

LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Por D. LLOYD DE VILLAMOR MORGAN-EVANS
Licenciado en Derecho

Resumen

Con el presente artículo, se pretende acercar la actividad de unos 30.000 empleados, que realizan una labor fundamental para la plasmación de la integración europea. En este sentido, se realiza un estudio de diversos aspectos tales como: el sistema de función pública comunitario, la carrera de los funcionarios comunitarios y sus derechos y obligaciones. Aspectos que destacan por hallarse impregnados de unos elementos o principios fundamentales como la independencia, el equilibrio geográfico, la permanencia en el empleo, la carrera administrativa y la naturaleza estatutaria del vínculo de servicio, entre otros.

Abstract

This paper aims to approach the activities of about 30,000 employees carrying out a chief task in the integration of the EU. We hereby study different aspects such as the public service system, state positions and jobs as well as their duties and rights. These aspects are characterised by fundamental principles like independence, geographical equilibrium, job duration, administrative careers, statutory nature in services, and so forth.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA COMUNITARIO
 - 2.1. INDEPENDENCIA: NATURALEZA DE LAS COMUNIDADES Y FUNCIÓN PÚBLICA COMUNITARIA
 - 2.1.1. Naturaleza estatutaria del vínculo, permanencia en el empleo y sistema de carrera**
 - 2.1.2. Categoría de personal**
 - 2.2. EQUILIBRIO GEOGRÁFICO
 - 2.3. UNIDAD DE RÉGIMEN Y AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DE LAS INSTITUCIONES
- III. LA CARRERA DE LOS FUNCIONARIOS COMUNITARIOS
 - 3.1. EL INGRESO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA COMUNITARIA
 - 3.1.1. Condiciones generales de acceso**
 - 3.1.2. Medios de selección**
 - 3.1.3. Procedimientos de concurso**
 - 3.2. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y SITUACIONES ADMINISTRATIVAS
 - 3.3. AVANCE EN LA CARRERA Y CESE DEFINITIVO
- IV. DERECHOS Y OBLIGACIONES
- V. CONCLUSIÓN
- BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos más olvidados en el estudio de la integración europea es el concerniente a la Función Pública de las Comunidades Europeas, la cual está formada por funcionarios y agentes que a pesar de sus privilegios, carecen de una capacidad real de decisión.

Para algunos, dicho personal constituye una gran máquina burocrática al tratarse de 30.000 empleados. Otros, por su parte, al hacer referencia a los funcionarios europeos, argumentan el hecho erróneo de que no pagan impuestos, unido al comentario de su exagerado nivel de remuneraciones.

Finalmente, la Función Pública comunitaria se situó en el marco de la actualidad europea debido a las circunstancias que rodearon en 1999 la dimisión de la Comisión presidida por Jacques Santer. Consecuencia de todo ello, se ha hecho de la reforma de la Comisión y por extensión de la Función Pública comunitaria uno de sus objetivos prioritarios.

Así pues, es necesario realizar una presentación de esta desconocida Función Pública, que desempeña un papel fundamental a la sombra de los dirigentes políticos. También hay que reseñar las tendencias intergubernamentales que se van filtrando progresivamente en la construcción europea en detrimento de la originaria supranacionalidad, que también encuentran su reflejo en el ámbito de la Función Pública comunitaria, como es el caso del fortalecimiento de la cooperación entre las Administraciones nacionales y la Administración comunitaria, así como la presencia en esta última de funcionarios de los estados miembros que desempeñan su labor al servicio de las Instituciones y Órganos comunitarios.

II. EL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA COMUNITARIO

Suelen atribuirse tres grandes problemas que caracterizan de forma general el Derecho de funcionarios de las organizaciones internacionales, estos son:

- el problema del reparto geográfico,
- el problema de la doble lealtad,
- el problema de la independencia de los funcionarios respecto a sus países de origen.

El equilibrio geográfico y la independencia de los funcionarios y agentes diferencia la Función Pública comunitaria de los modelos nacionales, pero al mis-

mo tiempo la asemeja a las Funciones Públicas internacionales. Con éstas, a su vez, presenta caracteres que, tomados de las Funciones Públicas nacionales, erigen el sistema comunitario de empleo público como un sistema *sui géneris* en el seno de las organizaciones internacionales.

2.1. INDEPENDENCIA: NATURALEZA DE LAS COMUNIDADES Y FUNCIÓN PÚBLICA COMUNITARIA

Desde un primer momento, la estructura institucional llevada a cabo por los Tratados constitucionales de las Comunidades Europeas, necesitó el concurso de un personal a su servicio que asegurase el funcionamiento de la Administración comunitaria. No fue fácil, por otra parte, precisar el modelo de función pública que se quería configurar, pues la novedad integradora de la construcción europea alejaba a las Comunidades tanto de las clásicas organizaciones internacionales como de los modelos nacionales.

2.1.1. Naturaleza estatutaria del vínculo, permanencia en el empleo y sistema de carrera

Tradicionalmente, los sistemas de Función Pública se han adaptado a las organizaciones internacionales en función de que éstas se traten de organizaciones internacionales de armonización de comportamientos, de organizaciones de cooperación o de organizaciones de integración.

Las primeras adoptan un modelo abierto que privilegia el vínculo contractual, adaptando al intercambio constante que debe existir entre la Administración y el medio exterior, limitando la autoridad de la organización sobre su personal a través de la técnica de los derechos adquiridos. Las organizaciones de cooperación, por su parte, presentan un modelo mixto de empleo público, ya que existe un vínculo contractual (el salario, el grado) y unos elementos reglamentarios (estructura interna, retribuciones, disciplina, etc.) a la vez que se introduce un principio de estabilidad en el empleo.

Así pues, el principio fundamental que informa y vertebra la Función Pública de las Comunidades Europeas es el principio de independencia, que es una consecuencia directa de la 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 externa. Por este motivo, 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 su originalidad 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 estatutaria.

Este carácter estatutario se manifiesta fundamentalmente en la unilateralidad no sólo de la determinación del régimen jurídico (sin negociaciones personales o colectivas) sino también del acto a través del cual el funcionario se incorpora a la administración comunitaria (nombramiento y titularización).

La naturaleza estatutaria del vínculo tiene como consecuencia, de un lado, la estabilidad en el empleo, y de otro, el hacer posible la configuración de un auténtico sistema de carrera. En lo que respecta a la permanencia en el empleo es, en efecto, una característica derivada directamente de la naturaleza estatutaria de la relación de servicio y a la postre, es la contrapartida que los funcionarios adquieren por aceptar verse sometidos a un régimen en cuyo establecimiento no han podido participar. También se argumenta que la forma de la contractualidad ni es una alternativa, pues el Derecho de la Función Pública internacional no ha experimentado en este aspecto una evolución semejante a la de los empleos públicos nacionales, donde las contrataciones, fundamentalmente laborales, han adoptado en la práctica la nota de la permanencia de los regímenes estatutarios. La relación de servicio no se encuentra, pues, sometida a ningún término, ni explícito ni implícito. Asimismo, las causas de cese en las funciones se limitan a las típicamente estatutarias (renuncia, jubilación, revocación por falta disciplinaria o cese por incompetencia profesional), desconociendo, por ejemplo, el supuesto de la supresión del puesto de trabajo y reduciendo el cese en interés del servicio a aquellos casos en que la condición de funcionario se había adquirido mediante libre designación (Directores Generales y Directores).

2.1.2. Distintas categorías de personal

Afirmada la estabilidad, el funcionario se erige en la pieza clave de la Función Pública comunitaria. Es, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, el elemento más importante, ya que cuantitativamente hablando, más del 80% de los 30.000 empleados comunitarios son funcionarios y cualitativamente hablando, se considera que las funciones vinculadas con la representación, la negociación y el control (sobre todo 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 autonomía¹.

Ello no impide la presencia de supuestos excepcionales de vinculaciones contractuales, caracterizadas por la heterogeneidad y la contractualidad, que en este contexto significa precariedad en el empleo, no sólo porque la regla general sea

¹ Dentro de las tareas de servicio público habría que considerar también, en el ámbito de las categorías C y D, las tareas destinadas a velar por la confidencialidad de la información de la Institución y a asegurar una cobertura adecuada de las lenguas oficiales de la Comunidad. Para una definición jurisprudencial del concepto «tareas de servicio público», sentencia del T.J.C.E. de 28/2/89 caso *Van der Stijl y Cullinton/Comisión*.

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. Esta figura, la de la contractualidad, obedece a evidentes necesidades funcionales y estructurales a las que tiene que hacer frente toda Función Pública. La normativa los denominó «otros agentes» y previó como figuras típicas los agentes temporales, los agentes auxiliares, los agentes locales y los consejeros especiales. No obstante, en los años ochenta, cuando la Comisión Europea, 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 la contratación de agentes, comúnmente denominados «personal exterior», cuya definición precisó la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas en la S.T.J.E. *Mulfinger e. a. v. Comisión* del 6 de diciembre de 1989. De esta manera, 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 los asesores y encargados de estudios, a los interinos, al personal de recepción, a los autónomos, médicos, asistentes sociales o profesores de idiomas².

2.2. EQUILIBRIO GEOGRÁFICO

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 la estabilidad en el empleo y la carrera administrativa, la Administración comunitaria no puede renunciar a sus particulares elementos internacionales. Así, la Función Pública comunitaria, como toda función pública internacional, debe supeditar los principios de mérito y capacidad y de igualdad a la observancia de unas cuotas de representación de los nacionales de los diferentes Estados miembros, lo que en el Estatuto de la Función Pública comunitaria se denomina «equilibrio geográfico». Su contenido comprende unas cuotas de funcionarios y agentes para cada Estado miembro basadas en el principio de equivalencia.

La necesidad de respetar estos cupos tácitamente acordados produce tanto ventajas como desventajas para la Administración comunitaria. Las consecuencias dañinas sobre la organización y gestión del personal se manifiesta en el reclutamiento, no obstante, es precisamente el Estatuto de la Función Pública comu-

² Si su lugar de trabajo se sitúa en los edificios de la Institución, se les va a denominar intramuros, mientras que si se localiza fuera, se les conoce como extramuros. En 1992 constituían el 30% del personal de la Comisión (unas 5.800 personas), de las cuales el 9% eran extramuros. En 1997, se habían reducido a 3.955 personas, lo que supone el 20% de los recursos humanos de la Comisión.

nitaria el que obliga a llevar a cabo la selección y el reclutamiento sobre una «base geográfica lo más amplia posible» (art. 27). De ahí, que las propuestas de reforma de la Comisión destacaron la conveniencia de examinar diferentes posibilidades, como sería organizar el reclutamiento en todos los grados por idioma y fijar el número de candidatos de cada nacionalidad que serán tenidos en cuenta a resultados de la prueba de preselección y autorizadas a participar en las fases posteriores del procedimiento de reclutamiento, en las promociones y en la provisión de puestos (pues el equilibrio se observa en función de los grados, de las Direcciones Generales y hasta de las variedades) y en el régimen disciplinario (donde siempre se puede acusar al superior de querer discriminar la nacionalidad del subordinado, el cual acude al gabinete del Comisario de su nacionalidad, politizando de esta manera el asunto).

Sin embargo, señala Linde Paniagua que no se puede considerar el equilibrio geográfico como un mal necesario, como la negación misma de la supranacionalidad de las Comunidades. 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. Por tanto, la esencia del equilibrio geográfico se encuentra en que al servicio de un mismo interés comunitario, se encuentran tantas mentalidades, culturas, formas de acometer los problemas y de buscar soluciones como Estados miembros integra la construcción comunitaria, además de las ventajas que supone contar con funcionarios que conocen la cultura del lugar que plantea el problema concreto.

2.3. UNIDADES DE RÉGIMEN Y AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DE LAS INSTITUCIONES

El Derecho de la Función Pública comunitaria es una parte del Ordenamiento Jurídico comunitario que al localizar su base jurídica en el Derecho originario y su régimen sustantivo en un Reglamento Comunitario, se beneficia, de esta manera, de los caracteres generales de este ordenamiento jurídico, es decir, de los principios de primacía y de eficacia directa. De esta forma, el Derecho de la Función Pública comunitaria garantiza la autonomía del sistema, no por regular de principio a fin la vida del funcionario comunitario, sino también porque se impone a las disposiciones nacionales contrarias al mismo y porque otorga derechos a los ciudadanos comunitarios (normalmente los funcionarios y agentes), cuyas violaciones pueden ser impugnadas ante los órganos jurisdiccionales comunitarios, bien ante el Tribunal de Primera Instancia (cuando dicha violación provenga de la Administración comunitaria), bien ante los Jueces y Tribunales nacionales (cuando las violaciones las realicen los Estados miembros).

Este régimen jurídico es, en principio, único e idéntico para todas las Instituciones. Además, a través de una serie de elementos unificadores entre las instituciones, han reforzado la coherencia del sistema. Así, en primer lugar, el ámbito de cada Institución para desarrollar el Derecho secundario integrado por el

Estatuto ha sido limitado, bien mediante la previsión de una ejecución normativa que se reserva el Consejo o a la Comisión, bien mediante la imposición de un desarrollo común. En segundo lugar, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia ha supuesto una importante factor de unificación no sólo al proporcionar una interpretación de la norma de validez general, sino también al asegurar la integración del sistema a través de la configuración de los principios generales del Derecho Comunitario y de la Función Pública comunitaria. Y, por último, hay que destacar los mecanismos tendentes a la armonización de la gestión del personal, como el Colegio de Jefes de Administración de las Instituciones.

III. LA CARRERA DE LOS FUNCIONARIOS COMUNITARIOS

El funcionario comunitario, ingresa, desempeña su servicio activo avanzando en la escala jerárquica de la organización administrativa, cumpliendo sus obligaciones y gozando de unos derechos individuales y colectivos hasta que cesa en sus funciones. Es la naturaleza estatutaria del vínculo la que permite configurar un sistema de carrera, basado en las modalidades de ingreso y en el avance del funcionario en el seno de la organización administrativa. Por último, el Estatuto ha configurado un equilibrio de derechos y obligaciones recíprocos entre la Administración comunitaria y el personal a su servicio.

3.1. EL INGRESO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA COMUNITARIA

Las formas de ingreso se fundamentan en los principios de mérito y capacidad que, al entrar en relación con el principio de igualdad, determinan que el concurso, es decir la oposición en el caso de España, sea el medio por excelencia de acceder a la Función Pública comunitaria.

3.1.1. Condiciones generales de acceso

El Estado establece unas condiciones generales de acceso: ser nacional de uno de los Estados miembros, estar en pleno disfrute de sus derechos políticos, estar en situación regular respecto a las leyes de reclutamiento al servicio militar que les sean aplicables, garantías de moralidad (ausencia de condena judicial que inhabilite para cargo público), aptitudes físicas requeridas para el ejercicio de sus funciones y, finalmente, el conocimiento en profundidad de una de las lenguas de las Comunidades y un conocimiento satisfactorio de otra de ellas.

3.1.2. Medios de selección

Las formas de ingreso se fundamentan en los principios de mérito y capacidad que al entrar en relación con el principio de igualdad, determinan que el concurso (oposición) sea el medio por excelencia para acceder a la Función Pública comunitaria. El concurso puede ser de varias clases atendiendo a dife-

rentes parámetros. En función de los candidatos que pueden participar, el concurso puede ser interno (cuando limita sus participaciones a todas o a algunas de las categorías de personal que ya formen parte de la Administración comunitaria) o externo (general). En función de quien lo organice, puede ser institucional o interinstitucional. Y por razón de su objeto, puede ser, bien un concurso específico o general, o bien un concurso para la provisión de un puesto de trabajo o un concurso para la constitución de una lista de reservas. En lo que respecta a las modalidades de concurso, el Estatuto prevé el concurso de méritos, la oposición y el concurso-oposición.

Junto al concurso, el art. 29.2 del Estatuto autoriza a la Administración utilizar un procedimiento distinto, cuyo contenido en la práctica hace referencia a la libre designación. En cuanto que procedimiento subsidiario y excepcional, se puede recurrir al mismo en dos casos. Primero para nombrar funcionarios de grados A1 y A2, es decir, Directores Generales y Directores, los puestos más elevados de la jerarquía administrativa. Segundo, para puestos de trabajo que requieran una especial cualificación, para los cuales, bien la exigencia técnicas, la particularidad del empleo, hacen que sólo puedan aspirar a ellos un número restringido de personas altamente especializadas, con conocimiento y experiencia poco comunes y entre los que la Administración debe poder ejercer libremente su elección³.

3.1.3. Procedimiento de concurso

No obstante, el procedimiento de ingreso puede sorprender por el doble escalonamiento sucesivo –selección y reclutamiento– en el que se divide el concurso. 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 dichas 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, etcétera).

Este procedimiento, que desliga la superación de un concurso u oposición al derecho a verse convertido en funcionario, resulta difícil de asimilar, además que supone una vía abierta a la arbitrariedad por nacionalidades.

3.2. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

El sistema de provisión de puestos de trabajo engloba técnicas estatutarias, complementadas por técnicas creadas por la Administración en el ejercicio de su potestad de organización y sancionadas por la jurisprudencia. El Estatuto no

³ Conclusiones del Abogado General Deutheillet de Lamothe en los asuntos 44 y 45/70, caso Bode/Comisión.

instaura un sistema perfectamente cerrado y comprende, en principio, la promoción, el traslado, el concurso y la transferencia. El procedimiento se caracteriza, por su parte, por la prioridad de técnicas a utilizar y por la preferencia interna. Fuera de ese procedimiento se sitúan la interinidad y la comisión de servicio, figuras a las que la Administración puede recurrir para proveer un puesto concreto de forma temporal.

En lo que atañe a las técnicas extraestatutarias, además de la sustitución, la invención más importante es la reafectación, que permite a la Administración cambiar de destino a sus funcionarios recurriendo a un procedimiento más flexible que el previsto en el Estatuto para proveer las vacantes. La fundamentación de esta técnica radica en que en estos casos se considera que el funcionario es trasladado con su puesto de trabajo, por lo que no se produce ninguna vacante⁴. Sobre este instrumento se organiza impersonalmente la provisión de puestos cuya ocupación resulta complicada por implicar cambios de lugares geográficos de destino, por ejemplo, la afectación por rotación a las Delegaciones de la Comisión en terceros países⁵ o en las Oficinas de Representación de los Estados miembros⁶. Hacer mención, finalmente, a la puesta a disposición, que consiste en un acuerdo informal entre superiores jerárquicos para destinar por poco tiempo a un funcionario a otras funciones en una unidad administrativa diferente.

Las situaciones administrativas en las que puede estar un funcionario sin las mismas de un régimen estatutario. La situación normal es el servicio activo, en el que el funcionario ejerce las funciones correspondientes al puesto de trabajo al que se encuentra destinado. El Estatuto fija una semana laboral de 42 horas, permitiendo el régimen de media jornada. Las horas remuneradas ni podrán superar las 150 por cada período de seis meses, sin que en las categorías A y B se encuentren remuneradas. Por lo demás, los funcionarios disfrutan de una vacación anual de 30 días laborables y de una serie de licencias especiales (por matrimonio, mudanza, etcétera).

La comisión de servicio (art. 37-39) puede ser por interés del servicio y a petición propia. La comisión de servicio por interés del servicio se da cuando el funcionario haya sido designado para ocupar temporalmente un puesto de trabajo fuera de su Institución, cuando haya sido encargado de ejercer temporalmente funciones bajo la dependencia de una persona que cumpla un mandato o de un grupo político del Parlamento europeo o cuando es destinado temporalmente a un puesto retribuido con cargo a los créditos de investigación. Aquí el funcionario conserva su puesto de trabajo original, al que se incorpora al finalizar la comisión de servicio, pudiendo, asimismo, solicitar el fin de la comisión al término de cada período de seis meses. La comisión de servicio a petición

⁴ Sentencia de 16/1971, asunto 61/70, caso Vistosi/Comisión.

⁵ Sentencia del T.P.I. de 6/7/1993, asunto T-32/92, caso Rasmussen/Comisión.

⁶ Sentencia de 24/2/1981, asuntos 161 y 162/80, caso Carboognani y Coda Zabeta/Comisión.

propia será acordada por la Administración, la cual fijará también su duración. El funcionario sólo goza de reserva de puesto en los primeros seis meses.

La excedencia voluntaria (art. 40 del Estatuto) tendrá una duración máxima de un año, salvo en el caso del funcionario candidato a cargos públicos (tres meses) o del funcionario elegido para dichos cargos, en cuyo caso la excedencia tendrá una duración igual a la del mandato (art. 15 Estatuto). El período de excedencia ni será computado a efectos de subida de escalón y promoción de grado, a la vez que queda suspendida su afiliación al régimen de Seguridad Social estatutario y la cobertura de los riesgos correspondientes. La excedencia será concedida por la Administración a petición del interesado, a cuyo término el funcionario deberá incorporarse obligatoriamente a la primera vacante de un puesto de trabajo de su grado.

Por su parte, la excedencia forzosa (art. 41 Estatuto) se prevé para aquellos casos en que el funcionario resulte afectado por una reducción del número de puestos de trabajo de su Institución decidida por la autoridad presupuestaria. El funcionario percibirá una indemnización mensual equivalente, durante los tres primeros meses, a su último sueldo base, cantidad que va disminuyendo progresivamente hasta un mínimo del 60% de dicho sueldo, que percibirá hasta los sesenta años. En esta situación, el funcionario tendrá derecho preferente para reincorporarse a un puesto de su categoría o de su servicio, correspondiente a su grado, que resultare vacante o que fuera creado. También se prevé, por último, la excedencia por servicio militar (art. 42 Estatuto).

3.3. AVANCE EN LA CARRERA Y CESE DEFINITIVO

La estabilidad en el empleo permite articular una carrera para los funcionarios comunitarios. Prescindiendo del avance de escalón, que no supone más que un aumento retributivo cada dos años, el ascenso de grado tiene lugar a través de la técnica denominada por el Estatuto, promoción (art. 45 Estatuto). Esta se define como el nombramiento del funcionario para el grado inmediatamente superior de la categoría o del servicio a que pertenezca y consiste, en realidad, en una potestad discrecional atribuida a la Administración que decide las promociones mediante libre designación entre funcionarios con una antigüedad mínima en su grado y previo examen comparativo de los méritos de los candidatos y de los informes que les conciernan.

El hecho de que el Estatuto agrupe en ocasiones dos o tres grados en un mismo puesto de trabajo implica que el ascenso de grado ni suponga necesariamente el ascenso de puesto jerárquico (es lo que se denomina promoción «en el interior de la carrera», entendiendo el término carrera como la agrupación de grado en un mismo puesto de trabajo). En cualquier caso, la promoción va a presentar una naturaleza doble, pues no sólo supone la técnica de avance en la carrera sino que también constituye una técnica de provisión de puestos de trabajo, lo que conlleva añadir las formalidades de este sistema a las condicio-

nes y criterios que el Estatuto fija para realizar las promociones. Tales formalidades sin los méritos de los funcionarios y su antigüedad en el grado, elementos que la Administración debe ponderar en el marco de un examen comparativo⁷.

En lo que respecta al cese definitivo de la relación de servicio, las formas de finalización son las típicamente estatutarias: renuncia, separación de oficio por incumplir determinados obligaciones o requisitos estatutarios, cese por interés del servicio (que afecta a aquellos funcionarios de grado A1 o A2 nombrados mediante libre designación y cuya remoción, en contrapartida, puede tener lugar en interés del servicio en cualquier momento⁸, separación por incompetencia profesional, que será apreciada por la Administración⁹ y, por último, a través de la jubilación, que puede ser de oficio (a los 65 años) o a petición propia (a partir de los 60 años o entre los 50 y 60 si puede disfrutar de una pensión). Junto a estos medios estatutarios, también se puede encontrar con regímenes especiales establecidos por reglamentos específicos, como es el caso de las situaciones creadas a raíz de la adhesión de nuevos Estados miembros.

IV. DERECHOS Y OBLIGACIONES

El Estatuto de funcionarios prevé una serie de obligaciones que el funcionario deberá observar en el desempeño de sus funciones. Existe el principio de obligación de independencia que se concreta, en «no solicitar ni aceptar instrucciones de ningún Estado, fuerza política o grupo de presión y en desempeñar sus funciones y regir su conducta teniendo como única guía el interés de las Comunidades» (art. 11 Estatuto). Todo ello se plasma en consecuencias prácticas sobre su neutralidad política (si es candidato a un cargo público, deberá solicitar la excedencia voluntaria, si fuera elegido, la Administración decidirá si puede seguir en activo) o en el sistema de incompatibilidades. Estas incompatibilidades pueden hacer referencia a sus interés patrimoniales, a una eventual segunda actividad, a la necesidad de abstenerse del conocimiento de determinados asuntos, a una posible incompatibilidad una vez cesado en sus funciones o de la actividad que realiza su cónyuge.

En lo que respecta a los derechos de los funcionarios, aparte de algunos como el derecho a obtener la asistencia de las Comunidades, el derecho a la motivación de los actos lesivos o el derecho a la consulta y a la comunicación del expediente personal, el más importante, el derecho a la retribución. Esta se desglosa en tres conceptos retributivos: un sueldo base, unos complementos familiares y una serie de indemnizaciones compensatorias (por residencia fuera del país de origen, por actividades docentes) o de indemnización por razón de servicio (por gastos de instalación y reinstalación, gastos de viaje, etcétera).

⁷ La jurisprudencia ha admitido no sólo el criterio de la antigüedad (en el grado o en la categoría) sino también el de la edad del funcionario: sentencia de 18/12/1997, caso Delvaux/Comisión.

⁸ Sentencia de 30/6/1979, asunto 19/70, caso Almini/Comisión.

⁹ Sentencia de 21/10/1980, asunto 101/79, caso Vecchio/Comisión.

Un caso particular lo constituyen los privilegios e inmunidades de los que se benefician los funcionarios comunitarios frente a los Estados miembros. Así tenemos la inmunidad fiscal, en la que el personal al servicio de la Administración comunitaria se encuentra exenta de pagar los impuestos sobre las rentas nacionales por las retribuciones que percibe de las Comunidades; en contrapartida, se encuentran obligados a pagar un impuesto comunitario sobre dichas rentas.

V. CONCLUSIÓN

La independencia, el equilibrio geográfico, la naturaleza estatutaria del vínculo de servicio, la permanencia en el empleo, la carrera administrativa, son elementos que contribuyen a configurar un sistema de Función Pública original en relación con las Administraciones nacionales y con los secretariados administrativos de las organizaciones internacionales, tal como hemos podido comprobar en el desarrollo de nuestro trabajo.

Así el auge de los funcionarios nacionales en comisión de servicio, las exploraciones para reformar el Estatuto o los intentos repetidos de reducir el nivel retributivo de los funcionarios, son manifestaciones de las tentativas por modificar el sistema comunitario de Función Pública para hacerlo más impermeable a las injerencias de los Estados miembros, cada vez más celosos y conscientes de las competencias que han cedido a la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

- AMERASINGUE, G. F., *The Law of the International Civil Service*, vols. I y II, Oxford, 1994.
- FUENTETAJA, J. A., *Función Pública Comunitaria*, Madrid, 2000.
- LINDE PANIAGUA, E., *Organización del Estado y la Unión Europea*, Madrid, 2000.
- PARADA, R., *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 14.^a ed., Madrid, 2000.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la Función Pública*, 2.^a ed., Madrid, 1998.
- VANDERSANDEN, G., «Analyse de l'article 212 T.C.E.E.», en AA.VV., *Le droit de la C.E.E. Commentaire du Traité et des textes pris pour son application*, vol. 15, Bruxelles, 1987, págs. 19-119.
- «Le droit de grève des fonctionnaires communautaires», en *R.M.C.*, 1971, págs. 461-475.
- «Le recrutement des fonctionnaires et agents dans les Organisations internationales», en *J.D.I.*, 109, 1982, págs. 660-684.
- www.europa.eu.int