la sanción de separación del servicio sin pérdida de derechos a pensión, y, por otro, la indemnización del perjuicio que considera haber sufrido a consecuencia de esta decisión.

Marco jurídico

2 El artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea tiene el siguiente tenor:

«[…]

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.

[…]»

3 El artículo 23 de la Carta, titulado, «Igualdad entre mujeres y hombres», establece:

«La igualdad entre mujeres y hombres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución.

[…]»

4 El artículo 1 *sexies*, apartado 2, del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto»), dispone:

«A los funcionarios en servicio activo se les concederán condiciones de trabajo que se ajusten a normas sanitarias y de seguridad apropiadas y, como mínimo, equivalentes a los requisitos mínimos aplicables con arreglo a las medidas adoptadas en estos ámbitos en virtud de los Tratados.»

5 El artículo 12 del Estatuto dispone:

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

6 Según el artículo 86, apartado 3, del Estatuto:

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

7 El anexo IX del Estatuto regula el procedimiento disciplinario. Su artículo 5 tiene el siguiente tenor:

«1. Se establecerá un Consejo de disciplina, en lo sucesivo denominado “Consejo”, en cada institución. Al menos uno de los miembros del Consejo, que podrá ser el presidente, habrá de ser una persona ajena a la institución.

2. El Consejo estará compuesto por un presidente y cuatro miembros permanentes, que podrán ser sustituidos por suplentes; cuando el funcionario afectado sea de grado AD 13 o inferior, el Consejo contará con dos miembros adicionales pertenecientes al mismo grupo de funciones y del mismo grado que el funcionario objeto del procedimiento disciplinario.

3. En todos los casos salvo los referentes a funcionarios de grado AD 16 o AD 15, los miembros permanentes del Consejo y sus suplentes serán nombrados entre los funcionarios en servicio activo de grado AD 14, como mínimo.

[…]»

8 En virtud del artículo 6 del anexo IX del Estatuto:

«1. La autoridad facultada para proceder a los nombramientos y el Comité de personal designarán cada uno, al mismo tiempo, dos miembros permanentes y dos suplentes.

2. El presidente y su suplente serán designados por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos.

[…]

5. En los cinco días siguientes a la constitución del Consejo, el funcionario afectado podrá recusar, por una sola vez, a uno de los miembros de aquél. La institución podrá recusar asimismo a uno de los miembros del Consejo.

[…]»

9 El artículo 10 del anexo IX del Estatuto dispone:

«La sanción disciplinaria impuesta deberá ser proporcional a la gravedad de la falta cometida. Para determinar la gravedad de la falta y la sanción que cabe imponer, se tendrá en cuenta en particular:

a) la naturaleza de la falta y las circunstancias en las que haya sido cometida;

b) la magnitud del perjuicio causado a la integridad, la reputación o los intereses de las instituciones;

c) el grado de intencionalidad o negligencia en la falta cometida;

d) los motivos que hayan llevado al funcionario a cometer la falta;

e) el grado y la antigüedad del funcionario;

f) el grado de responsabilidad personal del funcionario;

g) el nivel de las funciones y responsabilidades del funcionario;

h) el carácter reincidente del acto o la actuación infractora;

i) la conducta del funcionario a lo largo de su carrera.»

10 El artículo 18 del anexo IX del Estatuto tiene el siguiente tenor:

«A la luz de los documentos presentados al Consejo [de disciplina] y habida cuenta de las declaraciones que hayan podido realizarse verbalmente o por escrito, así como de los resultados de la investigación que, en su caso, se haya llevado a cabo, el Consejo emitirá por mayoría un dictamen motivado en el que se pronunciará sobre la realidad de los hechos imputados y, si ha lugar, sobre la sanción que, a su juicio, merecen tales hechos. Este dictamen será firmado por todos los miembros del Consejo. Todo miembro del Consejo podrá adjuntar al dictamen una opinión divergente. El dictamen se remitirá a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos y al funcionario interesado en

el plazo de dos meses a contar desde la fecha de recepción del informe de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, siempre que este plazo sea compatible con la complejidad del caso. Cuando se efectúe una investigación por iniciativa del Consejo, el plazo será de cuatro meses, siempre que sea compatible con la complejidad del caso.»

11 El artículo 23 del anexo IX del Estatuto dispone:

«1. En el supuesto de que la autoridad facultada para proceder a los nombramientos acuse a un funcionario de falta grave, ya sea por el incumplimiento de sus obligaciones profesionales o por una infracción de Derecho común, aquélla podrá en todo momento suspender de empleo al autor de dicha falta por un período determinado o indeterminado.

2. Salvo en circunstancias excepcionales, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos adoptará tal decisión previa audiencia del funcionario afectado.»

12 Con arreglo al artículo 25 del Estatuto de los Funcionarios:

«Cuando el funcionario se halle incurso en un procedimiento penal por los mismos hechos, su situación no quedará definitivamente resuelta hasta tanto la resolución dictada por el tribunal competente no adquiera carácter firme.»

13 El artículo 2, apartado 3, de la Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo (DO L 39, p. 40; EE 05/02, p. 70), tiene el siguiente tenor:

«La presente Directiva no obstará las disposiciones relativas a la protección de la mujer, especialmente en lo que se refiere al embarazo y a la maternidad.»

14 La Directiva 76/2007 fue derogada, con efectos al 15 de agosto de 2009, por la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición) (DO L 204, p. 23), cuyo artículo 1, titulado «Finalidad», establece:

«La presente Directiva tiene por objeto garantizar la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.

A tal fin, contiene disposiciones destinadas a aplicar el principio de igualdad de trato en lo que se refiere a:

a) el acceso al empleo, incluida la promoción, y a la formación profesional;

b) las condiciones de trabajo, incluida la retribución;

c) los regímenes profesionales de seguridad social.

Contiene, además, disposiciones para garantizar que dicha aplicación sea más eficaz mediante el establecimiento de los procedimientos adecuados.»

15 El artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2006/54 dispone:

«A efectos de la presente Directiva, el concepto de discriminación incluirá:

[…]

c) el trato menos favorable a una mujer en relación con el embarazo o el permiso por maternidad en el sentido de la Directiva 92/85/CEE.»

16 El artículo 10, titulado «Prohibición de despido», de la Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (décima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE) (DO L 348, p. 11), tiene el siguiente tenor:

«Como garantía para las trabajadoras, a que se refiere el artículo 2, del ejercicio de los derechos de protección de su seguridad y salud reconocidos en el presente artículo, se establece lo siguiente:

1) Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para prohibir el despido de las trabajadoras, a que se refiere el artículo 2, durante el período comprendido entre el comienzo de su embarazo y el final del permiso de maternidad a que se refiere el apartado 1 del artículo 8, salvo en los casos excepcionales no inherentes a su estado admitidos por las legislaciones y/o prácticas nacionales y, en su caso, siempre que la autoridad competente haya dado su acuerdo.

2) Cuando se despida a una trabajadora, a que se refiere el artículo 2, durante el período contemplado en el punto 1, el empresario deberá dar motivos justificados de despido por escrito.

[…]»

Hechos que originaron el litigio

17 Tras haber trabajado desde 2002 para los servicios del Defensor del Pueblo Europeo, como agente contractual primero y como funcionaria después, en el grupo de funciones de asistentes (AST), la demandante ejerció, en el grupo de funciones de administradores (AD), entre el 1 de octubre de 2008 y el 31 de julio de 2010, las funciones de responsable de comunicación en la unidad «Comunicación» de los servicios del Defensor del Pueblo, con el grado AD 5.

18 En la vista, la demandante precisó que, en el momento de los hechos, era propietaria de una casa en Kehl (Alemania), que ni ella ni su marido habían empleado nunca como vivienda principal, y que en 2006 había procedido a adquirir un apartamento en Estrasburgo (Francia), que posteriormente había puesto en venta.

19 A finales de febrero de 2008, la demandante presentó una solicitud en una sociedad cooperativa de promoción inmobiliaria (en lo sucesivo, «sociedad cooperativa») para adquirir una vivienda en Estrasburgo beneficiándose de las subvenciones públicas ofrecidas en Francia a los hogares de ingresos modestos y que se considera que acceden por vez primera al estatuto de propietario de su vivienda. A fin de completar su solicitud, remitió a la sociedad cooperativa dos certificados de ingresos de fecha 27 de febrero de 2008, relativos a los años 2006 y 2007.

20 Mediante escrito de 24 de marzo de 2009, la sociedad cooperativa solicitó a la demandante que precisara si confirmaba su interés en la adquisición de la vivienda y que le transmitiera determinada información.

21 En julio de 2009, para poder validar la solicitud de la demandante, la sociedad cooperativa le solicitó que le remitiera sus recibos individuales de salarios y los de su cónyuge.

22 La demandante transmitió entonces recibos individuales de salarios relativos a los meses de abril, mayo, junio y julio de 2009 (en lo sucesivo, «recibos individuales de salarios») y la información relativa a los ingresos de su cónyuge.

23 El 3 de agosto de 2009, la sociedad cooperativa contactó al Jefe de la Unidad «Administración y personal» de los servicios del Defensor del Pueblo para obtener aclaraciones en relación, por un lado, con la toma en consideración de los salarios percibidos por los funcionarios de la Unión Europea a efectos de la concesión de préstamos inmobiliarios financiados con ayudas públicas, y, por otro, con los recibos individuales de salarios remitidos por la demandante. Tras una solicitud en este sentido de los servicios del Defensor del Pueblo, la sociedad cooperativa remitió el 7 de agosto de 2009 copia de los recibos individuales de salarios.

24 Al examinar los recibos individuales de salarios, la Unidad «Administración y personal» se percató de que éstos habían sido modificados de tal modo que reducían los ingresos reales de la demandante. De este modo, los recibos individuales de salarios de abril, mayo y junio de 2009 mostraban un salario neto de 2 410,36 euros, en lugar de 5 822,43 euros, y el recibo individual de salario de julio de 2009 un salario neto de 5 711,32 euros, en lugar de 9 123,39 euros.

25 El 10 de agosto de 2009, el Jefe de la Unidad «Administración y personal» envió un correo electrónico a la sociedad cooperativa para informarle, por un lado, de que no podía precisar cuáles eran los importes que habían de tenerse en cuenta en lo tocante a la legislación francesa, y, por otro, de que había descubierto inexactitudes importantes en los recibos individuales de salarios remitidos por la demandante.

26 El 11 de agosto de 2009, el Jefe de la Unidad «Administración y personal» propuso que se abriera una investigación administrativa que tuviera por objeto examinar «la posible falsificación de documentos oficiales del Defensor del Pueblo y […] y su uso frente a un tercero para obtener de ello un beneficio personal».

27 El 17 de agosto de 2009, la sociedad cooperativa informó al Jefe de la Unidad «Administración y personal» de su intención de solicitar a la demandante que le remitiera un certificado relativo a su renta imponible de referencia relativa al ejercicio 2008.

28 El 25 de agosto de 2009, la demandante solicitó a los servicios del Defensor del Pueblo que le proporcionara el certificado requerido por la sociedad cooperativa y otro certificado en alemán. El mismo día, el Jefe de la Unidad «Administración y personal» informó a la demandante de que no era posible proporcionarle con carácter inmediato el certificado relativo al ejercicio 2008, pero le remitió el certificado en alemán.

29 El 26 de agosto de 2009, la demandante envió a la sociedad cooperativa un documento titulado «Certificado», relativo a su renta imponible relativa al ejercicio 2008 en un papel con el membrete de la Unidad «Administración [y personal]» del Defensor del Pueblo Europeo.

30 La sociedad cooperativa remitió este certificado a la Unidad «Administración y personal», que comprobó que no había emitido el documento en cuestión. En dicho certificado figuraba concretamente el número de referencia del certificado en alemán proporcionado a la demandante el 25 de agosto de 2009.

31 El 2 de septiembre de 2009, el Defensor del Pueblo decidió iniciar una investigación administrativa, informar al procureur de la République française de los hechos y suspender de empleo a la demandante por un período indeterminado, sin reducción de salario. La demandante fue informada de ello ese mismo día.

32 El 3 de septiembre de 2009, se requirió a la demandante para que se personara en una primera audiencia en el marco de la investigación administrativa. Durante dicha audiencia, reconoció haber procedido a la falsificación de los cuatro recibos individuales de salarios y del certificado de ingresos relativo al año 2008. Además, puso en conocimiento de los investigadores que estaba embarazada, respondió a las cuestiones que se le formularon y entregó a los investigadores una carta manuscrita

en la que declaraba que no negaba en modo alguno los hechos que se le imputaban, pero que deseaba explicar sus motivos. En particular, afirmaba haber cometido actos «insensatos» y haber actuado de tal modo para «poner fin a una situación familiar absolutamente insoportable», a saber, las dificultades para contratar un préstamo inmobiliario debido a la grave enfermedad de su cónyuge.

33 El 18 de septiembre de 2009, los investigadores enviaron su dictamen acerca de los hechos imputados a la demandante. Ésta presentó comentarios adicionales el 22 de septiembre de 2009, precisando, concretamente, que a comienzos de julio de 2009 había sabido que estaba embarazada y que había actuado en un estado de pánico al temer que la solicitud presentada a la sociedad cooperativa fuera rechazada.

34 Mediante escrito de 24 de septiembre de 2009, los investigadores remitieron al Defensor del Pueblo su informe de investigación administrativa, en el que concluyeron que la demandante había falsificado documentos y los había enviado a la sociedad cooperativa en apoyo de una solicitud que, si hubiera sido estimada, le habría permitido tener derecho a un préstamo inmobiliario en condiciones reservadas, según la legislación francesa, a hogares con ingresos modestos. En consecuencia, los investigadores recomendaban la incoación de un procedimiento disciplinario.

35 El 23 de octubre de 2009, la demandante fue oída por el Defensor del Pueblo en el marco de la audiencia previa prevista en el artículo 3 del anexo IX del Estatuto.

36 El 20 de noviembre de 2009, el Defensor del Pueblo decidió incoar un procedimiento disciplinario. Sin embargo, habida cuenta del estado de gestación de la demandada y tras el dictamen del médico-asesor de la institución, el 18 de enero de 2010 decidió posponer las actuaciones relativas al procedimiento disciplinario a una fecha posterior al parto de la demandante.

37 El 19 de mayo de 2010, el Defensor del Pueblo convocó al Consejo de disciplina, que oyó a la demandante el 8 de julio de 2010.

38 El 9 de julio de 2010, el Consejo de disciplina emitió un dictamen motivado en el que llegaba a la conclusión de que los hechos imputados estaban probados y que habían sido reconocidos por la demandante.

39 En relación con la sanción propuesta, el Consejo de disciplina explicó su postura del siguiente modo:

«– Los hechos imputados menoscaban la dignidad de las funciones ejercidas por [la demandante], concretamente en el contexto del valor de integridad asociado a la institución para la que presta servicios, y constituyen infracciones graves del artículo 12 del Estatuto […].

– El carácter intencional de los hechos imputados y la responsabilidad [de la] funcionaria son indiscutibles.

– La funcionaria ejerce funciones que implican un alto grado de responsabilidad.

– No se aprecia reincidencia en los hechos imputados.

– La funcionaria ha obtenido buenos informes de calificación durante toda su carrera.»

40 Habida cuenta de estos elementos, el Consejo de disciplina, por mayoría, propuso como sanción «la clasificación de la interesada en un grupo de funciones inferior con descenso de grado (AST 1, escalón 1)». No obstante, la minoría del Consejo de disciplina consideraba que la separación del servicio era la sanción más apropiada.

41 En su decisión de 20 de julio de 2010, notificada a la demandante el 22 de julio de 2010, el Defensor del Pueblo decidió imponer la sanción de separación del servicio sin pérdida de derechos a pensión, con efectos al 31 de julio de 2010 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

42 El 21 de octubre de 2010, la demandante presentó una reclamación con arreglo al artículo 90, apartado 2, del Estatuto contra la decisión de 20 de julio de 2010.

43 Mediante decisión de 18 de enero de 2011, notificada a la interesada el 24 de enero de 2011, el Defensor del Pueblo desestimó la reclamación.

Pretensiones de las partes y procedimiento

44 La demandante solicita al Tribunal que:

— Anule la decisión de 20 de julio de 2010.

— En la medida en que resulte necesario, anule la decisión de 18 de enero de 2011, notificada el 24 de enero de 2011, por la que se desestima expresamente su reclamación.

En consecuencia:

— Con carácter principal, declare que la anulación de la decisión impugnada conlleva su readmisión, con efectos retroactivos a la fecha de adopción de dicha decisión, a su puesto de administrador de grado AD 5, escalón 2, y el abono de los derechos económicos que se le adeudan en relación con la totalidad de dicho período y de intereses de demora al tipo aplicado por el Banco Central Europeo incrementados en dos puntos.

— Con carácter subsidiario, condene al Defensor del Pueblo al abono del importe correspondiente a la remuneración que la demandante habría percibido desde la fecha en que surtió efectos su separación del servicio hasta el mes en que alcanzará la edad de jubilación, julio de 2040, y la regularización correspondiente de los derechos a pensión de la demandante.

— En todo caso, condene al Defensor del Pueblo a abonarle un importe de 65.000 euros, en concepto del perjuicio moral sufrido por la demandante.

— Condene al Defensor del Pueblo al pago de todas las costas.

45 El Defensor del Pueblo solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso en su totalidad por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

46 En el informe preliminar de la vista, notificado mediante escrito de 15 de diciembre de 2011, el Tribunal instó a las partes a que respondieran a las diligencias de ordenación del procedimiento, lo que hicieron en los plazos establecidos. Sin embargo, la demandante informó al Tribunal de que no podía presentar una copia de la ficha informativa anexa a la solicitud de información de la sociedad cooperativa de 24 de marzo de 2009.

Fundamentos de Derecho

1. *Sobre el objeto del recurso*

47 Además de la anulación de la decisión de 20 de julio de 2010, la demandante solicita la anulación, en la medida en que resulte necesario, de la decisión de 18 de enero de 2011 por la que la Autoridad facultada para proceder a los nombramientos (en lo sucesivo, «AFPN») desestimó su reclamación.

48 Según reiterada jurisprudencia, las pretensiones de anulación formalmente dirigidas contra la decisión de desestimar una reclamación dan lugar a que se someta al Tribunal el acto contra el cual se presentó la reclamación, cuando dichas pretensiones, en cuanto tales, están desprovistas de contenido autónomo (véanse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de enero de 1989, Vainker/Parlamento, 293/87, apartado 8). Toda vez que la decisión desestimatoria de la reclamación presentada contra la decisión impugnada está desprovista en el caso de autos de contenido autónomo, el recurso debe entenderse dirigido únicamente contra la decisión impugnada.

49 Asimismo, el Tribunal recuerda que no le incumbe dirigir órdenes conminatorias a las instituciones de la Unión en el contexto de un recurso interpuesto al amparo del artículo 91 del Estatuto (véanse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal de 24 de febrero de 2010, P/Parlamento, F-89/08, apartado 120, y de 14 de septiembre de 2010, Da Silva Pinto Branco/Tribunal de Justicia, F-52/09, apartado 31). Por tanto, las pretensiones que tiene por objeto que el Tribunal declare que la anulación de la decisión impugnada conlleva la readmisión de la demandante, con efectos retroactivos a la fecha de adopción de dicha decisión, a su puesto de administrador de grado AD 5, escalón 2, deben inadmitirse.

2. *Sobre las pretensiones de anulación*

50 En apoyo de sus pretensiones de anulación de la decisión impugnada, la demandante formula cinco motivos, basados en el incumplimiento del procedimiento disciplinario establecido en el Estatuto, en el incumplimiento de la obligación de motivación, en un error manifiesto de apreciación, en la vulneración del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres y en la vulneración del derecho al permiso de maternidad, y en el incumplimiento del deber de asistencia y protección y en la vulneración del principio de buena administración, respectivamente.

51 Además, en sus escritos la demandante formula una cuestión basada en el papel del Defensor del Pueblo en el marco del procedimiento disciplinario, habida cuenta de los principios de igualdad de armas entre las partes y del derecho a un proceso equitativo. Pues bien, aun suponiendo que la demandante desee formular de este modo un motivo en apoyo de sus pretensiones de anulación, dado que este motivo no se basa en alegación alguna, contrariamente a la regla establecida en el artículo 35, apartado 1, letra e), del Reglamento de Procedimiento, debe declararse inadmisible.

Sobre el primer motivo, basado en el incumplimiento del procedimiento disciplinario establecido en el Estatuto

52 El motivo basado en el incumplimiento del procedimiento disciplinario establecido en el Estatuto se basa en tres partes, relativas a la infracción del artículo 25 del anexo IX del Estatuto, a la infracción del artículo 23 del anexo IX del Estatuto y a la infracción de los artículos 5 y 6 del anexo IX del Estatuto, respectivamente.

Sobre la primera parte del primer motivo, relativa a la existencia de un procedimiento penal relativo a los mismos hechos

– Alegaciones de las partes

53 La demandante alega que el Defensor del Pueblo adoptó una decisión definitiva sin esperar a que finalizara el procedimiento penal incoado en su contra, en infracción del artículo 25 del anexo IX del Estatuto.

54 Según el Defensor del Pueblo, el concepto de «procedimiento penal» establecido en el artículo 25 del anexo IX del Estatuto debe apreciarse a la luz del Derecho nacional aplicable al caso de autos, por tanto, del Derecho francés. A este respecto, el Defensor del Pueblo sostiene que no existía un «procedimiento penal», en el sentido del Derecho francés, en el momento de la adopción de la decisión impugnada y solicita al Tribunal que desestime esta parte del primer motivo.

55 En la vista, la demandante afirmó que era necesario dar al artículo 25 del anexo IX del Estatuto una interpretación autónoma y que la referencia al Derecho francés realizada por el Defensor del Pueblo en su escrito de contestación a la demanda no era pertinente.

– Apreciación del Tribunal

56 Con carácter previo, debe declararse que el motivo basado en la infracción del artículo 25 del anexo IX del Estatuto no se formuló durante el procedimiento administrativo previo.

57 Ciertamente, el Defensor del Pueblo no ha opuesto una excepción de inadmisibilidad a la demandante. Sin embargo, la concordancia entre la reclamación y el recurso, de la que depende la admisibilidad de éste, constituye una cuestión de orden público que el Juez debe examinar de oficio (véase la sentencia del Tribunal de 11 de julio de 2007, B/Comisión, F-7/06, apartado 26, y la jurisprudencia citada).

58 Esta regla únicamente se aplica en el caso de que el recurso contencioso modifique el objeto de la reclamación o su causa, debiéndose interpretar este último concepto de «causa» en sentido amplio. En particular, por lo que respecta a pretensiones de anulación, es preciso entender por «causa del litigio» la impugnación por el demandante de la legalidad interna del acto impugnado o, alternativamente, la impugnación de su legalidad externa, distinción reconocida por la jurisprudencia (véase la sentencia del Tribunal de 1 de julio de 2010, Časta/Comisión, F-40/09, apartado 83, y la jurisprudencia citada).

59 En el caso de autos, es necesario declarar que la demandante invocó en la fase de la reclamación varias alegaciones relacionadas tanto con la legalidad externa cuanto con la legalidad interna de la decisión impugnada, a saber, el carácter irregular del procedimiento de adopción de dicha decisión, la inexactitud material de los hechos imputados, el incumplimiento de la obligación de motivación y la vulneración del principio de proporcionalidad. De ello se desprende que, al formular en su demanda el motivo basado en la infracción del artículo 25 del anexo IX del Estatuto, la demandante no ha vulnerado la regla de concordancia y que, por consiguiente, el presente motivo debe admitirse.

60 En cuanto al fondo, la suspensión del procedimiento disciplinario a la espera de la finalización del procedimiento penal establecida en el artículo 25 del anexo IX del Estatuto tiene una doble razón de ser.

61 Por un lado, responde a la voluntad de no afectar a la situación del funcionario inculpado en un proceso penal como consecuencia de unos hechos que son objeto, además, de un procedimiento disciplinario en el seno de su institución (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de marzo de 1998, Tzoanos/Comisión, T-74/96, apartado 34).

62 Por otro, tal suspensión permite tomar en consideración, en el ámbito del procedimiento disciplinario, las apreciaciones de hecho realizadas por el tribunal penal una vez que su decisión es definitiva. En efecto, el artículo 25 del anexo IX del Estatuto consagra el principio según el cual «el proceso penal paraliza el procedimiento disciplinario», lo que se justifica especialmente por el hecho de que los órganos jurisdiccionales penales nacionales disponen de mayores facultades de investigación que la AFPN. Por tanto, en el caso de que los mismos hechos puedan constituir una infracción penal y un incumplimiento de las obligaciones estatutarias del funcionario, la administración queda vinculada por las apreciaciones de hecho efectuadas por el órgano jurisdiccional penal en el marco del proceso penal. Una vez que éste ha constatado la existencia de los hechos de que se trata, la administración puede a continuación calificarlos jurídicamente desde el punto de vista del concepto de falta disciplinaria, verificando en particular si constituyen incumplimientos de las obligaciones estatutarias (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de junio de 2004, François/Comisión, T-307/01, Rec. p. II-1669, apartado 75; sentencia del Tribunal de la Función Pública de 13 de enero de 2010, A y G/Comisión, F-124/05 y 96/06, apartado 323).

63 Además, se desprende de la jurisprudencia pertinente que incumbe al funcionario de que se trate facilitar a la AFPN los elementos que permitan apreciar si los hechos que se le imputan en el marco del procedimiento disciplinario son simultáneamente objeto de diligencias penales incoadas contra él. Para cumplir esta obligación, el funcionario debe demostrar, en principio, que, mientras estaba siendo objeto de un procedimiento disciplinario, se incoaron diligencias penales contra él. En efecto, únicamente cuando se hayan incoado tales diligencias penales se podrán determinar los hechos a los que se refieren y compararlos con los que originaron la incoación del procedimiento disciplinario, con el fin de esclarecer su posible identidad (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de mayo de 2002, Onidi/Comisión, T-197/00, apartado 81).

64 En consecuencia, corresponde al Tribunal decidir, ante todo, si, en las circunstancias del caso de autos, la demandante había demostrado que se hallaba incursa «en un procedimiento penal por los mismos hechos» en el momento de la adopción de la decisión impugnada.

65 El Tribunal recuerda en primer lugar que, según jurisprudencia reiterada, los términos de una disposición de Derecho de la Unión que no incluya ninguna remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance, normalmente deben ser objeto de una interpretación autónoma, que debe buscarse teniendo en cuenta el contexto de la disposición y la finalidad perseguida por la normativa de que se trate (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 5 de octubre de 2009, Comisión/Roodhuijzen, T-58/08, apartado 70, y del Tribunal General de la Unión Europea de 13 de septiembre de 2011, Zangerl-Posselt/Comisión, T-62/10 P, apartado 41, y la jurisprudencia citada). El juez de la Unión únicamente podrá, aun a falta de una remisión expresa, verse llevado a remitirse al Derecho de los Estados miembros cuando no pueda descubrir en el Derecho de la Unión o en los principios generales del Derecho de la Unión los elementos que le permitan precisar el contenido y el alcance mediante una interpretación autónoma.

66 De esta jurisprudencia se desprende que cabe examinar en un primer momento las disposiciones pertinentes del Estatuto (sentencia Comisión/Roodhuijzen, antes citada, apartado 71). Ahora bien, las únicas referencias al concepto de «procedimiento penal» se encuentran en los artículos 24 y 25 del anexo IX, por lo tanto en el marco del procedimiento disciplinario, que no proporcionan ninguna indicación útil en cuanto al contenido de este concepto. Por ello, hay que declarar que el Estatuto no precisa el contenido del concepto de «procedimiento penal», contrariamente, por ejemplo, al concepto de «pareja estable registrada [sin que exista vínculo matrimonial]» para la concesión de la asignación familiar en el asunto Comisión/Roodhuijzen, concepto que estaba definido en el artículo 1, apartado 2, letra c), del anexo VII del Estatuto.

67 En lo que atañe al Derecho de la Unión, es preciso señalar que el legislador ha adoptado diversos actos que remiten, explícita o implícitamente, al Derecho nacional para la definición del término «proceso penal» o la del, más específico, de «procedimiento penal». De este modo, por ejemplo, en el

artículo 1, letra c), de la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal (DO L 82, p. 1), se define la expresión «proceso penal» como «el prescrito en la legislación nacional aplicable». Del mismo modo, el artículo 2 de la Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales (DO L 142, p. 1), concede derechos a una «persona que es sospechosa o [a la] que se le acusa de haber cometido una infracción penal», sin establecer definiciones autónomas de estos conceptos.

68 El Tribunal deduce de ello que no es posible descubrir en el Derecho de la Unión los elementos que le permitan precisar el contenido y el alcance de la expresión «procedimiento penal», empleada en el artículo 25 del anexo IX del Estatuto, mediante una interpretación autónoma. En estas circunstancias, el Tribunal no puede sino remitirse para la aplicación de esta disposición al Derecho de los Estados miembros, en el caso de autos el de la República Francesa, cuyas autoridades penales se consideran competentes en relación con los actos imputados a la demandante.

69 A este respecto, se desprende de los autos que, en el momento en que se adoptó la decisión impugnada, estaba en curso una investigación previa acerca de los hechos, calificados de «falsificación de documentos oficiales del Defensor del Pueblo […] y uso frente a terceros a fin de obtener de ello un beneficio personal», pero ninguna investigación judicial fue incoada ni confiada a un juez de instrucción.

70 En segundo lugar, el Tribunal observa que, en Derecho francés, el concepto de «procedimiento penal», dado que implica el ejercicio de la acción pública para la imposición de las penas, no incluye la existencia de una mera investigación previa. De ello se deriva que, a la luz del Derecho francés, en el caso de autos no se había iniciado un procedimiento penal en el momento de la adopción de la decisión impugnada.

71 Sin embargo, aun a falta de un procedimiento penal en el sentido del Derecho nacional, cuando el funcionario es objeto, como en el caso de autos, de una investigación que puede conducir a un procedimiento penal procede permitirle demostrar de manera específica, y vista la doble *ratio* del artículo 25 del anexo IX del Estatuto, por un lado, que la decisión disciplinaria puede afectar a su posición en un posible procedimiento penal posterior al que podría dar lugar dicha investigación (véase la sentencia Tzoanos/Comisión, antes citada, apartado 38) y, por otro, que, en el marco del procedimiento disciplinario, la administración ha tenido en cuenta los hechos discutidos por el demandante antes de que el juez penal se haya pronunciado sobre ellos con carácter definitivo.

72 Éste no es el caso en el presente asunto.

73 En efecto, por una parte, ha de declararse que la demandante se ha limitado a indicar en su recurso que no se había cumplido el requisito establecido en el artículo 25 del anexo IX del Estatuto, sin siquiera intentar demostrar que una decisión que zanjara definitivamente su situación podría afectar a su posición en un posible procedimiento penal posterior al que podría dar lugar la investigación en curso en el momento del procedimiento disciplinario, procedimiento que versaría sobre hechos idénticos.

74 Por otra parte, en cuanto al principio según el cual «el proceso penal paraliza el procedimiento disciplinario», el Tribunal pone de manifiesto que, cuando este principio debe aplicarse en el marco de simples investigaciones, antes incluso de que se haya incoado el procedimiento penal, debe interpretarse de modo restrictivo, so pena de privar a los procedimientos disciplinarios de todo efecto útil. En particular, tal principio no puede impedir a la administración adoptar una sanción disciplinaria cuando se basa en hechos que, en el momento de la adopción de su decisión, no fueron puestos en tela de juicio por el funcionario afectado.

75 En el presente asunto, se desprende de los autos que todos los hechos que forman la base de la decisión impugnada —la modificación de cuatro recibos individuales de salarios y de un certificado de ingresos, la presentación de estos documentos modificados a terceros en el marco de una solicitud de obtención de un préstamo bancarios a un tipo de interés ventajoso— han sido admitidos por la demandante y confirmados en varias ocasiones durante todo el procedimiento que dio lugar a la decisión impugnada. Además, la demandante no busca demostrar que un tribunal penal francés que pudiera conocer del asunto tras finalizar la investigación preliminar de que fue objeto pudiera realizar apreciaciones sobre los hechos mediante las que sea posible poner en entredicho de algún modo la exactitud material de tales hechos.

76 Preguntada sobre este extremo durante la vista, la demandante se limitó a declarar que una posible investigación penal podría aportar aclaraciones sobre determinadas «zonas oscuras», como las circunstancias en las que se llevó a cabo la modificación del certificado de ingresos de 2008, la existencia de un interés por su parte en modificar los recibos individuales de salarios y dicho certificado y la existencia de un beneficio personal que podría obtener la demandante de los actos que se le imputan.

77 Sin embargo, se deriva de los autos que las cuestiones relativas, por un lado, a su posible interés en modificar los recibos individuales de salarios y el certificado de ingresos, y, por otro, al beneficio personal que habría podido obtener de tal modificación, no fueron elementos decisivos en la decisión del Defensor del Pueblo, que se limitó a tomar en consideración, como circunstancia agravante, la finalidad de la demandante de utilizar estos documentos «en el marco de una solicitud de obtención de un préstamo bancario a un tipo de interés ventajoso destinado a familias de ingresos modestos», lo que la demandante no niega, y a descartar las explicaciones alternativas aportadas por la demandante.

78 De todo lo anterior se desprende que, aunque el procedimiento penal contra la demandante no se había incoado aún en el momento de la adopción de la decisión impugnada, la demandante no aportó prueba específica de que, en el supuesto de que la investigación en curso en el momento de adopción de la decisión impugnada derivara en un procedimiento penal por los mismos hechos la decisión disciplinaria pudiera afectar a su posición en un posible procedimiento penal ni que la administración hubiera tenido en cuenta hechos distintos de los que la demandante había admitido.

79 En consecuencia, la primera parte del primer motivo debe desestimarse por infundada.

Sobre la segunda parte del primer motivo, relativa a un vicio de procedimiento en la adopción de la decisión de suspensión

– Alegaciones de las partes

80 La demandante sostiene que su suspensión se acordó infringiendo el artículo 23 del anexo IX del Estatuto porque no fue oída antes de su adopción.

81 El Defensor del Pueblo replica, en primer lugar, que la decisión de suspender a la demandante se adoptó sin oírla, pero respetando lo dispuesto en el artículo 23 del anexo IX del Estatuto, que establece tal posibilidad en el supuesto de que concurran circunstancias excepcionales. En segundo lugar, el Defensor del Pueblo considera que, aunque haya habido un vicio de procedimiento en la adopción de la decisión de suspensión, éste no tuvo ninguna influencia en la decisión impugnada.

– Apreciación del Tribunal

82 Es jurisprudencia reiterada que una decisión que ordena la suspensión de un funcionario es un acto lesivo, que puede ser objeto de un recurso de anulación en las circunstancias previstas en los artículos 90 y 91 del Estatuto (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de mayo de 1999, Connolly/Comisión, T-203/05, apartado 33).

83 No obstante, tal decisión no constituye un acto de procedimiento indispensable, preparatorio de la decisión final que establece la sanción que se ha de imponer, sino una decisión autónoma, que la AFPN puede adoptar y cuya aplicación se somete a la alegación de la existencia de una falta grave (véanse las sentencias de 19 de mayo de 1999, Connolly/Comisión, antes citada, apartado 36, y del Tribunal de Primera Instancia de 16 de diciembre de 2004, De Nicola/BEI, T-120/01 y T-300/01, apartado 113). De ello se deduce que una posible ilegalidad de la decisión de suspensión no tiene influencia alguna sobre la validez de la decisión impugnada.

84 Por consiguiente, la segunda parte del primer motivo es inoperante, y, por tanto, debe desestimarse.

Sobre la tercera parte del primer motivo, relativa a la composición irregular del Consejo de disciplina

– Alegaciones de las partes

85 La demandante sostiene que un Consejo de disciplina compuesto exclusivamente de miembros ajenos a la institución, como el Consejo de disciplina convocado por el Defensor del Pueblo, se formó infringiendo los artículos 5 y 6 del anexo IX del Estatuto.

86 El Defensor del Pueblo solicita al Tribunal que desestime la tercera parte del primer motivo.

– Apreciación del Tribunal

87 Es necesario constatar que el artículo 5, apartado 1, del anexo IX del Estatuto, al limitarse a establecer que al menos uno de los miembros del Consejo habrá de ser una persona ajena a la institución de que se trate, no prohíbe en modo alguno que la mayoría, o incluso la totalidad, de los miembros del Consejo de disciplina puedan ser elegidos fuera de la institución.

88 Una interpretación de esta disposición que condujera a prohibir la formación de consejos de disciplina compuestos exclusivamente por miembros ajenos a la institución de que se trate, no sólo no se apoyaría en ningún elemento textual, sino que, como sostiene acertadamente el Defensor del Pueblo en su escrito de contestación a la demanda, tendría como consecuencia que, en el supuesto de instituciones u organismos que no dispusieran de un número suficiente de funcionarios que tuvieran el grado requerido por los artículos 5 y 6 del anexo IX del Estatuto para formar parte de un consejo de disciplina, sería imposible constituir uno válidamente.

89 En consecuencia, procede desestimar por infundada la tercera parte del primer motivo.

90 De todo lo anterior se deduce que el primer motivo debe ser desestimado en su totalidad.

Sobre el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

Alegaciones de las partes

91 La demandante considera que ni el dictamen del Consejo de disciplina ni la decisión de separación del servicio cumplen la obligación de motivación.

92 En primer lugar, la demandante evoca el carácter lacónico del dictamen del Consejo de disciplina, que a su juicio no explica de qué modo ni por qué razón los hechos que se le reprochan menoscaban la dignidad de las funciones ejercidas. Además, la demandante refuta la afirmación del Consejo de disciplina según la cual ejercía tareas que implicaban un alto grado de responsabilidad, indicando que era una funcionaria del grado inferior del grupo de funciones AD.

93 En segundo lugar, la demandante considera que la decisión de separación del servicio no es conforme con la obligación de motivación, máxime habida cuenta de que se separa del dictamen del Consejo de disciplina.

94 A juicio de la demandante, en la decisión impugnada el Defensor del Pueblo no «comprobó la materialidad de los hechos imputados», se limitó a enumerar una serie de elementos agravantes o atenuantes que se asemeja a «un ejercicio de estilo» y no explicó en modo alguno de qué manera la sanción consistente en la separación del servicio era más apropiada que el descenso de grado preconizado por el Consejo de disciplina.

95 El Defensor del Pueblo considera que el Consejo de disciplina y la AFPN cumplieron la obligación de motivación al exponer los elementos pertinentes y solicita que se desestime este motivo.

Apreciación del Tribunal

96 Con arreglo a reiterada jurisprudencia, la obligación de motivar una decisión lesiva debe permitir al juez controlar su legalidad y proporcionar al interesado las indicaciones necesarias para saber si la decisión está fundada (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de mayo de 1999, Connolly/Comisión, T-34/96 y T-163/96, apartado 93, y la jurisprudencia citada).

97 La cuestión de si la motivación de la decisión de la AFPN por la que se impone una sanción cumple estas exigencias debe apreciarse no sólo a la luz de su tenor, sino también de su contexto y del conjunto de normas que regulan la materia de que se trate. A este respecto, si bien el Consejo de disciplina y la AFPN están obligados a mencionar los elementos fácticos y jurídicos de los que depende la justificación legal de sus decisiones y las consideraciones que les han llevado a adoptarlas, sin embargo no se exige que aborden todos los puntos de hecho y de Derecho formulados por la persona interesada durante el procedimiento (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de diciembre de 2002, Stevens/Comisión, T-277/01, apartado 71, y la jurisprudencia citada).

98 Además, si, como en el caso de autos, la sanción impuesta por la AFPN es más severa que la sugerida por el Consejo de disciplina, la decisión debe precisar detalladamente los motivos que condujeron a la AFPN a separarse del dictamen emitido por el Consejo de disciplina (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de enero de 1985, F./Comisión 228/83, apartado 35).

99 Procede examinar si el dictamen del Consejo de disciplina y la decisión impugnada están debidamente motivados a la luz de estos principios.

100 En primer lugar, en relación con la alegación relativa al carácter lacónico del dictamen del Consejo de disciplina, el Tribunal observa que ciertamente este dictamen es muy sintético. Sin embargo, por un lado, el Consejo de disciplina aprecia que la demandante reconoce la realidad de los hechos imputados, y, por otro, el dictamen no deja de examinar los diferentes elementos agravantes y atenuantes que fundamentan la propuesta de descenso de grado de la demandante, de manera que permite el control por parte del juez y proporciona a la interesada las indicaciones necesarias para saber si está fundada. Por consiguiente, esta alegación debe desestimarse.

101 Por lo que respecta a la afirmación de la demandante relativa a la apreciación del Consejo de disciplina acerca del alto grado de responsabilidad de las funciones que desempeñaba, se trata de una cuestión incluida en el examen del fondo, y no en el de la suficiencia o insuficiencia de la motivación. Por tanto, esta cuestión se examinará más adelante en el marco del tercer motivo, relativo al error manifiesto de apreciación.

102 En lo que atañe a la motivación de la decisión impugnada, ante todo ésta recoge el estatuto profesional de la demandante, la «falsificación de cuatro recibos [individuales de salarios]» y de un certificado y el «uso de estos documentos falsificados frente a terceros» en el marco de una solicitud de obtención de un préstamo bancario a un tipo de interés ventajoso. A renglón seguido, la decisión tiene en cuenta la circunstancia de que la demandante reconoció la realidad de los hechos desde la primera audiencia ante el Consejo de disciplina y nunca los negó durante el procedimiento. Seguidamente, el Defensor del Pueblo explica que los actos imputados a la demandante y su conducta posterior «imposibilitan el mantenimiento, incluso el restablecimiento, de la relación de confianza institucional, profesional y personal entre el Defensor del Pueblo y [la demandante]» y que, vista la gravedad de su comportamiento y de sus actos, su mantenimiento en la función pública menoscabaría gravemente la imagen de ésta y tendría consecuencias muy negativas sobre la autoridad moral del Defensor del Pueblo.

103 Tal motivación, lejos de limitarse a una cláusula de estilo, precisa los hechos concretos esgrimidos contra la demandante y las consideraciones que llevaron a la AFPN a imponer la sanción de separación del servicio antes que la de descenso de grado. Dicha motivación puede proporcionar a la interesada las indicaciones necesarias para saber si la decisión impugnada está fundada y permitir al Tribunal ejercer un control sobre su legalidad.

104 A la vista de estos elementos, la motivación del dictamen del Consejo de disciplina y la de la decisión impugnada no pueden considerarse insuficientes.

105 En consecuencia, el segundo motivo debe descartarse por infundado.

Sobre el tercer motivo, basado en un error manifiesto de apreciación

106 El tercer motivo se divide en dos partes, relativas a la inexactitud material de los hechos enjuiciados y a la vulneración manifiesta del principio de proporcionalidad, respectivamente.

Sobre la primera parte del tercer motivo, relativa a la inexactitud material de los hechos enjuiciados

– Alegaciones de las partes

107 La demandante considera que el Defensor del Pueblo incurrió en un error manifiesto de apreciación al considerar que mediante su actuación tenía intención de obtener un «beneficio personal de carácter social», según los términos de la decisión impugnada. Además, indica que, según la jurisprudencia francesa, no existe falsificación punible a efectos del artículo 441-1 del Código penal sólo en la medida en que el documento falsificado o alterado pueda ocasionar a otra persona un perjuicio real o potencial, y sostiene que en el caso de autos su gesto no ha causado perjuicio alguno.

108 El Defensor del Pueblo solicita que se desestime la primera parte del presente motivo.

– Apreciación del Tribunal

109 El Tribunal señala que la decisión de aplicar la sanción de separación del servicio se deriva del hecho, no discutido por la demandante, de que falsificó varios documentos públicos y que los usó frente a terceros. Por tanto, la demandante no pone en duda la exactitud material de tales hechos.

110 Si bien es cierto que la decisión impugnada reprocha a la demandante haber utilizado «los documentos falsificados frente a un tercero para obtener de ello un beneficio personal de carácter social», esta decisión se basa en el hecho de que los documentos públicos se modificaron y utilizaron frente a terceros. En efecto, como circunstancia agravante, la decisión impugnada recoge la intención de la demandante de emplear estos documentos «en el marco de una solicitud de obtención de un préstamo bancario a un tipo ventajoso, destinado a familias de ingresos modestos». La demandante no pone esta circunstancia en entredicho, sino que se limita a sostener que no obtuvo ningún beneficio de carácter social por sus acciones, sin formular no obstante alegación alguna que pueda demostrar que la decisión impugnada se basaba en esta finalidad. Por otro lado, ha de declararse, a mayor abundamiento, que la decisión impugnada examina de modo detallado las diferentes explicaciones proporcionadas por la demandante, descartándolas, y que la demandante no ha ofrecido ninguna explicación satisfactoria de sus actos.

111 En segundo lugar, la calificación jurídica de los actos de la demandante a la luz del Derecho penal francés carece de pertinencia, porque los actos impugnados fueron examinados por el Defensor del Pueblo desde la perspectiva de una falta disciplinaria, y no de una infracción penal.

112 En estas circunstancias, el Tribunal aprecia que la demandante no ha aportado ninguna alegación que permita demostrar que la decisión impugnada adolezca de un error de apreciación en cuanto a la materialidad de los hechos que se le reprochan. Por tanto, debe desestimarse la primera parte del tercer motivo.

Sobre la segunda parte del tercer motivo, relativa a la vulneración manifiesta del principio de proporcionalidad

– Alegaciones de las partes

113 La demandante considera que el carácter definitivo e irreversible de la sanción impuesta es desproporcionado en relación con la falta cometida y las circunstancias del caso de autos, y que el Defensor del Pueblo apreció de manera errada las circunstancias agravantes y atenuantes.

114 El Defensor del Pueblo solicita al Tribunal que desestime esta parte del tercer motivo.

– Apreciación del Tribunal

115 Según el artículo 10 del anexo IX del Estatuto, la sanción disciplinaria impuesta deberá ser proporcional a la gravedad de la falta cometida. Este mismo artículo enuncia igualmente los criterios que la AFPN ha de tener particularmente en cuenta al determinar la sanción.

116 La determinación de la sanción se basa en una evaluación global realizada por la AFPN de todos los hechos concretos y las circunstancias particulares de cada caso individual, ya que el Estatuto no establece una relación taxativa entre las sanciones que incluye y los diferentes tipos de faltas cometidos por los funcionarios y no precisa en qué medida la existencia de circunstancias agravantes o atenuantes debe intervenir en la elección de la sanción.

117 Además, cabe poner de manifiesto que el respeto del principio de tutela judicial efectiva, recogido en el artículo 47 de la Carta, no excluye que, en un procedimiento administrativo, se imponga una sanción en primer lugar por una autoridad administrativa. No obstante, supone que la decisión de una autoridad administrativa que no cumple los requisitos de dicho artículo, como en el caso de autos la AFPN, esté sometida al control posterior de un «órgano jurisdiccional con competencia judicial plena» (véanse, en este sentido, por analogía, TEDH, sentencias Albert y Le Compte c. Bélgica, de 10 de febrero de 1983, serie A nº 58, § 29; Schmautzer, Umlauft, Gradinger, Pramstaller, Palaoro y Pfarrmeier c. Austria, de 23 de octubre de 1995, serie A nº 328 A-C y 329 A-C, § 34, 37, 42, 39, 41 y 38, respectivamente, y Mérigaud c. Francia, nº 32976/04, de 24 de septiembre de 2009, § 68). Para poder ser calificado de «órgano jurisdiccional con competencia judicial plena», un órgano jurisdiccional debe en particular ser competente para pronunciarse sobre todas las cuestiones de hecho y de Derecho pertinentes en relación con el asunto de que conoce (TEDH, sentencias Chevrol c. Francia, nº 49636/99, de 3 de febrero de 2003, § 77 y la jurisprudencia citada, y Silvester's Horeca Service c. Bélgica, nº 47650/99, de 4 de marzo de 2004, § 27), lo que implica, en el caso de una sanción disciplinaria, que tiene concretamente la facultad de apreciar la proporcionalidad entre falta y sanción, sin limitarse a la búsqueda de errores manifiestos de apreciación o de desviación de poder (sentencia del Tribunal General de 15 de mayo de 2012, Nijs/Tribunal de Cuentas, T-184/11 P, apartados 85 y 86).

118 El Tribunal debe apreciar, dentro del marco jurídico descrito en los apartados 115 a 117 de la presente sentencia, las alegaciones formuladas por la demandante relativas a una supuesta vulneración del principio de proporcionalidad examinando si la ponderación de las circunstancias agravantes y atenuantes por parte de la AFPN se efectuó de manera proporcionada.

119 En el caso de autos, no parece que la sanción controvertida sea desproporcionada, toda vez que al modificar documentos públicos la demandante menoscabó gravemente la dignidad de sus funciones y rompió definitivamente el vínculo de confianza con el Defensor del Pueblo. Además, ninguno de los elementos formulados por la demandante permite concluir que la sanción impuesta sea desproporcionada en relación con el comportamiento que se le imputa.

120 En particular, la demandante reprocha al Defensor del Pueblo, en primer lugar, haber aplicado como circunstancias agravantes, erróneamente, las importantes funciones que desempeñaba como administradora responsable de comunicación, el carácter de falta grave de los hechos imputados, la incapacidad y la negativa de la demandante a reconocer los hechos, el importante perjuicio causado a la reputación del Defensor del Pueblo y la premeditación.

121 Por lo que se refiere a las responsabilidades ejercidas por la demandante, como recuerda acertadamente el Defensor del Pueblo en sus escritos, la demandante era la única administradora de la unidad «Comunicación». Además, se deduce de los informes de calificación anejos al recurso que realmente se le habían encomendado importantes funciones en materia de contratación pública y de gestión de finanzas públicas. La experiencia de la demandante al servicio del Defensor del Pueblo y las importantes tareas que se le atribuyeron demuestra la confianza del Defensor del Pueblo en ella y justifican que haya tomado en consideración estos elementos como circunstancias agravantes (véase, en este sentido, la sentencia Onidi/Comisión, antes citada, apartado 146).

122 En cuanto a la caracterización de los hechos y la gravedad de la falta, la demandante se limita a afirmar que aquélla no es de tal gravedad como para conducir a privarla de su condición de funcionaria, pero no formula ninguna alegación que pueda poner en tela de juicio la apreciación del Defensor del Pueblo según la cual el haber modificado documentos públicos y haberlos empleado frente a terceros constituye una falta muy grave.

123 En relación con la imputación relativa a «la incapacidad y la negativa [de la demandante] a reconocer los hechos» y a la circunstancia de que nunca presentó excusas por su conducta, el Tribunal observa que el Defensor del Pueblo no ha negado en ningún momento que la demandante hubiera reconocido

los hechos y que, en realidad, en la decisión impugnada considera circunstancia agravante «la incapacidad y la negativa [de la demandante] a reconocer la gravedad de los hechos cometidos». Además, si bien es cierto que en la audiencia con los investigadores la demandante afirmó inmediatamente ser «consciente de la gravedad de los hechos», se desprende de los autos que ésta intentó minimizarla en varias ocasiones. De este modo, durante la audiencia con el Defensor del Pueblo, subrayó que la sociedad cooperativa y el Ministerio Fiscal habían concedido escasa importancia a los hechos; del mismo modo, en los comentarios adicionales de 3 de noviembre de 2009 denunció la «voluntad de darle más importancia de la debida» del Defensor del Pueblo «para acabar vulnerando el principio de proporcionalidad». Por último, la demandante se limitó a excusarse ante los investigadores «por este momento detestable y penoso que [les] impon[ía] esa situación y [sus] actos», pero en ningún momento se excusó por su conducta. Por consiguiente, no se puede reprochar al Defensor del Pueblo haber considerado como circunstancia agravante el que la demandante no hubiera comprendido la gravedad de los hechos que se le imputaban.

124 La demandante sostiene que el Defensor del Pueblo aceptó erróneamente como circunstancia agravante el perjuicio que sus actos causaron a la reputación del Defensor del Pueblo, porque los hechos se trataron de manera confidencial. Ahora bien, el Tribunal observa que la propia demandante se queja de la publicidad dada al asunto y que, como recuerda el Defensor del Pueblo, el asunto es ciertamente conocido por la sociedad cooperativa y las autoridades públicas francesas, a las que, en virtud del artículo 4, apartado 2, de la Decisión 94/262/CECA, CE, Euratom del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 1994, sobre el estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones (DO L 113, p. 15), el Defensor del Pueblo informó de los hechos imputados a la demandante, de manera que esta alegación no puede estimarse.

125 Por último, la demandante niega la imputación de premeditación formulada por el Defensor del Pueblo. No obstante, basta con recordar que es pacífico que los actos de la demandante tuvieron lugar durante un período de alrededor de dos meses desde comienzos de julio de 2009 hasta el 26 de agosto de 2009, fecha en la que la demandante remitió a la sociedad cooperativa el certificado de ingresos que había confeccionado ella misma. A mayor abundamiento, los actos que reconoce haber cometido implican sin ningún género de dudas un grado de preparación que excluye que se trate de un «acto irreflexivo» como afirma la demandante. Por tanto, esta alegación debe desestimarse.

126 En segundo lugar, en lo que atañe a la apreciación de las circunstancias atenuantes, la demandante reprocha al Defensor del Pueblo no haber tenido en cuenta su difícil situación personal y familiar. No obstante, el hecho de que el Defensor del pueblo haya descartado estas alegaciones no demuestra que no las haya tomado en consideración.

127 Además, la demandante reprocha al Defensor del Pueblo no haber extraído las consecuencias de que no hubiera reincidencia por su parte. A este respecto, el artículo 10, letra h), del anexo IX del Estatuto indica que, para determinar la gravedad de la falta, la AFPN tendrá en cuenta el carácter reincidente del acto o la actuación infractora, de manera que una posible reincidencia puede justificar el agravamiento de la sanción. En cambio, la inexistencia de reincidencia no puede constituir una circunstancia atenuante, dado que, por principio, un funcionario debe abstenerse de cualquier acto y de cualquier comportamiento que pueda menoscabar la dignidad de su función (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal General de 30 de noviembre de 2011, Quinn Barlo y otros/Comisión T-208/06, apartados 255 y 264, según los cuales, en materia de competencia, la inexistencia de reincidencia no puede constituir una circunstancia atenuante, objeto de un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, C-70/12 P).

128 La demandante reprocha al Defensor del Pueblo haber realizado un *totum revolutum* entre su conducta privada y su conducta profesional, ya que la falta cometida es estrictamente independiente de sus tareas profesionales. No obstante, tal alegación debe desestimarse, puesto que el respeto debido por el funcionario a la dignidad de sus funciones no se limita al momento concreto en que ejerce una

tarea específica, sino que se le impone en cualquier circunstancia (sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de marzo de 2001, Connolly/Comisión, C-274/99 P, apartados 79 a 93 y 130; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 7 de marzo de 1996, Williams/Tribunal de Cuentas, T-146/94, apartado 68).

129 Por último, la demandante critica al Defensor del Pueblo no haber considerado como circunstancias atenuantes sus informes de calificación, en los que el Defensor del Pueblo consideraba que tenía un rendimiento excelente. Ahora bien, fuera cual fuese la apreciación que figura en los informes de calificación de la demandante, y aunque el Defensor del Pueblo considerara en la decisión impugnada que la eficacia y la competencia de la demandante eran innegables, sin embargo la AFPN podía legítimamente considerar que, habida cuenta de la gravedad de los hechos imputados y del grado y responsabilidad de la demandante, tal circunstancia no podía atenuar la sanción que debía imponerse (véase la sentencia de 19 de mayo de 1999, Connolly/Comisión, T-34/96 y T-163/96, antes citada, apartado 167).

130 Por consiguiente, de lo anterior se desprende que el presente motivo debe desestimarse en su integridad por infundado.

Sobre el cuarto motivo, basado en la igualdad de trato entre hombres y mujeres y el derecho al permiso de maternidad

Alegaciones de las partes

131 La demandante considera que, en la medida en que la decisión impugnada comenzó a surtir efectos cuando estaba disfrutando del permiso de maternidad, infringe el artículo 2, apartado 3, de la Directiva 76/207 y el artículo 10 de la Directiva 92/85.

132 Aun aceptando que, en principio, la Directiva 92/85 pueda ser de aplicación, el Defensor del Pueblo replica que su artículo 10 no prohíbe el despido de una trabajadora embarazada sino en la medida en que el despido está vinculado a su estado, y solicita que se desestime este motivo.

Apreciación del Tribunal

133 Por lo que se refiere a la supuesta vulneración de la igualdad de trato entre hombres y mujeres, ante todo debe declararse que el artículo 23 de la Carta impone el respeto del principio de igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, incluso en materia de empleo, y que el principio de no discriminación de las trabajadoras embarazadas está previsto en el artículo 2, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/54 y el artículo 10 de la Directiva 92/85. Por tanto, ha de entenderse que los escritos de la demandante se refieren a estas disposiciones.

134 El Tribunal recuerda que la jurisprudencia ha reconocido la necesidad de garantizar la igualdad entre trabajadoras y trabajadores que prestan servicios en las instituciones de la Unión (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de enero de 1992, Speybrouck/Parlamento, T-45/90, apartado 48).

135 En el caso de autos, la demandante no ha demostrado la existencia de hecho alguno que permita descubrir una discriminación directa o indirecta, y tal discriminación no puede presumirse por el mero hecho de que el Defensor del Pueblo estuviera al corriente de la condición de gestante de la demandante.

136 A falta de cualquier hecho que permita presumir la existencia de discriminación directa o indirecta alegada por la demandante, no corresponde al Defensor del Pueblo demostrar que no ha existido vulneración del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

137 Por lo que se refiere a la supuesta infracción del artículo 10 de la Directiva 92/85, el artículo 1 *sexies*, apartado 2, del Estatuto dispone que a los funcionarios en servicio activo se les concederán condiciones de trabajo que se ajusten a normas sanitarias y de seguridad apropiadas y, como mínimo, equivalentes a los requisitos mínimos aplicables con arreglo a las medidas adoptadas en estos ámbitos en virtud de los Tratados.

138 Pues bien, la Directiva 92/85 tiene por objeto mejorar el medio laboral reforzando la protección de la salud y la seguridad de las trabajadoras embarazadas. Por tanto, esta Directiva vincula a las instituciones en la medida en que, en el marco de su autonomía organizativa y en el marco del Estatuto, deben garantizar a las trabajadoras embarazadas una protección equivalente a la protección mínima ofrecida por la Directiva (véase la sentencia del Tribunal de 30 de abril de 2009, Aayhan y otros/Parlamento, F-65/07, apartado 116).

139 Sin embargo, el artículo 10 de la Directiva 92/85 no puede interpretarse en el sentido de que prohíba todo despido de una trabajadora embarazada. En efecto, una decisión de separación del servicio adoptada en el período comprendido entre el comienzo del embarazo y el final del permiso de maternidad por razones no relacionadas con el embarazo de la demandante en el litigio principal no sería contraria a dicho artículo 10, a condición de que el empleador dé por escrito motivos justificados de separación del servicio y de que la separación del servicio de la interesada esté admitida por la legislación y/o práctica nacional en cuestión, conforme a lo dispuesto en el artículo 10, puntos 1 y 2, de esta Directiva (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 2010, Danosa, C-232/09, apartado 63).

140 Pues bien, en primer lugar, se desprende claramente de los autos que la separación del servicio de la demandante no está vinculada en modo alguno a su embarazo. Por otro lado, la demandante nunca ha afirmado, ni en sus escritos ni en sus observaciones presentadas en la audiencia, que la decisión de separación del servicio se debiera al hecho de que estuviera embarazada.

141 En segundo lugar, el Defensor del Pueblo dio por escrito, en la decisión impugnada, los motivos justificados de la separación del servicio.

142 En tercer lugar, aunque el Estatuto no contiene una disposición específica que establezca específicamente una excepción a la prohibición recogida en el artículo 10 de la Directiva, aquél debe interpretarse en el sentido de que admite tal excepción en su artículo 47, letra e), que prevé la posibilidad, excepcional, de cese definitivo en sus funciones de un funcionario en caso de separación del servicio adoptada tras un procedimiento disciplinario.

143 De lo anterior se desprende que el presente motivo debe desestimarse por infundado.

Sobre el quinto motivo, basado en el incumplimiento del deber de asistencia y protección y en la vulneración del principio de buena administración

Alegaciones de las partes

144 La demandante reprocha al Defensor del Pueblo haber decidido esperar hasta el 19 de mayo de 2010 para incoar un procedimiento disciplinario, siendo así, que, por el contrario, había solicitado, por escrito y presentando un certificado médico de su ginecólogo, que el procedimiento se clausurara lo antes posible, habida cuenta de los efectos del estrés generado por este procedimiento sobre su embarazo. Además, la demandante observa que el procedimiento tuvo lugar mientras estaba embarazada, y posteriormente poco tiempo después del parto, lo que da muestra de una falta de asistencia y protección por parte del Defensor del Pueblo.

145 El Defensor del pueblo solicita que se desestime este motivo.

Apreciación del Tribunal

146 Se desprende de los autos que el 25 de noviembre de 2009 la demandante contactó al Defensor del Pueblo para informarle de su estado de estrés, vinculado al procedimiento en curso, y del hecho de que podía tener efectos negativos sobre el desarrollo de su embarazo. Mediante escrito de 27 de noviembre de 2009, el Defensor del Pueblo comunicó a la demandante su intención de solicitar al médico-asesor que se informara acerca de la situación médica de la demandante a fin de sugerirle posibles medidas destinadas a minimizar el impacto del procedimiento disciplinario sobre su salud y sobre la del feto. Tras el dictamen del médico-asesor de la institución, según el cual el estado de salud de la demandante era frágil y un procedimiento disciplinario podía tener efectos nefastos sobre él, el Defensor del Pueblo adoptó el 18 de enero de 2010 la decisión de retrasar las actuaciones vinculadas con el procedimiento disciplinario a una fecha posterior al parto de la demandante.

147 Pues bien, ha de declararse que fue precisamente por asistencia y protección por lo que el Defensor del Pueblo retrasó la incoación del procedimiento disciplinario.

148 Por consiguiente, el quinto motivo debe desestimarse por infundado.

3. *Sobre las pretensiones de indemnización*

Alegaciones de las partes

149 La demandante solicita al Tribunal con carácter principal que declare que la anulación de la decisión impugnada implica el pago de los derechos económicos que se le adeudan en relación con el período comprendido entre la fecha en que surtió efectos su separación del servicio y la resolución del Tribunal en la que declare la anulación, incrementado en los intereses de demora desde dicha resolución.

150 Con carácter subsidiario, solicita al Tribunal que condene al Defensor del Pueblo a indemnizar el perjuicio material y el perjuicio moral sufrido a causa de la decisión impugnada.

151 En todo caso, solicita que se condene al Defensor del Pueblo a abonar un importe de 65.000 euros en concepto del perjuicio moral sufrido.

152 El Defensor del Pueblo solicita que se desestimen estas pretensiones.

Apreciación del Tribunal

153 Según reiterada jurisprudencia en materia de función pública, las pretensiones de indemnización de un perjuicio deben desestimarse en la medida en que estén estrechamente vinculadas con unas pretensiones de anulación que se han declarado, por su parte, infundadas (sentencia del Tribunal de 8 de noviembre de 2009, Andreasen y otros/Comisión, F-40/05, apartado 277).

154 En el caso de autos, existe un vínculo estrecho entre las pretensiones indemnizatorias y las pretensiones de anulación que fueron desestimadas por infundadas. En la medida en que el examen de las pretensiones de anulación no ha mostrado la existencia de ilegalidad alguna que pueda generar la responsabilidad del Defensor del Pueblo, es preciso desestimar las pretensiones de indemnización.

155 De todo lo anterior se desprende que procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

156 A tenor del artículo 87, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, sin perjuicio de las demás disposiciones del capítulo octavo del título segundo del mismo Reglamento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En virtud del apartado 2 del mismo artículo, si así lo exige la equidad, el Tribunal podrá limitarse a imponer una condena parcial en costas a la parte que pierda el proceso, o incluso no condenarla en costas.

157 De los fundamentos de Derecho resulta que la demandante ha perdido el proceso. Por otro lado, en sus pretensiones el Defensor del Pueblo solicitó expresamente la condena en costas de la demandante. En consecuencia, dado que las circunstancias del presente asunto no justifican la aplicación de lo dispuesto en el artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, procede condenar en costas a la demandante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA (Sala Segunda)

decide:

1) Desestimar el recurso de BG.

2) BG cargará con sus propias costas y con las del Defensor del Pueblo Europeo.

Rofes i Pujol Boruta Bradley

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de julio de 2012.

La Secretaria
W. Hakenberg

El Presidente
H. Kreppel