

LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA COMUNITARIAS

JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR *

SUMARIO: I. La reforma administrativa de la Comisión: presupuesto de su reforma institucional. 1. *Una Administración en continuo estado de reforma.* 2. *El Libro Blanco de la reforma de la Comisión de 2000.* II. La reforma de la acción administrativa de la Comisión: la «externalización» o gestión indirecta. 1. *Alcance y límites de la externalización.* 2. *Instrumentos actuales de externalización.* 3. *Los nuevos instrumentos de externalización propuestos.* III. La reforma de la Función Pública Comunitaria. 1. *Evolución y reformas en la Función Pública Comunitaria.* 2. *Orientaciones generales de los cambios propuestos.* 3. *Categorías de personal.* 4. *Carrera.*

I. LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE LA COMISIÓN: PRESUPUESTO DE SU REFORMA INSTITUCIONAL

La Comisión en cuanto Institución, en general, y en cuanto Administración (acción administrativa, organización y Función Pública), en particular, constituye una de las Instituciones comunitarias académicamente menos analizadas¹. Ello es especialmente evidente en lo que respecta a su realidad administrativa, quizás por el difícil discernimiento del nivel institucional y del nivel administrativo.

Sea como fuere, la reciente reforma institucional emprendida por la propia Comisión se ha visto acompañada —más aún, precedida— por una reforma administrativa de una ambición sin precedente en la aún corta historia de la Administración europea.

* Profesor Titular de Derecho Administrativo de la UNED.

¹ Vid., por ejemplo, la reciente denuncia de BAUER, M.: «Reforming the European Commission. A (missed?) Academic Opportunity» en *European Integration online Papers (EioP)*, vol. 6 (2002), n.º 8 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-008a.htm>).

Así, el célebre Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea², en el que la Comisión lanza el debate sobre su posición institucional y el futuro de la Unión Europea, se ve significativamente precedido por el Libro Blanco de la Reforma de la Comisión³. Sin embargo, aunque la reforma administrativa sea un presupuesto básico de la reforma institucional, ésta condiciona y predetermina a aquella al fijar sus objetivos: que la Comisión y, para ello, su Administración, se concentren en las finalidades institucionales que le atribuyen los Tratados. A saber: concepción de políticas, iniciativa política y control del cumplimiento del Derecho Comunitario.

Al amparo de este ambicioso movimiento de cambio, es la primera vez⁴ que se acomete un gran replanteamiento, sistematización y racionalización de la acción administrativa de la Comisión en cuanto «ejecutora» del Derecho Comunitario en los ámbitos que no corresponden a los Estados miembros. Junto a la acción administrativa, también se ha emprendido el más audaz programa de modificaciones experimentado por la Función Pública Comunitaria, lo cual también constituye de por sí una importante novedad, pues la Función Pública Comunitaria apenas sí había experimentado cambios estructurales desde su creación en la década de los cincuenta.

1. Una Administración en continuo estado de reforma

La Administración comunitaria, como toda Administración que se precie, se encuentra en un continuo estado de reforma. Históricamente, la Comisión en particular ha adolecido de una inadecuada asunción competencial desde el punto de vista de los medios humanos y materiales, y ello por las reticencias de los primeros responsables europeos que temían la creación de una elefantiásica máquina burocrática. El caso es que las sucesivas reformas de los Tratados y las adhesiones a las Comunidades no se vieron acompañadas de un aumento cuantitativo y cualitativo de los medios humanos, principalmente, a disposición de la Administración comunitario. Amén de la inercia de funcionamiento en la organización y en la acción administrativa.

Pero probablemente uno de los factores más importantes en la metamorfosis práctica de la Comisión viene dado por las políticas institucionales de sus Presidentes. A este respecto es necesario destacar las sucesivas Comisiones Delors, cuyo activismo administrativo obligó a rebuscar medios humanos, materiales y presupuestarios por doquier, ante la negativa del Consejo y del Parlamento a proporcionárselos. Surgen,

² *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, COM(2001) 428 final, Bruselas 25 de julio de 2001.

³ *La Reforma de la Comisión. Libro Blanco*, COM(2000) 200 final, Bruselas 5 de abril de 2000.

⁴ La ambición del programa de reformas y su alcance ha atraído también a la doctrina. *Vid.*, por ejemplo, O'SULLIVAN, D.: «La réforme de la Commission européenne» en *Revue de Droit de l'Union Européenne*, 2000(4), pp. 723-728; CRAM, L.: «Whither the Commission?: reform, renewal and the issue-attention cycle» en *Journal of European Public Policy*, v. 8, 2001(5), pp. 770-786; KINNOCK, N.: «Accountability and reform of internal control in the European Commission» en *Political Quarterly*, v. 73, 2002(1), pp. 21-28.

así, los fenómenos de la subcontratación (Oficinas de asistencia técnica) y la aparición del personal exterior (ni funcionarios ni agentes comunitarios y sometidos a regímenes variopintos). El precio de todo ello fue la dificultad en el control de estos instrumentos, que dieron lugar a una serie de escándalos financieros y administrativos que condujeron a la dimisión de la Comisión Santer. Los sucesivos Informes del Comité de Expertos Independientes nombrado por el Parlamento Europeo así lo denunciaron, al tiempo que apuntaban las reformas que consideraban necesarias⁵.

La nueva Comisión Prodi aprovecha el clima de críticas para, soslayando la postergación institucional en favor del Consejo y del Parlamento, acomete unas reformas administrativas que suponen una continuidad en la línea de reformas ya propuestas en los años 90 (MAP 2000, Informe Castan, Informe Williamson), pero que por unos motivos u otros (como la oposición del personal) no resultaron exitosas. Así pues, el momento coge el testigo de los cambios siempre planteados pero agudiza la amplitud y profundidad de las reformas emprendidas.

2. El Libro Blanco de la reforma de la Comisión de 2000

En efecto, el Libro Blanco de la reforma de la Comisión pretende inspirarse en el Segundo Informe del Comité de Expertos Independientes y en las opiniones vertidas en aquel momento por el Parlamento Europeo y por el Tribunal de Cuentas. Sin embargo, eso sólo es así en la forma, propiciada, como decíamos, por el momento temporal. La Comisión invoca los documentos citados más bien para revestirse de una autoridad y legitimidad que hagan las reformas propuestas incontestadas. Y a fe que de la celeridad y profundidad que presentan los cambios parece haberlo conseguido.

La reforma administrativa que propicia el Libro Blanco —prescindiendo de los aspectos financieros— afecta no sólo a lo que es la propia Función Pública comunitaria sino también a la forma de la acción administrativa comunitaria, especialmente en lo que respecta a las formas de ejecución y gestión del Derecho Comunitario que son responsabilidad de la Comisión. Es lo que el nuevo Reglamento Financiero denomina ejecución presupuestaria centralizada, que puede ser directa (cuando es llevada a cabo por los propios servicios administrativos de la Comisión) o indirecta.

Esta ejecución o gestión indirecta es lo que se ha dado en llamar «*externalización*». Esta apuesta por la externalización no es nueva, pero el alcance que se le quiere dar con esta reforma hace que sea el nuevo concepto clave de la acción administrativa comunitaria, al servicio del cual se crean una nueva serie de instrumentos (agencias ejecutivas) o se potencia el uso piloto de otros (redes de agencias nacionales, oficinas de la Comisión o subcontratación).

⁵ Una exposición de estos Informes en el marco de la reforma de la Comisión 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.º 218, marzo-abril 2002, pp. 66-80.

En lo que respecta a la Función Pública comunitaria, ésta experimenta unos cambios de una amplitud desconocida hasta el momento. Ciertamente las modificaciones puntuales eran una constante, pero la nueva propuesta de cambio estatutario afecta a elementos tan ancilares como la estructura de las carreras (categorías), nuevas categorías de personal o de cese. En cualquier caso, el Libro Blanco pretende edificar sobre los principios tradicionales de la Función Pública comunitaria, por más que, como se verá más adelante, algunas innovaciones pudieran atenuar el carácter estatutario o la independencia del personal.

II. LA REFORMA DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA COMISIÓN: LA «EXTERNALIZACIÓN» O GESTIÓN INDIRECTA

1. Alcance y límites de la externalización

1.1. *Concepto y ámbito de aplicación*

En el ámbito comunitario se entiende por «externalización» la delegación de determinadas tareas por parte de la Comisión. En este contexto, el término «delegación» resulta más descriptivo que dotado de un contenido jurídico específico, el cual le viene dado ulteriormente por las formas que puede revestir (decisión unilateral de delegación o contratos) y por las entidades receptoras de dicha delegación (órganos comunitarios, nacionales o empresas).

Otra aproximación a lo que se entiende en el ámbito comunitario por «externalización» es la descripción de las formas de ejecución presupuestaria por parte de la Comisión. El nuevo Reglamento Financiero, aprobado el 25 de junio de 2002, habla de tres tipos de ejecución: centralizada; gestión compartida o descentralizada; y gestión conjunta con organizaciones internacionales. La que nos interesa a efectos de nuestro estudio es la primera, pues *«cuando la Comisión ejecute el presupuesto de modo centralizado, las funciones de ejecución se ejercerán, bien directamente en los servicios de la Comisión, bien indirectamente»* (art. 53.2 Reglamento Financiero). Y esta ejecución centralizada indirecta puede implicar confiar competencias de potestad pública y, en particular, competencias de ejecución presupuestaria, en cuyo caso revestirá las siguientes modalidades: *Agencias de la Unión Europea; agencias ejecutivas y mediante organismos nacionales de carácter público o entidades de Derecho privado investidos de una misión de servicio público* (art. 56 Reglamento Financiero). Si no se atribuyen esas potestades públicas o de ejecución presupuestaria a entidades u organismos de Derecho privado nos encontraríamos en el supuesto de la *subcontratación*.

La externalización tiene normalmente como objeto tareas de ejecución (en el sentido de gestión) administrativa. Se considera que se puede recurrir a esta gestión indirecta en los siguientes ámbitos:

- A) Gestión de programas comunitarios. La Comisión define los programas comunitarios como una «acción, conjunto de acciones u otra iniciativa que, según el fundamento jurídico o la autorización presupuestaria correspondiente, deba llevar a cabo la Comisión en beneficio de una o varias categorías de destinatarios determinados y que comprometa gastos»⁶. La gestión de los programas comunitarios constituye una de las tareas que más medios ocupan en el seno de la Comisión. Así, se calcula que hasta el 28 % del personal trabaja en la gestión de alrededor de 100.000 proyectos sobre desarrollo regional, medio ambiente, investigación y desarrollo, ayuda exterior y asistencia técnica, ayuda humanitaria, educación y cultura, con el agravante de que muchos de ellos tienen un alcance tan reducido que apenas sí tienen impacto económico o sus costes son desproporcionados desde el punto de vista de sus resultados.
- B) Tareas relacionadas con el funcionamiento interno de la Comisión, incluso tareas de recopilación de información y análisis⁷.
- C) Actividades especializadas de gestión de carácter interinstitucional (contratación y contabilidad en su caso).
- D) Actividades técnicas de control e inspección para asistir a la Comisión en su función de garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria⁸.

1.2. Límites

Desde una perspectiva negativa, en el sistema institucional y administrativo comunitario la externalización tiene una serie de límites insoslayables⁹.

⁶ *Externalización de la gestión de los programas comunitarios*, Comunicación de la Comisión, COM (2000) 788 final, Bruselas 13 de noviembre de 2000, p. 3, nota 5.

⁷ *Vid.*, al respecto, *Analyse coût-bénéfice d'une éventuelle externalisation d'un certain nombre d'activités effectuées à l'heure actuelle par des services de la DG admin.*, Direction Générale Personnel et Administration, Rapport final 26 mars 2001. Se trata de un informe elaborado por la consultora Arthur Andersen que analiza las diferentes opciones de externalización de 22 actividades realizadas actualmente por la DG admin. (gestión de infraestructuras y de bienes, prestación de servicios técnicos y tareas administrativas vinculadas al Estatuto).

⁸ El problema de la especialización técnica y de la continua adaptación a la misma constituyen un problema ya conocido en la Administración comunitaria, tanto desde el punto de vista de los medios materiales como personales. Recordemos que la Función Pública comunitaria se concibe más bien con vocación generalista. De ahí que en este tipo de ámbitos materiales altamente especializados se baraje igualmente la creación de una «agencia», encargada de contribuir por su competencia técnica a la aplicación correcta de la normativa vigente. Ahora bien, la utilización de este instrumento debe respetar los límites de toda externalización. A saber, las prerrogativas de las Instituciones comunitarias que tienen poder legislativo; las prerrogativas de la Comisión en lo que respecta tanto a su función de guardiana de los Tratados como a la gestión presupuestaria y el derecho de iniciativa; y, en tercer lugar, las competencias de ejecución que el Legislador confiere a la Comisión en la normativa que adopta. En definitiva, debe quedar clara la finalidad de asistencia técnica con la que se crearían este tipo de «agencias», permaneciendo incólume la capacidad decisoria —administrativa e institucional— de la Comisión.

⁹ *Cfr. L'externalisation de la gestion des programmes communautaires*, Groupe de planification et de coordination sur l'externalisation, 12 mai 2000, p. 5.

En primer lugar, es preciso citar las **prerrogativas de las Instituciones**. Se trata de las actividades que deben ser asumidas directamente por las Instituciones en función del sistema instaurado por los Tratados y que atribuye a cada Institución la ejecución de una serie de tareas que les son explícitamente conferidas y que dependen, por tanto, de su poder discrecional en el ejercicio de un amplio margen de apreciación que traduce decisiones políticas inherentes a esa misión institucional. Como puede comprenderse, cualquier delegación de este tipo de tareas a otras entidades atentaría contra el principio de equilibrio institucional.

En segundo lugar, las **potestades públicas comunitarias** no impiden, pero sí condicionan, el tipo de gestión indirecta al que se puede recurrir y es que estas potestades sólo se pueden delegar a organismos de Derecho público (ya sean comunitarios, ya nacionales) para asegurar el respeto de los principios que rigen la actuación pública en aras de la consecución del interés general, como los principios de legalidad, transparencia, independencia, etc. Comprende tareas de ejecución que deben ser definidas y controladas por la Institución delegante, como los aspectos financieros de la ejecución presupuestaria.

En tercer lugar, campo propicio de la externalización lo constituyen las **tareas técnicas y accesorias**, esto es, tareas de ejecución o de administración relativas principalmente a la asistencia científica, la gestión de cuestiones de hecho o a prestaciones de servicio que no afectan a las potestades públicas y que, en última instancia, se encaminan a proporcionar a la Institución en cuestión una asistencia puramente técnica.

Una regla final a tener en cuenta es que la gestión indirecta debe mantener la continuidad de la cadena de *responsabilidad* entre la Comisión y sus delegados, así como garantizar a la Comisión un *control* suficiente de las tareas que externalice.

2. Instrumentos actuales de externalización

Probablemente, cuando se menciona el fenómeno de la externalización se piensa inmediatamente en las *Oficinas de asistencia técnica*. Estas Oficinas surgieron en los años ochenta del siglo pasado en el seno de algunas Direcciones Generales como una respuesta más para hacer frente al aumento de tareas a realizar, para las que se carecía del personal suficiente. Se trate de organismos exteriores a las Comunidades, de naturaleza jurídica variada (asociaciones sin ánimo de lucro, fundaciones, agencias, grupos de interés económico, Universidades, etc.) que llevan a cabo de forma permanente un conjunto coherente e integrado de tareas de ejecución de programas comunitarios, en el marco de un contrato de una duración generalmente superior a un año, fuera de los locales de la Comisión y utilizando sus propios medios personales y materiales y seleccionados conforme a las reglas de contratación administrativa vigentes para las Instituciones. El abuso de su utilización fue una de las alegadas causas de corrupción en el seno de la Comisión, lo que motiva las sospechas con las que actualmente se miran y que pretendan ser reabsorbidas en las nuevas figuras de externalización.

También se considera externalización el recurso a organismos comunitarios que, bien son encargados de la ejecución de programas comunitarios (como el caso de la Fundación Europea de Formación), bien son creados específicamente con tal finalidad (caso de la Agencia Europea para la Reconstrucción de Kosovo).

3. Los nuevos instrumentos de externalización propuestos

3.1. *Las nuevas «Oficinas» de la Comisión*

Dentro de las tareas que podían ser objeto de externalización se incluían aquellas relacionadas con los trabajos internos de la Comisión y con actividades interinstitucionales. No se oculta que el carácter de dichas tareas determina necesariamente el tipo de instrumento al que se puede recurrir y que el hecho de que se trate de trabajos «internos» nos sitúa en el grado más débil de externalización (si es que de externalización se puede seguir hablando en este ámbito).

En la actualidad ya existe en la Administración comunitaria la denominación «oficina» para hacer referencia a estructuras ya existentes. Es el caso de la Oficina de Publicaciones (OPOCE)¹⁰, de las oficinas «internas» de la Comisión (Oficina de Ayuda Humanitaria-ECHO; Oficina de Cooperación Europe-Aid; Oficina Alimentaria y Veterinaria)¹¹ y de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Estas oficinas carecen de personalidad jurídica, si bien los actos por los que se constituyen les confieren cierta capacidad legal. Además, su creación constituye un acto derivado de la potestad de organización de la Institución (decisión de la Comisión). Finalmente, los puestos de trabajo en ellas existentes están contenidos en las plantillas de la Comisión, por lo que su personal corresponde a las categorías actualmente presentes en la Función Pública Comunitaria.

Las **nuevas «oficinas»** de la Comisión constituyen, en cambio, una entidad administrativa destinada a prestar apoyo en su trabajo a otros servicios de la Comisión o a otras Instituciones comunitarias. La Comisión las titula en su propuesta

¹⁰ La Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas es una entidad que no forma parte integrante de ninguna de las Instituciones, si bien está adscrita orgánicamente a la Comisión y, desde el punto de vista funcional, trabaja para las demás Instituciones, por lo que son éstas las responsables de cara al exterior. Cuenta, por ello, con una línea presupuestaria propia en el presupuesto administrativo de la Comisión y con un cuadro de efectivos propio aprobado por la autoridad presupuestaria. Está dirigida por un Director o un Presidente y se encuentra bajo la supervisión de un Consejo de Administración ante el que rinde cuentas.

¹¹ Las actuales oficinas internas de la Comisión constituyen un tipo de sus unidades administrativas. Estas oficinas pueden bien ser independientes de un servicio administrativo superior, en cuyo caso rinden cuentas directamente a un Comisario (ECHO) o a un Consejo de Administración (Europe-Aid), bien formar parte de una Dirección General (Oficina Alimentaria y Veterinaria). Al ser una unidad de la Comisión, les son de aplicación las normas internas de delegación de competencias recogidas en el Reglamento interno de la Comisión.

«oficinas para la gestión del apoyo y de las tareas administrativas en la Comisión Europea»¹².

El objetivo es facultar a una serie de estructuras distintas de un servicio de la Comisión, tal como se concibe actualmente, para ejecutar tareas que no estén directamente relacionadas con el papel de guardián de los Tratados de la Comisión ni con su derecho de iniciativa, sobre los que la Institución debe mantener siempre un control directo. Positivamente, los cometidos de estas oficinas serían la ejecución de tareas administrativas y de apoyo a los servicios de centrales de la Comisión. En cuanto a los ámbitos que pueden ser terreno propicio para implantar estas estructuras, la Comisión ha propuesto¹³, por ejemplo, la creación de oficinas encargadas de la gestión retributiva de los empleados comunitarios (*oficina de pagaduría*) y de todas las actividades relacionadas con la política inmobiliaria y la gestión de oficinas (*oficina de infraestructura y logística*). Caso singular lo constituye la recién creada Oficina de Selección de personal de las Comunidades Europeas, y que estudiaremos más adelante en el ámbito de las reformas operadas en la Función Pública Comunitaria.

Las Oficinas se encontrarían siempre bajo el control político de la Comisión y serían supervisadas por un *Consejo de Dirección* nombrado por la Comisión, que estaría presidido por el Director General de la DG a la que se adscribirían orgánica y funcionalmente. La Comisión, igualmente, designaría al **Director** de la Oficina. Entre todos estos actores resulta imprescindible delimitar las **responsabilidades** para conseguir un adecuado funcionamiento de la Oficina. Los objetivos fundacionales de las Oficinas vendrían dictados por la Comisión y, en función de ellos, el Consejo de Dirección definiría el programa de trabajo y el mandato del Director de la Oficina, de forma que éste pueda llevar a cabo su misión de gestión cotidiana de forma plenamente responsable y con una total autonomía funcional.

Las decisiones de principio o de carácter fundamental, así como las potestades normativas (personal, directivas sobre una determinada política, etc.), seguirán siendo responsabilidad de la Comisión (Colegio de Comisarios), quien actuará a través de la Dirección General competente. En cambio, las decisiones relativas a la ejecución de las políticas se delegarán a las Oficinas, para lo que se las dota de la suficiente autonomía funcional con capacidades de decisión y gestión.

¹² *Un nuevo tipo de oficina para la gestión del apoyo y de las tareas administrativas en la Comisión Europea*, Comunicación de la Comisión, COM(2002) 264final, Bruselas 28 mayo 2002.

¹³ *New structures for managing administrative tasks currently undertaken in DG admin.*, SEC (2002) 618.

3.2. Las agencias ejecutivas ¹⁴

3.2.1. Definición y posición en la organización administrativa comunitaria

La Comisión ha presentado una propuesta de Reglamento «marco» ¹⁵ en el que se definen las condiciones y normas institucionales relativas a la creación de las agencias ejecutivas, a sus relaciones con la Comisión y normas de delegación, financiación, composición, estructura interna, personal, competencias, principios de gestión financiera, etc.

Las agencias ejecutivas son órganos comunitarios con personalidad jurídica a los que se dota de autonomía funcional para ejercer una función de servicio público que se concreta en la gestión especializada de determinados programas comunitarios. La definición más completa la da, no obstante, el Reglamento Financiero, cuyo artículo 55 reza: «Las agencias ejecutivas son personas jurídicas de Derecho comunitario creadas por decisión de la Comisión en las que podrá delegarse la realización total o parcial, por cuenta de la Comisión y bajo su responsabilidad, de un programa o proyecto comunitario de conformidad con el Reglamento del Consejo por el que se establece el estatuto de las agencias encargadas de ejecutar determinadas tareas de gestión de programas comunitarios y en el que se especifican las condiciones y modalidades referentes a su creación y funcionamiento».

Pese a esa autonomía funcional, estas agencias se encuentran bajo el control y la responsabilidad de la Comisión, pues es esta Institución la encargada de la ejecución de los programas comunitarios (tarea encomendada directamente por el Legislador) y, en cualquier caso, la que tiene atribuidas las competencias de ejecución presupuestaria (art. 274 TCE). Nos encontramos, pues, ante un supuesto de descentralización administrativa vía entidades con personalidad jurídica a las que se dota de autonomía funcional. El fenómeno es conocido en los Derechos Administrativos nacionales, pues se asemejan mucho a los organismos autónomos españoles, a las agencias británicas ¹⁶, etc.

¹⁴ El término «agencia ejecutiva» sustituye al originario «agencia de ejecución», con lo que la Comisión aceptaba la sugerencia del Informe del Parlamento Europeo, que pretendía así distinguir mejor estas nuevas agencias de las «clásicas» agencias. No fue acogida, en cambio, la propuesta de la Comisión Presupuestaria, cuyo ponente recomendaba la más significativa denominación de «Unidad Descentralizada de Ejecución» con el fin de evitar las ambigüedades inherentes al término «agencia».

¹⁵ *Reglamento del Consejo por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios*, COM(2001) 808 final, Bruselas 28 de diciembre de 2001, que modifica, a su vez, la propuesta previa de *Reglamento del Consejo por el que se establece el estatuto de las agencias encargadas de ejecutar determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios*, COM(2000) 788 final, Bruselas 13 de noviembre de 2000. La falta de base jurídica específica que prevea la creación de entidades jurídicamente separadas de la Comisión y a las que se delega la ejecución de programas comunitarios obliga a recurrir al artículo 308 del Tratado.

¹⁶ En el caso británico, no obstante, la aparición de este tipo de agencias es relativamente reciente y, de hecho, HALL trae a colación el programa «Next Step» británico que las instauró con el proceso de reforma ad-

Además, estas agencias ejecutivas constituyen un supuesto de descentralización cualitativamente muy diferente al de las tradicionales «Agencias de la Unión Europea» que, pese a los cometidos administrativos que desempeñan, ostentan una posición casi institucional (por su forma de creación, por la participación de los Estados miembros, por el limitado y controlado papel de la Comisión, etc.)¹⁷, cuyo parangón sería la Administración por agencias norteamericana, los *quangos* ingleses o las denominadas «Administraciones independientes» de la Europa continental.

En cuanto que organismo de Derecho Público comunitario, se pueden encomendar a estas agencias misiones de servicio público y delegar competencias de ejecución presupuestaria.

3.2.2. *Función: gestión de programas comunitarios*

De lo arriba indicado se colige la estrecha vinculación existente entre estas agencias y los **programas comunitarios**, pues aquellas se crean precisamente para la gestión de éstos, si bien es previsible que, en un futuro, la agencia ejecutiva, en cuanto instrumento de gestión y ejecución del Derecho Comunitario, pueda trascender ese objeto. En cualquier caso, en la situación actual es imprescindible delimitar el objeto sobre el que recae la actuación de las agencias ejecutivas. Por ello, y en este contexto, se entiende por programa comunitario cualquier acción, conjunto de acciones u otra iniciativa que, según el acto fundamental o la autorización presupuestaria correspondiente, deba llevar a cabo la Comisión en beneficio de una o varias categorías de destinatarios determinados y que comprometa gastos.

Se piensa, en especial, que las agencias ejecutivas se adapten a la gestión de programas que presenten las características siguientes: necesidad de un alto grado de experiencia técnica y financiera a lo largo de todo el ciclo del proyecto; separación clara entre las etapas de programación y ejecución de proyectos; proyectos de carácter técnico cuya ejecución no suponga una toma de decisiones de carácter político; posibilidad de economía de escala a través de una gran especialización o la agrupación de programas similares en una misma agencia; renovación periódica de los objetivos y métodos de los programas; recopilación y elaboración de las estadísticas necesarias para la aplicación de todos los programas comunitarios. En lo que respecta al ámbito material, se habla de programas de educación, formación o ayuda exterior.

ministrativo comunitario: HALL, B., *European governance and the future of the Commission*, Centre for European Reform, London 2000, p. 13. Sobre el programa «Next Step», *vid.*, FUENTETAJA, J. A. y GUILLÉN, J., *La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*, Civitas, Madrid 1996.

¹⁷ Las Agencias de la Unión Europea no son objeto de nuestro estudio. Sobre su papel en el proceso de reforma de la Comisión, *vid.* VOS, E.: «Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies?» en *CMLRev.*, vol. 37, 2000(5), pp. 1113-1134; CHITI, E.: «The emergence of a Community administration: The case of European agencies» en *CMLRev.*, vol. 37, 2000(2), pp. 309-343.

3.2.3. Creación

Como instrumentos de ejecución, es la Comisión la Institución competente para crear y, en su caso, suprimir las agencias ejecutivas. Para ello, deberá atenerse, en primer lugar, a las disposiciones establecidas en el Reglamento marco de las agencias ejecutivas y, en segundo lugar, al procedimiento de reglamentación regulado en el artículo 5 de la Decisión (1999/468/CE) del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión ¹⁸, puesto que la decisión de instituir una agencia ejecutiva es una medida de alcance general.

3.2.4. Competencias y marco jurídico de su ejercicio

Además de la decisión de creación de la agencia ejecutiva, la Comisión debe dictar un «acto de delegación» —si bien, en la práctica, ambas decisiones se confundirán en una sola— en el que, por un lado, se fijarán las competencias de ejecución delegadas a la agencia en cuestión y, por otro, las condiciones de su ejercicio. En lo que respecta las **competencias**, la Comisión podrá delegar cualquier tarea de gestión de un programa comunitario, excepto los actos que impliquen el ejercicio de una potestad discrecional relacionada con las decisiones políticas en la aplicación de los programas, que continúan siendo competencia exclusiva de las Instituciones implicadas. El Reglamento marco señala un elenco ejemplificativo de competencias delegables:

- a) administrar la totalidad o parte de las fases del ciclo del proyecto en relación con proyectos específicos en el ámbito de la ejecución del programa comunitario y efectuar los controles necesarios a tal efecto, adoptando las decisiones pertinentes basándose en la delegación de la Comisión; no se ha querido delimitar desde el punto de vista del contenido material ni en términos de especialización de las tareas, pues la Comisión pretende que se puedan encomendar a estas agencias la gestión de un gran número de operaciones incluso poco especializadas («gestión de masa»);
- b) adoptar los actos de ejecución presupuestaria en materia de ingreso y gastos y efectuar, tomando como base la delegación de la Comisión, todas las operaciones necesarias para la aplicación del programa comunitario y, en particular, las relacionadas con la adjudicación de los contratos y la atribución de las subvenciones;
- c) recopilar, analizar y transmitir a la Comisión toda la información necesaria para orientar la ejecución del programa comunitario, lo que, a su vez, le permitirá elaborar para la Comisión recomendaciones sobre dicha ejecución.

¹⁸ DO n.º L 184, de 17 de julio de 1999, p. 23.

Además, en el acto de delegación, la Comisión determinará las condiciones, criterios, parámetros y normas que la agencia ejecutiva deba cumplir en la realización de las competencias delegadas, así como las normas de los controles que vayan a efectuar los servicios de la Comisión responsables de los programas comunitarios en cuya gestión participe la agencia ejecutiva.

Como puede observarse, el ejercicio de las competencias delegadas se llevará a cabo dentro de un marco de referencia necesario para garantizar el respeto del equilibrio institucional y la protección de los intereses de los terceros interesados. Dicho marco viene constituido, en primer lugar, por la autoridad legislativa, a través de las disposiciones del Reglamento marco de las agencias ejecutivas y, en su caso, de los Reglamentos por los que se establezcan los programas comunitarios en cuya gestión vayan a participar las agencias ejecutivas. En segundo lugar, los parámetros de referencia vienen igualmente integrados por el ya citado «acto de delegación» pues, como hemos visto, ahí se especificarán las condiciones y criterios de actuación, así como los posibles controles a través de los servicios de la Comisión (concretamente, los servicios competentes ejercerán las funciones de auditor y de interventor en las agencias ejecutivas, al tiempo que tanto la Comisión como la propia agencia deberán garantizar el cumplimiento de la aplicación de las recomendaciones del auditor en el ámbito de sus respectivas competencias). La Comisión, en cualquier caso, controlará la aplicación de los programas comunitarios delegados en la agencia, y ello conforme a las modalidades que establezca la propia Comisión en el acto de delegación. En tercer lugar, el programa de trabajo anual de la agencia deberá ajustarse a la programación definida por la Comisión de acuerdo con los Reglamentos por los que se establezcan los programas en cuestión.

Además, el propio sistema institucional y administrativo inserta la actividad de las agencias en una serie de controles: control político del Parlamento Europeo, al ser él quien debe aprobar la ejecución del presupuesto de funcionamiento; control financiero del Tribunal de Cuentas; controles antifraude efectuados por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

3.2.5. *La denominada «auditoría de regularidad»: recurso ante la Comisión y revisión de oficio*

Pero sin duda alguna el control más intenso y decisivo es el que ejerce la Comisión sobre la agencia ejecutiva a través de lo que el Reglamento marco denomina «auditoría de la regularidad». En la propuesta originaria¹⁹, se hablaba en cambio de «control de la legalidad» en el sentido de que el Tribunal de Justicia controlaría la legalidad

¹⁹ Art. 21 de la propuesta de *Reglamento del Consejo por el que se establece el estatuto de las agencias encargadas de ejecutar determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios*, COM (2000) 788 final, Bruselas 13 de noviembre de 2000.

de los actos de las agencias ejecutivas que produjeran efectos jurídicos obligatorios, en las mismas condiciones y según las mismas normas establecidas en el artículo 230 del Tratado para el control de la legalidad de los actos de la Comisión. Se optaba, pues, por un control exclusivamente de legalidad ante el Tribunal de Justicia (siguiendo el modelo de las actuales «agencias europeas» actualmente en vigor), sin ningún tipo de intervención de la Comisión pues se considera que la personalidad jurídica de las agencias ejecutivas impide imputar a aquella los actos jurídicos de éstas.

No obstante, esta concepción ocultaba la auténtica naturaleza jurídica de las agencias ejecutivas y su verdadero papel en el nuevo sistema administrativo comunitario. Y es que estas agencias ejecutivas presentan importantes diferencias respecto a las actuales agencias comunitarias, al tiempo que el papel de la Comisión es muy distinto, cuestiones ambas estrechamente interrelacionadas. En efecto, desde un punto de vista institucional, se reconoce a la Comisión un cometido muy importante en la organización y el funcionamiento de la agencia ejecutiva. En efecto, tal y como hemos visto, será la Comisión quien decida la creación de estas agencias para la gestión de uno o varios programas comunitarios. La Comisión, igualmente, decidirá, en los actos concretos de delegación, el alcance competencial de la agencia, definiendo al mismo tiempo las condiciones, los criterios, los parámetros y las normas para encauzar el ejercicio de las competencias delegadas. Además, pese a gozar de autonomía de gestión, la agencia ejecutiva estará sujeta a un control estricto de la Comisión, quien, por una parte, nombrará al Director y a los miembros del Comité de Dirección y, por otra, condicionará el contenido de su programa de trabajo. Este control o tutela que ejerce la Comisión sobre la agencia se justifica por las características de las competencias que pueden ser objeto de delegación (recordemos, misiones de servicio público concretadas en la gestión de programas comunitarios, incluyendo actos de ejecución presupuestaria), que constituyen competencias propias de la Comisión. De ahí que la agencia se comprenda como un instrumento que asiste a la Comisión en la realización de sus funciones de gestión. Pero para que la Comisión pueda asumir sus responsabilidades institucionales correspondientes ante el resto de Instituciones, es necesario que pueda mantener un control adecuado del funcionamiento de la agencia de ejecución.

En este contexto se entiende que el mero control de legalidad ante el Tribunal de Justicia no suponga un medio adecuado de tutela de la Comisión sobre las agencias ejecutivas. De ahí que la propuesta modificada de Reglamento marco²⁰, siguiendo una resolución legislativa del Parlamento Europeo²¹ y un dictamen del Tribunal de

²⁰ *Reglamento del Consejo por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios*, COM(2001) 808 final, Bruselas 28 de diciembre de 2001.

²¹ A5-0216/2001, de 5 de julio de 2001.

Cuentas²², establezca la posibilidad de recurso administrativo ante la Comisión por parte de terceros y de una eventual revisión de oficio de los actos de dichas agencias ejecutivas por parte de la propia Comisión.

En efecto, conforme al artículo 23 del propuesto Reglamento marco, cualquier acto de la agencia ejecutiva que tenga efectos jurídicos obligatorios que afecten a los intereses de un tercero *«podrá ser deferido a la Comisión por este tercero, cualquier otra persona directa o individualmente afectada o un Estado miembro, con el fin de auditar su regularidad»*. El recurso se presentará a la Comisión en el plazo de un mes a partir del día en que la parte demandante haya tenido conocimiento del acto impugnado. Después de haber oído las razones de la parte demandante y las de la agencia ejecutiva, la Comisión tomará una decisión sobre el recurso en el plazo de un mes. La ausencia de decisión en este plazo equivaldrá a una decisión implícita de desestimación. En esta suerte de recurso dealzada, sorprende la legitimación universal de los Estados miembros (junto a los terceros destinatarios, directa o individualmente afectados).

Por otra parte, el Reglamento marco abre la posibilidad de una revisión de oficio. Así, *«la Comisión podrá ocuparse de cualquier acto de la agencia ejecutiva en el plazo de un mes a partir del día en que este acto sea aprobado, y decidir, después de haber escuchado las razones de la agencia ejecutiva, su anulación»*.

Cuestión nada baladí es el alcance del control que la Comisión puede ejercer tanto a través del recurso como de la revisión de oficio. Pues la expresión «regularidad» es lo suficientemente amplia como para comprender un control tanto de legalidad como de oportunidad. A favor de un control limitado a las cuestiones de legalidad podría hacerse hincapié en que el Reglamento —dentro del marco de la revisión de oficio— habla de «anulación» y no de «revocación», pero lo cierto es que el Legislador comunitario nunca se ha caracterizado por su rigurosidad terminológica. Además, hay que tener en cuenta que el «bloque de legalidad» en el que la agencia ejerce las competencias delegadas lo constituye también el acto de delegación, donde se fijan los criterios, condiciones y parámetros de actuación, amén del propio programa anual de actuación de la agencia, lo que difumina las fronteras entre las dos posibles tutelas. De ahí que, quizás, el término «regularidad» sea intencionadamente ambiguo y que sustituyera al más explícito «control de legalidad» de la propuesta originaria.

3.2.6. Estructura, presupuesto, sede y personal

La agencia ejecutiva se estructura a través de dos **órganos directivos**, uno colegiado (el Comité de Dirección) y otro unipersonal (el Director). El *Comité de Dirección* estará formado por cinco miembros nombrados por la Comisión. En esto tam-

²² Dictamen n.º 8/2001 (DO n.º C 345, de 6 de diciembre e 2001, p. 1).

bién se apartan decisivamente las agencias ejecutivas de las agencias «clásicas», pues en éstas participan masivamente los Estados miembros a través de sus representantes en los Consejos de Administración. Probablemente la función más importante de este Comité sea —junto a la aprobación del presupuesto de funcionamiento de la agencia— la aprobación del «programa de trabajo anual» de la agencia ejecutiva, basado en un proyecto presentado por el Director y una vez obtenido el acuerdo de la Comisión, que incluirá los objetivos pormenorizados y los indicadores de rendimiento. Además, el programa deberá ajustarse a la programación definida por la Comisión de conformidad con los actos que establecen los programas comunitarios en cuya gestión participe la agencia ejecutiva.

El *Director*, por su parte, será nombrado por la Comisión de entre los funcionarios comunitarios, por un período de cuatro años, renovable. Su cese anticipado también será decidido por la Comisión, y no se sujeta a ningún supuesto de fondo, pero sí al requisito procedimental del dictamen previo del Comité de Dirección, si bien dicho dictamen no parece que sea vinculante, pues el Reglamento marco no especifica. El Director es el responsable del funcionamiento de la agencia ejecutiva y de la gestión operativa de los programas comunitarios. En concreto, garantizará la aplicación del programa de trabajo anual y el correcto ejercicio de las competencias cedidas por la Comisión en el marco de las directrices establecidas por ella.

En lo que hace referencia a su **régimen presupuestario**, su presupuesto se destina a financiar solamente sus gastos de funcionamiento, de ahí que sus ingresos vengán dados principalmente por un porcentaje, determinado por la autoridad presupuestaria de forma proporcional a las competencias que se le deleguen, de la dotación financiera de los programas comunitarios en cuya gestión participe. Se trata, pues, única y exclusivamente de un *presupuesto de funcionamiento*, que será ejecutado por el Director. La gestión presupuestaria deberá ser aprobada por el Comité de Dirección, que la transmitirá al Parlamento Europeo, al Tribunal de Cuentas y a la Comisión. Se prevé que este presupuesto se administre con arreglo a un futuro «Reglamento financiero» *ad hoc* inspirado en el Reglamento financiero general y establecido por la Comisión previo dictamen del Tribunal de Cuentas.

En cambio, los *créditos operativos* de los programas en cuya gestión participe la agencia ejecutiva quedarán consignados en el presupuesto general de las Comunidades Europeas y se ejecutarán mediante imputación directa en éste conforme al Reglamento financiero general. De este modo, toda la responsabilidad de la ejecución de estos créditos ante la autoridad presupuestaria recaerá claramente en la Comisión.

La agencia ejecutiva tendrá su **sede** en uno de los lugares en que estén establecidos los servicios de la Comisión, si bien dispondrá de la capacidad para organizar sus servicios en función de las exigencias de gestión de los programas que tenga encargados. Se refuerza así la colaboración y la posibilidad de tutela de la Comisión, pero se permite la organización geográfica de la agencia. En lo que respecta al **personal**,

se prevén dos categorías de persona. En primer lugar, funcionarios comunitarios en comisión de servicio enviados por las Instituciones y destinados en la agencia como agentes temporales para ocupar puesto de responsabilidad. En segundo lugar, «*otros agentes contratados por la agencia ejecutiva con contrato renovable*». La naturaleza del contrato, privado o público, y la duración de las obligaciones que vinculan a estos agentes con la agencia ejecutiva, así como los criterios de calificación requeridos, estarán en función de las especificidades de contenido y duración de las tareas a efectuar, y en cumplimiento de las legislaciones nacionales vigentes. No se entiende por qué no se puede recurrir a los agentes temporales previstos en el Régimen Aplicable a los Otros Agentes, complicando las categorías de personal existentes en la Función Pública Comunitaria con este agente *sui generis* en el caso de que la naturaleza de su contrato sea pública, aunque no se entiende bien cómo pueda ser ello sin que la Comisión dicte una normativa específica y, llegados a ese extremo, volveríamos al punto de partida: los agentes temporales.

3.3. Las redes de agencias nacionales

3.3.1. Definición y justificación

La Comisión ha presentado una Comunicación encaminada a introducir otro instrumento —o, mejor dicho, método— de gestión de programas comunitarios de forma indirecta. A saber, las redes de agencias nacionales²³. Estas redes constituyen la descentralización de responsabilidades de ejecución a entidades nacionales con funciones de servicio público garantizadas por el Estado. Estas entidades nacionales son las que precisamente se denominan en la Comunicación «agencias nacionales», sin prejuzgar, obviamente, su forma jurídica interna, pues puede tratarse de una entidad institucional (en nuestro caso, organismo autónomo, entidad pública empresarial, «administraciones independientes», etc.), también un servicio administrativo correspondiente a la Administración del Estado, o a entidades regionales o transfronterizas, siempre y cuando ofrezcan las garantías necesarias. Al fin y al cabo se respeta el principio de autonomía de los Estados miembros al ser éstos quienes designan la «agencia nacional» e incluso pueden designar varias dentro de su territorio nacional, preservando, eso sí, la capacidad coordinadora de una de ellas a escala nacional, también a efectos de interlocución con la Comisión. Por otra parte, los Estados pueden crear esa «agencia» *ex novo* o bien reconocerle tal estatus a una ya existente.

La red de agencias nacionales es, pues, un conjunto estructurado de organizaciones intercomunicantes, en el que cada miembro asume una parte de la responsabilidad en la realización de los objetivos comunes. Las agencias nacionales pueden dedicarse a

²³ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *La gestión de los programas comunitarios por redes de agencias nacionales*, COM(2001) 648 final, Bruselas 13 de noviembre de 2001.

la gestión de los fondos de un programa comunitario que esté a su cargo, ya que están investidas de una misión de servicio público.

El recurso a este tipo de instrumento de gestión presenta una serie de ventajas e inconvenientes. Entre las primeras, cabe citar la proximidad a los beneficiarios de los programas; la complementariedad con la acción nacional ya existente; la flexibilidad por la mayor adaptación a las exigencias y recursos específicos de cada programa y a las situaciones locales; y, presente en toda la política de externalización, la posibilidad de reorientación de los recursos humanos y materiales de la Comisión, que permite a ésta optimizar sus recursos en la ejecución bien de operaciones de masa, bien en la implicación directa de seguimiento de proyectos con numerosos participantes de diferentes países. Entre los inconvenientes, quizás el mayor que planea sobre todo el proyecto es el peligro de la renacionalización de los programas de forma directa y de las políticas y acciones de forma indirecta. De forma más concreta, en cambio, se considera el reto de mantener la dimensión europea y la visibilidad de la Unión a los ojos de los beneficiarios, de evitar sobrecargar las estructuras y procedimientos, de subvenir las necesidades de coordinación y control de mayores resultados para garantizar la coherencia de la acción, de distinguir netamente los beneficiarios y los intermediarios (partiendo siempre de la base de que una agencia nacional no puede ostentar la misma condición en un programa) y, por último, de evitar conflictos de competencias (pues la participación de los dos niveles, el comunitario y el nacional, puede llevar a éste a no seguir las prioridades fijadas a escala comunitaria, o a querer ejercer las responsabilidades políticas en lugar de la Comisión y, si además de las agencias intervienen los Estados en algunas decisiones, la multiplicación de participantes puede originar conflictos).

3.3.2. *Tareas susceptibles de ser gestionadas a través de una red de agencias nacionales*

Desde un punto de vista general, una serie de criterios permiten identificar los programas o acciones comunitarios susceptibles de ser gestionados por redes de agencias nacionales. Entre éstos, cabe citar:

- a) Las acciones simultáneas y metodológicamente coordinadas a escala nacional.
- b) Los conocidos como «programas de masa descentralizados»²⁴.
- c) Gestión de dotaciones financieras asignadas geográficamente en función de criterios objetivos.

²⁴ La gestión por red de «programas de masa» viene caracterizada por dos circunstancias. La primera es que exigen una presencia deslocalizada y muchas pequeñas intervenciones que la Comisión no está en condiciones de gestionar valiéndose únicamente de sus servicios o de una agencia ejecutiva responsable para todos los países cubiertos por la acción. La segunda es que este tipo de programas no parece conveniente gestionarlos de forma centralizada, aun cuando a escala central deba conservarse una capacidad de intervención suficiente en los mismos.

- d) La gestión por red de agencias nacionales incluye generalmente un elemento de cofinanciación de la Comunidad y del Estado. En lo que respecta al presupuesto comunitario, la acción de la agencia nacional se considerará como parte integrante del programa y su coste se imputará a los créditos previstos para el programa o la acción. Por su parte, la participación financiera nacional se encamina a los gastos de funcionamiento de la entidad nacional, lo que implica su sometimiento a los controles nacionales vigentes legalmente en cada país, pero única y exclusivamente a tales efectos.
- e) También se considerará la preexistencia de organismos nacionales adecuados para gestionar los programas.

Estos principios son tan generales que operan, de hecho, en la previsión reglamentaria que instauro el programa y que debe recoger la posibilidad de su gestión a través de redes de agencias nacionales. La actuación de esa potencial previsión corre a cargo de la Comisión. En cualquier caso, las **tareas** que se pueden delegar a la red de agencias nacionales las determinará la Comisión, quien lo hará de forma estricta y sobre un ámbito muy limitado, pues se pretende evitar que la agencia nacional tenga el más mínimo margen de apreciación sobre los aspectos comunitarios de las decisiones que tiene que tomar en la ejecución del programa o de la acción. Además, estas tareas de ejecución delegadas a las agencias nacionales no podrán modificar en ningún caso opciones políticas adoptadas por la Comisión.

Dichas tareas pueden ser:

- Gestión total o parcial de las fases del ciclo de las operaciones de proyectos específicos en el marco de la ejecución del programa comunitario, con exclusión de la toma de decisión de financiación.
- Recogida, análisis y transmisión a la Comisión de toda la información necesaria para orientar la ejecución del programa comunitario.
- Elaboración de recomendaciones, destinadas a la Comisión, relativas a la ejecución del programa comunitario.

Este modelo de gestión por redes de agencias nacionales se aplica, *mutatis mutandis*, en el ámbito de la educación, formación y juventud, si bien se considera ya extensible a otro como el estadístico.

3.3.3. Marco jurídico

El marco jurídico regulador de las diferentes relaciones (competencias, obligaciones, etc.) que se alumbran entre los diferentes actores (Comisión, Estados miembros y agencias nacionales) que aparecen en el seno de una red de agencias nacionales viene constituido por cuatro instrumentos jurídicos: el Reglamento que establece el programa o la acción; una Decisión de la Comisión; un Convenio de funcionamiento y un Convenio de acciones descentralizadas.

A) Base jurídica

El Reglamento que crea y regula el programa o la acción es el que debe prever la posibilidad de que la Comisión, para su ejecución, recurra al instrumento constituido por la red de agencias nacionales. Sin esta habilitación previa, parece que la Comisión no podría crear la red, aunque siendo la ejecución de los programas y de las acciones una competencia de la Comisión, ésta debería estar capacitada de organizar sus servicios de la forma que considere más adecuada (ya sea crear un agencia ejecutiva, ya crear una «red de agencias nacionales»).

B) Decisión de la Comisión

La Comisión deberá dictar una Decisión en la que se regulen las responsabilidades tanto de la Comisión como de los Estados miembros en lo concerniente a las agencias nacionales en el marco de las orientaciones generales de aplicación del programa.

Por su parte, los **Estados miembros** adoptarán las pertinentes disposiciones legales, reglamentarias o contractuales para establecer las modalidades de funcionamiento de sus respectivas agencias, a efectos de garantizar una aplicación eficaz del programa a escala nacional. Además, dictará las medidas necesarias para garantizar una cofinanciación adecuada de la agencia.

C) Convenio de funcionamiento

La Comisión y la agencia nacional celebrarán un Convenio de funcionamiento cuyo objeto será un programa de trabajo anual o plurianual. Así pues, la relación no es, como en las agencias ejecutivas, unilateral, sino que las tareas que la Comisión delega en estas agencias nacionales se establece bilateralmente a través de un Convenio. En éste se fijarán, entre otros aspectos, el papel y las actividades de la agencia nacional, la contribución financiera comunitaria a los gastos de funcionamiento de la misma, las eventuales modalidades de transferencias de los fondos operativos para la aplicación de acciones descentralizadas y las orientaciones de la Comisión en materia de información y visibilidad del programa.

D) Convenio «Acciones Descentralizadas»

Se trata de un convenio específico, a celebrar igualmente entre la Comisión y la agencia nacional, cuyo objetivo es regular la gestión de los fondos destinados a los proyectos. Este tipo de Convenio siempre será sucesivo al de funcionamiento y establecerá las normas administrativas y financieras de gestión de los fondos comunitarios y las modalidades de control.

3.3.4. *Designación de las agencias nacionales*

Como indicábamos anteriormente, es cada Estado miembro el que designa quién será la agencia que, en su territorio, integrará la red comunitaria de agencias para la gestión del programa o actividad. Decidida la designación —o la creación— de la agencia nacional, el Estado informará a la Comisión, no a efectos de autorización o visto bueno, sino para ir preparando los Convenios que harán operativa y facilitarán la delegación y actividad. En principio, se presupone que la designación de la agencia es válida por toda la duración del programa, aunque el Estado conserva la capacidad de revocar su decisión en cualquier momento, supuesto en el que la Comisión tendrá que estudiar cómo asegura la continuidad de la ejecución del programa. El principal efecto de esta designación es convertir a la agencia nacional en un organismo investido de una misión de servicio público.

No obstante, aunque la competencia de designación es exclusivamente del Estado miembro, la Comisión —previo dictamen del eventual Comité que pudiera instaurar el programa— sí que puede fijar en su Decisión los **requisitos** mínimos que deben cumplir las futuras agencias nacionales y que los Estados miembros deberán tener en cuenta en la designación.

La Comisión aventura, desde un plano abstracto que posteriormente habría que concretar en cada caso específico, los siguientes requisitos mínimos generales:

- Contexto administrativo que permita realizar convenientemente las tareas y evitar todo conflicto de interés. Así, se debe estipular expresamente en el Convenio «Acciones Descentralizadas» que los fondos administrados se destinan exclusivamente a los beneficiarios de los proyectos, sin que ni la agencia nacional ni, en su caso, las estructuras regionales dependientes puedan participar como beneficiarios de subvenciones procedentes de fondos comunitarios cuya gestión les incumba.
- Capacidad de aplicar las normas de gestión de los fondos y las condiciones contractuales establecidas a escala comunitaria.
- Capacidad financiera y de gestión en consonancia con el volumen de los fondos comunitarios que la agencia nacional deberá administrar.
- Personal con cualificación profesional y lingüística apropiada a un trabajo administrativo en un entorno de cooperación internacional.
- Competencia de gestión administrativa, financiera e informática, y conocimientos en el ámbito de intervención del programa. A este respecto, se señala que si los Estados miembros deciden designar o crear una agencia nacional dentro de un Ministerio, tratarán de que la agencia nacional disponga de un entorno de trabajo con la flexibilidad necesaria en materia de gestión de recursos humanos, materiales y financieros.

- Infraestructuras de comunicación (equipamientos informáticos y medios de telecomunicación) con un amplio abanico de usuarios y con la Comisión y otras agencias nacionales.

3.3.5. *Dirección y control de la actividad de las agencias nacionales*

En la Decisión de la Comisión se fijarán las condiciones, criterios, parámetros y modalidades que las agencias nacionales deben respetar en el cumplimiento de las tareas que la Comisión les delegue. De esta manera se asegura el control político de la Comisión sobre el programa o acción.

Además, se establecerán las directrices relativas a los controles que deben efectuar las agencias nacionales y al derecho de acceso de las autoridades nacionales, de los servicios competentes de la Comisión y del Tribunal de Cuentas a los documentos de la agencia nacional relativos a la gestión administrativa y financiera de los fondos comunitarios. La Comisión controlará la conformidad de los gastos efectuados por la agencia nacional con la normativa comunitaria, pudiendo realizar controles *in situ* ante la agencia nacional, los beneficiarios o los Estados sobre los proyectos y los sistemas de gestión y control. Finalmente, los instrumentos jurídicos utilizados para la aplicación de los programas (contratos específicos y modelos de contratos) deberán recoger disposiciones apropiadas, con el fin de garantizar la protección de los intereses financieros de las Comunidades.

Por último, señalar que las agencias nacionales también se encuentran obviamente sometidas a los controles de las instancias nacionales, las cuales garantizarán el uso legal y eficaz de los fondos comunitarios pero conforme a los sistemas de gestión y control aprobados previamente por la Comisión, a la que informarán de los resultados de dichos controles y auditorías y de las medidas adoptadas.

3.4. *La subcontratación*

La atribución de tareas técnicas y ejecutivas de programas comunitarios por vía contractual no es, en realidad, un fenómeno nuevo en la Administración comunitaria. No obstante, en el marco de la nueva política de externalización se quieren delimitar con nitidez este instrumento en lo que se refiere a las condiciones previas a su utilización, las tareas objeto de contratación y las relaciones entre la Comisión y los contratistas.

La subcontratación, como instrumento de «delegación» de tareas ejecutivas o administrativas de la Comisión, debe tener la necesaria cobertura jurídica y presupuestaria. En el primer caso, mediante la previsión de la asistencia técnica exterior en el reglamento regulador del programa o acción. Y en el segundo, mediante la inclusión de las correspondientes partidas presupuestarias a aprobar por la autoridad presupuestaria.

En lo que respecta a las **tareas**, una aproximación negativa impide que sean objeto de los contratos tareas que supongan la atribución de prerrogativas de poder público o del ejercicio de poderes discrecionales de valoración. La subcontratación supone que

las entidades y organismos de Derecho privado no se encuentran revestidos de ninguna misión de servicio público, por lo que no se les puede confiar la capacidad de adoptar actos de ejecución con fondos presupuestarios (incluidos pagos y cobros). Se piensa, en cambio, en una pura asistencia técnica o administrativa que por razón de la alta especialización y de su previsible temporalidad no es conveniente llevar a cabo a través de instrumentos con vocación de permanencia. Y el Reglamento Financiero completa: tareas de peritaje técnico y tareas administrativas, preparatorias o accesorias (art. 57.2).

La utilización de estos contratos de asistencia técnica y administrativa se basará en unas normas claras, en función de criterios armonizados, y en el control de los resultados. Entre dichas normas y criterios se pueden citar:

- los servicios que vayan a subcontratarse deberán definirse en términos de resultados y no de recursos;
- deberá efectuarse un seguimiento periódico y formalizado de las prestaciones del subcontratista, para lo que se fijarán normas de evaluación periódica de los resultados por parte de la Comisión;
- para poder subcontratar servicios será necesario disponer de contratos que presenten una oferta en régimen de competencia;
- la Administración deberá tener capacidad técnica para determinar el servicio que se requiera y supervisar los resultados;
- la subcontratación no atenúa en modo alguno la responsabilidad de la Administración por los servicios que deban ser prestados.

III. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA COMUNITARIA

1. Evolución y reformas en la Función Pública Comunitaria

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 y ampliación de las Comunidades 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 miembros. Todo 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»²⁵.

²⁵ DUBOUIS, 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.

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 Nucleares»²⁶. Posteriormente, el desarrollo de las políticas comunitarias, ya se trate de la realización 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, una vez que fueron progresivamente desapareciendo —o integrándose en la Función Pública comunitaria— los funcionarios nacionales especializados que pusieron en marcha todas las políticas que comunitarias que debería controlar la Administración comunitaria. Una vez que ésta se estabiliza, las nuevas necesidades de personal están directamente ligadas las nuevas tareas específicas que las Comunidades asumen y que se traducen, fundamentalmente, en servicios especializados (o Direcciones Generales nuevas) de las Comisión, que requieren nuevamente —al igual que al inicio de la Comunidad— la concurrencia de especialistas. Ello se refleja en que el reclutamiento se orienta hacia puestos muy específicos, por un lado, 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»²⁷. Por otra parte, aunque pudiera parecer que las sucesivas adhesiones a la Unión Europea —que ya de por sí debilitan la cohesión comunitaria— refuerzan a la propia función pública comunitaria, lo cierto es que el aumento de puestos se

²⁶ DUBOUIS, L., *L'évolution de la fonction publique communautaire... op. cit.*, p. 131.

²⁷ STRASSER, D., *Les finances de l'Europe*, Nathan/Labor, Bruxelles/Paris 1984, p. 438. De 1968 a 1980, el aumento de puestos supuso el 177'6% en el Consejo contra menos del 69% en la Comisión.

cifra fundamentalmente en el servicio lingüístico y que «cada ampliación ha debilitado un poco la estabilidad del empleo, al prescindir las Instituciones de determinados agentes para integrar un mayor número de nacionales que provienen de los nuevos Estados miembros»²⁸.

Es fácil observar una identificación entre los intereses comunitarios y los intereses de carrera de los funcionarios comunitarios, lo cual les lleva a erigirse en firmes defensores de la idea de integración europea, de cuya especificidad deriva, precisamente, la esencia de su modelo de Función Pública. «El que la adaptación de la función pública comunitaria a los progresos de la integración se opere tan rápida y completamente se explica, en gran medida, por la conjugación de la dependencia de los funcionarios respecto a las Instituciones y por su adhesión a este tipo de medidas de las que se derivan, frecuentemente, una mayor capacidad de acción y una mejor protección de sus intereses de carrera»²⁹. Por todo ello, «los funcionarios se oponen al cuestionamiento de la concepción originaria de la función pública comunitaria a la que permanecen muy adheridos a la vez por interés y por convicción»³⁰.

Desde la década de los noventa, la Función Pública comunitaria se encuentra sometida a un proceso de reforma que pretende adaptarla, no tanto a unas exigencias de eficacia interna, como a unas exigencias del factor 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 en Maastricht y en Amsterdam, pretenden aumentar su intervención en una Administración que jurídicamente se encuentra blindada frente a tales injerencias. En este contexto hay que comprender el compromiso del Presidente Santer de reformar la Comisión (programa conocido como «La Comisión de mañana»), y que se manifestó en un primer informe abortado por el personal (el malogrado «Informe Castan») y en un segundo informe —noviembre de 1998— elaborado por un Grupo de Reflexión paritario presidido por el antiguo secretario de la Comisión, D. Williamson, menos drástico en sus proposiciones que el anterior.

Llegamos así a la crisis de la Comisión Santer, cuando el Comité de Expertos Independientes, 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 administra-

²⁸ DUBOUIS, L., *L'évolution de la fonction publique communautaire... op. cit.*, p. 137.

²⁹ DUBOUIS, L., *L'évolution de la fonction publique communautaire... op. cit.*, p. 135.

³⁰ DUBOUIS, L., *L'évolution de la fonction publique communautaire... op. cit.*, p. 136.

tiva una de sus grandes prioridades de su programa. Y aprovechando el amparo que le proporcionaba la crisis institucional en la que se encuentra la Comisión, presentó en primer lugar su Libro Blanco de reforma administrativa. Con él se abrió un proceso de consulta con los servicios administrativos y con el personal que ha culminado en la presentación de la propuesta más ambiciosa y audaz de modificación de la Función Pública comunitaria.

2. Orientaciones generales de los cambios propuestos

2.1. *El Libro Blanco de la reforma de la Comisión*

Toda la reforma propuesta en el Libro Blanco de la Reforma de la Comisión se construye sobre la base de unos principios clásicos, pero que se pretende remozar. A saber: independencia; responsabilidad; obligación de rendir cuentas; eficacia y transparencia. En lo que respecta a la estrategia en materia de personal, se pretenden los siguientes objetivos:

- otorgar prioridad a la formación continua;
- calidad de la gestión;
- mejora de los procesos de contratación y desarrollo profesional;
- mejorar el entorno de trabajo;
- incrementar la igualdad de oportunidades;
- perfeccionar el sistema de evaluación del personal y los directivos;
- dirimir adecuada y ecuánimemente las cuestiones disciplinarias o los casos de insuficiencia profesional.

Se parte, en todo caso, de la necesidad de contar con «una función pública europea independiente, permanente y de elevada calidad»³¹, lo que significa reafirmar los principios clásicos que informan la Función Pública Comunitaria. No obstante, en las propuestas concretas se observan algunos elementos que desdican estas proclamaciones solemnes.

2.2. *La propuesta de modificación del Estatuto de funcionarios*

En abril de 2002 y después de un largo proceso 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 Agentes³². Esta propuesta confirma la validez de los principios clásicos de

³¹ *Libro Blanco. La Reforma de la Comisión*, Primera Parte, COM(2000) 200 final, Bruselas, 5 de abril de 2000, p. 13.

³² *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) 213 final, Bruselas 24 de abril de 2002.

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. Por otra parte, una de las mayores innovaciones se ha realizado en el marco estatutario actualmente vigente, como es la creación de la Oficina de Selección de las Comunidades Europeas. Finalmente, mencionar la novedad que en el futuro supondrá la posibilidad —abierta por el Tratado de Niza— de crear una Sala jurisdiccional específica para el contencioso de la Función Pública comunitaria³³.

3. Categorías de personal

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 límites sobre la base de las prerrogativas institucionales y de las potestades públicas comunitarias.

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 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.

Los objetivos de la Comisión y sus servicios deben seguir siendo, no obstante, la independencia de la Institución, de una parte, y la calidad y la permanencia de la Fun-

³³ A este respecto, es preciso señalar que la Declaración relativa al artículo 225 A del Tratado de la Comunidad Europea, adoptada por la Conferencia Intergubernamental de 2000 que elaboró el Tratado de Niza establece: «La Conferencia solicita al Tribunal de Justicia y a la Comisión que preparen, cuanto antes, su proyecto de decisión por la que se cree una sala jurisdiccional competente para resolver en primera instancia sobre los litigios entre la Comunidad y sus agentes».

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

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.

ción Pública comunitaria, de otra. Esto implica que los papeles desempeñados por las diferentes categorías de personal a las que la Institución recurre continúen bien identificados y que las tareas de potestad pública, derivadas de potestades atribuidas por los Tratados, sean reservadas a los funcionarios o, excepcionalmente, a los agentes temporales.

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*. 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, este agente contractual viene caracterizado por tres notas:

- 1) no están afectados a un puesto de trabajo de plantilla;
- 2) se retribuyen con cargo a créditos globales del presupuesto de cada Institución;
- 3) se les contrata para ejercer funciones con dedicación parcial o plena con alguno de los siguientes destinos:
 - en una Institución, para efectuar tareas manuales o de servicios de apoyo;
 - en las agencias de la Unión Europea o en organismos de la Unión Europea instituidos 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 ejecutivas o de las oficinas de la Comisión;
 - en las representaciones y las delegaciones de las Instituciones comunitarias;
 - en otros organismos situados fuera de la Unión Europea.

4. Carrera

4.1. Estructura

Uno de los cambios más importantes es la estructura interna de lo que en la Función Pública comunitaria se denominan «carreras» y que recoge la organización interna a través de categorías, servicios, grado y puesto de trabajo. 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 dos: el *grupo de funciones de administradores* (AD) y el *grupo de funciones de asistentes* (AST).

El grupo de funciones de administradores comprenderá doce grados correspondientes a funciones de dirección, de concepción y de estudio, así como a funciones lingüísticas o científicas. Para ingresar en él se requerirá, al menos, contar con una titulación universitaria obtenida al término de una formación de tres años, como mínimo, y disponer de una experiencia profesional adecuada de un año, como mínimo, o haber cursado un año suplementario de estudios universitarios; o contar con una experiencia profesional equivalente.

Por su parte, el grupo de funciones de asistentes incluye once grados 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 estudios superiores, o haber cursado la enseñanza secundaria superior y contar con una experiencia profesional adecuada de tres años como mínimo, o contar con una experiencia profesional equivalente.

ESTRUCTURA INTERNA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA COMUNITARIA (propuesta)			
Grupo de funciones AD		Grupo de funciones AST	
Puesto de trabajo	Grado	Grado	Puesto de trabajo
<i>Director General</i>	AD 16		
<i>Director / Director general</i>	AD 15		
<i>Administrador / Administrador de investigación / Administración lingüista / Jefe de Unidad / Director</i>	AD 14		
<i>Administrador / Administrador de investigación / Administrador lingüista / Jefe de Unidad</i>	AD 13		
"	AD 12		
"	AD 11	AST 11	<i>Asistente / Asistente de investigación</i>
<i>Administrador / Administrador de investigación / Administrador lingüista</i>	AD 10	AST 10	"
"	AD 9	AST 9	"
"	AD 8	AST 8	"
"	AD 7	AST 7	"
"	AD 6	AST 6	"
"	AD 5	AST 5	"
		AST 4	"
		AST 3	"
		AST 2	"
		AST 1	"

Se posibilita, con esta nueva estructura, una progresión más continuada en el tiempo, evitando los compartimentos estancos que suponían anteriormente las categorías. Su fusión, en cambio, obliga a recurrir a la agrupación de varios grados en un mismo puesto de trabajo, lo que es especialmente evidente en el grupo de funciones de asistente, en el que se confunden grupo y puesto de trabajo. El principio de co-

respondencia entre el grado y el puesto de trabajo supone que la carrera (en el sentido de avance vertical) se pueda llevar a cabo, durante años, en el mismo puesto de trabajo, reduciendo la progresión al aumento económico que liga la retribución al grado. Lo que este sistema sí posibilita de forma intencionada es la movilidad horizontal.

4.2. Ingreso: la Oficina de Selección de personal de las Comunidades Europeas

4.2.1. La Oficina de Selección de personal de las Comunidades Europeas

En 1992³⁶ se introdujo en el Estatuto de funcionarios la posibilidad de que dos o más Instituciones confiaran 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 Comunidades Europeas*, mediante una Decisión³⁷ 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

³⁶ 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, Thése, 1979, p. 131).

³⁷ 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).

agencia creados por los Tratados o sobre la base de los mismos», a petición de dicho órgano, organismo o agencia (art. 2.2 Decisión). Se prevé que esta Oficina entre en funcionamiento para el año 2003. Su organización y funcionamiento se desarrollan en una Decisión ³⁸ 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 operaba en la práctica —que no en los textos legales hasta esta Decisión— en el ámbito del ingreso del personal al servicio de las Comunidades Europeas 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.)» ³⁹.

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:

- a) 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; las oposiciones se organizarán de conformidad con las disposiciones del Estatuto, sobre la base de los criterios armonizados fijados por las Instituciones y órganos y de acuerdo con el programa de trabajo aprobado por el Consejo de Administración de la Oficina.
- b) La Oficina cooperará estrechamente con las Instituciones con el fin de evaluar las necesidades futuras en materia de contratación de personal y elaborar y

³⁸ 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).

³⁹ FUENTETAJA, J. A.: «Administración y Función Pública» en *Principios de Derecho de la Unión Europea*, V.V.A.A., Colex, Madrid, 2000, p. 244.

ejecutar un programa de oposiciones que responda a las citadas necesidades a su debido tiempo.

- c) 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.
- d) Llevará a cabo la gestión y el control de la utilización de las listas de reserva.
- e) Se encargará, finalmente, de presentar a las Instituciones y órganos informes anuales sobre sus actividades.

De todo ello se desprenden las siguientes consecuencias:

- a) La Oficina sólo elabora las listas de aptitud o reserva; posteriormente, la autoridad competente de cada Institución, órgano, organismo o agencia, decidirá acerca del nombramiento de las personas seleccionadas. Es decir, la fase de reclutamiento sigue siendo competencia exclusiva de cada Institución.
- b) La Decisión 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).
- c) La Oficina sólo opera en el ámbito de las oposiciones generales destinadas a la selección de funcionarios. Respecto a las oposiciones internas y la selección de otros agentes, la competencia continúa correspondiendo a las Instituciones, si bien la Oficina podrá prestar asistencia a las Instituciones, órganos, organismos y agencias.

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 Comités 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 propuestas del Director de la Oficina. Si bien hay que recordar que el margen de apreciación de la Oficina es muy limitado, pues las propias Instituciones y órganos deberán establecer —como veremos más adelante— los principios armonizados de la política de selección, aunque determinadas decisiones

conflictivas las Instituciones parece que las van a remitir paradójicamente a la Oficina. También es importante 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.

4.2.2. *Principios comunes de una política de selección y contratación armonizada*

Como indicábamos anteriormente, el Consejo de Administración, en colaboración con el Director de la Oficina, deberá implantar un procedimiento de selección totalmente armonizado. Para ello, tendrán en cuenta los principios comunes a una política de selección armonizada, que deberán ser adoptados en el futuro de común acuerdo por los Secretarios Generales de las Instituciones y órganos concernidos y cuyas líneas parecen ser las siguientes⁴⁰.

En lo que se refiere a la **planificación de las oposiciones**, la Oficina establecerá y aplicará un programa de oposiciones generales sobre la base de las necesidades y los requisitos expresados por las Instituciones. Se insta la creación de un mecanismo entre la Oficina y las Instituciones que permita una planificación adecuada que garantice que se cubran a su debido tiempo las necesidades de las Instituciones en materia de reclutamiento tanto de generalistas como de especialistas, incluidos lingüistas y especialistas en materia de investigación. Sobre la base de las previsiones trienales que proporcionen las Instituciones, la Oficina establecerá un plan de previsiones a tres años.

⁴⁰ *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.

En cuanto a la **política y procedimientos de selección**, se pretende en primer lugar mejorar la **transparencia** para los candidatos, cuya ausencia había sido denostada en numerosas ocasiones. Para ello se pretende comunicar a los candidatos los criterios de evaluación y las posibilidades de recurso (especialmente ante el Defensor del Pueblo), así como publicar no sólo la lista de seleccionados en el Diario Oficial sino también los nombres y apellidos de los miembros del Tribunal. Finalmente, se dará acceso a los candidatos a la copia de su examen y a la evaluación del Tribunal, eso sí, previa petición.

Salvados estos escollos, las Instituciones llegan a los temas más conflictivos, como puede apreciarse por unas soluciones objeto de componendas que no pueden soslayar la irreductibilidad de problemas institucionalmente heterogéneos. Los famosos y mitificados *requisitos en materia de competencias lingüísticas* mezclan lo que es el requisito estatutario (dominio de un idioma comunitario y conocimiento satisfactorio de otro) con la competencia lingüística que se puede tener en cuenta a efectos de méritos. La formulación, por ello, no es clara, pues se exigirá a los candidatos que dominen una lengua oficial distinta de su lengua materna y se les informará al mismo tiempo de que determinados puestos de trabajo o determinadas Instituciones pueden imponer requisitos lingüísticos específicos en el marco del procedimiento de selección a partir de las listas de reserva, ya que —se reconoce— cada Institución tiene sus requisitos propios en materia de conocimientos lingüísticos y de competencias a la hora de contratar a su personal (aunque esas preferencias deberán ser indicadas previamente a los candidatos). En cualquier caso, se estatuye que la evaluación de la lengua materna y de la segunda lengua oficial se llevará a cabo durante la preselección o la prueba escrita (según el caso) y en la prueba oral (como es el caso en términos generales), mientras que las demás lenguas añadidas por las Instituciones se evaluarán en la prueba oral.

Por otra parte, la patata caliente de la oportunidad o necesidad de organizar oposiciones específicas por cada lengua se traslada al Consejo de Administración de la Oficina.

También se hace hincapié en la **profesionalización de los procedimientos de selección**, tanto en lo que respecta al contenido de las pruebas como a la composición de los Tribunales (asesores especializados, cursos específicos para sus miembros, etc.). Incluso se prevé la posibilidad de, si los medios técnicos lo permiten, implantar pruebas de preselección asistidas por ordenador.

Otro tema espinoso es el de la **igualdad de oportunidades**, pues aquí nos topamos con tres problemas: uno universal (equilibrio entre hombres y mujeres), otro que acompaña a los sistemas estatutarios (la edad) y otro específico a la Función Pública Comunitaria, como es el del equilibrio geográfico, hasta el punto de constituir un principio estructural del sistema de empleo público comunitario. Así, se vuelve a incidir en que se utilizarán una serie de técnicas de selección para que la contratación del per-

sonal siga realizándose sobre una base geográfica amplia que refleje el carácter multilingüe y multicultural de las Instituciones.

En cuanto al equilibrio entre hombres y mujeres, a un problema que hoy día se le llama de género parece dársele un remedio, si no neutro, sí lo podríamos calificar epímeno (pues corrige cualquier tipo de desequilibrio y vale o no vale por igual para hombres y mujeres) o ambiguo (pues no sabemos si es peor el remedio o la enfermedad). Y es que, conforme al acuerdo, se elaborarán —con la ayuda de expertos, cosa que no ayuda a tranquilizar— pruebas de selección y preselección que no conlleven, desde el punto de vista estadístico, ninguna diferencia significativa entre los resultados obtenidos por los hombres y los obtenidos por las mujeres, y se llevará a cabo un seguimiento constante al respecto. Todo lo cual parece absurdo, pues supone rebajar el mayor mérito y capacidad de un platillo de la balanza para equilibrarlo con el otro. O sea, la excelencia de la mediocridad.

La edad fue un tema discutido para alcanzar un acuerdo, pues el Defensor del Pueblo lleva años procurando que se eliminen los límites de edad para acceder a la Función Pública Comunitaria por considerarlos una discriminación (máxime cuando el propio Tratado de Amsterdam prohíbe ese tipo de discriminación). La solución: otro despeje al córner del Consejo de Administración, quien adoptará las decisiones relativas a los límites de edad fijados en las convocatorias de oposición.

4.2.3. Principios relativos a la utilización de las listas de reserva

La existencia de las listas de reserva es común en todas las Instituciones, pues al fin y al cabo es un sistema que ampara el Estatuto y es sumamente cómodo para una Administración⁴¹. Las diferencias, en cambio, nos las encontramos a la hora de su elaboración y, sobre todo, de su explotación. De ahí que sea importante destacar los principios acordados por todas las Instituciones.

En primer lugar, la validez de las listas de reserva será de dos años, si bien podrá prorrogarse en función de las necesidades de las Instituciones. Por otra parte, los candidatos indicarán en el impreso de solicitud su preferencia por una Institución concreta y sus preferencias geográficas.

El complejo tema de la forma de elaboración de las listas se ha resuelto de la siguiente manera. Constarán de tres o cuatro «grupos de mérito», aunque no se especifica su número. Dentro de cada grupo, los nombres de los candidatos figurarán por orden alfabético y las Instituciones gozarán de una libertad de elección total. Se pretende conciliar así un cierto margen para la Administración en el momento de elegir

⁴¹ Como prueba el hecho de que haya pretendido ser implantado en España en el malogrado proyecto de Estatuto básico de la Función Pública, de julio de 1999. Vid., al respecto y sobre la pretensión de instaurar un procedimiento «bifásico» en el ingreso, FUENTETAJA, J. A.: «Selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas: perspectivas de una reforma» en *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 16, 2000, pp. 188-193.

y unas garantías a los candidatos más meritorios, que se ven reforzadas por el hecho de que los candidatos del segundo grupo y siguientes sólo podrán ser reclutados después de los del primer grupo. A esta última regla se oponen dos excepciones a decidir por cada Institución: la primera, que los candidatos del primer grupo rechacen las ofertas que se les hagan; la segunda, por razones debidamente fundamentadas y justificadas y habida cuenta de las necesidades de perfiles específicos de cada Institución y de los principios generales expuestos en el artículo 27 del Estatuto (esto es, mérito, igualdad y, cómo no, equilibrio geográfico).

4.3. Cese

Respecto al cese, por un lado se incorpora al Estatuto una práctica periódica pero cuya cobertura se hacía mediante Reglamentos *ad hoc* para cesar anticipadamente a funcionarios y que pasa a denominarse cese incentivado y, por otro, se desarrolla y profundiza en un supuesto ya existente pero al que se le remoja por desuso, como es el cese por incompetencia profesional.

El *cese incentivado* se prevé para «*hacer frente a circunstancias excepcionales*», entre las que se concretan la ampliación de la Unión a nuevos Estados miembros, la reorganización de los servicios o la redistribución de los efectivos como consecuencia de un cambio en las prioridades (nuevo artículo 47 *bis*). Como puede observarse, la habilitación para que la Institución cese definitivamente en sus funciones a un número determinado de funcionarios es lo suficientemente amplia como para que, afortunadamente, el propio artículo establezca una serie de requisitos objetivos que impiden que este nuevo supuesto se convirtiera en una vía de agua irremediable en el régimen estatutario de los funcionarios comunitarios. Esos requisitos objetivos para poder recurrir a este tipo de cese son los siguientes:

- a) El número de funcionarios que podrán acogerse al cese incentivado habrá de ser determinado y autorizado por la autoridad presupuestaria competente en el marco del procedimiento presupuestario.
- b) El cese incentivado se aplicará exclusivamente a los funcionarios mayores de 50 años que hayan cumplido, como mínimo, diez años de servicio.
- c) Los funcionarios que reúnan las condiciones para ser cesados de forma incentivada lo tienen que solicitar voluntariamente.
- d) Si hay más funcionarios que solicitan el cese incentivado que plazas autorizadas por la autoridad presupuestaria, entonces la Institución deberá elegir a los funcionarios atendiendo al interés del servicio, previo dictamen de la Comisión paritaria.

El nombre de cese «incentivado» viene del hecho de que, cumpliendo la definición que hace el Diccionario de la Real Academia Española, hay algo «que mueve o excita a desear» el cese. A saber, una suculenta indemnización.