



MINISTERIO  
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO  
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO ANTE EL TRIBUNAL EUROPEO  
DE DERECHOS HUMANOS Y OTROS ORGANISMOS  
INTERNACIONALES COMPETENTES EN MATERIA DE  
SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS HUMANOS

*TRADUCCIÓN REALIZADA POR LOS SERVICIOS DEL DEPARTAMENTO DE  
CONSTITUCIONAL Y DERECHOS HUMANOS DE LA ABOGACÍA DEL ESTADO*

*Los idiomas oficiales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos son el inglés y el francés,  
en los que se publican tanto las sentencias como cualquier otro documento del TEDH.*

## SECCIÓN CUARTA

### DECISIÓN

Demanda nº 28827/11

**Marta ANDREASEN**  
**c. Reino Unido**  
**y otros 26 Estados Miembros de la Unión Europea**

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección Cuarta), reunido el 31 de marzo de 2015 en Comité compuesto por:

George Nicolaou, *Presidente*,

Ledi Bianku,

Faris Vehabović, *jueces*

y Fatoş Aracı, *Secretario adjunto de Sección*,

A la vista de la mencionada demanda interpuesta el 2 de marzo de 2011,

Tras la oportuna deliberación, decide lo siguiente:

### HECHOS

1. La demandante D<sup>a</sup> Marta Andreasen es de nacionalidad española, nacida en 1954 y con domicilio en Barcelona. Estuvo representada ante el Tribunal por D. S. Tomas, abogado en ejercicio en Kerkrade.

## A. Circunstancias del caso

2. Los hechos del caso, de acuerdo con lo presentado por la demandante, pueden resumirse como sigue.

### 1. Antecedentes de la reclamación

3. El 19 de enero de 2000 el Parlamento Europeo adoptó una resolución analizando la práctica contable de la Comisión Europea y urgiéndole a reformar su sistema contable.

4. La Comisión Europea posteriormente nombró a la demandante para el puesto de Directora de Ejecución de Presupuestos y Jefa de Contabilidad. Ocupó ambos puestos el 1 de enero de 2002. Tras su nombramiento se decidió que la demandante prepararía y presentaría una memoria a la Comisión sobre modernización de la práctica contable.

5. El 13 de febrero de 2000 la demandante remitió un correo electrónico al Director General de Presupuestos (“M.”). En el correo electrónico expuso las inconsistencias e incoherencias de la práctica contable de la Unión Europea, con especial consideración a la baja fiabilidad de los sistemas informáticos utilizados en la administración financiera.

6. La demandante se reunió con M. y el Comisario de Finanzas y Presupuesto (“S”) el 18 de marzo de 2002 para discutir la falta de fiabilidad de las cuentas de la UE. Dos días después la demandante solicitó a M la petición de una auditoría de la tesorería por parte de la Intervención interna.

7. Poco después, la demandante remitió a M. un borrador de memoria sobre modernización de la práctica contable. Sin embargo, durante la reunión de los Directores de la DG de Presupuestos, [M.] expresó su descontento con la misma.

8. El 15 de abril de 2002 la demandante se quejó por escrito a S. sobre la incapacidad de M para actuar. En concreto, se quejó de que M. no había nombrado un experto independiente para llevar a cabo una auditoría interna. La demandante por tanto informó a S. de que retiraría su firma de las cuentas de la Comisión Europea hasta que se realizase una auditoría independiente y se llevase a cabo una práctica contable fiable. El 19 de abril de 2002 escribió de nuevo a S, informándole en esta ocasión de que continuaría firmando documentos contables con la condición de que no se le considerara responsable de cualquier anomalía que pudiera darse.

9. Durante la reunión de los Directores de la DG de Presupuestos de 22 de abril de 2002, M expresó su descontento sobre la correspondencia de la demandante con S., basándose en que [la demandante] no tenía derecho a dirigirse directamente a S. Tras la reunión, la demandante remitió una nota a todos los Directores Generales de la Comisión informándoles de la falta de fiabilidad del sistema contable, de los riesgos potenciales que afrontaban y de la importancia de sus propuestas para una reforma urgente. Sin embargo, el 26 de abril de 2002 M escribió a todos los Directores Generales y Jefes de Servicio pidiéndoles que trataran la nota de la demandante del 22 de abril de 2002 como nula y sin efecto. Aunque [M] no refutó que hubiera deficiencias en el sistema contable, propuso proceder de una forma más ordenada para mejorar el sistema actual que la propuesta por la demandante.

10. El 30 de abril de 2002 la demandante escribió de nuevo a S. informándole de la falta de fiabilidad del sistema contable e insistiendo en que no firmaría ningún documento económico a no ser que quedase claro que no se haría responsable de ninguna irregularidad financiera resultante del sistema contable. En su respuesta, S constató que había un amplio consenso entre los DG de Presupuestos y ella misma para abordar los problemas financieros, pero expresó su desacuerdo con la forma en la que la demandante había manejado la situación. En concreto, no aceptó que la demandante pudiera informar directamente a los Directores generales y Jefes de servicio sin obtener previamente su aprobación.

11. La demandante remitió un correo electrónico al Presidente y a los dos Vicepresidentes de la Comisión el 7 de mayo de 2002, informándoles de los problemas con el sistema contable, el riesgo de fraude, la ausencia de una auditoría de la tesorería en los diez años anteriores y su solicitud de tener la auditoría realizada por la Intervención interna. En respuesta, S. escribió una nota posterior a la demandante acusándole de escribir directamente al Presidente y Vicepresidentes sin consultarle previamente a ella o a M.

12. El 22 de mayo de 2002 la demandante remitió una carta al presidente del Tribunal de Cuentas europeo mostrando su preocupación sobre el sistema contable de la Comisión y el riesgo de fraude. Criticó igualmente las respuestas de M y de S sobre su preocupación, y alegó que M estaba promoviendo una nueva regulación financiera que aumentaría el riesgo de fraude y error a la vez que despreciaba sus propuestas de reforma.

13. Ese mismo día la Comisión decidió despedir a la demandante de su puesto como Jefa de Contabilidad. S. escribió a la demandante informándole de que consideraba inaceptables sus notas, y le acusó de socavar la dignidad de su puesto.

14. La demandante se reunió con S. y uno de los dos Vicepresidentes de la Comisión (“K”) el 23 de mayo de 2002. En la reunión se le informó de que iba a ser relevada de su puesto como Jefa de Contabilidad, y de que sería trasladada de su puesto de Directora de Ejecución de Presupuestos a otro puesto.

15. El 24 de mayo de 2002 la demandante escribió a algunos Miembros del Parlamento Europeo, al Presidente y a los Miembros del Tribunal de Cuentas europeo quejándose de la vulnerabilidad del sistema contable y sobre el hecho de que S. no estaba tomando las medidas adecuadas para corregir el problema. Además, alegó que S. estaba promoviendo una nueva regulación financiera que aumentaría el riesgo de fraude y error.

16. El 27 de mayo de 2002, S. remitió a la demandante un correo electrónico indicándole que cualquier comunicación externa debía autorizarse primero por M. El mismo día, la demandante remitió un correo electrónico a los miembros de la Comisión Europea protestando contra la decisión de relevarla de su puesto como Jefa de Contabilidad, alegando que M. y S. intentaban “esconder el pasado y hacer el futuro más vulnerable”, y solicitando audiencia ante la Comisión.

17. S. escribió de nuevo a la demandante el 29 de mayo de 2002, solicitando que “especificase” sus acusaciones contra ella. En respuesta, la demandante acusó a M. y S. de no transmitir información clara y transparente a las instituciones pertinentes.

18. El 3 de junio de 2002 la demandante fue transferida a la DG de Personal y Administración para asumir el cargo de Consejera.

19. La demandante remitió una carta a varios eurodiputados españoles el 6 de junio de 2002, informándoles sobre la vulnerabilidad del sistema de gestión de los fondos europeos.

20. El 10 de junio de 2002, tras comprobar que la demandante había intentado hablar con los medios, el Director General de Personal y Administración le remitió una nota recordándole que el artículo 17 del Estatuto de los funcionarios requería su autorización previa antes de realizar cualquier entrevista ante los medios. Le indicó, además, que cualquier incumplimiento por su parte respecto a dicha obligación le expondría a posibles medidas disciplinarias en su contra.

## 2. *Procedimiento disciplinario contra la demandante*

21. K informó a la demandante el 2 de julio de 2002 que se le abriría un procedimiento disciplinario, ya que su comportamiento había contravenido la obligación de los empleados de demostrar cooperación y lealtad hacia la organización. En concreto, se constató que el 22 de mayo de 2002 [la demandante] escribió una carta al Presidente y a los miembros del Tribunal difamando a M y a S; que no había revelado que fue suspendida por su anterior empleador, la OCDE, cuando solicitó el puesto; que había ignorado las instrucciones proporcionadas por sus

superiores; y que se había comunicado repetidamente con miembros del Parlamento Europeo y el Tribunal de Cuentas sin obtener la necesaria autorización de sus superiores.

22. K notificó a la demandante que había nombrado al Director General de la Oficina de Publicaciones Oficiales (“C”) para el conocimiento de su causa y que este se pondría en contacto con ella para fijar una fecha para la vista. Sin embargo, la demandante no estaba de acuerdo en reunirse con C. a no ser que la reunión fuese pública y en presencia de periodistas, ya que no le consideraba imparcial, teniendo en cuenta que había sido nombrado por K. No aceptó la invitación [de K] para participar en una vista y no contestó a las llamadas de K. durante el mes de agosto.

23. La demandante concedió una entrevista a Radio BBC el 1 de agosto de 2002. A lo largo de la entrevista insistió en su preocupación sobre el sistema de administración financiera de la UE y manifestó que su preocupación había sido ignorada por M y S, quienes le habían disuadido de abordar las deficiencias y divulgar los problemas.

24. El 26 de agosto de 2002, K añadió dos faltas más a las que ya se habían instado contra la demandante, concretamente que se había ausentado del trabajo el 1 de agosto de 2002 sin autorización, y que había hecho declaraciones públicas sobre la organización sin autorización.

25. Al día siguiente, C informó a K que el rechazo de la demandante a aceptar su invitación a una audiencia “no era lo que la Comisión podía esperar de un funcionario”, y que si la Comisión deseaba suspenderle, debía especificar las consecuencias concretas y prácticas de la suspensión. La Comisión suspendió a la demandante el 27 de agosto de 2002.

26. El 22 de septiembre de 2002 la demandante remitió una nueva demanda a los Miembros españoles del Parlamento Europeo y el 3 de octubre de 2002 concedió una nueva entrevista a la BBC.

27. La demandante fue oída por C. el 19 de Noviembre de 2002 en el marco del procedimiento disciplinario. El 23 de abril de 2003, C. preparó su informe preliminar, llegando a la conclusión de que la demandante había incumplido sus obligaciones reglamentarias.

28. El 6 de noviembre de 2003, K decidió añadir alegaciones adicionales contra la demandante y se produjo una nueva vista el 19 de febrero de 2004. El 3 de marzo de 2004, C preparó su segundo informe, que concluyó igualmente que la demandante había incumplido sus obligaciones jurídicas.

29. La Autoridad Facultada de la Comisión Europea creó una Junta Disciplinaria *ad hoc* el 6 de abril de 2004, formada por cinco miembros de la Junta, cuatro de los cuales eran Jefes o Directores Generales responsables de los gastos de la Comisión.

30. La Autoridad Facultada acusó a la demandante de haber realizado declaraciones difamatorias repetidamente respecto de M, S, el Colegio de Comisarios, el Parlamento Europeo, el Consejo, el Tribunal de Cuentas y la Unión Europea; de no haber realizado una declaración honesta en el proceso de selección; de haber ignorado abierta y repetidamente las instrucciones de sus superiores; de haber incumplido el deber de reserva inherente al funcionariado abordando al Presidente, a miembros del Tribunal de Cuentas y a miembros del Parlamento Europeo sin autorización; de haberse ausentado sin autorización el 1 de agosto de 2002; de haber realizado declaraciones públicas sin autorización; y de haber participado en actos públicos sin autorización previa.

31. En varias ocasiones la demandante intentó cuestionar la imparcialidad de la Junta Disciplinaria, basándose en que eran funcionarios que informaban a la misma Autoridad Facultada que había realizado acusaciones en su contra. Sin embargo, la Junta rechazó rotundamente la insinuación de que no era objetiva o imparcial.

32. En el procedimiento ante la Junta, la demandante estuvo inicialmente representada por un Abogado habilitado para actuar ante instancias superiores [*Queen’s Counsel*]. No obstante, en julio de 2004 informó a la Junta de su intención de dirigir su propia defensa. El 3 de

septiembre de 2004 la demandante informó a la Junta que había incluido una reclamación con arreglo al artículo 90 del Estatuto de los funcionarios, denunciando que el procedimiento disciplinario era injusto y que no volvería a participar hasta que la Autoridad Facultada respondiese a su reclamación. El 9 de septiembre de 2004 se celebró una vista en ausencia de la demandante. En una resolución de fecha 10 de septiembre de 2004, la Junta declaró que quedaban probadas las acusaciones contra la demandante y propuso que le despidiesen.

33. La demandante fue despedida el 13 de octubre de 2004.

34. El 12 de noviembre de 2004, la demandante reclamó contra la decisión de la Junta disciplinaria con arreglo al artículo 90.2 del Estatuto de los funcionarios de la UE. En concreto, reclamó que el procedimiento seguido había sido injusto, que las cuestiones de hecho de la Junta ignoraban los hechos contradictorios presentados por la demandante, y que la sanción impuesta era absolutamente desproporcionada respecto de las cuestiones objeto de queja.

35. La Autoridad Facultada rechazó las reclamaciones de la demandante el 15 de marzo de 2005. En tanto que la demandante reclamó que el procedimiento disciplinario era sustancialmente injusto, citó varias resoluciones del Tribunal de primera instancia de la UE que sostenían que el artículo 6 del Convenio no eran aplicables a los procedimientos ante la Junta disciplinaria. La Autoridad Facultada manifestó igualmente que no había conflicto de intereses en el procedimiento disciplinario ya que la Junta disciplinaria era completamente independiente. Además, la Autoridad Facultada no consideró que la Junta hubiese ignorado los hechos presentados por la demandante y no consideró la sanción desproporcionada.

### 3. *Ante el Tribunal de la Función Pública de la UE*

36. En una solicitud presentada el 6 de junio de 2005 ante el Tribunal de primera instancia de la UE, que más tarde pasó a ser el Tribunal de la Función Pública de la UE, la demandante solicitó la anulación de la resolución de 13 de octubre de 2004, la restitución a su puesto original y una indemnización por daños morales y materiales. Reclamó que el procedimiento disciplinario había vulnerado el artículo 6 del Convenio por ser injusto, que la Junta disciplinaria no fue ni imparcial ni independiente, y que el procedimiento no se sustanció en un tiempo razonable; que la Junta Disciplinaria se había constituido según el Reglamento anterior en lugar del nuevo Reglamento; que hubo una vulneración del principio *ne bis in idem* ya que fue sancionada dos veces por el mismo delito; que la suspensión de su puesto había tardado más de veintiseis meses en producirse, incumpliendo tanto el artículo 24 del anexo IX del nuevo Reglamento como el artículo 6 del Convenio; y que la resolución disciplinaria no tenía una base adecuada.

37. El Tribunal dictó sentencia el 8 de noviembre de 2007. Manifestó que conforme al Reglamento, la Autoridad Facultada y la Junta Disciplinaria disponían de responsabilidad exclusiva para iniciar el procedimiento disciplinario y que la revisión de la jurisdicción comunitaria en una acción de nulidad se limitaba a determinar, únicamente a la vista de las solicitudes presentadas, la legalidad del procedimiento disciplinario y la realidad, ámbito y gravedad de los hechos establecidos por la Autoridad Facultada, a efectos de la medida disciplinaria impugnada. En otras palabras, la institución contaba con amplias facultades en decidir si apartar o no a un funcionario de su puesto, y el control del Tribunal se limitaba a determinar que los hechos hallados eran materialmente adecuados y que no hubo error manifiesto en su evaluación.

38. El Tribunal declaró que la queja del artículo 6 estaba mal fundada porque, siguiendo a *Le Compte, Van Leuven y De Meyere c. Bélgica*, de 23 de junio de 1981, § 51, Serie A n° 43, los Estados contratantes no están obligados a someter los litigios sobre “derechos y obligaciones civiles” a un procedimiento dirigido en cada una de sus etapas ante los tribunales a reunir las

diferentes condiciones del artículo. Más bien, las quejas sobre flexibilidad y eficacia podrían justificar la intervención previa de órganos administrativos o profesionales y, *a fortiori*, de órganos judiciales que no cumplieran las condiciones citadas en todos los sentidos. Como el Tribunal declaró que hubo suficiente control jurisdiccional, no aceptó que la Junta Disciplinaria careciese de independencia e imparcialidad en el sentido requerido por el artículo 6 del Convenio.

39. El Tribunal constató igualmente que el nuevo Reglamento, que entró en vigor el 1 de mayo de 2004, había realizado ciertos cambios en la creación y composición de los órganos disciplinarios. Sin embargo, la Junta Disciplinaria en el asunto actual se había creado antes del 1 de mayo de 2004, y no tenía obligación de aplicar el nuevo Reglamento retroactivamente.

40. El Tribunal rechazó también la queja *ne bis in idem* de la demandante, declarando que su suspensión fue de naturaleza provisional y, como tal, no fue una medida disciplinaria.

41. Respecto a la duración del procedimiento disciplinario, los plazos existían para evitar que los funcionarios fuesen suspendidos sin retribución durante periodos largos. Como tal, eran únicamente preceptivos cuando el funcionario era suspendido sin retribución, que no era el caso de la demandante. El Tribunal sin embargo aceptó que las autoridades disciplinarias estaban bajo la obligación de conducir el proceso disciplinario con la diligencia debida, pero manifestó que en el asunto presente la Comisión había actuado en un tiempo razonable. En cualquier caso, el tribunal constató que la demandante contribuyó al posible retraso mediante su propia mala praxis, lo que a su vez requirió la preparación de más informes.

42. En tanto que la demandante reclamó que la resolución de la Junta Disciplinaria no tenía base jurídica, el Tribunal declaró que no hubo error manifiesto en su declaración de hechos, las conclusiones del Comité Disciplinario fueron razonables y a la demandante se le proporcionó información adecuada para permitirle conocer las razones de la decisión tomada.

43. Finalmente, el Tribunal declaró que el Comité Disciplinario había tenido en cuenta todas las circunstancias necesarias para concluir que la revocación fue una sanción adecuada.

#### 4. *Ante el Tribunal General de la UE*

44. La demandante apeló al Tribunal General de la UE, argumentando que el Tribunal de la Función Pública de la UE no había considerado adecuadamente si el Comité Disciplinario había tenido o no en cuenta todos los criterios disponibles al examinar la gravedad de la medida disciplinaria impuesta; que hubo vulneración del principio de legalidad de los actos de la Unión Europea; que el Tribunal de la Función Pública se apoyó en las alegaciones realizadas por la Comisión sin comprobar su veracidad; que el Tribunal de la Función Pública se equivocó al interpretar los artículos 11,12,17 y 21 del anterior Reglamento; y que el Tribunal de la Función Pública no tenía jurisdicción suficiente para compensar cualquier deficiencia en el proceso disciplinario, que resultó en una vulneración del artículo 6 del Convenio por sí mismo y puesto en relación con el artículo 13.

45. El Tribunal General de la UE desestimó su demanda el 9 de septiembre de 2010. Al hacerlo, declaró que la cuestión de la proporcionalidad de una medida disciplinaria constituía una cuestión de derecho sujeta a revisión por el tribunal de apelación, siempre que la revisión pudiera gestionarse sin cuestionar los hallazgos y declaraciones de hechos realizadas por el Tribunal de la Función Pública. En tanto que el tribunal podría considerar la cuestión de la proporcionalidad, manifestó que el Tribunal de la Función Pública había tenido en cuenta, de un modo jurídicamente correcto, el criterio adecuado para determinar la gravedad de la medida disciplinaria, y había respondido con arreglo a derecho a los argumentos en los que se apoyó la demandante, buscando una manifestación de la proporcionalidad de la medida disciplinaria impuesta.

46. En tanto que la demandante se quejó de que hubo una vulneración del principio de legalidad de los actos de la Unión Europea, el tribunal declaró que sus quejas eran confusas y contradictorias, y manifestó que, en cualquier caso, la demandante no había demostrado que hubiera error de derecho alguno por parte del Tribunal de la Función Pública.

47. Como respuesta a la queja de la demandante, sobre que el Tribunal de la Función Pública se había apoyado en las alegaciones realizadas por la Comisión sin comprobar su veracidad, el tribunal declaró que no hubo tergiversación material de los hechos.

48. El tribunal además rechazó en su totalidad la reclamación de la demandante de que el Tribunal de la Función Pública se había equivocado al interpretar los artículos 11,12,17 y 21 del anterior Reglamento. Declaró que no se había demostrado que hubo tergiversación de los hechos, error de derecho alguno o cualquier otra irregularidad procesal en las conclusiones del Tribunal de la Función Pública.

49. Finalmente, el Tribunal sostuvo que la revisión judicial llevada a cabo por la jurisdicción de la Unión Europea en el contexto de una acción de nulidad, permitió a una parte un recurso adecuado y eficaz ante un tribunal independiente e imparcial conforme al artículo 6.1 del Convenio, y en consecuencia permitió rectificar cualquier fallo o deficiencia en el procedimiento disciplinario. En concreto, la acción de nulidad ante el Tribunal de la Función Pública permitió al Tribunal corregir tanto los errores de hecho como de derecho, y revisar la proporcionalidad entre la supuesta conducta injusta y la medida disciplinaria en litigio.

## **B. Derecho aplicable y práctica**

### *1. Estatuto de los Funcionarios de la Comunidad Europea*

50. En el momento pertinente el Estatuto estipulaba lo siguiente:

#### **“Artículo 86**

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. Las sanciones disciplinarias serán las siguientes:

- a) apercibimiento por escrito,
- b) amonestación,
- c) suspensión temporal de subida de escalón,
- d) descenso de escalón,
- e) descenso de grado,
- f) separación del servicio, acompañada, en su caso, de reducción o supresión del derecho a pensión de jubilación,
- g) cuando el funcionario haya cesado definitivamente en sus funciones: pérdida total o parcial, temporal o definitiva, del derecho a pensión de jubilación, sin que los efectos de esta sanción puedan afectar a los causahabientes del funcionario.

3. No podrá imponerse más de una sanción disciplinaria por una misma falta.

#### **Artículo 87**

La autoridad facultada para proceder a los nombramientos será competente para imponer las sanciones de apercibimiento por escrito y de amonestación, sin consulta al Consejo de disciplina, a propuesta del superior jerárquico del funcionario o por propia iniciativa, previa audiencia del interesado.

Las restantes sanciones serán impuestas por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos mediante el procedimiento disciplinario previsto en el Anexo IX. Este procedimiento se incoará a iniciativa de dicha autoridad, previa audiencia del interesado.

### **Artículo 88**

En caso que la autoridad facultada para proceder a los nombramientos considere que un funcionario ha incurrido en falta grave, tanto contra sus obligaciones profesionales como en el caso de una presunta infracción penal, aquélla podrá acordar inmediatamente la suspensión de funciones del interesado.

La decisión de suspensión deberá precisar si el interesado conserva su retribución durante el período de suspensión o determinar qué parte de ella debe ser retenida sin que ésta pueda exceder de la mitad de su sueldo base.

La situación del funcionario suspendido deberá ser resuelta en el plazo de cuatro meses a partir del momento de entrada en vigor de la decisión de suspensión. Si en dicho plazo no se produjere esta decisión, el funcionario volverá a percibir su retribución íntegra.

Cuando el interesado no haya sido objeto de ninguna sanción o únicamente de apercibimiento por escrito, amonestación o suspensión temporal de subida de escalón, o si no se hubiere llegado a una resolución definitiva en el plazo a que se refiere el párrafo anterior, tendrá derecho a la devolución de las retribuciones retenidas.

Sin embargo, cuando el funcionario, fuere objeto de un proceso penal por los mismos hechos sólo se adoptará una decisión definitiva cuando se haya pronunciado resolución firme por el tribunal competente.

(...)

### **Artículo 90**

1. Las personas a las que se aplique el presente Estatuto podrán presentar ante la autoridad facultada para proceder a los nombramientos peticiones de que se adopte una determinada decisión con respecto a las mismas. La autoridad notificará su decisión motivada al interesado en un plazo de cuatro meses a partir del día en que se presente la petición. Al término de este plazo, se considerará que se ha producido una decisión denegatoria, que podrá ser objeto de reclamación según lo establecido en el apartado siguiente.

2. Las personas a las que se aplique el presente Estatuto podrán presentar ante la autoridad facultada para proceder a los nombramientos reclamaciones dirigidas contra los actos que les sean lesivos, bien se hayan producido por resolución de la citada autoridad o por la falta de adopción por ésta de medidas que hubieran debido tomarse según el Estatuto. Las reclamaciones deberán presentarse en un plazo de tres meses. Este plazo comenzará a contar:

– a partir del día de la publicación del acto, si se tratase de una medida de carácter general;

– a partir del día de la notificación de la decisión al destinatario y, en todo caso, a más tardar el día en que el interesado tuviera conocimiento de la misma, si se tratara de una medida de carácter individual; sin embargo, si un acto de carácter individual pudiera producir perjuicio a otra persona distinta del destinatario, este plazo comenzará a contar, por lo que hace referencia a la citada persona, a partir del día en que tuviera conocimiento del mismo y, en todo caso, a más tardar a partir del día de la publicación;

– a partir de la fecha de expiración del plazo de contestación cuando la reclamación se dirija contra una decisión denegatoria implícita, según lo establecido en el apartado 1. La autoridad notificará su decisión, que habrá de ser motivada, al interesado en un plazo de cuatro meses a partir del día en que sea presentada la reclamación. Al término de este plazo, si no fuera adoptada una decisión respecto de la reclamación, se considerará que se ha producido una decisión denegatoria contra la que podrá interponerse recurso a tenor del artículo 91.

3. Las peticiones y las reclamaciones deberán, por lo que respecta a los funcionarios, presentarse por la vía jerárquica, salvo si conciernen al superior jerárquico directo del funcionario; en este caso podrán ser presentadas directamente ante la autoridad inmediatamente superior.

### **Artículo 91**

1. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para resolver sobre los litigios que se susciten en la Unión y alguna de las personas a quienes se aplica el presente Estatuto, que tengan por objeto la legalidad de un acto que les sea lesivo a tenor del apartado 2, del Artículo 90. En los litigios de carácter pecuniario, el Tribunal de Justicia tendrá competencia jurisdiccional plena.

2. Sólo podrá ser admitido un recurso ante el Tribunal de Justicia si:

- previamente, se hubiere presentado reclamación ante la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, a tenor de lo dispuesto en el apartado 2 del Artículo 90, y dentro del plazo que en el mismo se prevé;
- si respecto de esta reclamación se hubiere adoptado una decisión denegatoria, ya sea explícita o implícita.

3. El recurso a que se refiere el apartado 2 deberá interponerse en un plazo de dos meses. Este plazo se computará:

- a partir del día de la notificación de la decisión adoptada respecto de la reclamación;
- a partir del día en que finalice el plazo para resolver, cuando el recurso tenga por objeto una decisión denegatoria implícita de una reclamación presentada en aplicación del apartado 2 del Artículo 90, no obstante, si se produjere una decisión denegatoria respecto de una reclamación después de una decisión denegatoria implícita, pero dentro del plazo para interponer el recurso, este plazo comenzará a computarse de nuevo.

4. No obstante lo dispuesto en el apartado 2, el interesado, previa presentación ante la autoridad facultada para proceder a los nombramientos de una reclamación a tenor del artículo 90, apartado 2, podrá interponer, al mismo tiempo, un recurso ante el Tribunal de Justicia siempre que se adjunte al mismo una demanda solicitando la paralización de la ejecución del acto recurrido o de las medidas provisionales. En este caso, el procedimiento principal ante el Tribunal de Justicia se suspenderá hasta que se produzca una decisión, explícita o implícita, denegatoria de la reclamación.

5. Los recursos a que se hace referencia en el presente artículo serán instruidos y juzgados conforme al Reglamento de procedimiento establecido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

### **Artículo 91 bis**

Las solicitudes y reclamaciones relativas a los ámbitos de aplicación del párrafo tercero del artículo 2 se presentarán ante la autoridad facultada para proceder a los nombramientos en que se haya delegado. Los recursos en esta materia se interpondrán contra la institución de la que dependa la autoridad facultada para proceder a los nombramientos en que se haya delegado.”.

## **2. Jurisdicción del Tribunal General**

51. El artículo 225 A del Tratado de la Unión Europea (posteriormente artículo 257 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) estipulaba que:

“El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán crear tribunales especializados adjuntos al Tribunal General, encargados de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas. El Parlamento Europeo y el Consejo se pronunciarán mediante reglamentos, bien a propuesta de la Comisión y previa consulta al Tribunal de Justicia, bien a instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión.

El reglamento por el que se cree un tribunal especializado fijará las normas relativas a la composición de dicho tribunal y precisará el alcance de las competencias que se le atribuyan.

Contra las resoluciones dictadas por los tribunales especializados podrá interponerse ante el Tribunal General recurso de casación limitado a las cuestiones de Derecho o, cuando el reglamento relativo a la creación del tribunal especializado así lo contemple, recurso de apelación referente también a las cuestiones de hecho”.

52. El artículo 11 del Anexo 1 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea estipulaba además que:

“1. El recurso de casación ante el Tribunal General se limitará a las cuestiones de Derecho. Deberá fundarse en motivos derivados de la incompetencia del Tribunal de la Función Pública, de irregularidades del procedimiento ante el mismo que lesionen los intereses de la parte en cuestión, así como de la violación del Derecho de la Unión por parte del Tribunal de la Función Pública.

2. La imposición y la cuantía de las costas no constituirán por sí mismas un motivo de interposición del recurso de casación”.

### *3. Jurisprudencia aplicable de la UE*

53. En el asunto *E c. ESC*, T-183/96, el Tribunal de Primera Instancia de la UE subrayó que no podría sustituir su propia decisión por la de una autoridad disciplinaria. Interpretó su competencia en demandas contra una resolución disciplinaria en los siguientes términos:

“controlar si la sanción elegida no es evidentemente desproporcionada a los hechos mantenidos en la resolución”.

## QUEJAS

54. La demandante se quejó de que, con arreglo al artículo 6.1 del Convenio, el incumplimiento de los Estados Miembros de transponer el Convenio sobre la Terminación de la Relación de Trabajo a la legislación, regulando la finalización de la relación de trabajo de contables comúnmente contratados, obstaculizaba su derecho a la tutela judicial efectiva y que el procedimiento disciplinario no concluyó en un tiempo razonable.

55. También se quejó con arreglo al artículo 13 puesto en relación con el artículo 6.1, de que se le había denegado un recurso efectivo porque el procedimiento disciplinario no se llevó a cabo por un tribunal independiente que fuese imparcial bien objetiva o subjetivamente, que las vistas disciplinarias no fueron públicas, y que la jurisdicción del Tribunal de la Función Pública y del Tribunal General se había limitado a la cuestión de si su despido fue evidentemente desproporcionado.

## EL DERECHO

### **A. La queja respecto al incumplimiento de los Estados Miembros de transponer el Convenio sobre la Terminación de la Relación de Trabajo.**

56. La demandante se quejó de que las acciones de la Comisión Europea vulneraron los artículos 4 y 5.c) del Convenio sobre la Terminación de la Relación de Trabajo, y el incumplimiento de transponer dicho Convenio a la legislación regulando la finalización de la relación de trabajo de contables comúnmente contratados, habían obstaculizado su derecho a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, la demandante acertó a impugnar su despido ante los tribunales europeos, y por las razones indicadas en el párrafo 72 posterior el Tribunal considera

que dichos tribunales ejercieron la jurisdicción adecuada a los efectos del artículo 6.1 del Convenio.

57. En consecuencia, el Tribunal considera esta queja inadmisibles por estar manifiestamente mal fundada con arreglo al artículo 35.3.a) del Convenio.

### **B. Las quejas respecto al procedimiento disciplinario.**

58. El Tribunal no viene obligado por la calificación jurídica proporcionada por la demandante de los hechos del caso (ver, por ejemplo, *Guerra y otros c. Italia* sentencia de 19 de febrero de 1998, Informes 1998-I, pág. 223, § 44). Por definición, se considera que sería más apropiado examinar todas las quejas de la demandante respecto a la sustanciación del procedimiento disciplinario (concretamente, las quejas sobre la independiencia e imparcialidad de la Junta Disciplinaria y la Autoridad Facultada, la falta de una vista pública ante la Junta Disciplinaria, la insuficiencia del ámbito de la revisión por el Tribunal de la Función Pública y el Tribunal General, y la duración del procedimiento) con arreglo al artículo 6.1 del Convenio considerado individualmente.

59. El artículo 1 del Convenio dice lo siguiente:

“Las Altas Partes Contratantes reconocen a toda persona bajo su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el Título I del [presente] Convenio”.

60. De acuerdo con lo previsto en este artículo, el compromiso emprendido por un Estado Contratante se limita a “reconocer”<sup>1</sup> los derechos y libertades relacionados con las personas en su propia “jurisdicción”. “Jurisdicción” con arreglo al artículo 1 es un criterio de admisibilidad. El ejercicio de la jurisdicción es una condición necesaria para que un Estado Contratante pueda ser responsable por los actos u omisiones imputables al mismo que den lugar a alegaciones sobre la vulneración de derechos y libertades establecidos en el Convenio (ver, como precedentes actuales, *Hirsi Jamaa y otros c. Italia* [GC], n° 27765/09, § 70, TEDH 2012, y *Al-Jedda c. Reino Unido* [GC], n° 27021/08, § 74, TEDH 2011).

61. En el asunto actual, la mayoría de las quejas de la demandante se dirigen contra el procedimiento disciplinario aplicable a los funcionarios de la Unión Europea. Por tanto, deben examinarse a la luz de los principios que el Tribunal ha fijado en asuntos en los que se le ha requerido que determine si la responsabilidad de los Estados parte podría verse comprometida con arreglo al Convenio, a causa de los actos u omisiones vinculados con su pertenencia a una organización interna.

62. En *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda* [GC], n° 45036/98, TEDH 2005-VI (§§ 152-156) el Tribunal indicó:

“38. El Convenio, por un lado, no prohíbe a los Estados contratantes traspasar la soberanía a una organización internacional (incluyendo una supranacional) con el fin de cooperar en ciertos ámbitos de actividad (ver *M. & Co.*, p. 144, y *Matthews*, § 32, ambos citados anteriormente). Además, incluso como receptor de dicha soberanía transferida, dicha organización no se responsabiliza por sí misma con arreglo al Convenio de procedimientos ante, o decisiones de, sus órganos en la medida que no sea un Estado contratante (ver *Confédération française démocratique du travail c. Comunidad Europea*, n°. 8030/77, Decisión de la Comisión de 10 de julio de 1978, DR 13, p. 231; *Dufay c. Comunidad Europea*, n° 13539/88, Decisión de la Comisión de 19 de enero de 1989, sin registrar; y *M. & Co.*, p. 144, y *Matthews*, § 32, ambos citados anteriormente).

---

<sup>1</sup> “reconocer” en el texto francés

39. Por otro lado, también se ha aceptado que un Estado contratante es responsable con arreglo al artículo 1 del Convenio de todos los actos y omisiones de sus órganos, independientemente de si el acto u omisión en cuestión es consecuencia del derecho nacional o de la necesidad de cumplir con las obligaciones jurídicas internacionales. El artículo 1 no diferencia el tipo de norma o medida de que se trate y no excluye del escrutinio parte alguna de la “jurisdicción” del Estado contratante con arreglo al Convenio (ver *United Communist Party of Turkey y otros c. Turquía*, sentencia de 30 de enero de 1998, Informes 1998-I, págs. 17-18, § 29).

40. Armonizando ambas posiciones y de ese modo estableciendo el alcance que el recurso de un Estado puede justificarse mediante su cumplimiento de las obligaciones obtenidas por pertenecer a una organización internacional a la que se ha transferido parte de su soberanía, el Tribunal ha reconocido que exonerar a los Estados contratantes completamente de su responsabilidad del Convenio en las zonas protegidas por dicha transferencia, sería incompatible con la finalidad y objeto del Convenio; las garantías del Convenio podrían limitarse o excluirse a voluntad, privándolo de ese modo de su carácter perentorio y socavando la naturaleza práctica y efectiva de sus salvaguardas (ver *M. & Co.*, págs. 145, y *Waite y Kennedy*, § 67, ambos citados anteriormente). El Estado se considera que conserva la responsabilidad del Convenio respecto a los consiguientes compromisos del tratado a la entrada en vigor del Convenio (ver *mutatis mutandis*, *Matthews*, citado anteriormente, §§ 29 y 32-34, y *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Alemania* [GC], nº 42527/98, § 47, TEDH 2001-VIII).

41. Desde el punto de vista del Tribunal, el recurso del Estado adoptado de acuerdo con dichas obligaciones jurídicas se justifica siempre que se considere que la organización pertinente protege los derechos fundamentales, tanto respecto a las garantías sustantivas ofrecidas como a los mecanismos que controlan su cumplimiento, de forma que pueda considerarse al menos equivalente a aquel que estipula el Convenio (ver *M. & Co.*, citado anteriormente, págs. 145, un enfoque con el que coinciden las partes y la Comisión Europea). Por “equivalente” el Tribunal quiere decir “equiparable”; cualquier solicitud de que la protección de la organización sea “idéntica” podría contradecir el interés de cooperación internacional perseguido (ver el párrafo 150 anterior). Sin embargo, cualquier constatación de equivalencia podría no ser definitiva y sería susceptible de revisarse a la vista de cualquier cambio relevante en la protección de los derechos fundamentales.

42. Si se considera que dicha protección equivalente debe proveerse por la organización, la presunción será que dicho Estado no se ha apartado de los requisitos del Convenio si no hace más que implementar las obligaciones jurídicas obtenidas por su pertenencia a una organización internacional.

43. Sin embargo, cualquiera de dichas presunciones puede rebatirse si, dadas las circunstancias en un caso particular, se considera que la protección de los derechos del Convenio es manifiestamente deficiente. En estos casos, el interés de la cooperación internacional se compensaría por el papel del Convenio como “instrumento constitucional del orden público europeo” en el ámbito de los derechos humanos (ver *Loizidou c. Turquía* (objeciones preliminares), sentencia de 23 de marzo de 1995, Series A nº 310, págs. 27-28, § 75).”

63. En *Bosphorus* el Tribunal constató que la medida en cuestión (la detención en Irlanda de un avión arrendado por la compañía del demandante, sobre la base de un Reglamento del Consejo de la CE que se refería a una Resolución del Consejo de Seguridad de NN.UU.) se adoptó por las autoridades del Estado demandado en su territorio siguiendo una resolución del Ministro de Transportes de ese Estado (ver *Bosphorus*, citado anteriormente, § 137). En esas circunstancias, el Tribunal no consideró que surgiese cuestión alguna respecto a su competencia, especialmente *ratione personae*, en relación con Irlanda. Sin embargo, continuó observando que la protección de derechos fundamentales permitida por el derecho europeo era, en el momento oportuno, “equivalente” al del sistema del Convenio, y por ello concluyó que la medida impugnada no había supuesto una vulneración del artículo 1 del Protocolo nº 1.

64. El Tribunal destacó los asuntos posteriores de *Behrami y Behrami c. Francia* (dec.) [GC] nº 71412/01, de 31 de mayo de 2007 y *Saramati c. Francia, Alemania y Noruega* (dec.) [GC], nº 78166/01, de 31 de mayo de 2007, los cuales se referían a la responsabilidad de los Estados Miembros por las acciones de sus tropas que formaron parte de las fuerzas internacionales de seguridad en Kosovo, establecidas por una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU. El Tribunal afirmó que la responsabilidad de los Estados demandados no podía comprometerse

sobre la base de actos impugnados y omisiones de las fuerzas, que eran directamente imputables a Naciones Unidas. Como Naciones Unidas tiene una personalidad jurídica distinta de la de los Estados Miembros y no es un Estado contratante del Convenio, el Tribunal concluyó que las quejas de la demandante en estos casos se debían declarar incompatibles *ratione personae* con las disposiciones del Convenio (§§ 151-52).

65. La demanda en *Boivin c. 34 Estados Miembros del Consejo de Europa* (dec.), nº 73250/01, TEDH 2008-..., se refirió a la decisión de no designar al demandante para un puesto en Eurocontrol. Se quejó de la decisión utilizando el procedimiento de quejas interno de la organización antes de presentar su queja ante el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (“ILOAT”, por sus siglas en inglés). El Tribunal consideró que las quejas del demandante realmente estaban dirigidas contra la sentencia del ILOAT y teniendo en cuenta que la decisión impugnada había emanado de un tribunal internacional fuera de la jurisdicción de los Estados demandados, en el contexto de un conflicto laboral que se integraba totalmente en el ordenamiento jurídico interno de Eurocontrol, ningún acto u omisión de los Estados demandados podría considerarse que comprometía su responsabilidad con arreglo al Convenio.

66. El Tribunal adoptó un enfoque parecido en *Connolly c. 15 Estados Miembros de la Unión Europea* (dec.), nº 73274/01, sobre un conflicto laboral entre un empleado de la Comisión Europea y de la Comisión misma. El demandante interpuso una demanda contra todos los Estados Miembros de la UE con arreglo a los artículos 6 y 13 del Convenio sobre la base de que el Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal de Justicia europeo denegaron su demanda de remitir observaciones sobre el dictamen del Abogado General. El Tribunal declaró la demanda inadmisibile *ratione personae* dado que las quejas se dirigieron contra las resoluciones de los Tribunales europeos, medidas que no podían atribuirse a los Estados demandados.

67. No obstante, en el asunto *Gasparini c. Italia y Bélgica* (dec.), nº 10750/03, 12 de mayo de 2009, en el que el demandante se quejó de que el procedimiento ante la Junta de Apelaciones de la OTAN no fue público, el Tribunal subrayó a *Boivin* y *Connolly* sobre la base de que el conflicto se dirigió contra un déficit estructural en el procedimiento de la organización para resolver el conflicto más que contra la resolución de un órgano de la organización. Los Estados Miembros tenían una obligación cuando se transfirió la soberanía a una organización internacional para asegurar que los derechos del Convenio logaran “protección equivalente” y no se enturbiaran por una deficiencia manifiesta. No obstante, en ese asunto se consideró manifiestamente mal fundada la demanda por parte del demandante.

68. En *Beygo c. 46 Estados Miembros del Consejo de Europa* (dec.), nº 36099/06, 16 de junio de 2009, el demandante sostuvo que el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo no había sido un tribunal independiente e imparcial de conformidad con el artículo 6 del Convenio. El Tribunal mantuvo que el demandante no entraba en la jurisdicción de un Estado contratante porque no se halló evidencia de acto u omisión alguno de parte de aquellos Estados o sus autoridades capaces de comprometer su responsabilidad con arreglo al Convenio. Además, el demandante no reclamó que, transfiriendo sus poderes al Tribunal Administrativo, los Estados contratantes del Consejo de Europa incumplieron sus obligaciones con arreglo al Convenio, al no facilitar un sistema “equivalente” de protección de derechos fundamentales.

69. Finalmente, en el reciente asunto *Perez c. Alemania* (dec.) nº 15521/08, 29 de enero de 2015, la demandante era una antigua empleada de Naciones Unidas, que fue reasignada después de tres valoraciones negativas antes de ser despedida cuando no fue posible encontrarle un nuevo puesto. Con arreglo al artículo 6 del Convenio se quejó sobre la falta de acceso a los tribunales alemanes para impugnar su despido y de legitimidad de un proceso de apelación interno en Naciones Unidas. El Tribunal constató que la demandante reclamó de manera sustancial que hubo deficiencias manifiestas en el proceso de apelación interno, y constató que un panel de expertos externo e independiente había hallado que el sistema interno de justicia

vigente entonces estaba marcado por una serie de deficiencias. No obstante, el Tribunal dejó abierta la cuestión de si Alemania se consideraba responsable por las supuestas deficiencias, ya que llegó a la conclusión de que la demandante no había agotado las vías de recurso internas.

70. En el asunto actual el Tribunal no considera que la demandante haya “demandado de manera sustancial que hubo deficiencias manifiestas en el proceso de apelación interno” de la Unión Europea, o que al transferir sus poderes a esa organización por los Estados Miembros incumplió sus obligaciones con arreglo al Convenio no facilitando un sistema “equivalente” de protección de derechos fundamentales. Como tal, el asunto actual puede diferenciarse de ambos *Gasparini y Perez*, en los que los demandantes hicieron declaraciones detalladas sobre los defectos del proceso de apelación interno, y argumentaron expresamente que estos equivalían a deficiencias manifiestas que los Estados Miembros deberían haber detectado en el momento de transferir poderes a la Organización.

71. De hecho, aparte de su demanda sobre el incumplimiento de transponer el Convenio sobre la Terminación de la Relación de Trabajo, la demandante en el asunto actual no ha identificado un acto específico u omisión por parte de los Estados Miembros o de sus autoridades capaces de comprometer sus responsabilidades con arreglo al Convenio (ver *Beygo*, anteriormente citado). Por el contrario, sus demandas se dirigieron fundamentalmente a la resolución de la Junta Disciplinaria y la proporcionalidad de las medidas disciplinarias tomadas en su contra (ver *Connolly*, anteriormente citado). Como esta decisión emanó de un tribunal internacional fuera de la jurisdicción de los Estados demandados, ningún acto u omisión podría atribuírseles con el fin de comprometer su responsabilidad con arreglo al Convenio.

72. En consecuencia el Tribunal considera estas demandas inadmisibles *ratione personae*.

73. En cualquier caso, incluso si estas demandas se hubieran admitido *ratione personae*, el Tribunal considera que la resolución de la Junta Disciplinaria de despedir a la demandante estaría sujeta a escrutinio judicial en el ámbito exigido por el artículo 6.1 del Convenio (ver, entre otra jurisprudencia, *Zumtobel c. Austria*, 21 de septiembre de 1993, §§ 31-32, Serie A n° 268-A; *Bryan c. Reino Unido*, 22 de noviembre de 1995, §§ 43-47, Serie A n° 335-A; *Müller y otros c. Austria* (dec.), n° 26507/95, 23 de noviembre de 1999; y *Crompton c. Reino Unido*, n° 42509/05, §§ 71 y 79, 27 de octubre de 2009). En este sentido, manifiesta que tanto el Tribunal de la Función Pública como el Tribunal General de la UE abordaron todos los motivos planteados por la demandante y proporcionaron razones suficientes para rechazarlos sucesivamente. Como tal, hubo suficientes revisiones y, más importante, no puede considerarse que hubo “deficiencia manifiesta” alguna en la protección de los derechos del Convenio por parte de la demandante en el proceso disciplinario seguido ante los tribunales de la UE.

Por consiguiente, el Tribunal por unanimidad,

*Declara* la demanda inadmisibile.

Hecho en inglés y notificado por escrito el 23 de abril de 2015.

Fatoş Aracı  
Secretario adjunto

George Nicolaou  
Presidente