

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)
de 7 de marzo de 1996

Asunto T-146/94

Calvin Williams
contra
Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas

«Funcionarios – Obligaciones – Actos contrarios a la dignidad de la función pública – Deber de lealtad – Procedimiento disciplinario – Separación del servicio»

Texto completo en lengua francesa II - 329

Objeto: Recurso que tiene por objeto la anulación de la decisión del Tribunal de Cuentas de 24 de junio de 1993, por la que se separa del servicio al demandante, sin reducción ni supresión de su derecho a pensión de jubilación.

Resultado: Desestimación.

Resumen de la sentencia

En el marco de la candidatura que presentó con objeto de ser elegido para el Comité de personal del Tribunal de Cuentas, el demandante difundió, en los locales de la referida Institución, dos escritos considerados difamatorios, lo que dio lugar a que se le suspendiera en sus funciones y se incoara contra él el procedimiento disciplinario regulado en el Anexo IX del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas (Estatuto). Elevado el correspondiente informe al Consejo de disciplina, éste propuso en su dictamen que se impusiera al demandante la sanción prevista en el inciso f) del apartado 2 del artículo 86 del Estatuto. El 24 de junio de 1993, la Autoridad Facultada para Proceder a los Nombramientos (AFPN) adoptó la medida disciplinaria que se imponía al demandante, a saber, la separación del servicio sin reducción ni suspensión de su derecho a pensión jubilación, habida cuenta de la gravedad de las faltas que se le imputaban y las circunstancias agravantes y atenuantes que concurrían. En la referida decisión, la AFPN señalaba que el demandante era autor de dos documentos en los que se manifestaban opiniones injuriosas y difamatorias y que atentaban contra el honor de los miembros y de determinados agentes del Tribunal de Cuentas así como de miembros de otras Instituciones y que a dichos documentos se les dio publicidad, al ir dirigidos a personas que no pertenecían al Tribunal de Cuentas, y que fueron difundidos tanto en la cafetería como en el restaurante de la Institución, lugares en los que llegaron a conocimiento de personas que no prestaban sus servicios en la referida Institución. Además, la AFPN considera que los escritos difundidos por el demandante constituyen una infracción del párrafo primero del artículo 12 del Estatuto, en la medida en que atentan contra la dignidad de la función de administrador principal que desempeñaba, y del párrafo primero del artículo 21 del Estatuto, ya que las opiniones manifestadas constituían, por su propia naturaleza, un incumplimiento del deber de lealtad que tiene que observar todo funcionario frente a la Institución de la que depende y sus superiores.

El 23 de septiembre de 1993, a raíz de la notificación de la referida decisión, el demandante presentó en la Secretaría General del Tribunal de Cuentas un documento denominado «Reclamación con arreglo al apartado 2 del artículo 90 del Estatuto» en el cual se mencionaba un documento anejo en el que se formulaban los mismos motivos, imputaciones y alegaciones que los que había expuesto en el marco del recurso que interpuso ante el Tribunal de Primera Instancia. Con la misma fecha, el demandante interpuso un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia, que se registró con el número T-522/93 y que fue comunicado al Tribunal de Cuentas el

27 de septiembre. El 24 de septiembre de 1993, el Secretario General acusó recibo de la reclamación presentada en el Tribunal de Cuentas el 23 de septiembre de 1993, aclarando que el anexo a que se hacía referencia en dicha reclamación no iba unido a ésta. Mediante auto de 16 de diciembre de 1993, el Tribunal de Primera Instancia declaró la inadmisibilidad del recurso interpuesto en el asunto T-522/93 por haber sido presentado prematuramente. El 24 de enero de 1994, el Tribunal de Cuentas, pronunciándose sobre la reclamación presentada por el demandante el 23 de septiembre de 1993, declaró la inadmisibilidad de ésta y, en cualquier caso, la desestimó por infundada.

El demandante interpuso entonces el presente recurso y, simultáneamente, una demanda de medidas provisionales, que fue desestimada mediante auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 29 de junio de 1994, Williams/Tribunal de Cuentas (T-146/94 R, RecFP p. II-571).

Sobre la admisibilidad

Dado que la finalidad del procedimiento administrativo previo es permitir la solución amistosa de un litigio que nace en el momento de presentarse la reclamación, es necesario que la AFPN esté en condiciones de conocer de forma suficientemente precisa las críticas que el funcionario formula contra una decisión administrativa. De ello se desprende que la reclamación debe contener una exposición de los motivos y alegaciones invocados contra la decisión administrativa que es objeto de impugnación (apartado 44).

Referencia: Tribunal de Justicia, 14 de marzo de 1989, Del Amo Martínez/Parlamento (133/88, Rec. p. 689), apartado 9; Tribunal de Primera Instancia, 22 de junio de 1990, Marcopoulos/Tribunal de Justicia (asuntos acumulados T-32/89 y T-39/89, Rec. p. II-281), apartado 28

El texto de la reclamación no contenía motivo ni alegación alguna. Comprendía dos páginas, en la primera de las cuales figuraban dos sellos de entrada; el texto que figura en la segunda página mencionaba la existencia de un anexo, en el que se hallaban el conjunto de los motivos, imputaciones y alegaciones expuestos en el

marco del recurso que el demandante declaraba querer interponer ante el Tribunal de Primera Instancia con la misma fecha. De ello se desprende que la exposición de las alegaciones no se encontraba en el texto de la reclamación, sino en otro documento, el cual, a juicio del demandante, figuraba como anexo a su reclamación, lo cual niega la demandada (apartados 45 y 46).

La persona encargada de recibir, en nombre de una Institución documentos de carácter administrativo no tiene que verificar, en cada documento que se le envía, si en él se alude a un anexo y si dicho anexo va efectivamente unido al citado documento. Los sellos de entrada únicamente acreditan que, en la citada fecha, se ha presentado un documento, si bien carecen de valor probatorio en lo relativo al número de páginas del documento. Cuando la administración, al recibir un documento, se percata de que no figura anejo al mismo un determinado documento, está obligada a señalar dicha ausencia al firmante del documento así como a rogarle que lo presente en el plazo más breve posible. Dicha exigencia no puede considerarse una violación del principio de que los plazos son de orden público y no pueden quedar al arbitrio de las partes ni tampoco del Juez. Efectivamente, la seguridad jurídica, que constituye la razón de ser del respeto de los plazos, no se pone en peligro si la reclamación se presenta dentro del plazo señalado (apartados 47 y 48).

Este Tribunal de Primera Instancia recuerda que se dio traslado a la demandada, por mediación del Secretario del Tribunal de Primera Instancia, del recurso interpuesto por el demandante, el cual contenía el conjunto de los motivos y alegaciones formulados contra la decisión controvertida. Por consiguiente, dos días después de la expiración del plazo señalado para presentar una reclamación, la demandada se hallaba en condiciones de conocer las alegaciones del demandante y, por lo tanto, de pronunciarse al respecto (apartado 49).

Dado que la demandada podía conocer con precisión las alegaciones del demandante, que, en su decisión por la que se denegó la reclamación, la desestimó por infundada y que, después de examinarlas, respondió detalladamente a los motivos y alegaciones expuestos en el recurso, de ello se desprende que el motivo

de la inadmisibilidad invocado por la demandada carece de fundamento, por lo cual debe declararse la admisibilidad del recurso (apartados 50 a 52).

Sobre el fondo

En lo relativo a la pretensión de anulación

Sobre el motivo fundado en la infracción del párrafo primero del artículo 12 del Estatuto

– En lo relativo a la existencia de un atentado contra la dignidad de la función

El párrafo primero del artículo 12 del Estatuto pretende garantizar que los funcionarios comunitarios observen, en su comportamiento, una imagen de dignidad que se ajuste a la conducta especialmente correcta y respetable que cabe esperar de los miembros de una función pública internacional. De ello se desprende que el alcance del concepto de atentado contra la dignidad de la función, debe analizarse a la luz de dicho criterio y que no puede depender del concepto subjetivo que el funcionario interesado tiene de los cometidos que le están confiados en el seno de una Institución comunitaria. Este Tribunal de Primera Instancia recuerda que las opiniones injuriosas constituyen un atentado contra la dignidad de la función (apartados 64 a 66).

Referencia: Tribunal de Primera Instancia, 26 de noviembre de 1991, Williams/Tribunal de Cuentas (T-146/89, Rec. p. II-1293), apartados 76 y 80

Puesto que en los dos documentos controvertidos se contienen afirmaciones injuriosas y que atentan contra el honor de los miembros de la Institución y de miembros de otras Instituciones así como contra el honor de los funcionarios y agentes, deben considerarse expresiones de juicios que atentan contra la dignidad de la función (apartado 67).

El respeto que el funcionario debe a la dignidad de su función, por su condición de miembro del personal de una Institución, no se limita al momento concreto en que desempeña tal o cual función específica, sino que debe exigírsele en cualquier circunstancia y, en particular, en el marco de una elección al Comité de personal, dado que su condición de funcionario es precisamente un requisito para resultar elegido (apartado 68).

Este Tribunal de Primera Instancia recuerda que cuando un funcionario considera que algunas de las medidas dictadas por una Institución han sido adoptadas contraviniendo las disposiciones de los Tratados, conserva plena libertad para recurrir a todos los cauces legales que tiene a su alcance o para iniciar las acciones oportunas, si bien respetando los principios establecidos en el Estatuto, es decir acatando, tanto en sus escritos como en sus manifestaciones orales, la obligación de reserva y moderación que son exigibles de todo funcionario.

Referencia: Williams/Tribunal de Cuentas, antes citada, apartado 80

Este Tribunal de Primera Instancia considera que la decisión recurrida consideró con toda razón que dichos escritos constituían un atentado a la dignidad de la función y que, por consiguiente, esta imputación debe desestimarse (apartados 70 y 71).

– Sobre el carácter público de la expresión de opiniones

Una difusión limitada dentro de una Institución de notas que atentan contra la dignidad de la función incluso en el marco de un procedimiento administrativo, cumple el requisito de publicidad exigido por el párrafo primero del artículo 12 del Estatuto para que exista una infracción de dicho precepto. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia considera que la dignidad de la función pública comunitaria puede verse dañada no sólo por la imagen negativa que un funcionario daría al exterior de la Institución a la que pertenece, sino también por un comportamiento limitado al interior de la Institución, en la que debe observar en

particular un comportamiento digno y respetuoso con respecto a esta última y a todas las personas a las que puede afectar tal comportamiento (apartados 79 y 80).

Referencia: Williams/Tribunal de Cuentas, antes citada, apartado 76

A los dos escritos citados se les dio una publicidad tanto interna como externa. Por lo que se refiere a la publicidad externa, el propio demandante admitió que la difusión de los referidos escritos en el restaurante de la Institución había llegado a conocimiento de personas que no prestaban sus servicios en ésta y que, además, había enviado copias de los mismos a personalidades ajenas a la Institución. Además, es notorio que tanto los funcionarios de las distintas Instituciones como sus familias frecuentan los restaurantes de las Instituciones comunitarias (apartados 81 y 82).

Este Tribunal de Primera Instancia considera que la demandada entendió con razón que los citados escritos fueron difundidos tanto fuera como dentro de la Institución, por lo cual procede desestimar la imputación del demandante. De la misma forma, la demandada consideró fundadamente que tanto los escritos como su difusión constituían una infracción del párrafo primero del artículo 12 del Estatuto. Por lo tanto, debe desestimarse este motivo (apartados 83 a 86).

Sobre el motivo fundado en la infracción del párrafo primero del artículo 21 del Estatuto

El párrafo primero del artículo 21 del Estatuto obliga a todo funcionario a observar un deber de lealtad y de cooperación frente a la Institución de la que depende y sus superiores. El referido deber de lealtad y cooperación no lleva consigo únicamente obligaciones positivas sino además, con mayor motivo, una obligación negativa, consistente en abstenerse, en términos generales, de conductas que atenten contra la dignidad y el respeto debidos a la Institución y a sus autoridades (apartados 96 y 97).

Referencia: Tribunal de Justicia, 14 de diciembre de 1966, Alfieri/Parlamento (3/66, Rec. pp. 633, 650 y 651); Williams/Tribunal de Cuentas, antes citada, apartado 72

Las opiniones manifestadas por el demandante en sus dos escritos, que han sido consideradas injuriosas y difamatorias, constituyen, por su propia naturaleza, un grave incumplimiento del deber de lealtad y de cooperación que debe observar cualquier funcionario respecto a la Institución en la que presta sus servicios y a sus superiores. Efectivamente, las afirmaciones injuriosas y difamatorias contenidas en las octavillas controvertidas del demandante aluden casi exclusivamente a la forma en que el Tribunal de Cuentas desempeña su función de controlar las cuentas en el marco institucional de la Comunidad. De esta forma, el alcance del deber de lealtad y de cooperación que recae sobre el funcionario frente a la Institución en la que presta sus servicios y sus superiores debe apreciarse precisamente a la luz del hecho de que, por su condición de funcionario, participa en el desempeño de la misión de control atribuida a la Institución de la que forma parte. El hecho de que las citadas manifestaciones se realizaran durante una campaña para la elección del Comité de personal del Tribunal de Cuentas no tiene ninguna influencia sobre esta apreciación. Efectivamente, la observancia del referido deber de lealtad y cooperación no sólo viene exigida en la realización de los trabajos específicos encomendados al funcionario, sino que se extiende asimismo a toda la esfera de las relaciones entre el funcionario y la Institución. Una campaña electoral para la elección a un órgano creado por el Estatuto forma parte de la esfera de las relaciones existentes entre el citado funcionario y la Institución, y en tal ocasión no puede dejar de respetarse la obligación establecida por el párrafo primero del artículo 21 del Estatuto (apartados 98 a 100).

Referencia: Williams/Tribunal de Cuentas, antes citada, apartado 72

Por lo que se refiere al derecho del funcionario a manifestar libremente sus opiniones, basta con señalar que dicho derecho no puede ejercerse, en ningún caso, mediante afirmaciones difamatorias o injuriosas (apartado 101).

La demandada, con toda razón, entendió que la difusión de los dos escritos constituía una infracción del párrafo primero del artículo 21 del Estatuto. Por lo tanto, debe desestimarse dicho motivo (apartados 102 y 103).

Sobre el motivo basado en la violación del principio de proporcionalidad y en la inexistencia de una motivación adecuada

– En lo relativo al alcance del motivo

La elección de la sanción adecuada corresponde a la AFPN desde el momento en que ha quedado acreditada la realidad de los hechos imputados a un funcionario, y el Juez comunitario no puede censurar la elección de la sanción disciplinaria efectuada por la AFPN a menos que la sanción impuesta resulte desproporcionada en relación con la gravedad de los hechos que se imputan al funcionario (apartado 106).

Referencia: Tribunal de Justicia, 4 de febrero de 1970, Van Eick/Comisión (13/69, Rec. p. 3), apartados 24 y 25; Tribunal de Justicia, 30 de mayo de 1973, De Greef/Comisión (46/72, Rec. p. 543), apartados 44 a 46; Tribunal de Justicia, 29 de enero de 1985, F./Comisión (228/83, Rec. p. 275), apartado 34; Tribunal de Justicia, 19 de abril de 1988, M./Consejo (asuntos acumulados 175/86 y 209/86, Rec. p. 1891), apartado 9; Williams/Tribunal de Cuentas, antes citada, apartado 83

La determinación de la sanción se basa pues en una evaluación global por parte de la AFPN de todos los hechos concretos y circunstancias propias del caso específico, ya que los artículos 86 a 89 del Estatuto no prevén relaciones fijas entre las diferentes clases de incumplimientos cometidos por los funcionarios y no precisan en qué medida la existencia de circunstancias agravantes o atenuantes debe intervenir en la elección de la sanción. Por consiguiente, el examen del Tribunal de Primera Instancia debe limitarse a la cuestión de si la ponderación de las circunstancias agravantes y atenuantes llevada a cabo por la AFPN se efectuó de forma proporcionada, precisándose que, al efectuar el citado examen, el Tribunal de Primera Instancia no puede sustituir a la AFPN por lo que respecta a los juicios de valor realizados por ésta (apartados 107 y 108).

Referencia: Tribunal de Justicia, 5 de febrero de 1987, F./Comisión (403/85, Rec. p. 645), apartado 26; Williams/Tribunal de Cuentas, antes citada, apartado 83

– Sobre la primera circunstancia agravante

Este Tribunal de Primera Instancia no puede estimar el primer argumento invocado por el demandante según el cual sus problemas psicológicos impidieron que reflexionara y sopesara los términos utilizados. Este Tribunal considera que las declaraciones efectuadas por el demandante varios meses después de la redacción de los citados documentos no pudieron sino confirmar la apreciación de la AFPN, conforme a la cual los términos utilizados fueron reflexionados y sopesados (apartado 116).

Este Tribunal de Primera Instancia tampoco puede estimar el segundo argumento del demandante según el cual las opiniones formuladas durante una campaña electoral pueden incurrir en ciertos excesos verbales. Efectivamente, el Tribunal de Primera Instancia declaró (véase el apartado 67) que los citados documentos contenían afirmaciones injuriosas y difamatorias y que ni siquiera en el marco de una campaña electoral está justificada la utilización de esta clase de lenguaje. En segundo lugar, y a mayor abundamiento, debe señalarse que las afirmaciones injuriosas y difamatorias del demandante en los panfletos controvertidos versan casi exclusivamente sobre la forma en que el Tribunal de Cuentas desempeña su misión de control de las cuentas en el marco institucional de la Comunidad y que el referido cometido, definido en los artículos 188 A y 188 C del Tratado CE, en ningún caso es objeto de las competencias ejercidas por el Comité de personal, del que deseaba ser elegido miembro. Efectivamente, las competencias del Comité de personal, en la forma en que se definen en el artículo 9 del Estatuto, se refieren exclusivamente al funcionamiento interno de una Institución y a su participación en la gestión del personal. Por lo tanto, no existía la menor relación entre la función del órgano del que pretendía ser elegido miembro el demandante y el contenido de sus escritos. Por consiguiente, las afirmaciones contenidas en las octavillas no pueden considerarse justificables por su contexto electoral, dado que no tenían ninguna relación con las funciones del órgano del que el demandante pretendía ser elegido miembro (apartado 117).

Por lo demás, debe señalarse que el dictamen del Consejo de disciplina de 10 de julio de 1992 consideraba circunstancia agravante el hecho de que las expresiones injuriosas y difamatorias fueran vertidas por escrito. Por todo ello, procede desestimar la imputación del demandante (apartados 118 y 119).

– Sobre la segunda circunstancia agravante

No puede acogerse el argumento del demandante. Efectivamente, ya se ha señalado (véase el apartado 81) que ha quedado acreditada la difusión interna y externa de las octavillas y que el propio demandante ha reconocido que la difusión de dichos escritos en el restaurante y en la cafetería había llegado a conocimiento de personas ajenas al Tribunal de Cuentas y que había enviado copias de ellos a personalidades de Instituciones distintas del Tribunal de Cuentas. Además, el dictamen del Consejo de disciplina de 10 de julio de 1992 consideraba que la difusión de los referidos documentos tanto en el restaurante como en la cafetería del Tribunal de Cuentas en un momento en que se hallaban presentes personas ajenas a la Institución constituía una circunstancia agravante. Por este motivo, procede desestimar esta imputación (apartados 123 a 125).

– Sobre la tercera circunstancia agravante

La circunstancia agravante que ahora se examina no consiste en el hecho de que el demandante emprendiera acciones inadecuadas, sino en el hecho de haber reincidido, es decir que la comisión de acciones comparables a las citadas ya le ocasionó con anterioridad la imposición de sanciones disciplinarias. Sobre este particular, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, no obstante la gravedad de los hechos imputados, la administración está facultada para no imponer más que una sanción leve, habida cuenta de las circunstancias independientes de la imputaciones que se invocaron, como es la inexistencia de cualquier sanción disciplinaria anterior. Por el contrario, de la referida jurisprudencia cabe deducir que la AFPN puede tener en cuenta, como circunstancia agravante, la existencia de una sanción disciplinaria anterior (apartado 128).

Referencia: Tribunal de Justicia, 8 de julio de 1965, Fonzi/Comisión de la CEEA (asuntos acumulados 27/64 y 30/64, Rec. pp. 615, 639)

Consta en autos que al demandante ya se le habían impuesto dos sanciones disciplinarias por hechos similares a los del presente caso, a saber, por una nota carente de la más elemental cortesía hacia un superior, y por unos escritos cuyos términos se consideraron injuriosos y difamatorios para el Tribunal de Cuentas, sus miembros y sus agentes. El demandante interpuso un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia contra esta última decisión que dio lugar a la sentencia de 26 de noviembre de 1991, Williams/Tribunal de Cuentas, antes citada, la cual confirmó enteramente la sanción impuesta al demandante. La circunstancia de que los hechos que han dado lugar a este litigio se hayan producido durante una campaña electoral, mientras que en los anteriores procedimientos disciplinarios los hechos imputados al demandante tuvieron lugar en un contexto distinto, no puede invalidar la apreciación de la AFPN acerca del carácter reincidente del comportamiento del demandante. Además, las notas que dieron lugar a la sanción disciplinaria que fue objeto de la sentencia de 26 de noviembre de 1991, Williams/Tribunal de Cuentas, antes citada, y las octavillas por las que se impuso al demandante la sanción de separación fueron calificados de injuriosas y difamatorias para algunos miembros del Tribunal de Cuentas (apartados 129 a 131).

Finalmente, debe señalarse que el dictamen del Consejo de disciplina de 10 de julio de 1992 consideraba que la existencia de sanciones disciplinarias anteriores por escritos considerados descorteses, calumniosos o difamatorios constituía una circunstancia agravante. Por lo tanto, este Tribunal de Primera Instancia considera que la demandada podía considerar como circunstancia agravante el hecho de que el demandante ya había sido objeto de dos sanciones disciplinarias por hechos similares a los del presente caso. Por consiguiente, debe desestimarse la imputación del demandante (apartados 132 a 134).

A la vista de todo lo anterior, este Tribunal de Primera Instancia considera que ningún dato permite afirmar que la sanción impuesta resulte desproporcionada en relación con el comportamiento imputado así como con las circunstancias agravantes que la AFPN tuvo debidamente en cuenta. De ello se desprende asimismo que la decisión impugnada tiene una motivación adecuada en la medida en que precisa con

claridad los hechos imputados al demandante así como los datos que llevaron a la AFPN a imponerle la sanción de la separación del servicio. Por consiguiente, procede rechazar este motivo y desestimar la pretensión de anulación por infundada (apartados 135 a 138).

Sobre las demás pretensiones

Por lo que se refiere a la pretensión de que se reintegre al demandante en todas sus funciones, este Tribunal de Primera Instancia recuerda que el Juez comunitario no puede, sin inmiscuirse en las facultades de la autoridad administrativa, dirigir órdenes conminatorias a una Institución comunitaria. Por lo tanto, debe declararse la inadmisibilidad de dicha pretensión (apartado 139).

Referencia: Tribunal de Primera Instancia, 10 de abril de 1992, Bollendorff/Parlamento (T-15/91, Rec. p. II-1679), apartado 57

Dado que la pretensión de anulación no está fundada, dejan de tener objeto las demás pretensiones formuladas para el caso de que se anulara la decisión de separación del servicio. Por lo tanto, procede desestimar el recurso en su totalidad (apartados 140 y 141).

Fallo:

Se desestima el recurso.