

El empleo público en la Administración Comunitaria

M^a Cruz DE LOS ARCOS VARGAS

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Directora del Curso de Derecho Comunitario de la Universidad de Sevilla.

Introducción

El sistema de empleo público comunitario es un reflejo de la peculiar estructura de la Comunidad entre una Organización Internacional y un sistema político. Ciertamente, la actual Comunidad Europea nació como una Organización Internacional a partir de los Tratados fundacionales firmados en París el 18 de abril de 1951 y en Roma el 25 de marzo de 1957. Como Organización Internacional, la Comunidad precisa de una Administración internacional que es gestionada por funcionarios internacionales. Es común destacar que una de las características propias de las Organizaciones internacionales, a diferencia de las tradicionales Conferencias diplomáticas, es gozar de un personal estable que trabaja al servicio exclusivo de la Organización para salvaguardar el interés general. Pero al propio tiempo, también es común destacar la incidencia de los Estados miembros de la Organización de los que son nacionales los funcionarios, que no están del todo ausentes de su nominación, su carrera o el cumplimiento de sus funciones.

En el caso comunitario, esta tensión propia de las Organizaciones Internacionales tiende a desdibujarse al tener en cuenta las características propias de las Organizaciones de integración. Éstas disponen de una serie de competencias que les han conferido los Estados para que las ejerza la propia Organización, dejando en parte ellos de gestionar tales materias. En estos casos, el carácter de sistema político en la Comunidad se acentúa al tiempo que disminuye la influencia de los Estados miembros al respecto.

En consecuencia, la Comunidad si necesita una Administración independiente y organizada en tanto que Organización Internacional, aún la precisa más en tanto que sistema político, y esta doble característica es al que marca el empleo público comunitario.

Aunque a partir del Tratado firmado en Maastricht de 7 de febrero de 1992 la Comunidad queda inserta en una estructura más amplia denomi-

nada Unión Europea, cabe considerar que el personal continúa siendo comunitario. Esta distinción deriva de la estructura propia de la Unión Europea fundada en tres pilares: el comunitario, la Política Exterior y de Seguridad Común (art.J) y la Cooperación en materias de justicia y asuntos de interior (art.K). Si bien los tres pilares juntos forman la nueva estructura, los dos últimos, novedades del Tratado de la Unión Europea, no consisten más que en una cooperación entre los Estados miembros de la Unión y por tanto carecen de un personal propio, siendo auxiliados en estas tareas por el personal de la Comunidad. A todo ello cabe añadir que la Unión Europea no tiene una clara atribución de personalidad jurídica, como sí sucede con la Comunidad, como por ejemplo en el artículo 210 del Tratado CE.

Por tanto, y centrándonos en el empleo público comunitario, cabe observar que éste sigue un sistema de los denominados cerrados, muy inspirado en el sistema francés. No obstante. Es un sistema de base estatutaria, cuya relación se establece a partir de la superación de concursos, que genera una titularidad permanente de un empleo, derechos reservados al cuerpo a que se pertenece y derecho a la promoción o ascenso. Su relación no es contractual sino estatutaria y los posibles conflictos entre los funcionarios y la Administración comunitaria se resuelven por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

No obstante, el empleo público comunitario no es un sistema cerrado puro sino que contempla también personal ligado mediante contratos temporales regidos por Derecho Comunitario (agentes) y contratados de Derecho local para tareas materiales.

De este modo, el personal de la Comunidad se divide en dos grandes grupos según su relación administrativa distinguiéndose los funcionarios propiamente dichos de los otros agentes de la Comunidad. Si bien hay que observar que la gran mayoría se rigen por una relación funcionarial, estando autorizado un número de agentes temporales no superior al 4% de los permanentes y sólo por razones de especialidad y urgencia que obliguen a reforzar un determinado servicio.

Cada institución goza de su propio personal, y aunque todos se rigen por un Estatuto común, cada institución recluta y gestiona de forma autónoma a su personal. La mayor parte del personal de la Comunidad (casi el 60%) depende de la Comisión, que estructurada en 23 Direcciones Generales, es la cabeza de la Administración comunitaria.

El número total del personal ha aumentado en los últimos veinte años como consecuencia del aumento de competencias de la Comunidad, así como del número de Estados miembros. No obstante, la Comunidad, muy preocupada con las críticas respecto a su burocratización se ha mantenido en los límites precisos para ser eficaz y aunque actualmente el personal a su servicio son unas 30.000 personas, este número no es más que la mitad de los funcionarios del Ayuntamiento de París y un reducido tanto por ciento en relación con el personal de algunas grandes multinacionales.

La regulación del sistema de empleo público comunitario encuentra su base jurídica está en los artículos 212 del Tratado CE y 24 del Tratado de fusión de los ejecutivos, como derecho «constitucional». En desarrollo de esta norma, el derecho derivado contempla el Reglamento 31 (CEE) de 18 de diciembre de 1961 (E.E. Vol. 01, p.19 y sgs.), que sirve de base para la unificación del Estatuto de los funcionarios a partir del Reglamento 259/68, de 29 de febrero de 1968 (E.E. Vol. 01, p.129 y sgs.).

Este Reglamento es un texto vivo que va conociendo modificaciones mediante Reglamentos publicados en el Diario Oficial (DOCE) que van incorporando nuevas características al sistema, o ajustándolo a la evolución al día. Así por ejemplo, todos los años el Estatuto se modifica mediante un Reglamento que contiene la determinación de las remuneraciones para el año siguiente, de acuerdo con las previsiones presupuestarias. Valga como ejemplo el Reglamento 2963/95 de 18 de diciembre de 1995, publicado en el DOCE nºL310 de 22 de diciembre.

Además todo el tema del personal ha dado lugar a una abundante jurisprudencia, interpretación auténtica que contribuye a colmar las posibles lagunas del Estatuto y a perfilar sus principios inspiradores. Este contencioso desde 1988 es competencia del Tribunal de Primera Instancia, cuya competencia se define en la Decisión 88/591, modificada por la Decisión 93/350.

Los funcionarios comunitarios

De acuerdo con el art. 1 del Estatuto son funcionarios aquellas personas que hayan sido nombradas para un puesto de trabajo permanente de una de las instituciones, mediante acto escrito de la autoridad facultada para proceder al nombramiento. Dicha autoridad es determinada por cada institución.

Ciertamente no se trata de una definición muy explícita de las características propias del sistema funcionarial comunitario, pero sí que aporta algunos datos importantes como el carácter de permanencia en el nombramiento para el empleo, así como el carácter del sistema como relativamente cerrado, sometándose el personal a una serie de reglas particulares recogidas en el Estatuto. Dicho sistema asegura la existencia de un personal estable y de calidad, así como convencidos de su tarea.

El acceso a la cualidad de funcionario se realiza efectivamente a través del acto del nombramiento que formaliza la relación, pero no se accede a un empleo en particular sino a todo un sistema de carrera. Como tal está estructurado en cuerpos y grados, que permite el ascenso con ciertos límites.

1) *Cuerpos y grados*: Se regulan en el artículo 5 del Estatuto que establece cuatro cuerpos según la naturaleza de las funciones a desempeñar, quedando cada uno de ellos dividido en grados según el nivel de las funciones. De este modo, los cuerpos son:

-A, para los que se exige un nivel de estudios universitario, que se ocupa de la elaboración de las políticas, preparación de informes y de actos jurídicos, y de la aplicación de la legislación comunitaria. El cuerpo de funcionarios A se divide en 8 grados, accediendo normalmente por los grados 8 ó 7 (salvo concurso para puestos en los que además del nivel de estudios y superar el concurso, se exige una experiencia previa en determinados sectores) y pudiendo progresar hasta el grado 3. Los grados A1 y A2 corresponden a la noción alemana de «funcionario político», española de «libre designación» o francesa de «empleos a discreción del gobierno». Estos últimos suelen ser los colaboradores directos de los comisarios y para ellos rige con más vigencia el reparto proporcional por nacionalidades.

Dentro del Cuerpo A existe el grupo especial de los LA que son los intérpretes y traductores, situándose del grado 8 al 3.

-B, para los que se exige un nivel de estudios de enseñanza secundaria, recogen y analizan las informaciones necesarias para elaborar las políticas sea para supervisar, sea para hacer respetar la legislación. Este cuerpo se divide en 5 grados.

-C, que precisan un nivel de enseñanza media, realizan trabajos de archivo y secretaría, y al igual que el cuerpo B se divide en 5 grados.

-D, que requieren un nivel de enseñanza primaria completada con conocimientos técnicos, realizan funciones manuales y de servicio. Dicho cuerpo se divide en cuatro grados.

En los cuerpos B, C y D los funcionarios pueden hacer carrera hasta los primeros grados a diferencia del cuerpo A, cuya carrera normalmente finaliza en A4.

Todos los grados se dividen a su vez en escalones en los que cabe el ascenso. La promoción se realiza cada dos años automáticamente. Dicha promoción, fundamento de la carrera funcionarial, se realiza a partir de un informe periódico sobre la capacidad, el rendimiento y la conducta de cada funcionario (regulado en los art. 43 a 46 del Estatuto). Este informe se efectúa por el Director después de consultar con los adjuntos y los representantes del personal y en él se tienen en cuenta criterios de competencia, antigüedad en el servicio, el grado y la edad. El informe periódico sirve sobre todo para el ascenso automático de escalon e incluso puede utilizarse como base para la promoción por libre designación al siguiente grado, pero en ningún caso puede utilizarse para cambiar de servicio o de cuerpo, lo que siempre requerirá la superación de un concurso (art. 45 Estatuto).

2) *Forma de selección y reclutamiento del personal de la Comunidad*: El reclutamiento es el procedimiento que permite el acceso a la función pública comunitaria y tiene como objetivo asegurar a la institución la elección de las personas de más altas cualidades de competencia y de integridad, reclutadas sobre las base geográfica lo más amplia posible entre los nacionales de los Estados miembros, conforme al artículo 27 del Estatuto. Queda prohibida toda discriminación por razón de raza, creencia o sexo, así como la reserva a nacionales de un Estado miembro determinado. No obstante, por exigencias de determinados puestos, la Administración puede reconocer la experiencia adquirida en un determinado sistema nacional, los conocimientos lingüísticos específicos o una formación académica o experiencia profesional determinada.

Se realiza mediante concurso general o concurso externo, que se convoca sólo después de intentar cubrir la vacante mediante la promoción, el concurso interno o la transferencia de funcionarios de otras instituciones (preferencia comunitaria recogida en el artículo 29 del Estatuto). Para organizar un concurso, la Administración tiene un amplio poder discrecional aunque respetando la imparcialidad, la objetividad y la igualdad de los candidatos. Las modalidades de concurso se regulan en el anexo III del Esta-

tuto, aunque pueden utilizarse procedimientos diferentes para los funcionarios de A1 y A2.

Parte siempre de la existencia de una vacante que, si no puede proveerse por medios internos, la autoridad competente para el nombramiento convoca curso general mediante anuncio en el Diario Oficial de las CCEE con las especificaciones requeridas. Puede desarrollarse sobre pruebas o sobre títulos y pruebas. Tras la presentación de candidaturas, el tribunal establece la lista de candidatos admisibles a las pruebas conforme a las exigencias requeridas en el anuncio del concurso. Pasadas las pruebas, el tribunal, tras deliberación secreta realiza la apreciación comparada de los méritos de los diferentes candidatos y establece las «lista de aptitud», motivada sumariamente. Esta motivación permite al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea verificar el carácter objetivo y no discriminatorio de la decisión. Esta lista se transmite a la Autoridad competente para el nombramiento, que tiene derecho a no respetar el orden exacto del concurso por el interés del servicio. Esta práctica puede introducir un cierto favoritismo en el procedimiento y reduce de manera considerable e injustificada la función del tribunal. En la práctica, se establece un delicado equilibrio entre la regla de selección según la más amplia base geográfica y el principio de que ningún puesto puede estar reservado a nacionales de un Estado miembro determinado. De este modo, con motivo de cada nueva adhesión y para impedir desequilibrios, se publica un Reglamento con medidas temporales para la contratación de nuevos funcionarios y el cese de otros.

El artículo 28 del Estatuto de los funcionarios contempla los requisitos para el nombramiento de funcionarios que se pueden concretar en seis: a) ser nacional de un Estado miembro (salvo excepción acordada), b) estar en situación regular respecto a las leyes de reclutamiento militar, c) ofrecer garantías de moralidad, d) haber superado el concurso, e) demostrar aptitud física, y f) poseer conocimiento satisfactorio de una lengua oficial y en profundidad de otra.

Cumpliendo todas estas exigencias y antes de ser nombrados definitivamente todos los funcionarios deben efectuar un periodo de prueba de nueve o seis meses (según el cuerpo), tras el que se realiza un informe sobre sus aptitudes y facilidad de adaptación para trabajar en un medio multicultural y fuera de su país. Después de este informe favorable se procede definitivamente al nombramiento del funcionario, entablándose la relación.

Los grados A1 y A2, por sus cualificaciones especiales, admiten un

modo de provisión diferente del concurso con amplio poder discrecional de la Autoridad competente para el nombramiento, pero severamente controlada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. Para estos casos, la Comisión ha precisado la noción de «experiencia profesional» y diplomas a tener en cuenta (Ej. decisión de 6 de junio de 1973 y de 1 de septiembre de 1983).

3) *Situaciones de los funcionarios*: El funcionario una vez nombrado puede encontrarse en diversas situaciones a lo largo de su carrera, situaciones definidas por el Estatuto:

***Posición de actividad**: Es la normal y consiste en el ejercicio de las funciones que corresponden al empleo al que está afectado o desempeña en interinidad por el plazo máximo de un año (art.36). Durante la situación de servicio activo el funcionario debe estar a disposición de su institución en todo momento, aunque la duración normal de la jornada de trabajo no podrá exceder de 45 horas por semana. Así mismo, durante el servicio activo tienen derecho a 24 días laborables de vacaciones al año y a licencias de distinta duración por embarazo, enfermedad, accidente, matrimonio, mudanza, nacimiento de un hijo y enfermedad o nacimiento de un familiar.

***Comisión de servicios** (art.37 a 39), para el funcionario que temporalmente ocupa un empleo fuera de su institución. Puede decidirse en interés del servicio (con reserva de puesto) o a petición del interesado (obligado a reintegrarse en la primera vacante de su categoría y grado). Durante el periodo de comisión de servicios el funcionario sigue gozando de todos sus derechos respecto a reserva de puesto, ascenso y candidatura de promoción.

***Excedencia voluntaria** (art.40). Es excepcional, siendo los motivos apreciables discrecionalmente por la autoridad competente para el nombramiento. La duración máxima es de un año renovable dos veces. Durante este tiempo el funcionario no percibe remuneración ni se computa a efectos de subida de escalón ni promoción de grado, lo mismo que no tiene reserva de puesto. Al término de la excedencia el funcionario debe incorporarse a la primera vacante de un puesto de su categoría o servicio, y si rehusa sólo conserva una segunda oportunidad. Si después de solicitar el funcionario su reingreso, la Administración tarda en asignarle destino estando vacante, debe considerarse el reingreso con efecto retroactivo.

***Excedencia forzosa o situación de disponibilidad** (art.41), es la posición del funcionario afectado por una medida de reducción de empleo

decidida en el procedimiento presupuestario. Cesa en sus funciones y en la percepción de remuneración, pero en cinco años tiene prioridad para ser reintegrado. Durante este tiempo se beneficia de una indemnización mensual decreciente en función de sus años de trabajo. Se regula en el Anexo IV del Estatuto.

***Excedencia por servicio militar** (art.42), durante este tiempo no percibe remuneración, pero le computa el tiempo a efectos de promoción y jubilación.

***Afectados por rotación en las delegaciones y en las oficinas de la Comunidad en países terceros:** Las autoridades comunitarias pueden afectar al personal funcionario a estos destinos de acuerdo con el principio de movilidad de la función pública comunitaria. Los inconvenientes personales y familiares que puede suponer son compensados con ciertas ventajas y prerrogativas. La duración normal de estos periodos es de 3 años, que puede renovarse un máximo de tres veces. Este sistema de rotación se aplica a funcionarios A,B y C. En las mismas condiciones se actúa con los funcionarios afectados a las oficinas de prensa e información. Desde 1982, la Comisión ha realizado varios informes para intentar mejorar este sistema.

***Intercambio de funcionarios entre la Comisión y las funciones públicas nacionales y de Organizaciones Internacionales:** Estos programas de intercambio se practican desde 1976 con Administraciones nacionales y desde 1982 con Organizaciones Internacionales. Consiste en una puesta a disposición recíproca y temporal para favorecer las relaciones entre las instituciones y contribuir al perfeccionamiento personal de los funcionarios interesados. La Administración de origen se sigue encargando de su remuneración y seguridad social, pero la Comisión le da una indemnización de residencia igual a la que se paga a un funcionario de A4 a A8. La duración del intercambio puede ser entre tres meses y dos años, siendo más frecuente la presencia de funcionarios nacionales en las instituciones comunitarias que al contrario.

4) *Régimen Retributivo y sistema impositivo.*: Las retribuciones de los funcionarios se componen del sueldo base, los complementos y las indemnizaciones (art.62 a 85 del Estatuto). Las cuantías de todos estos conceptos se revisan anualmente por el Consejo, teniendo en cuenta el aumento del nivel de vida, los sueldos públicos en las Administraciones de los Estados miembros y las necesidades de reclutamiento de personal, pero

tiene libertad para escoger los medios más adecuados para baremar (la evolución de los sueldos de funcionarios nacionales, índices macroeconómicos o situación económica y social).. Dicha modificación se recoge en un Reglamento y se publica en el Diario Oficial en diciembre para el año siguiente.

***El sueldo:** es diferente según el grado y escalón, como se establece en el Anexo VII del Estatuto, y como los otros conceptos se expresa en francos belgas (con un límite de cambio), aunque se liquida en la moneda del país donde el funcionario ejerce sus funciones. Las cantidades se publican en unas tablas conforme al art.66 del Estatuto. Existen unos coeficientes correctores geográficos (art.64) para nivelar el nivel de vida de allí donde efectivamente se desarrolla la actividad, y unos correctores fijados por el Consejo para adaptarse a las variaciones sensibles del coste de la vida.

De este sueldo se detrae el impuesto comunitario (régimen establecido en el Regl.260/68), con deducciones por hijo a su cargo y un 10% forfaterio. Se retiene mensualmente en origen. Considerando las dificultades particulares de la situación económica y social el Regl.3821/81 instauró un impuesto especial (impuesto de crisis) que afecta a las remuneraciones, pensiones e indemnizaciones a los funcionarios y agentes que se aplica durante 10 años (es un 12,7%), siendo renovado al 5,83% sobre el sueldo base para diez años más por el Reglamento 3831/91, de 19 de diciembre de 1991 (DOCE nºL361 de 31 de diciembre de 1991). Ambos impuestos se anotan como ingreso en el presupuesto general de la Comunidad.

***Los complementos familiares** son prestaciones de carácter social ligadas a la existencia de personas a su cargo (art.67). Se pagan al funcionario o a la persona a la que se confía por decisión judicial la custodia de los hijos. El complemento de alojamiento para el funcionario cabeza de familia, casado o con hijos a su cargo, supone 5% del sueldo. El complemento de hijo a su cargo supone una cantidad fija (unos 8.000 FB.) por hijo hasta 18 años o hasta 26 si sigue estudiando, a lo que se añade el complemento de escolaridad que también es una cantidad fija (unos 7.000 FB) por hijo escolarizado hasta 26 años, y se dobla si vive a más de 50 Km. de una escuela europea).

***Las indemnizaciones** se regulan en los anexos VII y VIII con la finalidad de compensar ciertas cargas e inconvenientes en el desarrollo de la carrera. Quizás la más original es la indemnización de «expatriación» (16% del sueldo y subsidios familiares) para los funcionarios que ejercen la

actividad en un Estado miembro que no sea en el que residía (independientemente de su nacionalidad). Junto a esta indemnización también existe unas indemnizaciones porcentuales por perfeccionamiento profesional y por actividades docentes, y otras calculadas en cantidades fijas por nacimiento de hijo o fallecimiento.

Además existen los reembolsos de gastos ocasionados (art.71) por instalación al iniciar sus funciones y reinstalación al cesar sus funciones, de viaje también al inicio y fin de funciones, de mudanza, dietas de misión y ayudas financieras para la construcción, compra o transformación de su vivienda.

*-Régimen de Seguridad Social:*El sistema regulado en los artículos 72 y sgs. del Estatuto es enteramente comunitario y protege contra riesgos de accidente (se le reembolsa del 80% al 100% de lo pagado), riesgo de accidente y enfermedad profesional (todos los gastos y en caso de muerte o invalidez una subvención porcentual del sueldo).

-Régimen de pensiones (art.77 a 84): Se cargan al presupuesto general de la Comunidad, aunque existe una contribución propia del 6% del sueldo base del funcionario. Fundamentalmente son la pensión de jubilación (desde 60 años aunque la edad de jubilación es de 65 y puede suponer hasta el 70% de la retribución media de los tres últimos años si se tienen 33 años de servicio), pensión de invalidez y pensión de viudedad u orfandad (60% de la pensión de jubilación o invalidez que hubiera correspondido al funcionario). Todas estas pensiones se incrementan con asignaciones por hijo a su cargo.

5) *Derechos de los funcionarios:* Son los que les otorga el estatuto para proteger, en ciertas circunstancias, su situación individual y permitirles hacer valer sus intereses y reivindicaciones mediante agrupaciones colectivas. Pueden clasificarse según sean derechos individuales o colectivos.

***Derechos individuales:**

-Deber de asistencia de las Comunidades a sus funcionarios (art.24) que reviste tres aspectos: contra amenazas, injurias, difamaciones o atentados contra su persona, familia o bienes; respuesta solidaria por el daño sufrido por el funcionario si no ha podido obtener reparación; y facilitar el perfeccionamiento profesional. La Administración debe jugar un papel de defensa activa del funcionario, adoptando todas las medidas necesarias, conforme al principio de justicia y a las exigencias de una buena administración.

-Toda decisión individual tomada en aplicación del estatuto debe ser comunicada por escrito al funcionario interesado por escrito y además estas decisiones si son lesivas (faissant grief) deben ser motivadas para permitir el control del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. La violación de la regla de la motivación entraña la nulidad de la decisión y compromete la responsabilidad de la Comunidad.

-Derecho a consultar el expediente individual, que parece natural dentro del derecho a la defensa, no se da en todas las Organizaciones Internacionales (Ej. En OTAN el dossier individual es confidencial). El art. 26 establece que para cada funcionario se abre un solo expediente donde se consignan los datos relativos a su situación administrativa y su competencia y comportamiento. Todas las hojas deben estar registradas y numeradas sin discontinuidad. Ningún dato podrá oponerse a un funcionario sin comunicación previa al mismo. No se hará mención a opiniones políticas, filosóficas o religiosas y los terceros no tendrán acceso al mismo (salvo el TJCE en caso de recurso).

-Cada funcionario que puede en cualquier momento pedir a la Administración el esclarecimiento de su situación o pedir un posicionamiento. Suele plantearse cuando se abre un procedimiento contencioso.

-Derecho a la reparación de un perjuicio sufrido a causa de faltas o negligencias administrativas.

***Derechos colectivos:**

-Derecho a participar en la gestión interna de las Comunidades mediante el comité de personal que existe en cada institución, que vela por que las modificaciones del Estatuto no puedan afectar a los derechos adquiridos de los funcionarios, si bien ésta es una noción que debe ser interpretada restrictivamente por la inseguridad jurídica que genera. El Tribunal de Justicia suele interpretarlo con el principio de no violar la «confianza legítima». Sus miembros se eligen por escrutinio secreto para un periodo de dos años.

-Derecho a asociarse y sindicarse (art. 24bis introducido en el Estatuto en 1972). A pesar de que el sistema de función pública comunitario es un sistema estatutario en que la relación no es negociada ni negociable, con esta modificación se abre un campo al acuerdo como auténticos convenios colectivos de Derecho público. Resulta curioso que el año en que se reforma el Estatuto para incluir esta modificación coincide con la adhesión a la

Comunidad de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, por lo que puede deducirse una influencia del sistema funcional anglosajón en la Administración comunitaria.

Actualmente existen seis sindicatos de los que destacan dos organizaciones sindicales y una profesional, reconocidas por acuerdos internos con las instituciones y ejercen su actividad principalmente en la definición, aplicación y evaluación de la política de personal. No obstante, la sindicación no supera el 30% de los funcionarios.

-Derecho a la huelga que surge como consecuencia del reconocimiento de las asociaciones sindicales y profesionales. Lo que se reconoce es la legitimidad de «los ceses concertados de trabajo» en las estrictas condiciones establecidas en los acuerdos entre las asociaciones sindicales y profesionales y las instituciones (la lista de empleos para asegurar las funciones -servicios mínimos debe adoptarse de común acuerdo). El derecho a la huelga carece de reglamentación propia.

6) *Privilegios e inmunidades*: Los funcionarios y los Agentes se benefician de una serie de derechos en atención a su función que se regulan como privilegios e inmunidades. Éstos son conferidos únicamente en interés de la Comunidad, sin que los dispensen de cumplir sus obligaciones privadas ni de observar las leyes y reglamentos de policía en vigor. Se regulan en los artículos 12 a 16 del Tratado de 8 de abril de 1965 (Tratado de fusión de los ejecutivos) al hilo de los Privilegios e Inmunidades de las Comunidades Europeas, contemplando no sólo los de las Comunidades en cuanto Organización, sino también los de los miembros del Parlamento, los de los representantes de los Estados miembros que participan en los trabajos de las instituciones y los de los funcionarios y agentes de las Comunidades. Fundamentalmente son:

***Privilegios:**

-Laissez-Passer: títulos válidos de circulación por las autoridades de los Estados miembros, acordados por las instituciones para funcionarios de A1 a A4 y agentes temporales del mismo nivel. Se otorgan en interés del servicio. Modelo único establecido por Regl. Consejo 3288/80, de 4 de diciembre de 1980.

-Exenciones de las disposiciones nacionales relativas a inmigración y a las formalidades de registro para extranjeros. Para los funcionarios, los agentes y las familiares a su cargo.

-Se les otorgan las facilidades reconocidas a funcionarios de Organizaciones Internacionales en materia de regulaciones monetarias o de cambio, como un régimen de cuentas extranjeras convertibles instauradas en algunos establecimientos bancarios, aunque Bélgica y Luxemburgo han limitado al 25% las transferencias por las Comunidades con posibilidades de ser convertibles.

-Franquicias de importación y reexportación de su mobiliario, efectos personales y automóvil de uso personal, al inicio y cese de sus funciones.

***Inmunidades:**

-Inmunidad de jurisdicción por sus actos y pronunciamientos realizados en calidad oficial. Los tribunales nacionales deben declararse incompetentes en favor del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. Es una inmunidad restringida a su calidad oficial. Esta inmunidad acordada en función de la independencia de la Comunidad puede levantarse en circunstancias particulares.

-Inmunidad fiscal: están exentos de impuestos nacionales por el salario y emolumentos que reciben de la Comunidad. Para asegurar el mismo tratamiento fiscal a estas remuneraciones sin distinción de nacionalidad se establece un impuesto comunitario sobre los ingresos profesionales que se retiene en origen.

7) *Obligaciones de los funcionarios*: En los artículos 11 y sgs. del Estatuto se recogen las obligaciones que tienen los funcionarios en el cumplimiento de sus funciones guiadas por el principio general de desempeño de sus funciones con la única guía del interés de las Comunidades. Ello implica una serie de limitaciones para preservar su independencia así como lograr un correcto ejercicio de su trabajo. Fundamentalmente las obligaciones de los funcionarios pueden clasificarse, siguiendo la doctrina mayoritaria, respecto a su comportamiento y a sus actividades

***Relativas al comportamiento:**

-Independencia: Sólo debe actuar en interés comunitario y no puede solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno, autoridad, organización o persona exterior a su institución. Ni siquiera puede aceptar distinciones honoríficas, favores, regalos o remuneraciones sin autorización de la autoridad facultada para el nombramiento (art. 11). Igualmente, si pretende ejercer alguna actividad fuera de la Comunidad, debe solicitar una autorización.

La exigencia de independencia del funcionario afecta incluso a su entorno familiar, puesto que si su cónyuge ejerce una actividad incompatible, la autoridad facultada para el nombramiento podrá trasladar al funcionario a otro servicio.

-Neutralidad:art.12 debe abstenerse de todo acto o expresión pública de opiniones que atente a la dignidad de su función. No se priva de la libertad de expresión, pero se le exige una prueba de prudencia.

-Honestidad y delicadeza, incluso hasta tres años después de terminar sus funciones

-Observar la mayor discreción en todo lo que se refiera a hechos e informaciones de los que hubiese tenido conocimiento en el ejercicio de su función (art.17). A menudo esta obligación de discreción ha sido mal interpretada y se utiliza para considerar secretas cosas que realmente no lo son y se ignora que la función de la Administración es informar.

Como consecuencia de este deber de discreción el artículo 18 establece la necesidad de autorización para que un funcionario revele en un procedimiento judicial informaciones sobre asuntos que ha conocido por razón de sus funciones, con excepción de los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

-Asistencia, obediencia y lealtad (art.21,3º). Es consecuencia del principio de jerarquía, pero debe expresar sus opiniones, por escrito, al superior jerárquico.

***Relativas a sus actividades:**

-Secreto profesional, pero éste no afecta al comportamiento general, sino a ciertas actividades específicas controladas por la autoridad competente para el nombramiento. El funcionario debe respetar el carácter confidencial de ciertas informaciones, no pudiendo publicar textos relativos a la actividad de las Comunidades, ni participar en su calidad oficial en conferencias científicas, sin el control de la autoridad facultada para el nombramiento.

-Debe establecer su residencia a una distancia que no dañe el ejercicio de sus funciones (art.20).

-El funcionario es responsable frente a sus superiores, que ante eventuales incumplimientos de sus obligaciones, podrán sancionarlo. El Estatuto en su art.21,2 establece límites a la responsabilidad personal del funcionario de-

jando abierta una vía de recurso para la apreciación de la autoridad competente y estableciendo ciertas garantías procedimentales.

-Para participar como candidato a funciones públicas electivas, el funcionario debe solicitar un permiso de máximo 3 meses, y una vez elegido puede ser autorizado a permanecer en posición de actividad o por el contrario solicitar un permiso por interés personal mientras dure el mandato.

-El funcionario debe declarar todas sus actividades lucrativas externas y éstas podrán ser declaradas compatibles por la Autoridad competente para el nombramiento (art.13)

-Por último, conforme al art.85, el funcionario tiene obligación de devolver todas las cantidades indebidamente percibidas de la Comunidad.

8) *Régimen disciplinario*: EL incumplimiento de estas obligaciones genera una responsabilidad disciplinaria del funcionario, que se exige a través del procedimiento regulado en los artículos 86 a 89 del Estatuto, así como más detallado en el anexo IX: el funcionario recibe un informe de la autoridad competente para el nombramiento, puede consultar su dossier personal y todo el expediente, puede presentar sus observaciones ante el consejo de disciplina, que finalmente emite un dictamen motivado para que la autoridad competente para el nombramiento adopte la sanción propuesta. La sanción disciplinaria, que puede ir desde el apercibimiento por escrito a la separación del servicio o la pérdida del derecho a pensión, es anotada en su expediente personal. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea puede controlar, por recurso del interesado, la legalidad de la sanción como de cualquier acto lesivo. El Tribunal de Justicia examina si la sanción es proporcionada a los hechos constatados, si éstos son imputables al interesado, si el procedimiento no ha tenido violación de formalidades sustanciales (sobre todo del derecho a la defensa) y si la autoridad disciplinaria ha cometido desviación de poder.

En todo este procedimiento juega el principio non bis in idem, pero una falta puede generar responsabilidad disciplinaria y penal.

9) *Modos de terminación definitiva de las funciones*: Es el tema en el que mayor diferencia se manifiesta entre los distintos tipos de personal de la Comunidad, es decir, entre agentes contractuales y funcionarios.

Los modos de terminación definitiva de funciones se pueden clasificar

según que estén regulados en el Estatuto o en normas (Reglamentos) de medidas especiales.

Los previstos en el estatuto se regulan en los artículos 47 a 54 y entre ellos se distinguen: la dimisión o renuncia (art.48) mediante escrito en que conste su voluntad y que debe ser aceptada por la autoridad competente para el nombramiento; la dimisión de oficio (art.49) si se ve privado de derechos civiles, su cónyuge ejerce actividad incompatible o estando de excedencia voluntaria o disponibilidad rechaza dos veces el reingreso; jubilación en interés del servicio (art.50) sobre todo para A1 y A2 donde la autoridad competente para el nombramiento goza de gran discrecionalidad pero el funcionario percibe una indemnización; la separación del servicio por incompetencia profesional (art.51) como medida disciplinaria y tras un procedimiento del que luego me ocuparé; y la jubilación (art.52 y 53) a los 65 años o por invalidez permanente y total.

Los fundados en medidas especiales (como por ejemplo los Reglamentos 2530/72 y 1543/73 o más recientemente en los Reglamentos 2688/95 y 2689/95, de 17 de noviembre, sobre medidas especiales de cese definitivo de sus funciones de funcionarios y agentes temporales de las CCEE con motivo de la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia (DOCE nºL280, de 23 de noviembre de 1995), fundados en la necesidad de racionalizar el servicio mediante la reducción del número de empleos o por la necesidad de asegurar la «base geográfica más amplia posible». Para tal fin se elabora una lista de funcionarios afectados en cada grado, teniéndose en cuenta su competencia, rendimiento, conducta en el servicio, situación familiar, antigüedad y edad. También cabe que los funcionarios voluntariamente inscribirse en esta lista, motivados quizás por la indemnización que reciben (es la denominada coloquialmente «patada dorada»). Sólo se puede aplicar a los casos recogidos en los Reglamentos y para lo estrictamente necesario.

Otros agentes de la comunidad

El Reglamento 31 CEE en el que se establece el Estatuto de los funcionarios recoge en una segunda parte el Régimen aplicable a los otros agentes de las Comunidades. A lo largo de sus 103 artículos regula un conjunto de derechos y obligaciones, condiciones de trabajo, retribuciones, seguridad social, responsabilidad y recursos, prácticamente idéntico al establecido para los funcionarios. La diferencia más notable entre los funcionarios y estos agentes es el carácter temporal de la relación entre la Administración co-

munitaria y éstos últimos. No obstante, el régimen general es el de los funcionarios y así se establece la aplicación analógica del Estatuto de los funcionarios para todo lo no dispuesto en este régimen especial.

En el régimen aplicable a estos agentes se distinguen varios tipos de relación: agentes temporales, auxiliares, locales y consejeros especiales.

Los agentes temporales se definen en el art.2 como aquellos contratados para ocupar temporalmente bien un puesto de trabajo permanente, bien un puesto de trabajo considerado temporal según las disposiciones presupuestarias. También son agentes temporales aquellos contratados para ejercer funciones al servicio de una persona o grupo que desempeñe un mandato previsto en los Tratados, son cargos de confianza cuya temporalidad va implícita en el mandato de aquel con quien colaboran. Los ejemplos más claros serían los jefes de gabinete o los asistentes de los diputados del Parlamento Europeo.

El artículo 3 se ocupa de los agentes auxiliares, para los que se permite dedicación parcial o plena, sin estar destinado a un puesto de trabajo o para reemplazar a un funcionario imposibilitado para el ejercicio de sus funciones, que no pueda ser cubierto por interinidad.

Los agentes locales son los contratados no conforme al Derecho comunitario sino conforme a los usos locales para la realización de tareas manuales o de servicio.

Por último, los consejeros especiales son los agentes contratados en virtud de su excepcional cualificación y no obstante su dedicación a otras actividades profesionales. Puede contratarse para prestar colaboraciones de modo regular o durante periodos determinados. Es la fórmula que habitualmente se emplea para la contratación de consultores externos.

En todos estos casos es común la nota de temporalidad en su relación, plazo determinado o indeterminado. El más estricto es el plazo para los agentes temporales de no más de dos años prorrogados una vez por el plazo máximo de un año.