



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. PRIIT PIKAMÄE

presentadas el 7 de diciembre de 2023¹

Asunto C-680/22 P

**DD
contra**

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA)

«Recurso de casación — Función pública — Régimen disciplinario — Separación del servicio — Inicio de la investigación administrativa — Indicios razonables — Artículo 86, apartado 2, del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea — Imparcialidad objetiva del investigador — Concepto de “plagio” — Recurso de anulación y de indemnización»

I. Introducción

1. Mediante su recurso de casación, el recurrente solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 7 de septiembre de 2022, DD/FRA (T-470/20, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2022:511), por la que este desestimó su recurso dirigido, por una parte, a la anulación de la decisión de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), de 12 de noviembre de 2019, por la que se le impuso una sanción disciplinaria de separación del servicio (en lo sucesivo, «decisión de separación del servicio») y de la decisión, de 15 de abril de 2020, por la que se desestimó la reclamación contra la decisión de separación del servicio y, por otra parte, a la indemnización por los daños morales y materiales que supuestamente sufrió.

2. Este recurso de casación, que está comprendido en el ámbito del Derecho de la función pública de la Unión Europea, consta de ocho motivos mediante los cuales el recurrente reprocha al Tribunal General haber incurrido en varios errores de Derecho. Conforme a lo solicitado por el Tribunal de Justicia, las presentes conclusiones se centrarán en el cuarto motivo de casación, mediante el cual el recurrente critica, en esencia, el análisis del Tribunal General sobre la regularidad del inicio de una investigación administrativa en el marco de un procedimiento disciplinario. Más concretamente, el recurrente alega que el Tribunal General incurrió en un error manifiesto de apreciación del requisito relativo a la necesidad de que la administración disponga de indicios razonables para iniciar dicha investigación.

3. El presente asunto brinda al Tribunal de Justicia la ocasión de pronunciarse sobre las exigencias que deben respetarse en cuanto al nivel de prueba que justifica el inicio de tal investigación administrativa. Del mismo modo, el Tribunal de Justicia deberá pronunciarse sobre el grado de precisión con el que la administración debe identificar los incumplimientos de las obligaciones

¹ Lengua original: francés.

estatutarias que reprocha al funcionario afectado y sobre la cuestión de si está obligada a indicar las disposiciones específicas del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea, en su versión aplicable al litigio (en lo sucesivo, «Estatuto») que supuestamente se han infringido. De esta forma, el Tribunal de Justicia deberá desarrollar su jurisprudencia relativa a las garantías procesales consagradas en el régimen disciplinario de la Unión Europea.

II. Marco jurídico

Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea

4. El artículo 11, párrafo primero, del Estatuto establece:

«El funcionario deberá desempeñar sus funciones y regir su conducta teniendo como única guía el interés de la Unión, sin solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno, autoridad, organización o persona ajena a su institución. Realizará las tareas que le sean encomendadas con objetividad e imparcialidad, y cumpliendo con su deber de lealtad hacia la Unión.»

5. El artículo 12 del Estatuto dispone lo siguiente:

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

6. A tenor de lo dispuesto en el artículo 21 del Estatuto:

«Los funcionarios de cualquier rango estarán obligados a asistir y aconsejar a sus superiores y serán responsables de la ejecución de los trabajos que se les encomienden.

El funcionario encargado de dirigir un servicio será responsable ante sus superiores del ejercicio de la autoridad que le haya sido conferida y del cumplimiento de las órdenes que imparta. La responsabilidad de sus subordinados no le exonera de las suyas.»

7. El artículo 86 del Estatuto, que figura en su título VI, rubricado «Régimen disciplinario», tiene el siguiente tenor:

«1. Todo incumplimiento, voluntario o por negligencia, de las obligaciones a las que los funcionarios o antiguos funcionarios están obligados en virtud del presente Estatuto, dará lugar a sanción disciplinaria.

2. Cuando la autoridad facultada para proceder a los nombramientos [(en lo sucesivo, “AFPN”)] o la [Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)] tengan conocimiento de algún indicio que lleve a presumir la existencia de un incumplimiento, a efectos de lo previsto en el apartado 1, podrán iniciar una investigación administrativa con vistas a verificar la existencia de tal incumplimiento.

3. 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.»

8. En virtud del artículo 1 del anexo IX del Estatuto:

«1. Siempre que una investigación de la OLAF revele la posible implicación de un funcionario, o de un antiguo funcionario, de una institución, este será informado de ello sin demora, siempre que tal información no perjudique al desarrollo de la investigación. En ningún caso podrán extraerse conclusiones que se refieran nominalmente a un funcionario de la institución, al término de la investigación, sin que aquel haya tenido la oportunidad de expresar su opinión con respecto a los hechos que le conciernan. Las conclusiones harán referencia a tales opiniones.

2. En aquellos casos en que la investigación requiera que se guarde un absoluto secreto y que comporten el recurso a procedimientos de investigación que sean de la competencia de una autoridad judicial nacional, el cumplimiento de la obligación de invitar al funcionario de la institución a expresar su opinión podrá diferirse, de común acuerdo con la [AFPN]. En tal caso, no podrá incoarse ningún procedimiento disciplinario antes de que el funcionario haya tenido la posibilidad de expresar su opinión.

3. Si, al término de una investigación de la OLAF, no pudiera imputarse cargo alguno a un funcionario de la institución con respecto al cual se hayan realizado alegaciones, la investigación relativa al mismo quedará archivada por decisión del Director de la OLAF, que lo notificará por escrito al funcionario y a su institución. El funcionario podrá solicitar que esta decisión figure en su expediente personal.»

9. El artículo 2 del anexo IX del Estatuto establece:

«1. Las normas definidas en el artículo 1 del presente anexo se aplicarán *mutatis mutandis* a otras investigaciones administrativas efectuadas por la [AFPN].

2. La [AFPN] informará al interesado del término de la investigación y le trasladará las conclusiones del informe de investigación y, previa solicitud y sin perjuicio de la protección de los intereses legítimos de terceros, todos los documentos que guarden relación directa con las alegaciones formuladas en su contra.

[...]»

III. Antecedentes del litigio, procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

A. Antecedentes del litigio

10. El recurrente fue contratado el 1 de agosto de 2000 por la autoridad facultada para celebrar los contratos de personal (en lo sucesivo, «AFCC») de un organismo de la Unión, el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC), actualmente FRA, como agente temporal en el sentido del artículo 2, letra a), del Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea (en lo sucesivo, «ROA»). Tras ser contratado inicialmente en el marco de un contrato de trabajo de duración determinada, se le hizo un contrato de duración indefinida a partir del 16 de diciembre de 2006.

11. Mediante escrito de 13 de junio de 2013, el entonces director de la FRA informó al recurrente de su decisión de resolver su contrato.

12. Mediante la sentencia de 8 de octubre de 2015, DD/FRA (F-106/13 y F-25/14, EU:F:2015:118), el Tribunal de la Función Pública anuló la decisión de resolver el contrato al considerar que, con anterioridad a la adopción de esta, el director de la FRA no había informado expresamente al recurrente, sobre la base de diversos incidentes, de que tenía previsto resolver su contrato ni le había instado a formular observaciones al respecto.

13. El 29 de febrero de 2016, la FRA, con un nuevo director al frente, reintegró al recurrente en sus funciones, en ejecución de la sentencia de 8 de octubre de 2015, DD/FRA (F-106/13 y F-25/14, EU:F:2015:118).

14. Mediante correo electrónico del mismo día, el jefe de departamento del recurrente le solicitó que preparase una presentación interna de quince a veinte páginas, a más tardar para el 18 de marzo de 2016, sobre la legislación de derechos humanos y la jurisprudencia relativa a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, a nivel internacional y de la Unión.

15. Mediante correo electrónico de 18 de marzo de 2016, el recurrente envió a su jefe de departamento un documento de treinta y una páginas, calificado de «primer borrador de la presentación sobre la libertad de religión», titulado «Nota de información interna sobre posibles proyectos pertinentes de la FRA relativos a la libertad de pensamiento» (en lo sucesivo, «presentación controvertida»).

16. A principios de abril de 2016, la presentación controvertida se registró en el sistema de gestión de documentos de la FRA, al que tenían acceso todos los colegas del recurrente.

17. El 7 de abril de 2016, el jefe de departamento del recurrente le informó de que había transmitido la presentación controvertida al director de la FRA y le instó a enviar a uno de sus colegas el enlace a dicho documento, registrado en el sistema de gestión de documentos de la FRA, para que este pudiera tener conocimiento de ese documento y del análisis que contenía.

18. Mediante correo electrónico de 16 de octubre de 2017, el jefe de departamento del recurrente le pidió que revisara la presentación controvertida y ampliara el análisis dedicado a la libertad de religión desde el punto de vista de la Unión, con vistas a una posible publicación.

19. Además, el 7 de noviembre de 2017, el recurrente interpuso un recurso interno contra su informe de evaluación correspondiente al año 2016, alegando que la apreciación de su eficacia, capacidad y conducta debería haber sido «muy buena» en vez de «satisfactoria». En este contexto, por lo que respecta a la presentación controvertida, por una parte, el recurrente adujo que era lamentable que su jefe de departamento, mientras que en la entrevista de evaluación había confirmado, en su condición de evaluador, que dicha presentación era muy útil y lograba su objetivo, la hubiese criticado en sus observaciones posteriores. Por otra parte, el recurrente afirmó que las observaciones del evaluador sobre el hecho de que la presentación controvertida estuviera compuesta mayoritariamente por referencias jurisprudenciales eran imprecisas, habida cuenta de que la presentación incluía asimismo un análisis jurídico, conceptual y político.

20. El 1 de diciembre de 2017, el recurrente envió una versión revisada de la presentación controvertida.

21. El 5 de diciembre de 2017, el director de la FRA desestimó el recurso interno interpuesto por el recurrente contra el informe de evaluación del año 2016. En esta ocasión, el director de la FRA declaró que había tenido conocimiento de que la presentación controvertida era, en gran medida,

una copia directa de varias fuentes, en particular de documentos del Consejo de Europa, a los que no se hacía referencia en dicha presentación, y que el recurrente no había informado a su jefe de departamento de esa situación, haciéndole creer que dicha presentación era el resultado de su propio trabajo.

22. El 9 de febrero de 2018, el director de la FRA consultó a la OLAF sobre el posible inicio de una investigación administrativa en relación con el comportamiento del recurrente.

23. El 20 de marzo de 2018, la OLAF decidió no iniciar una investigación, debido a la falta de «pruebas suficientes que apunten a la existencia de fraude, corrupción u otras actividades ilegales».

24. El 23 de marzo de 2018, el director de la FRA inició una investigación administrativa sobre el comportamiento del recurrente en relación con la presentación controvertida. El investigador designado declaró que no existía conflicto de intereses. El objetivo de dicha investigación era determinar, en primer lugar, en qué medida exacta la presentación controvertida había sido presentada por el recurrente como el resultado de su propio trabajo, y reproducía extractos de documentos ajenos a la FRA que no se citaban y a los que no se hacía referencia; en segundo lugar, cuáles de dichos documentos estaban eventualmente amparados por derechos de autor; en tercer lugar, si existían otros documentos redactados por el recurrente en el marco de su trabajo en la FRA, en el ámbito de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, que cumplieran los dos requisitos antes mencionados y, en cuarto lugar, en su caso, si se había infringido el Estatuto o el derecho de propiedad intelectual.

25. Los días 23 y 24 de abril de 2018, el investigador interrogó a siete testigos y al recurrente, que transmitió al investigador sus observaciones escritas.

26. El 17 de junio de 2018, el investigador remitió al recurrente sus conclusiones preliminares.

27. El 2 de julio de 2018, el recurrente formuló observaciones sobre las conclusiones preliminares del investigador.

28. El 23 de julio de 2018, el investigador presentó su informe definitivo (en lo sucesivo, «informe de investigación»), que concluía que el recurrente había infringido los artículos 11, 12 y 21 del Estatuto e incumplido sus deberes de lealtad y cooperación. El investigador señaló, en esencia, en primer lugar, que la copia y el uso del trabajo ajeno sin hacer referencia al mismo y haciéndolo pasar por propio constituían una forma de engaño, de falta de honradez y de apropiación indebida contraria no solo al artículo 12 del Estatuto, sino también a casi cualquier norma moral; en segundo lugar, que el recurrente había engañado deliberadamente a los miembros de su departamento y había ocultado información importante, lo que infringía los artículos 11 y 12 del Estatuto; en tercer lugar, que el hecho de que el recurrente hubiera tardado tres semanas en redactar la presentación controvertida, que consistía mayoritariamente en una copia, constituía otra infracción, relativamente menor, del artículo 12 del Estatuto; en cuarto lugar, que la mención de la presentación controvertida como un logro, en el marco de su evaluación para el año 2016, era engañosa y constituía también una infracción del artículo 12 del Estatuto; en quinto lugar, que el uso de material amparado por derechos de autor sin informar de ello al autor, a saber, el Consejo de Europa, infringía una vez más el artículo 12 del Estatuto; en sexto lugar, que el recurrente había actuado de forma engañosa o deshonesto y, en consecuencia, que no se había comportado teniendo únicamente como guía los intereses de la Unión, infringiendo el artículo 11

del Estatuto e incumpliendo el deber de lealtad, y, en séptimo lugar, que el uso del trabajo ajeno sin hacer referencia al mismo y sin informar de ello a sus superiores constituía una infracción del artículo 21 del Estatuto y un incumplimiento del deber de cooperación del recurrente.

29. El 15 de octubre de 2018, el recurrente fue oído por el director de la FRA, con arreglo al artículo 3 del anexo IX del Estatuto, y transmitió posteriormente una declaración escrita, fechada el mismo día.

30. Mediante decisión de 23 de octubre de 2018, el director de la FRA incoó un procedimiento disciplinario ante el Consejo de Disciplina contra el recurrente. Esta decisión fue notificada al recurrente el 7 de noviembre de 2018.

31. El 26 de febrero de 2019, el Consejo de Disciplina fue constituido por decisión del director de la FRA.

32. El 27 de febrero de 2019, el director de la FRA elaboró el informe destinado al Consejo de Disciplina, con arreglo al artículo 12 del anexo IX del Estatuto (en lo sucesivo, «informe del director de la FRA»).

33. El 21 de marzo de 2019, el recurrente presentó su escrito de contestación al presidente del Consejo de Disciplina.

34. El 22 de marzo de 2019 tuvo lugar la audiencia del recurrente ante el Consejo de Disciplina.

35. El 7 de mayo de 2019, el Consejo de Disciplina emitió un dictamen motivado, de conformidad con el artículo 18 del anexo IX del Estatuto, en el que declaraba fundadas las acusaciones de comportamiento contrario a las obligaciones que incumben al recurrente, con arreglo a los artículos 11, 12 y 21 del Estatuto, a saber, la presentación de escritos ajenos como trabajos propios sin citar las fuentes. El Consejo de Disciplina recomendó que se descendiera al recurrente dos grados, es decir, al grado AD 7. El Consejo de Disciplina no mencionó ninguna circunstancia atenuante.

36. El Consejo de Disciplina señaló, en esencia, en primer lugar, que el recurrente había actuado teniendo como guía no solo los intereses de la Unión, sino sus propios intereses, al solicitar el reconocimiento de un texto del que no era autor; en segundo lugar, que no había adoptado el comportamiento responsable que cabía esperar de un agente de la FRA; en tercer lugar, que sus acciones podrían haber causado un perjuicio a la reputación de la FRA, y, en cuarto lugar, que no había asistido a sus superiores, e incluso había actuado contra ellos, al presentar el trabajo ajeno como propio.

37. Así, el Consejo de Disciplina consideró que el recurrente había infringido, en primer lugar, el artículo 11 del Estatuto, al presentar deliberadamente un trabajo copiado como su propio trabajo; en segundo lugar, el artículo 12 del Estatuto, dado que presentar el trabajo ajeno como su propio trabajo tuvo una influencia negativa en la reputación del recurrente, y, en tercer lugar, el artículo 21 del Estatuto, en la medida en que el recurrente no ejecutó las tareas que se le habían encomendado, sino que presentó el trabajo ajeno como propio, existiendo un riesgo de que la presentación controvertida, o los pasajes de esta, se incorporaran a uno o más documentos publicados por la FRA, lo que habría podido perjudicar su reputación.

38. El 11 de julio de 2019, el recurrente fue oído por el director de la FRA, con arreglo al artículo 22 del anexo IX del Estatuto, y presentó su declaración escrita.

39. El 11 de octubre de 2019, el recurrente recibió una nota del director, fechada el 10 de octubre de 2019, en la que expresaba su intención de imponerle la sanción de separación del servicio y le instaba a presentar sus observaciones al respecto en un plazo de diez días hábiles.

40. El 24 de octubre de 2019, el recurrente presentó sus observaciones al director de la FRA.

41. El 12 de noviembre de 2019, el director de la FRA, en calidad de AFCC, adoptó la decisión de separación del servicio, con efectos a partir del 15 de noviembre de 2019. Mediante esta decisión, el director de la FRA ratificó las conclusiones del Consejo de Disciplina, salvo en lo relativo a la sanción propuesta, ya que consideró que el descenso de grado no reflejaba suficientemente la gravedad de los incumplimientos de las obligaciones profesionales previstas en los artículos 11, 12 y 21 del Estatuto. El director de la FRA señaló, en particular, por una parte, que el Consejo de Disciplina no había hecho referencia a circunstancias atenuantes, sino a circunstancias agravantes, a saber, el hecho de que la conducta del recurrente era deliberada, que este había tratado de obtener reconocimiento personal por un trabajo que constituía un plagio, que no había admitido la gravedad de su conducta y que había un riesgo real de que la reputación de la FRA se viera perjudicada y, por otra parte, que la relación de confianza había quedado seriamente en entredicho.

42. Además, el director de la FRA consideró que el Consejo de Disciplina no había tenido suficientemente en cuenta la gravedad de las infracciones del Estatuto, por lo que respecta, por una parte, al comportamiento del recurrente, que el director de la FRA calificó de «infracción de la mayor gravedad» y, por otra parte, a los efectos de tal comportamiento sobre la reputación de la FRA, dado que, en su opinión, el recurrente, actuando por sí solo, había creado deliberadamente un riesgo grave de perjuicio para dicha reputación durante un período de tiempo considerable. El director de la FRA confirmó la apreciación del Consejo de Disciplina de que la relación de confianza había quedado seriamente en entredicho, añadiendo que dicha relación se había roto irrevocablemente y que, en consecuencia, el descenso de grado no era una sanción adecuada.

43. El 16 de diciembre de 2019, el recurrente presentó una reclamación contra la decisión de separación del servicio.

44. El 15 de abril de 2020, el director de la FRA adoptó la decisión desestimatoria de esa reclamación.

B. Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

45. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 23 de julio de 2020, el recurrente interpuso un recurso, con arreglo al artículo 270 TFUE, por el que solicitaba la anulación de la decisión de separación del servicio y, en su caso, de la decisión desestimatoria de dicha reclamación, así como una indemnización por los daños morales y materiales supuestamente sufridos por él.

46. En apoyo de su recurso, el recurrente había invocado ocho motivos principales y un motivo subsidiario, basados:

- en primer lugar, en la violación del principio de seguridad jurídica, en errores de Derecho y en un error manifiesto de apreciación, en la infracción del artículo 7, apartado 1, de la Bundesgesetz über das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Kunst und über verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) (Ley sobre Derechos de Autor de Obras Literarias y Artísticas y Derechos Afines), de 9 de abril de 1936 (BGBl. 1936, 111/1936), y en la infracción del artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), en la medida en que, primero, el plagio se consideró una infracción del Estatuto; segundo, los textos copiados no estaban protegidos por esa Ley austriaca y, tercero, se vulneró su libertad de expresión;
- en segundo lugar, en el incumplimiento del deber de diligencia o del deber de asistencia y protección por parte del investigador y del director de la FRA en la incoación del procedimiento disciplinario, por la decisión de separación del servicio, y por parte del Consejo de Disciplina, así como en la vulneración de la presunción de inocencia y en el incumplimiento de la exigencia de un nivel de prueba elevado en las investigaciones administrativas y en los procedimientos disciplinarios;
- en tercer lugar, en la falta de neutralidad, de imparcialidad y de objetividad, tanto del director de la FRA como de la AFCC, en la vulneración de la presunción de inocencia y en un abuso de poder;
- en cuarto lugar, en errores manifiestos de apreciación en relación con la infracción, por parte del recurrente, de los artículos 11, 12 y 21 del Estatuto;
- en quinto lugar, en el inicio irregular de la investigación administrativa, debido a la falta de indicios razonables, y en la incoación irregular del procedimiento disciplinario;
- en sexto lugar, en la inobservancia por parte del investigador del marco de la investigación y en la infracción de los artículos 4, apartado 2, y 7, apartado 6, de la Decisión 2013/01 del Consejo de Administración de la FRA, de 22 de mayo de 2013, sobre la realización de investigaciones administrativas y la incoación de procedimientos disciplinarios; de los artículos 4, apartado 1, letras a) a d), y 5, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y la Decisión n.º 1247/2002/CE (DO 2018, L 295, p. 39), y, con anterioridad a la aplicabilidad del Reglamento 2018/1725, de los artículos 4, apartado 1, letras a) a d), y 5, apartado 1, letra a), del Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos (DO 2001, L 8, p. 1), y en el incumplimiento de los efectos de una sentencia anulatoria;
- en séptimo lugar, en la falta de imparcialidad, neutralidad y objetividad del investigador;
- en octavo lugar, en la vulneración del derecho de defensa, en particular del derecho a ser oído, y en la infracción de los artículos 1, 2 y 12 del anexo IX del Estatuto;

- en noveno lugar, con carácter subsidiario, en la violación del principio de proporcionalidad, al imponer al recurrente la sanción de separación del servicio a la vista de los hechos que se le imputan.

47. En la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó en su totalidad las pretensiones anulatorias e indemnizatorias formuladas por el recurrente. El Tribunal General decidió asimismo que no procedía estimar las solicitudes de diligencias de ordenación del procedimiento.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

A. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

48. De conformidad con el artículo 76, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidió no celebrar vista oral.

B. Pretensiones de las partes

49. El recurrente solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule la sentencia recurrida.
- En consecuencia, anule la decisión del director de la FRA, de 12 de noviembre de 2019, de imposición de la sanción disciplinaria de separación del servicio con efectos desde el 15 de noviembre de 2019 y, en su caso, anule la decisión del director de la FRA, de 15 de abril de 2020, por la que se desestimó la reclamación, y se indemnice al recurrente por los daños morales y materiales sufridos.
- Condene a la FRA al pago de la totalidad de las costas.

50. La FRA solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso de casación.
- Condene al recurrente al pago de la totalidad de las costas.

V. Análisis jurídico

A. Observaciones preliminares

51. Como ya he indicado en la introducción, mis conclusiones versarán únicamente sobre el cuarto motivo de casación. Es importante señalar que el presente asunto se caracteriza por una cierta complejidad, dado que los hechos que dieron lugar al presente litigio han sido objeto de sentencias dictadas por varios órganos jurisdiccionales de la Unión. En aras de una mejor comprensión de las cuestiones jurídicas que constituyen el núcleo del presente asunto, me parece oportuno resumirlas brevemente, antes de entrar en el análisis jurídico propiamente dicho.

52. Las cuestiones jurídicas de que se trata se refieren, en primer lugar, a las exigencias que deben respetarse en cuanto al nivel de prueba que justifica el inicio de una investigación administrativa en el marco de un procedimiento disciplinario; en segundo lugar, al grado de precisión con que la administración debe identificar los incumplimientos de las obligaciones estatutarias que se imputan al funcionario afectado, y, en tercer lugar, a la obligación que incumbe a la administración de precisar las disposiciones específicas del Estatuto que se han infringido. En mi análisis explicaré cuáles son las disposiciones del Estatuto que regulan el procedimiento disciplinario y, en particular, la fase de investigación, para examinar a continuación si el razonamiento del Tribunal General se ajusta a las exigencias de dicho marco normativo.

53. Más concretamente, demostraré que el Tribunal General no examinó la regularidad de la incoación del procedimiento de investigación, con arreglo al artículo 86 del Estatuto. En particular, el Tribunal General no indicó claramente que el inicio de una investigación de este tipo contra un funcionario solo está justificado cuando existen motivos para suponer que este ha incumplido sus obligaciones estatutarias. En la medida en que el Tribunal General parece partir de la premisa de que también es posible iniciarla cuando se persigue una supuesta infracción de los derechos de autor, considero que su razonamiento adolece de un error de Derecho.

B. Sobre el cuarto motivo de casación

1. Alegaciones de las partes

54. Mediante su cuarto motivo, el recurrente reprocha, en esencia, al Tribunal General haber incurrido, en los apartados 101, 106, 107, 111 a 113 y 122 de la sentencia recurrida, en varios errores de Derecho y en errores manifiestos de apreciación, además de haber desnaturalizado las pruebas, en su examen de la regularidad del inicio de la investigación administrativa, así como no haber facilitado una motivación suficiente a este respecto.

55. El recurrente sostiene, en primer lugar, que el Tribunal General desnaturalizó las pruebas e incurrió en un error manifiesto de apreciación en el apartado 107 de la sentencia recurrida, en la medida en que de los documentos obrantes en autos se desprende que la consulta de la OLAF se adjuntó únicamente al informe del director de la FRA y que el recurrente no recibió dicho informe hasta después del 27 de febrero de 2019. En consecuencia, el recurrente no fue informado del contenido de la consulta de la OLAF cuando se inició la investigación el 23 de marzo de 2018 ni, por lo demás, cuando se incoó el procedimiento disciplinario el 23 de octubre de 2018. Por consiguiente, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al concluir que el recurrente había sido suficientemente informado cuando se inició la investigación y al aplicar, por analogía, la jurisprudencia derivada de la sentencia de 5 de octubre de 2005, Rasmussen/Comisión (T-203/03, EU:T:2005:346).

56. En segundo lugar, el recurrente alega que el Tribunal General no apreció el contexto jurídico en el que se inscribe el inicio de una investigación administrativa. Según el recurrente, debe tenerse en cuenta el tenor del artículo 86, apartados 1 y 2, del Estatuto, que se refiere a las pruebas de incumplimiento del Estatuto, entendiendo por tales una sospecha fundada basada en indicios razonables. Por lo tanto, la comprobación de una sospecha fundada de incumplimiento del Estatuto basada en indicios razonables constituye el único objetivo legítimo de una investigación administrativa. Además, el recurrente considera que una investigación administrativa es, por definición, un tratamiento de datos que, con arreglo al artículo 4 del Reglamento n.º 45/2001, debe hacerse «con fines determinados, explícitos y legítimos».

57. El recurrente añade que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al afirmar que los artículos 1 y 2 del anexo IX del Estatuto no obligan a la AFPN a precisar las disposiciones específicas del Estatuto supuestamente infringidas, dado que esta cuestión está más bien comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 86, apartado 2, del Estatuto y del Reglamento n.º 45/2001. Por último, el recurrente alega que el artículo 86, apartado 2, del Estatuto dispone que solo puede iniciarse una investigación administrativa para verificar una infracción del Estatuto y no una infracción del derecho de propiedad intelectual, que está al margen del Estatuto.

58. El recurrente sostiene, en tercer lugar, que el Tribunal General incurrió en error de Derecho en el apartado 111 de la sentencia recurrida, al descartar la aplicación de la jurisprudencia derivada de la sentencia de 8 de julio de 2008, *Franchet y Byk/Comisión* (T-48/05, EU:T:2008:257), confirmada por la sentencia de 12 de julio de 2012, *Comisión/Nanopoulos* (T-308/10 P, EU:T:2012:370), que exige que la administración disponga de elementos suficientemente precisos y pertinentes antes de incoar un procedimiento disciplinario.

59. La FRA alega la inadmisibilidad del cuarto motivo y añade que, en cualquier caso, es manifiestamente infundado. Aduce que, en el marco de este motivo, el recurrente se limita a impugnar apreciaciones de hecho, intentando presentarlas como una argumentación jurídica. Más concretamente, sostiene en esencia que la cuestión, por una parte, de si existía o no una sospecha fundada de una infracción disciplinaria basada en pruebas y, por otra parte, de si el recurrente estaba en condiciones de comprender las acusaciones formuladas contra él, son elementos de hecho.

2. *Apreciación*

a) Sobre el marco normativo que regula la investigación administrativa

60. Antes de examinar en detalle las cuestiones jurídicas que plantea el presente asunto, considero necesario exponer brevemente el marco normativo que regula la investigación administrativa en materia disciplinaria.

61. De entrada, es importante señalar que, de conformidad con 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» de dicho Estatuto (el subrayado es mío). De las disposiciones contenidas en dicho anexo se desprende que el procedimiento disciplinario comprende dos fases distintas: la primera, consistente en la investigación administrativa de cargo y de descargo, iniciada por una decisión de la AFPN y concluida, una vez que se haya oído al interesado sobre los hechos que se le imputan, por un informe de investigación, y la segunda, que es el procedimiento disciplinario propiamente dicho, incoado por la AFPN sobre la base de dicho informe de investigación y que presupone que el funcionario sea oído antes de que la AFPN le imponga una sanción.²

62. En mis conclusiones presentadas en el asunto DD/FRA (C-587/21 P, EU:C:2023:964), tuve la ocasión de pronunciarme sobre la interpretación del artículo 3 del anexo IX del Estatuto, que tiene por objeto regular las opciones de que dispone la administración al término de la fase de

² Sentencia de 14 de octubre de 2021, *Bernaldo de Quirós/Comisión* (C-583/19 P, EU:C:2021:844), apartado 56.

investigación. El presente asunto difiere del anteriormente mencionado en que se refiere a la posibilidad de iniciar una investigación administrativa. Se trata, pues, de la fase inicial del procedimiento regulado en dicho anexo.

63. A este respecto, procede señalar que, en virtud del artículo 86, apartado 2, del Estatuto, «cuando la [AFPN] o la [OLAF] tengan conocimiento de algún indicio que lleve a presumir la existencia de un incumplimiento, a efectos de lo previsto en el apartado 1, podrán iniciar una investigación administrativa con vistas a *verificar la existencia de tal incumplimiento*» (el subrayado es mío). Con arreglo a dicho apartado 1, «*todo incumplimiento, voluntario o por negligencia, de las obligaciones a las que los funcionarios o antiguos funcionarios están obligados en virtud del presente Estatuto*, dará lugar a sanción disciplinaria» (el subrayado es mío). Por lo tanto, una lectura conjunta de ambos apartados permite concluir que el artículo 86, apartado 2, del Estatuto confiere a la administración la facultad de iniciar una investigación basada en un supuesto *incumplimiento de las obligaciones estatutarias del funcionario*. La cuestión de si el procedimiento disciplinario puede extenderse a la persecución de otros tipos de incumplimientos, como las infracciones de los derechos de autor, como parece sugerir una serie de afirmaciones realizadas por el Tribunal General en la sentencia recurrida, merece, en mi opinión, un análisis exhaustivo en el marco de las presentes conclusiones.

64. Además, de la jurisprudencia del Tribunal General se desprende que la decisión de inicio de una investigación administrativa no constituye un acto lesivo contra el que cabe presentar una reclamación y posteriormente, en su caso, interponer un recurso de anulación ante el juez de la Unión.³ En efecto, como resulta del propio tenor de esta disposición, *el objetivo de la investigación es precisamente permitir que la AFPN verifique la existencia de un incumplimiento de las obligaciones que incumben a los funcionarios*, lo que excluye que la administración se haya forjado ya una opinión definitiva. En este contexto, también debe tenerse en cuenta que el funcionario afectado se beneficia del principio de presunción de inocencia, que obliga a la administración a ser comedida en sus afirmaciones durante todo el procedimiento disciplinario. De conformidad con el objetivo recordado anteriormente, el artículo 3 del anexo IX del Estatuto hace de dicha investigación un requisito previo obligatorio de todo procedimiento disciplinario.⁴

65. Si bien las instituciones disponen de una amplia facultad de apreciación para iniciar una investigación administrativa, *deben existir, no obstante, sospechas fundadas de que se ha cometido una infracción disciplinaria*.⁵ En otras palabras, deben disponer de «indicios razonables» con respecto a la persona de que se trate.⁶ Para proteger los derechos del funcionario, la administración debe asegurarse de que dispone, antes de iniciar una investigación, de indicios que permiten presagiar que la persona en cuestión ha incumplido sus obligaciones estatutarias y, antes de incoar el procedimiento disciplinario, de elementos suficientemente precisos y pertinentes para respaldar sus sospechas. En efecto, parece imperativo imponer tal exigencia para el inicio de una investigación, habida cuenta de las consecuencias graves e irrevocables que pueden derivarse de un procedimiento disciplinario.⁷

³ Sentencias de 13 de marzo de 2003, Pessoa e Costa/Comisión (T-166/02, EU:T:2003:73), apartado 59, y de 8 de julio de 2008, Franchet y Byk/Comisión (T-48/05, EU:T:2008:257), apartado 367.

⁴ Sentencia de 14 de febrero de 2017, Kerstens/Comisión (T-270/16 P, EU:T:2017:74), apartados 61 y 62.

⁵ Sentencia de 13 de enero de 2010, A y G/Comisión (F-124/05 y F-96/06, EU:F:2010:2), apartados 173 y 188.

⁶ Sentencia de 19 de junio de 2013, Goetz/Comité de las Regiones (F-89/11, EU:F:2013:83), apartado 185.

⁷ Sentencia de 12 de julio de 2012, Comisión/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370), apartado 150.

66. En mis conclusiones presentadas en el asunto DD/FRA (C-587/21 P, EU:C:2023:964), llamé la atención sobre el riesgo de perjuicio al honor y a la reputación profesional del funcionario afectado. En este contexto, señalé que la administración tenía la obligación de comprobar la veracidad y la gravedad de los hechos imputados a este último, antes de adoptar la decisión de incoar el procedimiento disciplinario. En apoyo de mi argumentación, cité varias disposiciones del anexo IX —a saber, los artículos 22, apartado 2, 27 y 29— que muestran claramente que el legislador estatutario era perfectamente consciente de las repercusiones negativas que la incoación injustificada de un procedimiento disciplinario podía tener en la reputación de un funcionario.⁸

67. Por una parte, deben imponerse requisitos estrictos en materia de prueba, habida cuenta de la necesidad de proteger los derechos del funcionario afectado. Por otra parte, es preciso señalar que las disposiciones citadas en los puntos anteriores se refieren a una situación en la que el procedimiento disciplinario propiamente dicho ya se ha incoado, mientras que el presente asunto se refiere más bien a la cuestión del umbral exigido para justificar el inicio de una investigación administrativa. Dado que la finalidad de dicha investigación es precisamente permitir a la administración comprobar la existencia de un incumplimiento de las obligaciones a las que están sujetos los funcionarios, considero que no sería razonable imponer los mismos requisitos en ambas fases del procedimiento. Parece más razonable conceder a la administración un cierto margen de apreciación en la fase inicial del procedimiento. Esta cuestión también será objeto de un análisis exhaustivo en el marco de las presentes conclusiones.

b) Sobre las obligaciones del funcionario cuyo incumplimiento puede ser objeto de una investigación administrativa

68. La primera cuestión que debe examinarse se refiere a las obligaciones del funcionario cuyo incumplimiento puede ser objeto de una investigación administrativa. Como he indicado anteriormente, el artículo 86, apartado 1, del Estatuto se refiere a las «obligaciones a las que los funcionarios [...] están obligados *en virtud del [...] Estatuto*» (el subrayado es mío). En mi opinión, los términos utilizados en todas las versiones lingüísticas no dejan lugar a dudas sobre el hecho de que se trata de *obligaciones que emanan específicamente del Estatuto*. Tal conclusión es lógica, ya que las normas que rigen las relaciones entre el funcionario y su institución han sido, en su mayoría, codificadas en dicho Estatuto.

69. Si bien las normas jurídicas que regulan la función pública figuran en todos los niveles de la jerarquía normativa del ordenamiento jurídico de la Unión, no es menos cierto que *el Estatuto constituye el texto central del régimen aplicable a los funcionarios* que trabajan en las instituciones de la Unión, en la medida en que establece de manera detallada, entre otras cosas, cuáles son sus derechos y obligaciones.⁹ Esto también es válido para el ROA, por lo que se refiere a los otros agentes de la Unión, en particular cuando este prevé una aplicación por analogía de las disposiciones del Estatuto a los agentes, como es el caso de los artículos 11 a 26 *bis*.¹⁰

70. En cambio, me parece poco convincente el argumento de que incumbe a la administración de la Unión perseguir también otras infracciones del Derecho, incluido el Derecho nacional en materia de propiedad intelectual. Ello es tanto más cierto cuanto que en el presente asunto no es en absoluto seguro que estas infracciones del Derecho nacional entrañen consecuencias

⁸ Véanse los puntos 70 y ss. de mis conclusiones presentadas en el asunto DD/FRA (C-587/21 P, EU:C:2023:964).

⁹ Véanse, a este respecto, mis conclusiones presentadas en el asunto PV/Comisión (C-640/20 P, EU:C:2022:736), punto 69.

¹⁰ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur, 2017, p. 248.

penales,¹¹ lo que plantearía eventualmente la cuestión de la aplicabilidad del artículo 23 del Estatuto, en virtud del cual los funcionarios y agentes de la Unión están obligados a «observar las leyes y los reglamentos de policía en vigor», lo que incluye el Derecho penal.¹² En efecto, *no solo el tenor del artículo 86, apartado 2, del Estatuto va en contra de dicho argumento, sino también el propio objeto del régimen disciplinario, que se refiere únicamente a la relación laboral entre el funcionario y la institución.* Es cierto que esta circunstancia no excluye que el ejercicio de las competencias del funcionario esté sujeto a la observancia de determinadas normas que no están expresamente previstas en el Estatuto, con la consecuencia de que su infracción dé lugar a medidas disciplinarias.

71. *No obstante, para ello es necesario que dichas normas pasen a formar parte constitutiva del instrumento jurídico que establece la relación laboral,* puesto que, de otro modo, no se garantizaría que el funcionario quedara vinculado por ellas. Además, debe tratarse de normas que concreten las obligaciones establecidas en los artículos 11 y siguientes del Estatuto de manera suficientemente precisa, para garantizar que el funcionario tenga conocimiento de ellas y pueda asegurar su pleno respeto. Este enfoque me parece esencial, tanto más cuanto que los artículos 11 y siguientes del Estatuto están *redactados en términos bastante abstractos y generales, utilizando a menudo conceptos jurídicos indeterminados,* como señala acertadamente el recurrente. Esta es precisamente la razón por la que el contenido de determinadas obligaciones de los funcionarios se desarrolla y aclara en los códigos de buena conducta adoptados por las instituciones.¹³

72. El artículo 12 del Estatuto, en el centro del examen del Tribunal General, ha sido interpretado por los órganos jurisdiccionales de la Unión en el sentido de que esta disposición tiene por objeto garantizar que los funcionarios presenten, en su comportamiento, una imagen de dignidad acorde con la conducta particularmente correcta y respetable que cabe esperar de los miembros de una función pública internacional y que dicha disposición constituye, al igual que los artículos 11 y 21 del Estatuto, una de las expresiones específicas de la obligación de lealtad que se impone a todo funcionario. En efecto, el deber de lealtad obliga al funcionario no solo a abstenerse de conductas atentatorias a la dignidad de la función y al respeto debido a la institución y a sus autoridades, sino también a dar prueba, tanto más si tiene un grado elevado, de un comportamiento fuera de toda sospecha, con el fin de que queden salvaguardados en todo momento los vínculos de confianza existentes entre la institución y él mismo.¹⁴ Por muy útil que sea esta jurisprudencia para comprender el sentido de dicha disposición, *no puede remplazar las obligaciones de trabajo específicamente definidas por la institución en los actos jurídicos internos.*

73. En efecto, un mayor grado de precisión por lo que respecta a la definición de las obligaciones de los funcionarios es esencial para evitar el riesgo de comportamientos abusivos por parte de la administración. Habida cuenta de la facultad de que dispone la administración de adoptar medidas disciplinarias contra el funcionario, *este debe tener derecho a solicitar el control judicial de dichas medidas.* A este respecto, cabe señalar que, si bien la decisión de incoar un

¹¹ En efecto, de los autos no se desprende si la infracción de los derechos de autor, como están regulados en la legislación austriaca, está castigada por el Derecho penal o si la observancia de dicha legislación es de orden público.

¹² Véanse, a este respecto, mis conclusiones presentadas en el asunto PV/Comisión (C-640/20 P, EU:C:2022:736), punto 77.

¹³ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur, 2017, p. 169.

¹⁴ Véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de mayo de 1997, N/Comisión (T-273/94, EU:T:1997:71), apartados 127 y 129, confirmada en casación mediante auto de 16 de julio de 1998, N/Comisión (C-252/97 P, EU:C:1998:385), y de 19 de mayo de 1999, Connolly/Comisión (T-34/96 y T-163/96, EU:T:1999:102), apartados 124, 127 y 128.

procedimiento disciplinario no se considera un acto lesivo en el sentido del artículo 91 del Estatuto, puede no obstante ser impugnada de forma incidental en el marco de un recurso dirigido contra una decisión disciplinaria final lesiva para el funcionario.¹⁵

74. Además, de la jurisprudencia se desprende que el hecho de que se haya archivado el procedimiento disciplinario sin imponer sanción disciplinaria alguna al funcionario expedientado no puede impedir que el juez de la Unión ejerza un control sobre la legalidad de la decisión por la que se incoó un procedimiento disciplinario en su contra.¹⁶ Pues bien, el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta, se vería seriamente comprometido si el juez de la Unión no pudiera *comprobar por sí mismo si el funcionario afectado ha incumplido efectivamente sus obligaciones estatutarias, tal como estén concretadas, en su caso, en actos jurídicos internos*. La definición previa y suficientemente detallada de las obligaciones del funcionario contribuye así a garantizar una tutela judicial efectiva.

75. Por lo que respecta al presente asunto, es preciso señalar que el Tribunal General indica, en el apartado 16 de la sentencia recurrida, que *el objetivo de la investigación era determinar si se había infringido el Estatuto o el derecho de propiedad intelectual*. A este respecto, he de señalar que el Tribunal General no se pronuncia ni sobre el ámbito de aplicación del artículo 86, apartado 2, del Estatuto ni sobre si esta disposición puede excluir toda posibilidad de perseguir infracciones del Derecho de propiedad intelectual en el marco de un procedimiento disciplinario, como he explicado en los puntos anteriores. Aunque el Tribunal General se refiere a los artículos 11, 12 o 21 del Estatuto, no es menos cierto que él mismo admite, en el apartado 65 de la sentencia recurrida, que en estas disposiciones no se cita el «plagio» como comportamiento ilícito. El razonamiento del Tribunal General *no permite, por lo tanto, reconocer claramente si se imputa al recurrente una infracción de los derechos de autor, según están regulados por el Derecho austriaco, o un incumplimiento de sus obligaciones estatutarias*.

76. Por otra parte, cabe observar que el Tribunal General examina, en los apartados 66 y siguientes de la sentencia recurrida, si el comportamiento del recurrente podía atentar a la dignidad de su función, con arreglo al artículo 12 del Estatuto. Sin embargo, el razonamiento que se desprende del apartado 68 de la sentencia recurrida no revela en qué instrumento jurídico se basó el Tribunal General para llegar a esta conclusión. Por el contrario, el Tribunal General formula consideraciones de carácter general sobre el concepto de «plagio» en los ámbitos del arte y de la literatura, para reprochar a continuación al recurrente la falta de profesionalidad. La falta de identificación precisa de la obligación que supuestamente incumplió el recurrente lleva a suponer que, en realidad, se pretende castigar infracciones de los derechos de autor.

77. En el apartado 70 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se basa en el grado del funcionario, así como en el hecho de que este ocupaba un puesto de responsabilidad y la FRA le había encomendado la tarea de llevar a cabo investigaciones y análisis jurídicos y de prestar asesoramiento en la elaboración de políticas. En efecto, el Tribunal General no menciona ninguna disposición específica, basada en el Estatuto o en actos jurídicos internos de la FRA, en la que se afirme que el hecho de no hacer referencia a las fuentes de un documento se consideraría contrario a las exigencias impuestas por el artículo 12 del Estatuto. Esta omisión es

¹⁵ Sentencias de 13 de marzo de 2003, Pessoa e Costa/Comisión (T-166/02, EU:T:2003:73), apartado 37, y de 8 de julio de 2008, Franchet y Byk/Comisión (T-48/05, EU:T:2008:257), apartado 340.

¹⁶ Sentencia de 13 de enero de 2010, A y G/Comisión (F-124/05 y F-96/06, EU:F:2010:2), apartado 352.

tanto más significativa cuanto que las consecuencias profesionales para el recurrente han sido graves. Es preciso señalar que el procedimiento disciplinario dio lugar a una sanción de separación del servicio, que solo se impone en los casos más graves.¹⁷

78. En el apartado 72 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se refiere a las «normas internas en materia de edición y de presentación de resultados», sin indicar qué valor jurídico tiene dicho documento en el ordenamiento jurídico interno de la FRA. El Tribunal General afirma que la importancia de hacer referencia a las fuentes se desprende claramente de dichas normas. Sin embargo, *el Tribunal General omite citar el tenor preciso de la norma de que se trata y explicar si cualquier infracción de dichas normas podría dar lugar automáticamente a sanciones disciplinarias*. Sobre la base de la interpretación estricta defendida por el Tribunal General, parece ser así. Pues bien, para que tal documento pueda constituir la base jurídica para imponer tales medidas contra el funcionario debe aclararse con precisión su valor jurídico, aclaración que el Tribunal General ha omitido manifiestamente.

79. En cambio, el Tribunal General parece basarse en un argumento relativo a la naturaleza del puesto del recurrente, que implica que este sea necesariamente consciente del supuesto incumplimiento de sus obligaciones estatutarias. Dado que *este argumento parece tener por objeto eximir al Tribunal General de la obligación de especificar exactamente el origen de dicha obligación*, considero que el razonamiento expuesto en los apartados 53 a 76 de la sentencia recurrida no es coherente. Por lo tanto, me parece justificada la crítica del recurrente, que rebate el enfoque seguido por el Tribunal General.

80. Habida cuenta de lo anterior, debe tenerse en cuenta, en esta fase del análisis, que *el Tribunal General omitió indicar que solo los incumplimientos de las obligaciones estatutarias de un funcionario pueden ser objeto de una investigación administrativa*. El Tribunal General debería haber explicado que esta circunstancia no excluye que tal investigación pueda extenderse a infracciones del Derecho de propiedad intelectual, siempre que el respeto de estas normas forme parte de las obligaciones del funcionario, lo que no obstante debe estar expresamente previsto en los instrumentos jurídicos que regulan la relación laboral entre el funcionario y su institución.¹⁸

81. Pues bien, el Tribunal General no se pronunció sobre la naturaleza jurídica de las «normas internas en materia de edición y de presentación de resultados» antes mencionadas, que supuestamente imponían la obligación de hacer referencia a las fuentes de un documento. En la medida en que el Tribunal General no tiene en cuenta las exigencias del Derecho de la función pública, en particular la necesidad de que un funcionario conozca el alcance de sus obligaciones para con su institución antes de ser sometido a un procedimiento disciplinario, considero que su razonamiento adolece de un error de Derecho.

¹⁷ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur, 2017, p. 225.

¹⁸ No excluyo la posibilidad de que la protección de los derechos de autor pueda vincularse a las «obligaciones estatutarias» de un funcionario, siempre que dicha vinculación se efectúe de manera jurídicamente correcta, por ejemplo mediante actos internos de un organismo que puedan producir los efectos vinculantes necesarios. En el presente asunto, observo, en primer lugar, que el Tribunal General no ha establecido el valor jurídico de las «normas internas en materia de edición y de presentación de resultados» aplicadas por la FRA y, en segundo lugar, que estas normas internas se limitan a recordar al funcionario la necesidad de tener en cuenta una serie de exigencias, esencialmente estilísticas, a la hora de redactar un texto (entre ellas, la de «comprobar y añadir referencias a trabajos anteriores pertinentes»), sin elevar el conjunto de estas exigencias al rango de «obligación estatutaria» cuyo incumplimiento implicaría sin lugar a dudas la incoación de un procedimiento disciplinario. En tercer lugar, es importante señalar que no se hace ninguna referencia explícita a los derechos de autor.

c) *Sobre el requisito de «indicios razonables» para iniciar una investigación administrativa*

82. Otra cuestión jurídica que debe examinarse se refiere a la exigencia de «indicios razonables» que justifiquen el inicio de tal investigación. Como ya indiqué al exponer el marco normativo que regula la investigación administrativa, deben existir *sospechas fundadas de que se ha cometido una infracción disciplinaria*. La administración debe asegurarse de que dispone, antes de iniciar una investigación, de *indicios que permiten presagiar que la persona en cuestión ha incumplido sus obligaciones estatutarias*. Por las razones mencionadas anteriormente, se le debe conceder un cierto margen de apreciación en la fase inicial del procedimiento.¹⁹ Por último, huelga decir que es necesario examinar, en cada caso individual, si se cumplen los requisitos para el inicio de dicha investigación.

83. En el presente asunto, el recurrente invoca la falta de indicios razonables que justifiquen el inicio de la investigación realizada en su contra. A este respecto, debe señalarse, por una parte, que el Tribunal General no se pronunció efectivamente ni sobre el ámbito de aplicación del artículo 86, apartado 2, del Estatuto ni sobre si esta disposición puede excluir toda posibilidad de perseguir infracciones de los derechos de autor en el marco de un procedimiento disciplinario. Pues bien, si el Tribunal General se hubiera pronunciado sobre este punto, habría sido posible excluir la existencia de indicios razonables que justificaran el inicio de una investigación, al menos en lo que respecta a la vulneración del Derecho austriaco en materia de derechos de autor.

84. En efecto, como señala acertadamente el recurrente, *el concepto de «indicios razonables» requiere lógicamente una calificación jurídica*. Por esta razón, el Tribunal General debería haber constatado que la FRA había infringido las normas del régimen disciplinario, dado que el artículo 86, apartado 2, del Estatuto no permite, en principio, perseguir la infracción de los derechos de autor. La falta de tal constatación demuestra que el Tribunal General no examinó correctamente la legalidad de la incoación del procedimiento de investigación contra el recurrente, lo que constituye un error de apreciación.

85. Por otra parte, cabe observar que el Tribunal General centró su examen en el incumplimiento de las obligaciones estatutarias alegado por la FRA. Más concretamente, el Tribunal General se refirió a los artículos 11, 12 o 21 del Estatuto, y se interesó en particular en el artículo 12 del Estatuto, con el fin de comprobar si existían indicios suficientes para concluir que el comportamiento del recurrente podía atentar a la dignidad de su función. Sin embargo, como ya he señalado en los puntos anteriores, el Tribunal General no examinó cuál era el valor jurídico de las «normas internas en materia de edición y de presentación de resultados» y si una infracción de dichas normas era suficiente para justificar el inicio de una investigación contra el recurrente. Pues bien, este enfoque era tanto más necesario cuanto que el artículo 12 del Estatuto está redactado en términos bastante generales y utiliza conceptos jurídicos indeterminados. El hecho de que la obligación estatutaria supuestamente incumplida por el recurrente no haya sido identificada con precisión pone de manifiesto, en mi opinión, que el Tribunal General no examinó cuidadosamente si se cumplían los requisitos para que la FRA iniciara tal investigación.

86. A mi modo de ver, incluso el reconocimiento de una cierta facultad de apreciación no exime a la administración de *la obligación de demostrar que existen elementos de prueba suficientes que permiten presumir la existencia de un incumplimiento*. De hecho, cuanto más grave es la acusación contra el funcionario, más importante es cumplir con esta obligación. Esto se aplica tanto más, por supuesto, a la *obligación previa de definir con la mayor precisión posible el objeto*

¹⁹ Véase el punto 67 de las presentes conclusiones.

de la investigación, habida cuenta del riesgo de perjuicio al honor y a la reputación profesional del funcionario afectado. El respeto del derecho de defensa y de la seguridad jurídica exige que se dé al funcionario la posibilidad de comprender la acusación formulada contra él y de aportar pruebas de descargo.²⁰

87. Sin embargo, estas consideraciones parecen haber sido ignoradas en la sentencia del Tribunal General. Este parece haber seguido la postura de la FRA sin valorar los hechos a la luz de las normas del régimen disciplinario. En consecuencia, en la medida en que el Tribunal General incumplió las exigencias en materia de prueba requeridas por el artículo 86, apartado 2, del Estatuto para justificar el inicio de una investigación administrativa, procede considerar que su razonamiento adolece de un error de Derecho.

d) Sobre la obligación de precisar las disposiciones cuya infracción se imputa al funcionario

88. Procede examinar a continuación si la administración está obligada a precisar, al iniciar una investigación administrativa, cuáles son las disposiciones específicas del Estatuto que se han infringido. Esta cuestión está relacionada con la afirmación, realizada por el Tribunal General en el apartado 106 de la sentencia recurrida, de que los artículos 1 y 2 del anexo IX del Estatuto no imponen tal obligación.

89. Sin embargo, me parece que este argumento no basta por sí solo para eximir a la administración de la obligación de informar al funcionario afectado, con la mayor precisión posible, del objeto de la investigación y, en particular, de los cargos que se le imputan. La respuesta a esta cuestión exige más bien que se consideren las disposiciones del régimen disciplinario en su conjunto. Del examen de estas disposiciones se desprende que la administración debe disponer, antes de iniciar una investigación, de indicios suficientes que permitan presagiar que la persona en cuestión ha incumplido sus obligaciones estatutarias. Habida cuenta de que el concepto de «indicios razonables» requiere una calificación jurídica, es lógico suponer que la *administración también debe haber alcanzado un cierto grado de convicción en cuanto a las disposiciones que, en su opinión, se han infringido*. En otras palabras, parece inconcebible que la administración pueda iniciar una investigación sin tener, al menos, una idea de las disposiciones aplicables al caso concreto. Es cierto que esto no excluye que la administración se vea obligada a modificar su posición jurídica posteriormente, en función de la información obtenida durante la investigación, si bien nada indica que esto haya sucedido en el presente asunto.

90. De igual modo, el Tribunal General recordó en el apartado 106 de la sentencia recurrida que, según su jurisprudencia, la falta de mención explícita, al incoarse el procedimiento disciplinario, de las disposiciones del Estatuto que finalmente se consideran infringidas no perjudica la defensa del funcionario o del agente de que se trate si las imputaciones formuladas al incoarse dicho procedimiento le permitieron conocer con precisión las disposiciones cuyo incumplimiento se le reprochaba. El Tribunal General consideró que tal solución es válida, *a fortiori*, para las decisiones de inicio de una investigación. Pues bien, *no me parece que esta jurisprudencia contradiga las consideraciones expuestas anteriormente, relativas a la protección del derecho de defensa del*

²⁰ Tomac, J., «Régime disciplinaire», en Giacobbo, V., Perillo, E., y Picod, F., *Statut de la Fonction Publique de l'Union Européenne: commentaire article par article*, Bruylant, Namur, 2017, p. 331, que recuerda la necesidad de respetar las garantías procesales en el marco de un procedimiento disciplinario.

funcionario, puesto que se refiere a una situación específica, a saber, la situación en la que, pese a que el funcionario afectado no ha sido informado expresamente de las infracciones que se le imputaban, está al menos en condiciones de comprender de qué disposiciones se trata.

91. A diferencia del asunto Rasmussen/Comisión (T-203/03), que versaba sobre declaraciones falsas del funcionario que se consideraron fundadamente como un comportamiento que podía atentar a la dignidad de su función, en el sentido del artículo 12 del Estatuto, el presente asunto se refiere a una situación en la que un agente no ha hecho referencia a las fuentes de un documento. A este respecto, cabe señalar que las opiniones de las partes difieren ampliamente sobre la existencia de una obligación vinculante en este sentido. Teniendo en cuenta este hecho, me parece que la aplicabilidad de algunas de las disposiciones estatutarias de que se trata no es tan clara como pretende el Tribunal General.

92. En particular, el hecho de que la FRA basara la investigación iniciada contra el recurrente en una infracción de las disposiciones austriacas en materia de derechos de autor y, al mismo tiempo, en varias disposiciones estatutarias, demuestra que la FRA no estaba segura de la calificación jurídica de las infracciones alegadas. Suponiendo que esta hipótesis sea correcta, *no parece razonable exigir al funcionario afectado que efectúe él mismo la calificación jurídica necesaria, cuando esta tarea es responsabilidad exclusiva de la institución*. Por estas razones, considero que la jurisprudencia mencionada por el Tribunal General no es extrapolable al presente asunto.

93. De lo anterior se desprende que debe rechazarse la argumentación del Tribunal General en apoyo de la tesis según la cual la administración no está obligada a precisar, al iniciar una investigación administrativa, cuáles son las disposiciones específicas del Estatuto que, en su opinión, han sido infringidas. Como he señalado en mi análisis, *la imposición de tal obligación resulta indispensable para garantizar la protección del derecho de defensa del funcionario afectado en el marco del procedimiento disciplinario, así como un control judicial efectivo por parte del juez de la Unión*.

94. Si bien es necesario conceder a la administración una cierta facultad discrecional, en particular en la fase inicial del procedimiento, habida cuenta de la eventual incertidumbre sobre los hechos, ello no significa que la administración pueda liberarse de *la obligación de tener en cuenta el interés del funcionario en no ser objeto de procedimientos ilegítimos que puedan perjudicar su reputación profesional*. Por el contrario, la administración asume una gran responsabilidad cuando decide iniciar o no una investigación. Permitir que la administración lleve a cabo una investigación de este tipo contra un funcionario sin que este sepa exactamente de qué se le acusa, y posiblemente por un período indefinido, abriría, en mi opinión, la puerta a la arbitrariedad. Esto tendría como consecuencia que el funcionario estuviera sometido a una sospecha general, sin poder refutar ninguna sospecha concreta. Este enfoque me parece incompatible con las garantías procesales previstas por el Derecho de la Unión.

95. Ciertamente, el artículo 3 del anexo IX del Estatuto prevé el derecho del funcionario a ser oído al término de la investigación, lo que implica, en principio, la posibilidad de conocer todos los cargos que se le imputan y de formular alegaciones en su defensa. Sin embargo, considero que, a la vista de los riesgos planteados anteriormente, sería inaceptable exigir al funcionario que espere hasta el final de la investigación para saber con certeza qué infracciones se le imputan. Por el contrario, la seguridad jurídica está mejor garantizada si se informa al funcionario afectado lo antes posible y con la mayor precisión posible. *Esto implica, lógicamente, que las disposiciones*

estatutarias aplicables se le indiquen en la fase inicial del procedimiento. Ello es más necesario en circunstancias relativamente sencillas, como las del presente asunto, que no requieren ninguna aclaración particular de los hechos.

96. Si bien el Tribunal General parece compartir estas consideraciones en el apartado 104 de la sentencia recurrida, no es menos cierto que finalmente se basó en argumentos que no eran válidos para evitar examinar la regularidad del inicio de la investigación. Más concretamente, *el Tribunal General no comprobó si la FRA había identificado correctamente las disposiciones estatutarias aplicables al presente asunto.* Se limitó a hacer referencia a la jurisprudencia antes citada para justificar el hecho de que la FRA no mencionara el artículo 21 del Estatuto en su decisión de inicio de una investigación administrativa sobre el comportamiento del demandante, pese a que esta jurisprudencia no era pertinente. En consecuencia, procede considerar, a efectos del examen del cuarto motivo de casación, que su razonamiento adolece de un error de Derecho.

3. Conclusión provisional

97. Los errores de Derecho cometidos por el Tribunal General y constatados en el marco del análisis expuesto en las presentes conclusiones pueden resumirse del siguiente modo. En primer lugar, el Tribunal General no tuvo en cuenta el hecho de que, en principio, únicamente los incumplimientos de las obligaciones estatutarias pueden ser objeto de una investigación administrativa. En segundo lugar, el Tribunal General no tuvo en cuenta las exigencias en materia de prueba requeridas por el artículo 86, apartado 2, del Estatuto para justificar el inicio de dicha investigación. En tercer lugar, el Tribunal General no tuvo en cuenta el hecho de que la administración está obligada a especificar, en esa fase del procedimiento, cuáles son las disposiciones específicas del Estatuto que han sido infringidas por el funcionario afectado.

VI. Conclusión

98. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que declare fundado el cuarto motivo de casación.