

LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EUROPEA

JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR*

SUMARIO

I. EVOLUCIÓN Y REFORMA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA EUROPEA.—II. REAFIRMACIÓN DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EUROPEA: 1. INDEPENDENCIA. 2. EQUILIBRIO GEOGRÁFICO.—III. CAMBIOS EN LAS CATEGORÍAS DE PERSONAL: 1. FUNCIONARIOS. 2. CONTRATADOS: 2.1. *Régimen aplicable a los otros Agentes*. 2.2. *Regímenes contractuales singulares*. 3. PERSONAL EXTERIOR.—IV. NOVEDADES EN LA CARRERA DE LOS FUNCIONARIOS EUROPEOS: 1. UNA NUEVA ESTRUCTURA DE CARRERA. 2. LOS «ALTOS CARGOS». 3. LA OFICINA DE SELECCIÓN DE PERSONAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. 4. PROMOCIÓN Y CESE.—V. DERECHOS Y OBLIGACIONES: 1. INFLUENCIA DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA. 2. INNOVACIONES EN LA POLÍTICA SOCIAL. 3. DERECHOS ECONÓMICOS. 4. RESPUESTA A UNO DE LOS DESENCADENANTES DE LA REFORMA: NUEVO RÉGIMEN DE DENUNCIA DE IRREGULARIDADES Y REMOZAMIENTO DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.—VI. EL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EUROPEA.—VII. CONCLUSIÓN.

* Profesor Titular de Derecho Administrativo (UNED). El presente trabajo ha sido realizado gracias a una beca Marie Curie de la Comunidad Europea (HPMF-CT-2002-01960) en el marco del proyecto de investigación «*The Impact of Changes in the Executive Function of the Community Legal Order on Decision-making and Policy Objectives*».

I. EVOLUCIÓN Y REFORMA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA EUROPEA

El estudio de la Función Pública europea quizás sea uno de los aspectos más olvidados en el análisis de la integración europea, aunque no por ello los funcionarios y agentes comunitarios se han visto exentos de constituir el blanco de los prejuicios y de la ignorancia de personas más o menos euroescépticas, que descargan responsabilidades en un personal al que se considera blindado de privilegios pero que, paradójicamente, carece de una capacidad real de decisión.

Muchos, en efecto, son los tópicos que se vierten sobre el personal al servicio de las Instituciones, órganos y organismos comunitarios. Así, para algunos, dicho personal constituye una fantástica y elefantiásica máquina burocrática europea (cuando en realidad son alrededor de 30.000 empleados, aunque con la última ampliación se pretende aumentar el número en casi diez mil empleados más), hasta el punto de que para ellos se haya acuñado el término «eurócratas», en el que el vulgo europeo ha volcado toda la carga peyorativa de las expresiones «burócrata» y «tecnócrata», y con el que pretende referirse a esos covachuelistas de rostro anónimo que desde la lejanía de un despacho de Bruselas mueven los hilos del ciudadano europeo de a pie. Otros, por su parte, en cuanto se les menta a los funcionarios europeos, traen inmediatamente a colación el hecho erróneo de que no paguen impuestos, aderezado el comentario con una referencia a su exagerado nivel de remuneraciones.

La evolución y las reformas llevadas a cabo en la Función Pública comunitaria responden no sólo a las adaptaciones exigidas por la adecuación de sus elementos internos (mejora del régimen de protección social, reconocimiento del derecho de sindicación, sucesivos métodos de adaptación de remuneraciones, etc.) sino que son tributarias igualmente de los embates que afectan a la construcción comunitaria: fusión de ejecutivos, profundización competencial (Acta Única Europea, Tratados de Maastricht) y sucesivas ampliaciones de las Comunidades y de la Unión Europea han impuesto a la Administración comunitaria, por un lado, una racionalización y reorganización de sus servicios, y, por otro, el prescindir de algunos funcionarios, frecuentemente de grado elevado, para permitir la integración de nacionales que provienen de los nuevos Estados miembros¹. Todo

¹ Ejemplos de este tipo de ceses por reorganizaciones de la Administración de las Instituciones y por nuevas adhesiones los encontramos recientemente: Reglamento

ello demuestra que, en efecto, «la evolución de la Función Pública comunitaria viene ampliamente determinada por la de las Comunidades y se adapta a ésta última hasta en su ritmo»².

El aumento competencial experimentado por las Comunidades Europeas también ha incidido decisivamente en la fisonomía de la Función Pública comunitaria. Así, las Comunidades creadas por los Tratados de Roma suponían, respecto a la CECA, un cambio de concepción pues, al mismo tiempo, «ampliaban considerablemente el campo de competencias comunes y confiaban a las Instituciones comunitarias, más concretamente a la Comisión, tareas de ejecución: poder de reglamentación y de control de las políticas comunes e, incluso, para el Euratom, constitución de un Centro Común de Investigación Nuclear»³. Posteriormente, el desarrollo de las políticas comunitarias, ya se trate de la ejecución de las políticas comunes o de la simple coordinación de las políticas de los Estados miembros, entraña, por otra parte, una nueva consecuencia: la complejidad y diversificación de los servicios. Esto ha incidido en el carácter intrínseco del funcionario comunitario, pues si el funcionario generalista era útil en la primera hora de la formación de la Función Pública comunitaria, la evolución de la Comisión desde una «Administración de misión» a una auténtica «Administración de gestión»⁴ ha precisado la concurrencia cada

(CE, Euratom) n.º 1746/2002 del Consejo, de 30 de septiembre de 2002, por el que se establecen, en el marco de la reforma de la Comisión, medidas específicas relativas al cese definitivo de funciones de funcionarios de las Comunidades Europeas nombrados en un puesto permanente de la Comisión de las Comunidades Europeas (DO n.º L 264 de 2 de octubre de 2002 p. 1-4); Reglamento (CE, Euratom, CECA) n.º 2688/95 del Consejo, de 17 de noviembre de 1995, por el que se establecen medidas especiales de cese definitivo en sus funciones de funcionarios de las Comunidades Europeas con motivo de la adhesión de Austria, de Finlandia y de Suecia (DO n.º L 280 de 23 de noviembre de 1995, p. 1-3).

² DUBOIS, L.: «L'évolution de la fonction publique communautaire, concorde-t-elle avec celle des Communautés Européennes?» en *Études de Droit des Communautés Européennes. Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen*, Pedone, Paris 1984, p. 130.

³ DUBOIS, L., *L'évolution de la fonction publique communautaire... op. cit.*, p. 131.

⁴ No obstante, las particularidades ejecutivas de la Comisión europea obligan a matizar cualquier afirmación sobre su actividad administrativa. Por eso, como señala DELLA CANANEA, la afirmación de que la originaria Administración europea fuese una «Administración de misión» y hubiese recientemente evolucionado a una «Administración de gestión» resulta aceptable pero sólo parcialmente. De hecho, a la organización pública europea no se le exige el desarrollo de actividades de ges-

vez mayor de especialistas. Ello se refleja en que el reclutamiento se orienta hacia puestos muy específicos y en el recurso a personal temporal altamente especializado, bien funcionarios nacionales en comisión de servicio, bien agentes temporales contratados por empresas del sector en cuestión.

Por otra parte, la Función Pública comunitaria presenta igualmente el dinamismo burocrático inherente a todo sistema de función pública, que en el caso de las Comunidades ha traducido asimismo -de una forma velada- la evolución del equilibrio institucional. Así, en los últimos treinta años, la pujanza es particularmente importante para las Instituciones encargadas del control jurisdiccional y, sobre todo, político. El crecimiento de efectivos evidencia, igualmente, las modificaciones del modelo originario. La pérdida de influencia de la Comisión —señal palmaria del retroceso de la integración en el poder comunitario— se manifiesta en que «el aumento de efectivos se ha hecho en número en la Comisión y en porcentaje en las demás Instituciones»⁵.

Desde la década de los noventa, la Función Pública comunitaria se encuentra sometida a un proceso de reforma que pretende adaptarla tanto a exigencias de eficacia interna como a demandas del nivel político de las Comunidades. Objeto de críticas tanto por la sociedad como por los Gobiernos nacionales, se ha asumido la necesidad de una profunda reforma interna en busca de la eficacia y de la efectividad al servicio del ideal europeo, como medio para reivindicar una legitimación estructuralmente endeble. Los Estados miembros, en efecto, suspicaces por las competencias cedidas, pretenden aumentar su intervención en una Administración que jurídicamente se encuentra blindada frente a tales injerencias. Llegamos así a la crisis de la Comisión Santer⁶, cuando el Comité de Expertos

tión que son típicas de los aparatos estatales; no efectúa programaciones inherentes a la utilización del territorio; ni realiza actividades de certificación o de dación de fe pública, típicas de los aparatos estatales o locales. En resumen, no tiene responsabilidades administrativas de gestión de estructuras complejas como las propias de otros modernos Ordenamientos con finalidades generales. Además, ni siquiera ha perdido su originario papel de copartípe de la dirección política e incluso lo ha acentuado respecto al arbitraje entre los diferentes intereses implicados en la integración europea: Cfr. DELLA CANANEA, G.: «L'Amministrazione europea» en *Trattato di Diritto Amministrativo* (Dir. S. Cassese), Tomo II, Giuffrè, Milán 2000, p. 1526.

⁵ STRASSER, D.: *Les finances de l'Europe*, Nathan/Labor, Bruxelles/Paris 1984, p. 438.

⁶ Para un análisis administrativo de la crisis de la Comisión Santer, *vid.* STEVENS, A.: «La chute de la Commission Santer» en *Revue Française d'Administration Pu-*

Independientes⁷, en su *Segundo Informe sobre la reforma de la Comisión*, de 10 de septiembre de 1999, consagró uno de sus capítulos a los problemas de la Función Pública comunitaria, donde se manifiesta favorable al mantenimiento del actual sistema estatutario, si bien advirtiendo de las correcciones necesarias en materia disciplinar, organizativa, etc. El impulso político de la Comisión Prodi hizo de la reforma administrativa⁸ una de las grandes prioridades de su programa que, a pocos meses de la expiración de su mandato, puede considerarse cumplida. Y aprovechando el amparo que le proporcionaba la crisis institucional en la que se encontraba, la Comisión presentó en primer lugar su Libro Blanco de reforma administrativa⁹. Con él se abrió un proceso de consulta con los servicios administrativos y con el personal que ha culminado en la reforma más ambiciosa y audaz de la Función Pública comunitaria.

En abril de 2002 y después de un largo proceso oficioso de reflexión y consulta con las Instituciones, los servicios administrativos y los representantes del personal, la Comisión presentó su propuesta de modificación del Estatuto y del Régimen Aplicable a los otros Agentes¹⁰. Las consultas y negociaciones se desarrollaron entonces de forma oficial a través de los cauces y mecanismos establecidos (dictámenes institucionales, Comité Consultivo y Comité del Estatuto), plasmándose en una nueva propuesta definitiva de la Comisión¹¹ que, con ligeros matices, fue finalmente aprobada

blique, n. 95, 2000, pp. 369-380 y MALONE, M.: «The resignation of the Santer Commission, 1999: causes and consequences» en *Administration*, v. 50, 2002(1), p. 86-104.

⁷ Un análisis del papel de este Comité puede verse en NIETO GARRIDO, E.: «El proceso de reforma de la Comisión Europea» en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n. 218, 2002, pp. 66-80.

⁸ Para un estudio de la reforma administrativa europea en el contexto comparado de reformas similares acometidas por los Estados miembros, *vid.* LEVY, R.: «Les facteurs de succès décisifs dans la réforme de la gestion publique: le cas de la Commission européenne» en *Revue Internationale des sciences administratives*, 2003 (4), v. 69, pp. 647-662.

⁹ *Libro Blanco. La Reforma de la Comisión*, Primera Parte, COM(2000) 200 final, Bruselas, 5 abril 2000, p. 13.

¹⁰ *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas*, COM(2002) 213final, Bruselas 24 de abril de 2002.

¹¹ *Propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas*, COM(2003)721final, Bruselas 18 noviembre 2003.

por el Consejo el 22 de marzo de 2004¹². Esta propuesta confirma la validez de los principios clásicos de la Función Pública comunitaria (independencia, unicidad, igualdad, etc.), pero pretende mejorar instrumentos y procedimientos de gestión del personal. En este estudio, nos centraremos únicamente en algunos aspectos, considerados los más importantes por su incidencia en el sistema y estructura de la Función Pública europea.

II. REAFIRMACIÓN DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EUROPEA

1. INDEPENDENCIA

El principio fundamental que informa y vertebra la Función Pública de las Comunidades Europeas es el principio de independencia, el cual, a su vez, se ha visto como una consecuencia directa de la citada supranacionalidad de las Comunidades. La naturaleza integradora de las Comunidades Europeas impuso la necesidad de configurar un sistema de Función Pública que asegurase la independencia de su personal respecto a cualquier tipo de injerencia externa¹³. De ahí que, a diferencia de lo que ocurría con las demás organizaciones internacionales que articulaban las relaciones con su personal sobre bases contractuales, las Comunidades Europeas, fruto de la originaria práctica administrativa y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, optaron desde el primer momento por un modelo en el que el vínculo entre su personal y las Instituciones presentaba una naturaleza netamente estatutaria¹⁴. Este carácter estatutario se manifiesta, fundamentalmente, en la unilateralidad no sólo del acto a través del cual el funcionario se incorpora a la Administración comunitaria (nombramiento

¹² Reglamento (CE, Euratom) n.º 723/2004 del Consejo, de 22 de marzo de 2004, por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas (DO n. L 124, de 27 de abril de 2004, p. 1). En el presente trabajo será citado simplemente como «Reglamento 723/2004».

¹³ GRAVIER, M.: «D'une loyauté à l'autre. Eléments d'analyse sur le statut de la fonction publique européenne (1951-2003)» en *Politique européenne*, n. 11, 2003, pp. 79-98.

¹⁴ Cfr. SASSI, S.: «Gli statuti del personale delle istituzioni comunitarie (1952-1968)» en *Storia. Amministrazione. Costituzione*, Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica 8/2000, Il Mulino, Bolonia 2000, pp. 189-223.

y titularización) sino también de la determinación del régimen jurídico (sin negociaciones personales o colectivas). En este último aspecto la reforma ha explicitado los limitados efectos de la negociación colectiva en la Función Pública comunitaria, cosa que ya había expresado la jurisprudencia¹⁵, al señalar que «cada institución podrá celebrar acuerdos relativos a su personal con sus organizaciones sindicales y profesionales representativas. Dichos acuerdos no podrán suponer una modificación del Estatuto de los funcionarios ni compromisos presupuestarios, y tampoco podrán afectar al funcionamiento de la institución considerada» (art. 10 *quater* Estatuto).

2. EQUILIBRIO GEOGRÁFICO

Y aunque la independencia sea el valor supremo de la Función Pública comunitaria, para cuya obtención las Comunidades Europeas han traspuesto de los Derechos nacionales el modelo estatutario y sus técnicas de estabilidad en el empleo y de carrera, la Administración comunitaria no puede prescindir de sus intrínsecos elementos internacionales que constituyen su fuerza y su debilidad. En efecto, la Función Pública comunitaria, como toda Función Pública internacional, debe supeditar los principios de mérito y capacidad y de igualdad a la observancia de una cuotas de representación de los nacionales de los diferentes Estados miembros. Es a lo que en la aplicación del Estatuto se hace referencia con el eufemismo, políticamente más correcto, de «equilibrio geográfico». Su contenido comprende unas «cuotas» de funcionarios y agentes para cada Estado miembro basadas en el principio de equivalencia y cuya existencia es una realidad irrefutable, por mucho que los responsables de personal lo nieguen¹⁶.

¹⁵ *Rijnoudt y Hocken v. Comisión*, 22 de junio 1994 (T-97/92 y T-111/92), *RecFP*. 1994, p. II-511.

¹⁶ Lo cierto es que este principio de equilibrio geográfico se expande incluso más allá de los estrictos límites de la Función Pública, informando más o menos implícitamente también acciones a escala europea apoyadas por los fondos del presupuesto europeo. Así, resultan significativas de la actuación institucional europea y de la tensión de este principio con el de mérito y capacidad, las palabras de Peter READMAN, Director de la Orquesta de Cámara de Europa: «No recibimos dinero público. Puesto que nuestros miembros viven en 15 países, la orquesta no se adecúa fácilmente para recibir subsidios de los contribuyentes de un país determinado. Tuvimos conversaciones con la Unión Europea, pero la respuesta inicial hace algunos

Y sin embargo, no se puede considerar el equilibrio geográfico como un mal necesario, como la negación misma de la supranacionalidad de las Comunidades, sin valorar adecuadamente los efectos positivos inherentes a este elemento estructural de la Función Pública comunitaria que constituye, en sí mismo, un factor de integración¹⁷. El equilibrio geográfico responde, en efecto, al interés del servicio, pues permite una mejor comprensión de las realidades y mentalidades nacionales, y es una garantía de la calidad de la acción comunitaria. La esencia del equilibrio geográfico radicaría en que, al servicio de un mismo interés comunitario, se encuentran tantas mentalidades, tantas culturas, tantas formas de acometer los problemas y de buscar soluciones como Estados miembros integra la construcción comunitaria. Este principio ampara la práctica, ya consolidada en la historia de la Función Pública comunitaria, de que cada vez que se produce la adhesión de nuevos Estados a la Unión Europea se dicten medidas excepcionales y temporales para, durante un período determinado, seleccionar con preferencia a nacionales de dichos nuevos Estados miembros, para lo cual bien directamente se determina que sólo esos nacionales podrán ser nombrados funcionarios, bien se potencia la convocatoria de oposiciones que exijan como lengua principal la de esos nuevos Estados, lo que indirectamente privilegia a esos nacionales¹⁸.

III. CAMBIOS EN LAS CATEGORÍAS DE PERSONAL

La Función Pública europea cuenta con varias categorías de personal que han ido aumentando con el paso de los años, en especial en el ámbito de los contractuales. El Reglamento que recoge en un solo cuerpo, por un lado, el Estatuto de funcionarios y, por otro, el Régimen aplicable a

años fue la de insistir en la adopción de un sistema de cuota —tantos músicos portugueses, tantos griegos, etc.— lo cual habría inmediatamente interferido en el plano artístico»: *Gramophone*, abril 2003, p. 19.

¹⁷ Vid. MICHELMANN, H. J., *Organizational effectiveness in a multinational bureaucracy: the case of the Commission of the European Communities*, Indiana University, 1975.

¹⁸ El caso más reciente lo constituye, sin duda, alguna, el Reglamento (CE, Euratom) n.º 401/2004 del Consejo, de 23 de febrero de 2004, por el que se establecen medidas especiales y temporales para la contratación de funcionarios de las Comunidades Europeas, con motivo de la adhesión de Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa (*DO* n.º L 067 de 5 de marzo de 2004, p. 1-2).

los otros agentes no es omnicompreensivo, pues han surgido regímenes especiales, bien para determinados órganos y organismos europeos, bien en el seno de las propias Instituciones europeas.

1. FUNCIONARIOS

El funcionario se erige en la pieza clave de la Función Pública comunitaria. Es su elemento más importante, cuantitativa y cualitativamente hablando. Desde un punto de vista cuantitativo, pues más del 80 % de los aproximadamente 30.000 empleados comunitarios son funcionarios. Y desde un punto de vista cualitativo, pues se considera que las funciones vinculadas con la representación, la negociación y el control (especialmente del Derecho Comunitario) o que impliquen el ejercicio de un poder de valoración o de decisión discrecional correspondiente a una verdadera política comunitaria sólo pueden ser ejercidas por funcionarios, pues tales funciones constituirían tareas de servicio público susceptibles de comprometer la responsabilidad de la Institución y su autonomía¹⁹.

El Estatuto (art. 1 *bis*) sigue definiendo al funcionario comunitario como a la persona nombrada conforme al Estatuto para un puesto de trabajo permanente en una de las Instituciones (o agencias), mediante un acto escrito de la autoridad competente de la Institución (o agencia). Sorprende que la reforma no aproveche la ocasión para recoger la construcción jurisprudencial que conceptualiza a los funcionarios comunitarios desde el punto de vista de sus funciones, lo cual habría tenido bastante coherencia dentro de las líneas generales de la política de externalización que delimita sus fronteras sobre la base de las prerrogativas institucionales y de las potestades públicas comunitarias. En este sentido, el Abogado General RUIZ-JARABO considera que la noción de «función pública comunitaria» «debería reducirse a las tareas de dirección, de concepción, de control, de interpretación y de ejecución de las políticas de la Unión Europea, realizadas por empleados sometidos a un régimen estatutario, ya de forma permanente, ya, atendida la naturaleza de la encomienda, con carácter temporal, mientras que los trabajos materiales, de mero auxilio, bien pu-

¹⁹ Para una definición jurisprudencial del concepto «tareas de servicio público», *vid.* sentencia del Tribunal de Justicia *Van der Stijl y Cullington v. Comisión*, 28 febrero 1989 (341/85, 251,258,259,262,266/86 y 222,232/87), Rec. 1989, p. 511.

dieran regirse por un sistema distinto, más cercano a las instituciones del derecho laboral»²⁰.

2. CONTRATADOS

Aunque algunos autores²¹ han considerado innecesario el mantenimiento de un personal contractual en la Función Pública europea, lo cierto es que las necesidades intrínsecas de la Administración europea precisan de la presencia de estos agentes. Más aún, su papel y sus existencia se refuerzan desde el punto de vista constitucional y administrativo. Constitucionalmente, porque la presencia de ámbitos intergubernamentales en el sistema institucional potencia la permeabilidad de la estructura político-administrativa europea con los Estados miembros, facilitando el recurso a empleados temporales e incluso funcionarios nacionales en comisión de servicio. Y administrativamente, porque la descentralización administrativa vía entes personificados (Agencias europeas) permite regímenes singulares de naturaleza contractual.

2.1. Régimen Aplicable a los otros Agentes

El Régimen Aplicable a los otros Agentes (RAA) prevé ahora la existencia de cinco categorías de agentes contratados, cuya característica es, precisamente, su contractualidad que, en este contexto, viene a significar temporalidad en el empleo, no sólo porque la regla general sea la temporalidad de los contratos sino también porque, aún en el caso de los contratos de duración indeterminada, la Administración puede rescindir el contrato respetando el preaviso.

Dentro de las categorías tradicionales de «otros agentes», tenemos, en primer lugar, los *agentes temporales*, a los que la Administración recurre cuando precisa, de forma temporal, personal con unas cualificaciones y unos conocimientos específicos de los que una Función Pública generalista, como básicamente es la comunitaria, carece. La importancia de su papel

²⁰ Conclusiones del Abogado General RUIZ-JARABO de 11 de marzo de 2004, asunto *Chantal Hectors v. Parlamento Europeo*, nota 14.

²¹ FRANCHINI, C.: «La Funzione Pubblica comunitaria» en *Trattato di Diritto Administrativo Europeo* (Dir. M.P. Chiti y G. Greco), Giuffrè, Milán 1997, p. 221.

en el seno de la Función Pública Europea ha ido creciendo con el transcurso de los años, hasta el punto de aplicárseles, *mutatis mutandis*, el régimen jurídico propio de los funcionarios²². En segundo lugar, los *agentes auxiliares* (art. 78 RAA) son contratados para garantizar una sustitución momentánea o para asegurar la ejecución de tareas administrativas que presenten un carácter pasajero, que respondan a una necesidad urgente o que no estén definidas con nitidez; además, sus puestos de trabajo no vienen previstos en la plantilla del Presupuesto comunitario y son remunerados mediante créditos globalmente abiertos a tales efectos. En tercer lugar, los *agentes locales*, contratados por la Administración fuera de la Unión Europea y conforme al Derecho privado del país en cuestión, no obstante lo cual se pretende que los litigios entre la Administración y el agente no lleguen a la jurisdicción del país sino que se sometan a un arbitraje con arreglo a las condiciones establecidas en la cláusula compromisoria que deberán figurar en el contrato del agente local. Éstos realizan ahora dos tipos de tareas: como regla general, manuales o de servicios y, excepcionalmente y en interés del servicio, toda tarea diferente a las anteriores que no pueda asignarse a un funcionario o a otro tipo de agente. Finalmente, los *consejeros especiales* son expertos que, en virtud de su excepcional cualificación y no obstante su dedicación a otras actividades profesionales, son contratados para prestar colaboración y asesoramiento a alguna Institución.

En el panorama de las categorías de personal, el aspecto más destacado es la aparición estelar de una nueva figura de agente, el *agente contractual*, que en la intención de la Comisión estaría llamado a sustituir en el futuro a los actuales agentes auxiliares, de los que de hecho podría llegar a tomar el nombre²³, amén de recoger en su seno los empleos de gra-

²² El artículo 2 del Régimen Aplicable a los otros Agentes distingue cuatro tipos de agentes temporales: *a)* el agente temporal contratado para ocupar un puesto de trabajo temporal; *b)* el agente contratado para ocupar temporalmente un puesto de trabajo permanente; *c)* el agente contratado para ejercer funciones al servicio de una persona que desempeñe un mandato previsto en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, o de un Presidente electo de una Institución, o de un órgano de las Comunidades o de un grupo político del Parlamento Europeo o del Comité de las Regiones o de un grupo del Comité Económico y Social; *d)* el agente temporal contratado para ocupar, temporalmente, un puesto de trabajo permanente y retribuido con cargo a los créditos de investigación e inversión.

²³ *Consultation Document on Non-Permanent Human Resources*, Communication from Mr. Kinnoek in agreement with the President, SEC(2001) 295/4, Brussels, 28.02.2001, pp. 3-4.

do técnico que anteriormente desempeñaban los funcionarios de la extinta categoría D. La denominación no puede ser menos afortunada por aséptica, pues todos los agentes son precisamente eso, contractuales, en contraposición a los funcionarios, cuyo carácter es el estatutario. Sea como fuere, se prevén dos tipos de agente contractual.

El primer tipo lo denomina *agente contractual* (art. 3 bis RAA) y viene caracterizado por tres notas. En primer lugar, no están afectados a un puesto de trabajo de plantilla. En segundo lugar, se retribuyen con cargo a créditos globales del presupuesto de cada Institución;. Y en tercer lugar, se les contrata para ejercer funciones con dedicación parcial o plena en alguno de los siguientes destinos: en una Institución, para efectuar tareas manuales o de apoyo administrativo; en las agencias de la Unión Europea o en otros organismos situados en la Unión Europea instituidos, previo dictamen del Comité del Estatuto, mediante un acto jurídico específico, emanado de una o varias Instituciones, que autorice el recurso a este tipo de personal, como será el caso de las agencias ejecutivas²⁴ o de las oficinas de la Comisión²⁵; en las representaciones y las delegaciones de las Instituciones comunitarias; y en otros organismos situados fuera de la Unión Europea. Salvo en el caso de las Instituciones, la intención del Legislador es que el recurso a este tipo de agentes no supere nunca el 75 % de los efectivos totales de los citados órganos y organismos, de lo cual encarga a la Comisión, si bien muchos de los citados entes gozan de una autonomía administrativa tal que reduce el papel de aquella al de mero admonitor²⁶. Su contratación puede ser de duración determinada o inde-

²⁴ Vid. FUENTETAJA, J. A.: «Las agencias ejecutivas de la Comisión Europea» en *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, n. 6, 2004, pp. 123-159 y CRAIG, P.: «The constitutionalisation of Community administration» en *ELRev.*, v. 28, 2003(6), pp. 840-864.

²⁵ Vid. FUENTETAJA, J. A.: «El papel de las Oficinas Europeas en la estructura administrativa comunitaria» en *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 4 (www.iustel.com).

²⁶ Aunque el verdadero y eficaz control sobre este punto lo pueden ejercer tanto la Comisión como el Consejo y el Parlamento en el marco de procedimiento presupuestario de las Agencias. Pues por mucho que ahora el presupuesto de cada una de ellas lo apruebe formalmente su propio Consejo de Administración, la Comisión remitirá a la Autoridad presupuestaria europea el estado de previsiones redactado por la Agencia pero propondrá a aquella la cuantía de la subvención destinada al organismo comunitario y el personal que considere necesario para éste. Por otro lado, la autoridad presupuestaria será la competente para aprobar la plantilla de personal de la Agencia europea. Finalmente, el presupuesto definitivo y la plantilla de perso-

terminada, clasificándoseles en un grado de la estructura del grupo de funciones correspondiente, al tiempo que se les reconoce una especie de «mini-carrera» al aplicárseles las disposiciones del Estatuto de funcionarios relativas a la evaluación y a la promoción (art. 87 RAA).

La segunda clase es el *agente contractual de tareas auxiliares* (art. 3 *ter*), contratados por las Instituciones en puestos no previstos en plantilla por tiempo determinado (renovable, pero con una duración efectiva máxima de tres años) para ejercer funciones distintas a las del otro tipo de agentes contractuales y con el objeto de sustituir momentáneamente a funcionarios o agentes temporales del grupo de funciones de asistentes y, excepcionalmente, del grupo de funciones de administradores en puestos muy especializados. Se prevé, finalmente, una regulación propia para los agentes contractuales de tareas auxiliares que sean contratados por el Parlamento o la Comisión en nombre de las Instituciones y Agencias como intérpretes de conferencia (art. 90 RAA), los cuales estarán sujetos a disposiciones acordadas entre aquellas y los representantes de tales agentes y que comprenderán aspectos sobre reclutamiento, duración del contrato, retribuciones, reembolso de gastos, seguridad social y condiciones de trabajo²⁷.

2.2. Regímenes contractuales singulares

Al amparo de la creación de órganos y Agencias europeas con misiones administrativas especializadas, se han ido estableciendo regímenes contractuales singulares para dichos entes, donde el vínculo contractual se completa con un reglamento general en el que se especifican las condiciones

nal serán aprobados por el Consejo de Administración, pero no serán definitivos hasta que no se apruebe definitivamente el presupuesto general de la Unión Europea, en el que se fijará la cuantía de la subvención y la plantilla de personal, obligándose a la Agencia a proceder en su caso a los oportunos ajustes [art. 27 Reglamento (CE/Euratom) n.º 2343 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero marco de los organismos a que se refiere el artículo 185 del Reglamento (CE/Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO n.º L 357, de 31 de diciembre de 2002, p. 72)].

²⁷ Acuerdo de 28 de Julio de 1999 entre el Parlamento Europeo, la Comisión y el Tribunal de Justicia, en nombre de las Instituciones, por una parte, y las asociaciones representativas de la profesión, por otra.

de empleo: Banco Central Europeo²⁸; Banco Europeo de Inversiones²⁹; Centro de Satélites de la Unión Europea³⁰; Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea³¹; Europol³² y la Fundación para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo³³.

3. PERSONAL EXTERIOR

La vocación omnicomprendensiva de la dicotomía funcionarios-agentes entró, no obstante, en crisis en los años 80, cuando la Comisión, ante la falta de fondos presupuestarios con los que hacer frente a las nuevas competencias asumidas por las Comunidades a raíz del Acta Única Europea y del Tratado de Maastricht, procedió a camuflar contrataciones bajo créditos operativos.

Recordemos que el recurso a personal no funcionario ni agente contractual de Derecho Público comunitario fue justificado por el Tribunal de Justicia porque las tareas que realizaban concurrían al buen funcionamiento de la Institución, sin que las mismas constituyan, por otra parte, «funciones atribuidas por los Tratados a las Instituciones»³⁴. *Sensu contrario*, se pudo deducir de esta interpretación que para aquellas funciones que los Tratados encomiendan su realización a las Instituciones, éstas únicamente pueden servirse de funcionarios y agentes sometidos a la normativa del Estatuto y del Régimen Aplicable a los otros Agentes. Así, el Tribunal de

²⁸ *Conditions of Employment for Staff of the European Central Bank*, 1 July 2003.

²⁹ *Staff Regulations of the European Investment Bank*, 20 April 1960 (last revision 24 June 1998).

³⁰ Reglamento del personal del Centro de Satélites de la Unión Europea (DO n. L 39, de 9 de febrero de 2002, p. 44), adoptado por el Consejo, mediante procedimiento escrito, el 21 de diciembre de 2001, en aplicación del artículo 9(3) de la Acción común del Consejo no 555/PESC, de 20 de julio de 2001 (DO L 200 de 25.7.2001, página 5).

³¹ Reglamento del personal del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (DO n. L 39, de 9 de febrero de 2002, p. 18), adoptado por el Consejo, mediante procedimiento escrito, en virtud del artículo 8 de la Acción común n. 2001/554/ PESC del Consejo, de 20 de julio de 2001 (DO L 200 de 25.7.2001, p. 1).

³² Acto (1999/C 26/07) del Consejo, de 3 de diciembre de 1998, por el que se adopta el Estatuto del personal de Europol (DO C 26 de 30.1.1999, p. 23).

³³ Reglamento (CECA, CEE, Euratom) n.º 1860/76 del Consejo, de 29 de junio de 1976, por el que se establece el régimen aplicable al personal de la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo (DO n.º L 214 de 6 de agosto de 1976, p. 24-46)

³⁴ *Mulfinger e.a. v. Comisión*, 6 diciembre 1989 (C-249/87), *Rec.* 1989, p. 4127.

Justicia ha declarado que, pese a la discrecionalidad de que goza la Administración en la elección de los medios más apropiados para responder a sus necesidades de personal, aquella se encuentra obligada, en el caso de proveer un puesto de trabajo que implica el ejercicio de un poder de decisión, a limitarse a uno de los regímenes jurídicos previstos por el Estatuto o por el Régimen aplicable a los otros agentes, admitiendo únicamente excepciones por razones imperiosas derivadas, fundamentalmente, de la urgencia de proveer una vacante³⁵.

Bendecida así esta práctica por la jurisprudencia, surge una amalgama heterogénea de agentes, denominados comúnmente «personal exterior» y sometidos a una normativa heterogénea. La tipología del personal exterior puede establecerse según su régimen jurídico. Por un lado, aquellos que se encuentran sometidos a una reglamentación específica de la Comisión: expertos nacionales en comisión de servicio, corresponsales de prensa, científicos visitantes, intérpretes autónomos y los *stagiaires*. Y por otro, aquellos cuyas relaciones jurídicas se rigen por el Derecho privado (contratos de empresa, contratos de puesta a disposición del personal o contratos laborales), y entre los que cabe situar a asesores y encargados de estudios, al personal de sociedades prestatarias de servicios, a los interinos, al personal de recepción, a los autónomos (*free-lance*), y a médicos, asistentes sociales o profesores de idiomas.

Especial relevancia está cobrando en los últimos años la figura del *experto nacional en comisión de servicio*. Aunque esta figura ha sido introducida hace poco en la Secretaría General del Consejo³⁶ y en algunas Agencias europeas³⁷ (especialmente propicias son las que operan en ámbitos intergubernamentales³⁸, es en la Comisión³⁹ donde tiene

³⁵ *Van der Stijl e.a. v. Comisión*, 28 febrero 1989 (341/85, 251,258,259,262 y 266/86, 222 y 232/87), *Rec.* 1989, p. 511.

³⁶ Decisión (2003/479/CE) del Consejo, de 16 de junio de 2003, relativa al régimen aplicable a los expertos y militares nacionales destinados en comisión de servicio en la Secretaría General del Consejo y por la que se derogan las Decisiones de 25 de junio de 1997 y de 22 de marzo de 1999, la Decisión 2001/41/CE y la Decisión 2001/496/PESC (DO n. L 160, de 28 de junio de 2003, p. 72).

³⁷ *Régimen aplicable a los expertos nacionales destinados en comisión de servicio en la Agencia Europea de Seguridad Marítima*, Decisión del Consejo de Administración de 1 de abril de 2003.

³⁸ Un ejemplo reciente, art. 11.3.2 de la Acción Común (2004/551/PESC) del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa (DO n. L 245, de 17 de julio de 2004, p. 17).

³⁹ *Régimen aplicable a los expertos nacionales destinados en comisión de servicio en la Comisión*, Decisión [C(2002) 1559] de la Comisión, de 30 de abril de 2002 (modificada por la Decisión [C(2003) 406, de 31 de enero de 2003].

más tradición e importancia. Se trata de expertos nacionales destinados en comisión de servicio a la Administración europea por una Administración pública nacional, regional, local, internacional y, excepcionalmente, del sector privado. Su relevancia no se refleja en su número total sino en su concentración porcentual en el actual grupo de Administradores, especialmente en los grados superiores, como un medio más de asegurar una estrecha colaboración entre la Administración europea y las Administraciones nacionales, llamadas en primera instancia a ejecutar el Derecho europeo⁴⁰. Los afectados continúan siendo empleados por dichas Administraciones, las cuales sufragan, en principio, sus retribuciones. La comisión de servicio se hace efectiva mediante un intercambio de cartas entre el Director General de Personal y Administración de la Comisión y la Representación Permanente del Estado miembro en cuestión. La duración oscila entre un mínimo de seis meses y un máximo de dos años (pudiendo ser renovada sucesivamente con un tope de cuatro años). El régimen aplicable establece claramente que estos expertos nacionales deberán desempeñar sus funciones atendiendo exclusivamente a los intereses de la Comisión, insistiendo en que no aceptará de su empleador o de su Administración nacional instrucciones en el ejercicio de las mismas. En contrapartida a esta obligación de los expertos nacionales, la Administración de la Comisión deberá intentar evitar colocar a aquellos en situaciones que supongan un conflicto de intereses. No obstante lo cual, pende sobre ellos la duda de su lealtad estructural en la medida en que se encuentran al servicio de la Administración europea pese a seguir siendo funcionarios nacionales a cuyas Administraciones de origen están destinados a regresar⁴¹.

IV. NOVEDADES EN LA CARRERA DE LOS FUNCIONARIOS EUROPEOS

1. UNA NUEVA ESTRUCTURA INTERNA

Uno de los cambios más importantes es la estructura interna de lo que en la Función Pública comunitaria se denominan «carreras» y que hasta ahora recogía la organización interna a través de categorías, servicios,

⁴⁰ Es lo que se conoce como «administración indirecta».

⁴¹ TRONDAL, J.: «The 'Parallel Administration' of the European Commission. National Officials in European Clothes?» en *ARENA Working Papers WP 01/25* (<http://www.arena.uio.no>).

grados y puestos de trabajo⁴². Con la reforma, desaparecen las categorías, cuya rigidez se consideraba poco funcional y creaba demasiadas tensiones y desincentivos por lo limitado de los grados que agrupaba, y se crean, en su sustitución, los *grupos de funciones*. Los grupos de funciones agrupan los puestos de trabajo según la naturaleza y el nivel de responsabilidades y son la pieza clave de la estructura interna de la Función Pública comunitaria, pues los funcionarios pertenecientes a un mismo grupo de funciones estarán sujetos a condiciones idénticas de reclutamiento y desarrollo de la carrera. En principio, existen dos grupos de funciones: el *grupo de funciones de administradores* (AD) y el *grupo de funciones de asistentes* (AST). Sin embargo, durante el proceso legislativo el Parlamento ha conseguido introducir la posibilidad de crear para sus ujieres un grupo de funciones específico, comprensivo de cuatro grados y de un máximo global de noventa puestos.

El grupo de funciones de administradores comprenderá doce grados (del 5 al 16) correspondientes a funciones de dirección, de concepción y de estudio, así como a funciones lingüísticas o científicas. El elemento de los requisitos educativos divide el grupo en dos: para los grados 5 y 6, se exige bien estudios universitarios completos de una duración mínima de tres años y acreditados por un título, bien formación profesional equivalente si el interés del servicio lo justifica; por su parte, para los grados 7 a 16 se requerirá bien estudios universitarios completos de duración mínima de cuatro años y acreditados mediante título (aunque si la duración de los mismos fuera inferior a esos cuatro años, tal carencia se podrá suplir con una experiencia profesional de un mínimo de un año), bien una formación profesional equivalente a los cuatro años de estudios universitarios completos cuando lo justifique el interés del servicio.

Por su parte, el grupo de funciones de asistentes incluye once grados (del 1 al 11) correspondientes a funciones de ejecución, tareas técnicas y de oficina. Para ser nombrado funcionario en este grupo se requiere, como mínimo y de forma alternativa, contar con un título de educación secundaria acreditado por un título que dé acceso a estudios superiores, así como una experiencia profesional adecuada de tres años como mínimo, aunque si el interés del servicio lo justifica, bastará con una formación o experiencia profesional de nivel equivalente.

⁴² Vid., al respecto, Fuentetaja, J. A.: «Administración y Función Pública» en *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Colex, Madrid 2000, p. 239.

JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR

<i>Grupo de funciones de administradores (AD)</i>		
<i>Puesto de trabajo tipo</i>	<i>Grado</i>	<i>Funciones-Atribuciones («cargos»)</i>
<i>Director General</i>	AD 16	
<i>Director General/ Director</i>	AD 15	
<i>Administrador</i>	AD 14	Director/ Jefe de Unidad/ Consejero/ Experto lingüista/ Experto económico/ Experto jurista/ Experto médico/ Experto veterinario/ Experto científico/ Experto de investigación/ Experto financiero/ Experto auditor
<i>Administrador</i>	AD 13	
<i>Administrador</i>	AD 12	Jefe de Unidad / Traductor principal / Intérprete principal / Economista principal / Jurista principal / Médico-asesor principal / Inspector veterinario principal / Científico principal / Investigador principal / Auditor principal
<i>Administrador</i>	AD 11	
<i>Administrador</i>	AD 10	Jefe de Unidad / Traductor experimentado / Intérprete experimentado / Economista experimentado / Jurista experimentado / Médico-asesor experimentado/ Inspector veterinario experimentado / Científico experimentado ...
<i>Administrador</i>	AD 9	
<i>Administrador</i>	AD 8	Traductor / Intérprete / Economista / Jurista / Médico-asesor / Inspector veterinario / Científico ...
<i>Administrador</i>	AD 7	
<i>Administrador</i>	AD 6	Traductor novel / Intérprete novel / Economista novel / Jurista novel / Médico- asesor novel / Inspector veterinario novel / Científico novel...
<i>Administrador</i>	AD 5	

Se posibilita, con esta nueva estructura, una progresión más continua en el tiempo, evitando los compartimentos estancos y los cuellos de botella que suponían anteriormente las categorías. Su fusión, en cambio, obliga a recurrir a la agrupación de varios grados en un mismo puesto de trabajo. Por otra parte, para articular la progresión se jerarquiza el grupo mediante diferentes técnicas. Así, en el grupo de mayor relevancia —el de funciones de administradores—, la división básica la encontramos entre, por un lado, lo que el Estatuto llama ahora «altos funcionarios» (Directores generales o su equivalente de los grados AD 16 o AD 15 y Directores o su equivalente de los grados AD 15 o AD14), que pueden ser nombrados mediante libre designación y, por otro lado, el nivel que podríamos considerar profesional de los «administradores» (del AD 5 al AD 14), de provisión por oposición o promoción, fundamentalmente. Es en este puesto de trabajo tipo, el de los administradores, donde el Estatuto lleva a cabo una igualación formal en su denominación, para luego distinguir y jerarquizar atendiendo, primero, al grado personal y, segundo, a las funciones y atribuciones de los puestos de trabajo, las cuales serán determinadas por cada Institución aunque el Estatuto orienta con carácter previo. Como uno de los principios estructurales de la Función Pública comunitaria es la correspondencia entre el grado y el puesto de trabajo, el Estatuto no jerarquiza como antes los puestos de trabajo-tipo sino que

lo hace indirectamente a través del contenido funcional y atributivo de los puestos de trabajo que se asignan a los grados y que el Estatuto viene ahora a denominar, de forma un tanto confusa, «cargo». Así, en el grupo de funciones de administrador, un jurista estaría llamado a hacer la siguiente progresión: siendo siempre nominalmente un «administrador», el ascenso de grado lo hace por promoción, lo que, en virtud del principio de correspondencia entre grado y puesto de trabajo, supone una correlativa asignación de funciones y atribuciones de mayor responsabilidad, concretada en «cargos» más importantes: ingresando en la base del grupo de funciones (AD 5 o AD 6) con el cargo de «jurista novel», el siguiente cargo sería el de «jurista» a secas (AD 7 y AD 8), pasando posteriormente al cargo de «jurista experimentado» (AD 9 y AD 10), a continuación al de «jurista principal» (grados AD 11 y AD 12), culminando su escalada en el nivel profesional como «experto jurista» en los grados AD 13 y AD 14.

En conclusión, esta configuración posibilita que la carrera (en el sentido de avance vertical) se pueda llevar a cabo, prácticamente durante toda la vida, en el mismo puesto de trabajo tipo, plasmándose aquella en la progresión subjetiva del grado y en la objetiva del contenido funcional o atributivo del puesto de trabajo tipo (el cargo). Amén de la progresión económica que se deriva de la vinculación de las retribuciones al grado personal y a los escalones (que pasan de ocho a cinco) en que aquel se subdivide. Lo que este sistema sí potencia de forma intencionada es la movilidad horizontal, así como el carácter lineal de la progresión también para los asistentes, pues la reforma del Estatuto ha establecido un supuesto particular de promoción para los funcionarios del grupo de funciones AST que, a partir del grado 5, podrán ser nombrados en un puesto del grupo de funciones AD, si han superado un programa de formación específico —para el que previamente deben ser seleccionados—, mediante la realización de exámenes orales y escritos elaborados por la Oficina de Selección de personal (art. 45 *bis* Estatuto).

2. LOS «ALTOS CARGOS»

Una de las actuaciones más ambiciosas y polémicas de la reforma administrativa de la Comisión Prodi ha sido la relativa a los altos cargos, esto es, los Directores y los Directores Generales. Como reconociera con extraña crudeza la propia Comisión, «durante varias décadas, el procedi-

miento para el nombramiento de altos cargos en la Comisión fue el reflejo del proceso, bastante complejo, vigente a escala europea para la toma de decisiones. Los Estados miembros acabaron finalmente repartiéndose entre sí los cargos de dirección en la Comisión con arreglo a una suerte de sistema de cuotas, llegándose, incluso, al extremo de que algunos exigieran prácticamente determinados puestos por considerar que les pertenecían por derecho propio»⁴³.

Las reformas en este apartado han afectado a los altos cargos en su nombramiento, en su evaluación, promoción y movilidad. En lo que respecta al nombramiento, a partir de ahora todos los puestos de este nivel se publican, bien en el seno de la Administración europea (institucional o interinstitucional), bien en periódicos de gran difusión para favorecer las candidaturas externas. Tras un examen técnico llevado a cabo por la Dirección General de Personal y Administración, un ponente de igual grado al puesto a cubrir presenta una lista al *Comité consultivo de nombramientos* (presidido por el Secretario General e integrado por altos funcionarios). Finalmente, el nombramiento corre a cargo del Comisario responsable de la Dirección o de la Dirección General (en este último caso se requiere, además, el visto bueno del Presidente de la Comisión).

Destacar asimismo que se ha potenciado la movilidad de los altos cargos, en especial para evitar influencias nacionales sobre los responsables de las Direcciones Generales y de las Direcciones. De esta forma, se ha convertido en norma general que tras cinco o, excepcionalmente, siete años, los funcionarios ahora de grado AD15 y AD16 deben pasar a ocupar un puesto distinto.

3. LA OFICINA DE SELECCIÓN DE PERSONAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

A pesar de las críticas que recibe continuamente el procedimiento de ingreso en la Función Pública europea, las reformas en este ámbito se han limitado a aspectos puramente orgánicos, toda vez que el denostado lími-

⁴³ Comisión Europea, *Una Administración al servicio de 500 millones de europeos. Reformas de la política de personal en la Comisión Europea*, Bruselas 2002, p. 24. Vid, igualmente, con específicas referencias al equilibrio geográfico en este punto, la opinión de STEVENS, A. y STEVENS, H.: *Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union*, Palgrave, Basingstoke 2001, pp. 118-122.

te de edad de los 45 años fue abolido de hecho por la Comisión (tras una decisiva intervención del Defensor del Pueblo Europeo) y derogado de derecho por el Legislador al prohibir, con carácter general, toda discriminación también por razón de edad⁴⁴. En cualquier caso, como decíamos, la innovación en materia de «reclutamiento» se ha centrado en el órgano encargado de seleccionar a los candidatos, mediante la creación de la Oficina de Selección de personal de las Comunidades Europeas.

En 1992⁴⁵ se introdujo en el Estatuto de funcionarios la posibilidad de que dos o más Instituciones confíasen a una de ellas o a un *organismo interinstitucional* el ejercicio de los poderes conferidos a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos (es decir, las competencias sobre el personal al servicio de las Comunidades destinados en esa Institución) en lo relativo a selección de personal y a los regímenes de seguridad social y pensiones.

Sobre esta base, y aprovechando el contexto de la reforma administrativa, se ha creado la *Oficina de Selección de personal de las Comunida-*

⁴⁴ Artículo 1.1 *quinto* Estatuto.

⁴⁵ Reglamento (3947/92) del Consejo (DO n.º L 404, de 31 de diciembre de 1992, p. 1). La creación de un órgano común a las Instituciones que se encargara al menos de las tareas de selección y reclutamiento es una aspiración defendida por la doctrina desde los mismos orígenes de la Función Pública comunitaria. Así, LASALLE, C.: «Aspects de la fonction publique européenne» en *RGDIP*, 1965, pp. 689-692. En cambio, desde las Instituciones no se había apuntado tan lejos, contentándose con propugnar la organización de concursos interinstitucionales que coadyuvasen a la realización de «una política de personal coherente y planificada», la cual sólo sería posible «a nivel de la Administración comunitaria y no dividida, a nivel de cada una de las Instituciones»: *Question écrite 646/74 (JOCE n.º C 86 de 17 de abril de 1975, pp. 42-43)*. De hecho, la sugerencia realizada en 1953 por el miembro de la Asamblea Común de la CECA, M. DEBRE, en su pregunta a la Alta Autoridad en la que propugnaba la constitución, a imagen de lo que existe en determinados países, de una «comisión de dos o tres miembros independientes a la vez de la Alta Autoridad y de la Asamblea Común ... encargada del reclutamiento de los funcionarios» fue rechazada por la Alta Autoridad: *Question n.º 10 de M. Michel DEBRE de 23 de junio de 1953, y respuesta de la Alta Autoridad de 14 de julio de 1953, (JOCECA, n.º 11, 14 de julio de 1953, pp. 178-179)*. Por ello, concluía ROBLOT en 1978, que «si la autonomía interinstitucional es a veces objeto de críticas, nada hace presagiar una reforma que fuera en tal sentido, ni la Comisión, ni el Parlamento Europeo, ni los Comités de Personal, llamados a dar su parecer en el seno del Comité del Estatuto, no han propuesto, en el marco de una revisión del Reglamento del personal, modificar este artículo 2» (ROBLOT, D.: *Le recrutement des fonctionnaires des Communautés Européennes*, Paris, Thèse, 1979, p. 131).

des Europeas, mediante una Decisión⁴⁶ conjunta del Parlamento Europeo, del Consejo, de la Comisión, del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones y del Defensor del Pueblo. No obstante, no se excluye que dicha Oficina también realice las selecciones de personal de «un órgano, organismo o agencia creados por los Tratados o sobre la base de los mismos», a petición de dicho órgano, organismo o agencia (art. 2.2 Decisión). Esta Oficina entró en funcionamiento en el año 2003. Su organización y funcionamiento se desarrollan en una Decisión⁴⁷ conjunta adoptada por los Secretarios Generales o Secretarios de los órganos e Instituciones anteriormente citados. Se trata de un órgano administrativo interinstitucional, carente de personalidad jurídica, funcionalmente autónomo pero orgánicamente adscrito a la Comisión a efectos de la interposición de los recursos jurisdiccionales.

Para entender bien el papel de esta Oficina, es preciso recordar la distinción que se opera en la práctica —que no en los textos legales hasta esta Decisión— en el ámbito del ingreso del personal al servicio de las Comunidades Europea entre una fase de selección y otra ulterior de reclutamiento. «La selección es obra de un Tribunal del concurso, nombrado a tales efectos, que, desde una autonomía orgánica y funcional y sobre la base de los principios de mérito y capacidad, elabora una lista de candidatos que superan unas pruebas eliminatorias. El reclutamiento, en cambio, es llevado a cabo por la propia Administración, la cual, a la luz de las listas de aptitud o de reserva elaboradas previamente por el Tribunal del concurso, elige a las personas a las que nombrará funcionarios conforme a criterios de oportunidad (adecuación al puesto de trabajo, equilibrios geográficos, experiencia profesional, etc.)»⁴⁸.

⁴⁶ Decisión (2002/620/CE) del Parlamento Europeo, del Consejo, de la Comisión, del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones y del Defensor del Pueblo, por la que se crea la Oficina de Selección de personal de las Comunidades Europeas, de 25 de julio de 2002 (DO n.º L 197, de 26 de julio de 2002, p. 53).

⁴⁷ Decisión (2002/621/CE) de los Secretarios Generales del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, del Secretario del Tribunal de Justicia, de los Secretarios Generales del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones y del Representante del Defensor del Pueblo Europeo, relativa a la organización y el funcionamiento de la Oficina de selección de personal de las Comunidades Europeas, de 25 de julio de 2002 (DO n.º L 197, de 26 de julio de 2002, p. 56).

⁴⁸ FUENTETAJA, J. A.: *Administración y Función Pública ... op. Cit.*, p. 244.

Pues bien, la Oficina, como su propio nombre indica, es una oficina de «selección», por lo que su tarea es establecer las listas de reserva de las oposiciones generales, en función de las solicitudes procedentes de las Instituciones. Esto es, la realización de los concursos conforme a las disposiciones recogidas en el Estatuto. Se concretan, explícitamente, las siguientes tareas. En primer lugar, a petición de una Institución concreta, la Oficina organizará oposiciones generales con el fin de establecer las listas de reserva con vistas al nombramiento de funcionarios. En segundo lugar, la Oficina cooperará estrechamente con las Instituciones con el fin de evaluar las necesidades futuras en materia de contratación de personal y elaborar y ejecutar un programa de oposiciones que responda a las citadas necesidades a su debido tiempo. En tercer lugar, deberá elaborar métodos y técnicas de selección sobre la base de las mejores prácticas y de conformidad con los perfiles profesionales definidos para las distintas categorías de personal de las Instituciones. Y en cuarto y último lugar, la trascendente tarea de gestión y control de la utilización de las listas de reserva.

De todo ello se desprende que la Oficina sólo elabora las listas de aptitud o reserva; posteriormente, la autoridad competente de cada Institución, órgano u organismo, decidirá acerca del nombramiento de las personas seleccionadas. Es decir, la fase de reclutamiento sigue siendo competencia exclusiva de cada Institución. Además, la normativa de creación no sólo atribuye a la Oficina la competencia para realizar las selecciones sino que, además, lo hace de forma excluyente, de modo que «sólo en casos excepcionales y previo acuerdo de la Oficina, las Instituciones podrán organizar su propia oposición general destinada a cubrir necesidades específicas muy especializadas» (art. 2.1. Decisión). Por último, la Oficina sólo opera en el ámbito de las oposiciones generales destinadas a la selección de funcionarios. Respecto a las oposiciones internas⁴⁹ y la selección de otros agentes, la competencia continúa correspondiendo a las Instituciones, si bien la Oficina podrá prestar asistencia a las Instituciones y agencias⁵⁰.

⁴⁹ Según el apartado segundo del nuevo artículo 7 del Anexo III del Estatuto, una de las misiones de la Oficina será la de «proporcionar, a instancia de las distintas instituciones, apoyo técnico para los concursos internos por ellas organizados».

⁵⁰ Conforme a los nuevos apartados (3 y 4) del artículo 12 del RAA, la Oficina podrá asistir a cada Institución, cuando ésta así lo solicite, en la selección de personal temporal, debiendo aquella velar en tal caso por que en los procedimientos de selección organizados para el reclutamiento de agentes temporales rijan las mismas normas que en la selección de funcionarios.

En cuanto a la estructura interna de la Oficina, ésta contará con un Consejo de Administración y un Director. El *Consejo de Administración* estará integrado por un miembro designado por cada una de las Instituciones y tres representantes del personal nombrados de común acuerdo por los Comité de Personal de las Instituciones en calidad de observadores. Las decisiones en su seno se pueden adoptar bien por mayoría simple (con voto de calidad del Presidente, que es elegido por el propio Consejo), bien por mayoría cualificada, exigiéndose entonces 24 votos sobre la siguiente ponderación: Comisión, 18 votos; Parlamento, 7 votos; Consejo, 7 votos; Tribunal de Justicia, 3 votos; Tribunal de Cuentas, 2 votos; Comité Económico y Social, 2 votos; Comité de las Regiones, 2 votos; Defensor del Pueblo, 1 voto.

Entre las funciones más importantes del Consejo de Administración es preciso destacar la aprobación, por mayoría simple, de los principios de la política de selección que vaya a aplicar la Oficina a propuesta del Director de la Oficina. La reforma estatutaria ha recogido esta tarea y, conforme al artículo 7.1 del Anexo III, las Instituciones, órganos y organismos europeos, previa consulta al Comité del Estatuto, «encomendarán a la Oficina de Selección de personal de las Comunidades Europeas el cometido de adoptar las medidas necesarias para garantizar la aplicación de normas uniformes en los procedimientos de selección de funcionarios de las Comunidades». Aunque el Estatuto no dice nada, en tal tarea las Instituciones, órganos y organismos tendrán que establecer las bases sobre las que la Oficina actuará. En este sentido, es preciso traer a colación un proyecto frustrado de Acuerdo entre las Instituciones —cuya tramitación iba pareja con la de la creación de la Oficina de Selección— relativo, por un lado, a los principios comunes de una política de selección y contratación armonizada y, por otro, a los principios relativos a la utilización de las listas de reserva⁵¹. En lo que respecta al primer punto, se recogían previsiones sobre la planificación de las oposiciones, la política y procedimientos de selección (transparencia, requisitos en materia de competen-

⁵¹ *Proyecto de Acuerdo de los Secretarios Generales del Parlamento Europeo, del Consejo, de la Comisión, del Secretario del Tribunal de Justicia, de los Secretarios Generales del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones y del representante del Defensor del Pueblo relativo a los principios comunes de una política de selección y contratación armonizada y a los principios relativos a la utilización de las listas de reserva*, COM (2002) 126 final, Bruselas 6 de marzo de 2002.

cias lingüísticas), la profesionalización de los procedimientos de selección y la igualdad de oportunidades. Más polémicos eran los principios relativos a la utilización de las listas de reserva, concretados en las ya de por sí polémicas técnicas de elaboración y explotación de las listas de reserva⁵². Sea como fuere, ambos temas eran lo suficientemente sensibles como para que no se alcanzara un acuerdo, a pesar de la creación de la Oficina, aunque su operatividad y mandato estatutario obligarán a replantearse la cuestión a corto plazo.

Entre otras tareas del Consejo de Administración, es importante destacar la aprobación por unanimidad del programa de trabajo de la Oficina y, concretamente, la planificación y el calendario de las oposiciones que vayan a organizarse, así como el reparto de costes entre las Instituciones y órganos y las modalidades con arreglo a las cuales cada Institución pondrá a disposición de la Oficina un número adecuado de miembros del Tribunal, asesores y vigilantes. Finalmente, no es baladí el hecho de que apruebe, por mayoría simple, las condiciones en que la Oficina podrá dar su consentimiento a las Instituciones para que éstas organicen sus propias oposiciones generales. En lo que respecta al *Director* de la Oficina, éste será nombrado por la Comisión, previo dictamen favorable del Consejo de Administración emitido por mayoría simple.

La Oficina actúa de forma autónoma, de ahí que sea ella la competente para recibir y resolver las solicitudes y reclamaciones administrativas previstas en el Estatuto. Sin embargo, al carecer de personalidad jurídica, los recursos contenciosos ante los Tribunales comunitarios se interpondrán contra la Comisión, cosa que no va más allá de una mera adscripción orgánica a dicha Institución.

4. PROMOCIÓN Y CESE

No todas las reformas se han llevado a cabo a través de la modificación del Estatuto de funcionarios. Así, algunos principios y finalidades de aquella se han podido implantar directamente por las Instituciones (fundamentalmente la Comisión) en virtud de su potestad de organización y de gestión de sus empleados conforme a la anterior regulación. Tal ha sido,

⁵² Vid. FUENTETAJA, J. A.: «Las reformas de la Administración y de la Función Pública comunitarias» en *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, n. 3, 2002, pp. 176-177.

por ejemplo, el caso de uno de los principales elementos de la reforma: el nuevo sistema de evaluación y, en menor medida, de promoción del personal. No obstante la reforma ha introducido algunos elementos destacables en la promoción. Aunque ésta sigue configurada como una potestad discrecional⁵³ de la Administración a ejercer entre funcionarios con una antigüedad mínima en su grado de dos años y previo examen comparativo de los méritos de los candidatos, lo novedoso es lo relativo al citado examen comparativo. En efecto, el Estatuto ahora indica que la Administración deberá tomar en consideración, en particular, los informes (cosa ya prevista), las responsabilidades desempeñadas por los funcionarios (cosa no prevista) y la utilización de lenguas distintas de aquella alegada en el procedimiento de ingreso (cosa tampoco prevista), estableciendo, incluso, que antes de la primera promoción con posterioridad al reclutamiento, los funcionarios deberán demostrar su capacidad para trabajar en una tercera lengua oficial de las Comunidades (art. 45 Estatuto). Además, se exige la previsión en cada Institución y Agencia de procedimientos administrativos específicos de recurso que, no obstante, no sustituyen a la reclamación administrativa general que es requisito previo para acudir ante los Tribunales europeos.

Finalmente, en lo que respecta al capítulo relativo al cese en las funciones, se ha desechado la propuesta de crear un supuesto de «cese incentivado»⁵⁴, reformándose, en cambio, el caso de la separación por incompetencia profesional, cuya utilización se quiere potenciar, para lo cual se recoge una regulación exhaustiva —a desarrollar, no obstante, por cada Institución en lo que respecta a los procedimientos para detectar, gestionar y resolver los casos concretos— y se prevé la creación de una Comisión paritaria de incompetencia profesional (art. 51 Estatuto). La nueva regulación vuelve a recoger las esencias de un procedimiento «cuasi-disciplinario» (audiencia previa, asistencia de abogado, comunicación del expediente), tal y como confirmara la jurisprudencia en los escasos supuestos en que se aplicó la normativa anterior⁵⁵. La consecuencia de la apreciación positiva de la incompetencia profesional del funcionario puede desembocar en la separación del servicio, en la clasificación en un grado

⁵³ Vid. SAGGIO, A.: «Le système de promotion des fonctionnaires des Communautés Européennes: réflexions sur certaines orientations de la jurisprudence» en *Riv. Dir. Eur.*, 1992(3), p. 548.

⁵⁴ FUENTETAJA, J. A., *Las reformas de la Administración ... op. Cit.*, p. 177.

⁵⁵ *Vecchioli v. Comisión*, 21 octubre 1980 (101/79), *Rec.* 1980, p. 3069.

inferior o en un grupo de funciones inferior (bien con el mismo grado, bien con grado inferior). Se le reconoce, no obstante, una indemnización mensual en función de los años de servicio a la Administración europea (con un máximo de doce meses por más de veinte años de servicio).

V. DERECHOS Y OBLIGACIONES

1. INFLUENCIAS DERIVADAS DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

De forma explícita invoca la reforma en dos ocasiones la Carta de Derechos Fundamentales para justificar una serie de cambios. Al amparo del art. 41 de la Carta, relativo al derecho a una buena administración conforme al cual «toda persona tiene derecho a que las instituciones, organismos y agencias de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable», se ha regulado con mayor precisión el régimen de incompatibilidades de los funcionarios para evitar situaciones que puedan dar lugar a conflictos de intereses. Estas obligaciones pesan sobre el funcionario incluso una vez abandonado el servicio, pues el funcionario que se proponga ejercer una actividad profesional, retribuida o no, en los dos años siguientes al cese de sus funciones deberá notificarlo a la Administración europea, la cual, atendiendo al interés del servicio y en el supuesto de que dicha actividad guarde una relación con el trabajo realizado por el interesado durante los tres últimos años de servicio y pueda resultar incompatible con los intereses legítimos de la Administración, podrá bien prohibirle que ejerza tal actividad, bien subordinar su autorización a cuantas condiciones considere oportunas (art. 16 Estatuto).

La segunda influencia de la Carta es la mención expresa del «derecho a la libertad de expresión», no porque no se reconociese anteriormente a los funcionarios⁵⁶ sino por los múltiples problemas y críticas que su interpretación había suscitado para conciliarlo con la debida lealtad a la Administración⁵⁷ y la necesaria imparcialidad en el ejercicio de sus funciones en el momento de publicaciones que se refieran a la actividad de las Comunidades. La novedad se limita a la citada mención, pues el régi-

⁵⁶ Por ejemplo, *Connolly v. Comisión*, 6 marzo 2001 (C-274/99P), *Rec.* 2001, p. I-1611, *Comisión v. Cwik*, 13 diciembre 2001 (C-340/00P), *Rec.* 2001, p. I-268.

⁵⁷ *Vid.* KRONENBERG, V.: «Libertà di espressione e fedeltà all'istituzione» en *Quaderni Costituzionale*, 2001, (2):431-434 y HERNU, R.: «Le devoir de loyauté du fonctionnaire des Communautés européennes» en *RTDE*, v. 38, 2002(4), pp. 685-724.

men de previa autorización por parte de la Administración de tales publicaciones subsiste, si bien se establece con mayor rigor la denegación pues aquella deberá demostrar que la publicación puede perjudicar gravemente a los intereses legítimos de las Comunidades (art. 17 *bis* Estatuto).

2. INNOVACIONES EN LA POLÍTICA SOCIAL

La intención de mejorar la conciliación entre la vida familiar y profesional ha llevado a flexibilizar las condiciones laborales de los funcionarios europeos, de manera que se introduzcan, en especial, las siguientes posibilidades: trabajo a tiempo parcial, que se concederá automáticamente en determinados casos, como ocuparse de un hijo de menos de nueve años, o del cónyuge, de un ascendiente, de un descendiente o de un hermano gravemente enfermo o discapacitado o para adquirir una formación complementaria (art. 55 *bis*); régimen de empleo compartido (art. 55 *ter*) y regulación de excedencias voluntarias de mayor duración. Igualmente, se incluyen disposiciones sobre licencias por motivos familiares (en particular, licencia parental hasta los doce años).

La reforma ha incluido una polémica disposición inspirada en que «a los funcionarios que mantienen una relación no matrimonial reconocida como estable por un Estado miembro y que no pueden contraer matrimonio legalmente se les deben conceder las mismas ventajas que a las parejas casadas» (Considerando 8). En consecuencia, el nuevo artículo 1 quinto señala que «a efectos del presente Estatuto, las uniones no matrimoniales tendrán la misma consideración que el matrimonio», si bien sujeta esta equiparación a que la pareja estable registrada cumpla las siguientes condiciones: que la pareja presente un documento oficial reconocido como tal por un Estado miembro de la Unión Europea o por cualquier autoridad competente de un Estado miembro, en el que se dé constancia de su situación de pareja no casada; que ninguna de las personas que compongan la pareja esté casada o forme parte de otra pareja no casada; que no exista entre los miembros de la pareja ninguno de las siguientes relaciones de parentesco: padres e hijos; abuelos y nietos; hermanos; tíos y sobrinos, yernos o nueras; y, finalmente y con la mayor trascendencia, que la pareja no pueda contraer legalmente matrimonio en un Estado miembro (considerándose que una pareja puede contraer legalmente matrimonio únicamente cuando sus miembros reúnan todas las condiciones que imponga la legislación de un Estado miembro para autorizar el matrimonio de di-

cha pareja), con lo que se limita decisivamente el ámbito subjetivo de aplicación de esta equiparación pues si no hay ningún impedimento jurídico para contraer matrimonio, el Estatuto no lo equipara al matrimonio.

3. DERECHOS ECONÓMICOS

Aunque la reforma invoque la vinculación del rendimiento a las retribuciones, lo cierto es que éstas no incluyen ningún concepto salarial específico que prime en modo alguno la productividad. Ésta se tiene en cuenta indirectamente en la medida en que se valora a efectos de la promoción, lo que influye en el grado, mientras que la antigüedad determina el avance de escalón cada dos años. La nueva escala retributiva que establece la reforma supone que cada vez que se progresa en el seno de aquella en cualquiera de los grados se obtiene el mismo aumento porcentual de sueldo. Los escalones se pasan de ocho a cinco y la progresión, en el interior del grado, de todos los escalones posibles conlleva un incremento de sueldo base equivalente a un total del 13 %. Estos incrementos, si se observa, son decrecientes, de manera que del primero al segundo y de éste al tercero supone un aumento respectivo del 4,2 %, al pasar al cuarto un 2,8 % y, finalmente, un 1,4 % al pasar al quinto. Además, la promoción al grado superior desde el quinto escalón de un grado no supone ningún aumento de sueldo base.

<i>Nueva escala retributiva – Sueldo base (2004)</i>					
<i>Grados</i>	<i>Escalones</i>				
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
16	14822,86	15455,74	16094,79		
15	13100,93	13651,45	14225,11	14620,87	14822,86
14	11579,04	12065,60	12572,62	12922,41	13100,93
13	10233,93	10663,98	11112,09	11421,25	11579,04
12	9045,09	9425,17	9821,23	10094,47	10233,93
11	7994,35	8330,28	8680,33	8921,83	9045,09
10	7065,67	7362,57	7671,96	7885,41	7994,35
9	6244,87	6507,29	6780,73	6969,38	7065,67
8	5519,42	5751,35	5993,03	6159,77	6244,87
7	4878,24	5083,24	5296,84	5444,21	5519,42
6	4311,55	4492,73	4681,52	4811,77	4878,24
5	3810,69	3970,82	4137,68	4252,80	4311,55
4	3368,02	3509,54	3657,02	3758,76	3810,69
3	2976,76	3101,85	3232,19	3322,12	3368,02
2	2603,96	2741,52	2856,72	2936,20	2976,76
1	2325,33	2423,04	2524,86	2595,11	2630,96

Se renueva la técnica del «método» en cuanto mecanismo plurianual de adaptación objetivada de los sueldos, con un período de validez hasta el 31 de diciembre de 2012, e inspirado en el objetivo de «garantizar una evolución del poder adquisitivo de los funcionarios comunitarios paralela a la de los funcionarios nacionales al servicio de la administración central de los Estados miembros» (Considerando 22). Como contrapartida a esta garantía salarial, se aplicará por idéntico período una «exacción especial» que gravará —además del conocido como impuesto comunitario⁵⁸— las retribuciones pagadas por las Comunidades a sus funcionarios en activo y que contribuirá a la financiación de la política social europea sobre aquellos. Por otra parte hay que tener en cuenta el aumento en un punto porcentual de la contribución de los funcionarios a su régimen de pensiones, fijándose en el 9,25 de su sueldo bruto, lo que representa la tercera parte del importe actuarial necesario para dicho régimen, recayendo el resto en el presupuesto comunitario. Para mantener el equilibrio actuarial, el Consejo podrá bien aumentar aquel porcentaje, bien modificar la edad de jubilación (establecida en los 65 años, aunque se puede voluntariamente tanto anticipar entre los 55 y 63 como retrasar hasta los 67).

4. RESPUESTA A UNO DE LOS DESENCADENANTES DE LA REFORMA: NUEVO RÉGIMEN DE DENUNCIA DE IRREGULARIDADES Y REMOZAMIENTO DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Otra importante novedad tiene su origen en los escándalos de mala administración y corrupción que han sacudido en los últimos años a la Administración europea y que han planeado e incluso acompañado todo el proceso de reforma. Por ello, se han previsto procedimientos específicos para la denuncia de irregularidades en las órdenes recibidas, que implican una confirmación escrita de aquellas por las autoridades superiores (art. 21 *bis* Estatuto).

Especialmente sensible es la denuncia de actividades ilegales (en especial, fraude y corrupción) o de faltas graves (art. 22 *bis* Estatuto), en cuyo caso el funcionario podrá informar bien a su superior jerárquico, a su Director General, al Secretario General o directamente a la Oficina

⁵⁸ *Vid.*, al respecto, ROZAS VALDÉS, J. A. y FUENTETAJA, J. A.: «Naturaleza y régimen jurídico del Impuesto sobre Sueldos y Salarios de los Funcionarios de las Comunidades Europeas» en *Impuestos*, La Ley, núm. 14, julio 1995, pp. 90-105.

Europea de Lucha contra el Fraude, bien al Presidente de la Comisión, del Tribunal de Cuentas, del Consejo, del Parlamento Europeo o al Defensor del Pueblo. En ningún caso el funcionario que actúe de buena fe y de manera honesta y razonable podrá verse perjudicado en forma alguna, pero en el caso del segundo grupo de cargos será necesario además que el funcionario haya comunicado previamente esa misma información a la OLAF o a su Institución y haya dejado transcurrir el plazo fijado por aquella Oficina o por la Institución, atendiendo a la complejidad del caso, para tomar las medidas oportunas (art. 22 *ter* Estatuto).

Unido a lo anterior, se ha procedido a una serie de modificaciones del procedimiento disciplinario, muy criticado desde diferentes ámbitos, en especial el Comité de Expertos Independientes. En primer lugar, se regulan definitivamente las investigaciones administrativas previas a la apertura formal del procedimiento disciplinario, las cuales pueden ser llevadas a cabo bien por la OLAF, si entra dentro del ámbito de sus competencias, bien por la Institución (a estos efectos, la Comisión ha creado en el seno de su DG de Personal y Administración una Oficina de Investigación y Disciplina). En segundo lugar, el Consejo de disciplina se convierte en un órgano permanente en cada Institución, pero presidida por una persona ajena a aquella. Y en tercer lugar, destacar que se amplía la posible duración de la suspensión de empleo: hasta seis meses, e incluso más cuando el funcionario se encuentre incurso en un procedimiento penal por los mismos hechos y se halle detenido a raíz de dicho procedimiento (art. 24 Anexo IX Estatuto).

VI. EL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EUROPEA

La posibilidad abierta por el Tratado de Niza de crear órganos jurisdiccionales especializados a los que encomendar el conocimiento de determinados asuntos⁵⁹ afecta directamente a la Función Pública europea

⁵⁹ Vid. WEILER, J.: «La arquitectura judicial después de Niza» en *La encrucijada constitucional de la Unión Europea* (Dir. García de Enterría y Alonso García), Civitas, Madrid 2002, pp. 469-482; TIMMERMANS, Ch.: «The European Union's Judicial System» en *CMLRev*, 41, 2004, pp. 393-405; RUIZ-JARABO, D.: «La réforme de la Cour de justice opérée par le traité de Nice et sa mise en oeuvre future» en *RTDEur*, 37(4), oct-déc. 2001, pp. 705-725; ROLDÁN BARBERO, J.: «La reforma del poder judicial en la Comunidad Europea» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 9, 2001, pp. 77-116.

puesto que el contencioso originado por ésta será uno de los primeros en acogerse a esta previsión. Así lo evidenció la propia Conferencia Intergubernamental en la que se alumbraó dicho Tratado al instar, en la Declaración relativa al artículo 225 A del Tratado de la Comunidad Europea, al Tribunal de Justicia y a la Comisión a preparar, cuanto antes, un proyecto de decisión por la que se crearía una sala jurisdiccional competente para resolver en primera instancia sobre los litigios entre la Comunidad y sus agentes.

Los avatares sufridos por dicho Tratado en su fase de ratificación y la cierta sensación de precariedad originada por los trabajos de la Convención retrasaron las expectativas salidas de Niza, a pesar de lo cual, a finales de 2003, la Comisión presentó finalmente su propuesta para la creación del Tribunal de la Función Pública Europea⁶⁰. Conforme a esta propuesta y a semejanza de como se procedió en su momento con el Tribunal de Primera Instancia respecto al Tribunal de Justicia, se agregaría a aquel un Tribunal para resolver sobre el contencioso de la Función Pública europea. Obsérvese que se prescinde de la denominación «sala jurisdiccional» para optar por la de Tribunal, que ya entonces se manejaba pacíficamente en el seno de la Convención y que se ha plasmado definitivamente en el texto constitucional⁶¹.

En principio, se sopesa el número de seis jueces, aunque se discute la posibilidad de la conveniencia de que actúe como órgano unipersonal, pues la regla será inicialmente su actuación en salas de tres jueces. El nombramiento de los jueces es competencia del Consejo, aunque se estudia un procedimiento en el que intervenga un Comité específico que dictamine sobre candidaturas presentadas por interesados.

Destacar, igualmente, que la novedad no es puramente orgánica sino que también incluye especialidades procesales por la peculiaridad de este contencioso (por ejemplo, excepcionalidad de los escritos de réplica y dúplica o de la fase oral). Finalmente, contra las resoluciones del Tribunal de la Función Pública Europea⁶² que pongan fin al proceso o que re-

⁶⁰ *Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crea el Tribunal de la Función Pública Europea*, COM(2003) 705final, Bruselas 19 de noviembre de 2003.

⁶¹ SOBRINO HEREDIA, J. M.: «El sistema jurisdiccional en el proyecto de Tratado constitucional de la Unión Europea» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 16, 2003, pp. 1022-1025.

⁶² El Tribunal ha sido finalmente creado por Decisión (2004/752/CE,Euratom) del Consejo, de 2 de noviembre de 2004, por la que se crea el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea (DO n. L 333, de 9 de noviembre de 2004,

suelvan parcialmente la cuestión de fondo o pongan fin a un incidente procesal relativo a una excepción de incompetencia o de inadmisibilidad, podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal de Primera Instancia, con lo que se convierte a éste en colaborador⁶³ del Tribunal de Justicia a efectos de garantizar la coherencia y unidad del Derecho Europeo⁶⁴, en general, y del Derecho de la Función Pública, en particular, lo cual es especialmente importante y trascendente por la capacidad del contencioso de la Función Pública para suscitar cuestiones de principio (como derechos fundamentales, procedimiento administrativo, ejercicio de la discrecionalidad por la Administración europea) en virtud de la privilegiada e intensa posición de unos ciudadanos europeos —funcionarios y agentes— con relación al Poder Público europeo (Instituciones, órganos y organismos).

Sin perjuicio de la versión final de la regulación de este nuevo Tribunal, no se puede menos que juzgar favorablemente la creación del mismo pues viene, sin duda alguna, a dar una respuesta definitiva a la histórica problemática jurisdiccional planteada por un contencioso tan complejo y numeroso como el de la Función Pública europea. El lujo jurisdiccional que suponía atribuir al Tribunal de Justicia este contencioso no ha dejado de ser para él una onerosa carga funcional por lo farragoso de los procedimientos y por el creciente número anual de casos desde sus orígenes. A las soluciones extraestatutarias —si no ilegales— de atribuir este contencioso a Salas del propio Tribunal de Justicia sucedió la propia creación

pp. 7-11). No obstante, mediará un cierto período de tiempo hasta que se instituya y se nombren a sus definitivamente siete miembros, pues se tienen que aprobar las normas para la presentación de candidaturas y constituir el Comité de selección integrado por siete personalidades elegidas entre antiguos miembros del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia y juristas de reconocida competencia. Este Comité presentará una propuesta de candidatos que contenga al menos el doble del número de jueces que el Consejo debe designar.

⁶³ Según BACIGALUPO, la denominación con el Tratado de Niza para el Tribunal de Primera Instancia dejaba de ser muy acertado porque ya no se trata de un mero tribunal de instancia por asumir «competencias propias de un órgano de segundo grado, incluso de naturaleza casacional»: BACIGALUPO, M.: «Una nueva arquitectura judicial para la Unión Europea. La reforma del sistema jurisdiccional de la Unión Europea operada por el Tratado de Niza» en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 3, 2002, p. 235.

⁶⁴ ALONSO GARCÍA, R.: «Estudio preliminar» en *Tratado de Niza y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid 2001, p. LVI.

del Tribunal de Primera Instancia, hacia el que se derivó inmediatamente el conocimiento de los pleitos entre las Comunidades y sus empleados. Apenas diez años después el Tribunal de Primera Instancia también se reveló solución insuficiente. De ahí la conveniencia de crear un órgano especializado que se encargue de un contencioso que va en aumento (de 79 casos en 1998 se ha pasado a 123 en 2003) y que, con motivo de la ampliación, se incrementará a corto plazo considerablemente. Además, el hecho de que se trate de un órgano de naturaleza judicial, frente a propuestas que se barajaron en el seno de las Instituciones de un órgano interinstitucional de naturaleza administrativa siguiendo el modelo de otras organizaciones internacionales, no sólo es oportuno sino también necesario para garantizar el derecho de los funcionarios y agentes, en cuanto que ciudadanos europeos, a la tutela judicial efectiva, garantizado por la jurisprudencia y consagrado por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 47).

VII. CONCLUSIÓN

A la luz de todo lo expuesto puede vislumbrarse que estamos ante la más trascendente reforma de la Función Pública europea en sus más de cincuenta años de existencia. No obstante, los principios esenciales de la misma se han visto reafirmados, en especial la naturaleza estatutaria del vínculo y el equilibrio geográfico en su composición, amén de la independencia y profesionalidad que se exigen a una Administración de carácter supranacional. Los cambios estructurales llevados a cabo en la estructura interna de las carreras, el reclutamiento o la provisión de puestos de trabajo concurren a una mejora en la gestión del personal en aras de preservar el siempre inestable equilibrio entre el interés de la Administración europea y los derechos de los funcionarios y agentes. Desde este punto de vista, la reforma puede considerarse satisfactoria pues no sólo corrige rigideces y colma lagunas que fueron causa inmediata de aquella sino que también moderniza las técnicas, los procedimientos y las estructuras con vistas a mantener a la Función Pública europea como garante silente de la integración europea, especialmente ahora que se enfrenta a dos retos como son la profundización constitucional y la mayor ampliación de su historia.

REFORMING THE EUROPEAN CIVIL SERVICE

ABSTRACT: The reform of the European Civil Service constitutes one of the administrative reform actions launched by the Commission in 1999. Besides initiatives like the establishment of an interinstitutional Office for Personnel Selection or the future creation of a European Civil Service Tribunal, the Council Regulation 723/2004 of March 22 has carried out the most significant reform of the European Civil Service in its more than fifty years of existence. Nevertheless, the essential principles of the European Civil Service have been reaffirmed, especially the status nature of the relationship, the geographical balance in its composition, the independence and professionalism demanded of an Administration of supranational character. The structural changes carried out in the internal organization of the careers and the recruitment of posts mean an improvement in personnel management aimed at preserving the always unstable balance between the interest of the European Administration and the rights of the officials and agents. From this point of view, the reform can be considered satisfactory since it not only corrects inflexibilities and fills gaps that were an immediate cause of the reform but it also modernizes the instruments, the procedures and the structures aimed at supporting the European Civil Service as silent guarantor of the European integration, specially now that it faces two new challenges: the constitutional deepening and the largest enlargement of its history.

LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE EUROPÉENNE

RÉSUMÉ: La réforme de la Fonction Publique européenne constitue une des actions de la réforme administrative abordée par la Commission en 1999. En plus des initiatives comme l'établissement d'une Office interinstitutionnel pour la Sélection du Personnel ou la création future d'un Tribunal de la Fonction Publique européenne, le Règlement 723/2004 du Conseil, du 22 mars, a effectué la réforme la plus importante de la Fonction Publique européenne dans son plus de cinquante ans d'existence. Néanmoins, les principes essentiels de celle-là ont été réaffirmé, particulièrement la nature statutaire du lien, l'équilibre géographique dans sa composition, l'indépendance et du professionnalisme qui est exigé à une Administration de caractère supranational. Les changements structurels effectués dans l'organisation interne des carrières, le recrutement ou le pourvoi des postes cherchent une amélioration de la gestion du personnel dont le but est la préservation de l'équilibre toujours instable entre l'intérêt de l'Administration européenne et les droits des fonctionnaires et des agents. De ce point de vue, on peut considérer la réforme d'être satisfaisant depuis non seulement elle corrige des inflexibilités et remplit des vides qui étaient une raison immédiate de cela, mais aussi elle modernise les compétences, les procédures et les structures en vue au soutien de la Fonction Publique européenne comme la silencieuse garante de l'intégration européenne dans les coulisses des Institutions, particulièrement maintenant qu'il faut faire face aux deux nouveaux défis: l'approfondissement constitutionnel et l'élargissement le plus grande de son histoire.

