

El Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea

Jesús Ángel Fuentetaja Pastor

Profesor Titular de Derecho Administrativo
UNED

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
 - II. DE LAS SALAS JURISDICCIONALES A LOS TRIBUNALES ESPECIALIZADOS
 - III. EL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA—1. *La necesidad de crear un órgano jurisdiccional europeo encargado del contencioso de la Función Pública europea*—2. *El contencioso de la Función Pública de la Unión Europea*—3. *Composición*—4. *Organización*—5. *Procedimiento*—6. *Relaciones con otros órganos jurisdiccionales*—7. *Recurso de casación*
 - V. CONCLUSIÓN
-

I. INTRODUCCIÓN

La posibilidad abierta por el Tratado de Niza de crear órganos jurisdiccionales especializados a los que encomendar el conocimiento de determinados asuntos¹ afecta directamente a la Función Pública europea puesto que el contencioso originado por ésta ha sido el primero en acogerse a esta previsión. Así lo evidenció la propia Conferencia Intergubernamental en la que se alumbró dicho Tratado al instar, en la Declaración núm. 16 relativa al artículo 225 A del Tratado de la Comunidad Europea, al Tribunal de Justicia y a la Comisión a preparar, cuanto antes, un proyecto de decisión por la que se crearía una sala jurisdiccional competente para resolver en primera instancia sobre los litigios entre la Comunidad y sus agentes.

Los avatares sufridos por dicho Tratado en su fase de ratificación y la cierta sensación de precariedad originada por los trabajos de la Convención retrasaron las expectativas salidas de Niza, a pesar de lo cual, a finales de 2003, la Comisión presentó finalmente su propuesta de Decisión del Consejo para la creación del Tribunal de la Función Pública Europea², que, tras los preceptivos informes del Parlamento Europeo y dictamen del Tribunal de Justicia, fue adoptada por el Consejo el 2 de noviembre de 2004³.

La creación del Tribunal de la Función Pública es una de las piezas claves de la reforma del sistema jurisdiccional alumbrada en el Tratado de Niza y que ha constituido un perfeccionamiento del modelo judicial europeo⁴. El principal objetivo de dicho Tratado, en este ámbito, era transformar al Tribunal de Primera Instancia en el Tribunal de Derecho común en el seno

¹ Vid. WEILER, J.: «La arquitectura judicial después de Niza» en *La encrucijada constitucional de la Unión Europea* (Dir. GARCÍA DE ENTERRÍA y ALONSO GARCÍA), Civitas, Madrid 2002, pgs. 469-482; TIMMERMANS, Ch.: «The European Union's Judicial System» en *CMLRev*, 41, 2004, pgs. 393-405; RUIZJARABO, D.: «La réforme de la Cour de justice opérée par le traité de Nice et sa mise en oeuvre future» en *RTDEur*, 37(4), oct.-déc. 2001, pgs. 705-725; ROLDÁN BARBERO, J.: «La reforma del poder judicial en la Comunidad Europea» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 9, 2001, pgs. 77-116; KAPTEYN, P.: «Reflections on the future of the judicial system of the European Union after Nice» en *Yearbook of European Law*, 2001, núm. 20, pgs. 173-190; TAMBOU, O.: «Le système juridictionnel communautaire revu et corrigé par le Traité de Nice» en *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2001, núm. 446, pgs. 164-170.

² *Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crea el Tribunal de la Función Pública Europea*, COM(2003) 705 final, Bruselas 19 de noviembre de 2003.

³ Decisión (2004/752/CE, Euratom) del Consejo, de 2 de noviembre de 2004, por la que se crea el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea (DO núm. L 333, de 9 de noviembre de 2004, pgs. 7-11).

⁴ Vid., al respecto, las reflexiones de SARMIENTO, D., *Poder Judicial e integración europea. La construcción de un modelo jurisdiccional para la Unión*, Thomson-Civitas, Madrid 2004.

de la Institución judicial europea. Ello obligaba, por un lado, a encomendar al Tribunal de Primera Instancia un gran número de recursos de los que previamente conocía el Tribunal de Justicia. Y a la vez, para evitar el colapso del Tribunal de Primera Instancia, vaciar a éste de aquellos contenciosos de materias específicas que pudieran ser asumidas por las Salas jurisdiccionales, especialmente el contencioso de la Función Pública.

La primera operación fue prevista por el propio Tratado de Niza al dar una nueva redacción al artículo 225 TCE⁵, conforme al cual el Tribunal de Primera Instancia será competente para conocer en primera instancia de los recursos de anulación (art. 230), de los recursos por incumplimiento (art. 232), de los litigios por responsabilidad extracontractual de las Comunidades (art. 235), del contencioso de la Función Pública (art. 236) y de los litigios que se funden en una cláusula compromisoria (art. 238). A pesar de esta atribución competencial directa del Tratado de la Comunidad Europea, el Tratado de Niza dio una redacción provisional al artículo 51 del Estatuto del Tribunal de Justicia, en virtud de la cual los recursos interpuestos por los Estados miembros, las instituciones de las Comunidades y el Banco Central Europeo serán competencia del Tribunal de Justicia. Repetimos que se trataba de una redacción provisional hasta tanto en cuanto se llevase a cabo un estudio sistemático de la completa distribución competencial más coherente y eficaz aprovechando las posibilidades abiertas por el Tratado. Esa solución viene dada por la Decisión del Consejo, de 26 de abril de 2004⁶, por la que se modifica el artículo 51 del Estatuto del Tribunal de Justicia. Este artículo reserva, en primer lugar, al Tribunal de Justicia los recursos de anulación o de omisión interpuestos por un Estado miembro dirigidos, por un lado, contra un acto o una abstención de pronunciarse de la Comisión en el seno del procedimiento de la cooperación reforzada (art. 11A) y, por otro, contra un acto o una abstención de pronunciarse del Parlamento o del Consejo, o de ambas Instituciones conjuntamente, excepto determinados actos del Consejo de naturaleza ejecutiva, como decisiones sobre ayudas estatales (art. 88.2 TCE), medidas de defensa comercial adoptadas en virtud de Reglamentos por los cuales el Consejo impone derechos antidumping o compensatorios definitivos (art. 113 TCE) y los actos ejecutivos adoptados por el Consejo previa habilitación de un acto legislativo de base (art. 202 TCE).

⁵ Vid. TIZZANO, A.: «La Cour de Justice après Nice: le transfert de compétences au Tribunal de première instance» en *Revue de Droit de l'Union Européenne*, 2002 (4), pgs. 665-685; FORWOOD, N.: «The evolving role of the Court of First Instance of the European Communities: some comments on the changes agreed at Nice as they affect the judicial architecture of the Community courts» en *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2000(2001), v. 3, pgs. 139-149.

⁶ Decisión (2004/407/CE, Euratom) del Consejo, de 26 de abril de 2004, por la que se modifican los artículos 51 y 54 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia (DO núm. L 132, de 29 de abril de 2004, pg. 5). La modificación del artículo 54 contempla los supuestos en que el Tribunal de Primera Instancia puede declinar su competencia en favor del Tribunal de Justicia.

JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR

En segundo lugar, también se reservan al Tribunal de Justicia los recursos de anulación y por omisión que interponga, bien una Institución o el Banco Central Europeo contra un acto o una abstención de pronunciarse de la Comisión, del Parlamento, del Consejo o de ambas Instituciones conjuntamente, bien una Institución contra un acto o una abstención de pronunciarse del Banco Central Europeo.

Salvo estos recursos de anulación o por omisión, el resto se atribuyen al Tribunal de Primera Instancia. Este aluvión de recursos que a partir de ahora recibe el Tribunal de Primera Instancia es preciso compensarlo mediante la creación de una Sala jurisdiccional que se encargue de un contencioso numeroso y complejo como es el de la Función Pública. De hecho, el procedimiento de su creación se aceleró desde la aprobación de la nueva redacción del artículo 51 del Estatuto, aunque sus efectos se difirieron al primer día del segundo mes posterior a su publicación en el Diario Oficial, esto es, el 1 de julio de 2004. Apenas cinco meses después, se crea el Tribunal de la Función Pública, aunque en este caso habrá un cierto período de tiempo hasta que se instituya y se nombren a sus miembros, de ahí que la Decisión de creación del Tribunal de la Función Pública retrase la efectividad de la remisión competencial del contencioso de la Función Pública al «día de la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea de la declaración por el Presidente del Tribunal de Justicia de que el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea se halla debidamente constituido» (art. 4).

II. DE LAS SALAS JURISDICCIONALES A LOS TRIBUNALES ESPECIALIZADOS

Como se indicaba anteriormente, una de las novedades más importantes de la reforma llevada a cabo por el Tratado de Niza en el sistema jurisdiccional europeo es la incorporación a éste de un nuevo tipo de órgano: las Salas jurisdiccionales. Su existencia, según se ha indicado, es imprescindible para configurar al Tribunal de Primera Instancia como el Juez-Tribunal común de Derecho Comunitario en el ámbito europeo, al descargar en estos nuevos órganos contenciosos específicos complejos tanto cualitativa como cuantitativamente.

Estos nuevos órganos, denominados «Salas» en la versión española del Tratado, son auténticos órganos jurisdiccionales, no Tribunales de naturaleza administrativa, que ejercen en primera instancia la función jurisdiccional a escala europea sobre determinadas categorías de recursos en materias específicas. Tanto por el tipo de recursos como por las materias para los que están previstas constituyen un claro ejemplo de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuya potencialidad es creciente en la medida en que la Administración directa por parte de las Instituciones, órganos y organismos europeos se ha desarrollado espectacularmente en los últimos años. Así lo evidencia no tanto el contencioso de la función pública como el otro proyecto de creación de una Sala jurisdiccional, el Tribunal de la Patente Co-

EL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA

munitaria⁷, cuya razón de ser se podría extender en un futuro más o menos cercano a otros contenciosos suscitados por Agencias europeas con potestades para dictar actos administrativos en sectores específicos, como la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales o la Agencia Europea de Seguridad Aérea.

Las Salas serán creadas por el Consejo, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo. En cuanto a la propuesta de creación, podrá ser presentada tanto por el Tribunal de Justicia como por la Comisión, siendo consultada la Institución que no inició el procedimiento. Al ser éste también el procedimiento para modificar por norma de Derecho derivado el Estatuto del Tribunal de Justicia (a excepción de su Título I), se permite así que la Decisión de creación de la Sala jurisdiccional pueda excepcionar no sólo las disposiciones de dicho Estatuto (que puede ser oportuno) sino también las relativas al Tribunal de Justicia (que puede ser dudoso), las cuales se aplicarán subsidiariamente a dicha Decisión de creación.

La posición de las Salas en el sistema jurisdiccional europeo se clarifica al prever los recursos que contra sus decisiones se pueden interponer ante el Tribunal de Primera Instancia. Pues tales recursos pueden ser bien de casación, bien de apelación. La opción la tiene que tomar el Legislador en cada caso al crear la Sala concreta, configurando así su perfil y su estatus funcional, pues el recurso de casación se limita a las cuestiones de Derecho, mientras que el recurso de apelación comprende igualmente las cuestiones de hecho, con lo que éstas no quedarían fijadas por la Sala sino que podrían ser apreciadas nuevamente por el Tribunal de Primera Instancia.

Evidentemente, la Decisión de creación precisará el alcance de las competencias que se atribuyen a la nueva Sala. Igualmente, fijará las normas sobre su composición (número de miembros, procedimiento, período de mandato, etc.), aunque el Tratado establece que los miembros de la Sala serán elegidos, de una parte, por el Consejo por unanimidad y, de otra, «entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de funciones jurisdiccionales» (art. 225A, párrafo cuarto).

Se ha dotado de una cierta autonomía organizativa a las Salas, al permitírseles el establecimiento de su propio Reglamento de Procedimiento, si bien se establece un cierto control en el ejercicio de esta actividad al tener que hacerlo, primero, de acuerdo con el Tribunal de Justicia y, segundo, con la aprobación del Consejo por mayoría cualificada.

La Constitución europea apenas sí clarifica algunos puntos en su artículo

⁷ Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crea el Tribunal de la Patente Comunitaria y relativa a los recursos ante el Tribunal de Primera Instancia, COM(2003) 828 final, Bruselas 23 de diciembre de 2003.

III-359⁸. De entrada, termina con el equívoco terminológico de la denominación «Salas» para inclinarse por la de «Tribunales» calificados como «especializados». De acuerdo con el sistema de fuentes que instaura, estos Tribunales especializados se crearán por Ley europea, lo que implica que decidirán conjuntamente Parlamento y Consejo, no obstante lo cual es destacable que el nombramiento de los miembros del Tribunal quede reservado en exclusiva al Consejo. Señalar, finalmente, que se explicita que el Título I del Estatuto del Tribunal de Justicia se aplicará siempre y en todo caso a los Tribunales especializados, algo que estaba implícito en el art. 225A TCE en relación con el 245 TCE en la medida en que es la única parte del Estatuto que no ha sido abierta a modificación por Derecho derivado.

III. EL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA

La Decisión 2004/752 del Consejo por la que se crea el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea procede igualmente a la inclusión de un Título IV *bis* específico para las Salas Jurisdiccionales en el Estatuto del Tribunal de Justicia. El contenido de este Título es genérico, y se remite a Anexos de dicho Estatuto para lo relativo a las competencias, la composición, la organización y el procedimiento de dichas Salas (art. 62 *bis* Estatuto). De esta forma, la sucesiva creación de Salas o Tribunales especializados tan sólo requerirá adiciones en forma de Anexo. El primer Anexo añadido en el Estatuto del Tribunal de Justicia por la Decisión 2004/752 contiene, precisamente, las disposiciones relativas al Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea (en adelante «Anexo I Estatuto»).

Conforme a la Decisión 2004/752 del Consejo y a semejanza de la creación del Tribunal de Primera Instancia respecto al Tribunal de Justicia, se procede a agregar a aquel un Tribunal para resolver sobre el contencioso de la Función Pública europea. Obsérvese que se ha prescindido ya de la denominación «sala jurisdiccional» para optar por la de Tribunal, la cual se manejó pacíficamente en el seno de la Convención y que se plasmó definitivamente en el texto constitucional, y ello con la intención de «dar a este nuevo órgano jurisdiccional una denominación que lo distinga de sus formaciones o de las formaciones del Tribunal de Primera Instancia» (Considerando núm. 4). Así como en su momento de constitución el Tribunal de Primera Instancia fue agregado al Tribunal de Justicia, de la misma manera ahora el Tribunal de la Función Pública se agrega al Tribunal de Primera Instancia. Como señala la Decisión de creación, este Tribunal, «a los niveles institucional y

⁸ Vid. ALONSO GARCÍA, R. y SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUDERO, D.: «Los efectos colaterales de la Convención sobre el Futuro de Europa en la arquitectura judicial de la Unión: ¿hacia una jurisdicción auténticamente constitucional europea?» en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 119, 2003; SOBRINO HEREDIA, J. M.: «El sistema jurisdiccional en el proyecto de Tratado constitucional de la Unión Europea» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 16, 2003, pgs. 1022-1025.

organizativo, será parte integrante de la institución Tribunal de Justicia» (Considerando núm. 3).

El Consejo procede así a la creación en el seno del sistema jurisdiccional europeo del primer Tribunal especializado encargado de conocer de una categoría de recursos sobre una materia específica como es la Función Pública de la Unión Europea. Este contencioso es tan peculiar en su complejidad y tan interno por los efectos de sus sentencias que el Consejo ha conformado un Tribunal con un régimen jurídico específico que en la práctica no puede ser considerado precedente de ningún otro Tribunal venidero. Tan es así, que el propio Consejo, en una Declaración aneja a su Decisión de creación, se apresura a advertir de que «las soluciones previstas para el Tribunal de la Función Pública en nada prejuzgan las que puedan plantearse para otras salas jurisdiccionales que se creen en el futuro».

1. La necesidad de crear un órgano jurisdiccional europeo encargado del contencioso de la Función Pública europea

Aunque los Jueces y Tribunales nacionales son los jueces comunes del Derecho Comunitario, su competencia con vocación de universalidad para interpretar y aplicar el Derecho Comunitario se ve exceptuada en aquellos supuestos taxativos en que los Tratados comunitarios atribuyen la competencia al Tribunal de Justicia en cuanto institución jurisdiccional europea, cuyas competencias posteriormente se distribuirán entre los diferentes órganos jurisdiccionales que integran esta Institución. Éste es el caso del contencioso de la Función Pública comunitaria (art. 236 TCE). Se trata de un contencioso sumamente peculiar respecto al resto de la actividad jurisdiccional de los Tribunales europeos. Según BIAVATI y CARPI, «las acciones promovidas por el personal, además de ser mucho más frecuentes, constituyen un sector en el que la justicia comunitaria se dedica en mayor medida a tutelar, con frecuencia con una actividad instructora más intensa, las situaciones jurídicas de los individuos, con gran diferencia respecto a los perfiles relativos al marco institucional y las cuestiones de interpretación. Por esto, representan el ámbito en el que es más clara la aproximación entre la estructura jurisdiccional de las Comunidades y la de los Estados miembros y en el que, por primera vez, se han experimentado modelos, posteriormente extendidos a otros sectores, como la composición menos articulada del órgano juzgador (de las secciones al Juez único) y la doble instancia de jurisdicción (con la transferencia, desde el inicio de todas las controversias entre las Comunidades y sus agentes, incluidas aquellas promovidas por las Comunidades, al conocimiento del Tribunal de Primera Instancia)».⁹ En esta línea pionera en el ámbito procesal, se sitúa la creación del primer Tribunal especializado o Sala jurisdiccional: el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea.

⁹ BIAVATI, P. y CARPI, F., *Diritto processuale comunitario*, 2ª ed., Milán, Giuffrè 2000, pg. 84.

En un primer momento el contencioso de la Función Pública fue atribuido al Tribunal de Justicia, y no a un órgano administrativo especializado. Ciertamente, la solución se manifestaba satisfactoria por la posición de independencia del Tribunal de Justicia frente a las Instituciones cuyo comportamiento debía juzgar respecto a su personal. Según CHARRET, «los funcionarios y agentes de las Comunidades obtienen de ello una ventaja indudable, pues se benefician para sus recursos de la posición excepcional del Tribunal de Justicia en el conjunto de las Instituciones, de su experiencia y de la independencia asegurada a sus Jueces. En cambio, corren el riesgo de verse en desventaja por la mínima atención que los textos dan a estos recursos en el conjunto de competencias del Tribunal de Justicia»¹⁰.

No obstante, este lujo jurisdiccional sólo podía durar el tiempo que tardase el Tribunal de Justicia en verse sobrepasado en su labor cotidiana. Así, en un primer momento –y pese a la prohibición contenida en el Estatuto del Tribunal de Justicia y en su Reglamento de establecer salas especializadas en determinados asuntos–, la propia organización interna de trabajo del Tribunal de Justicia¹¹ comenzó por atribuir –en el marco de la composición de Salas a principios de cada año judicial– a una Sala de 3 Jueces el conocimiento de todas las decisiones de personal. Posteriormente, a principios fundamentalmente de los años 70, cuando el contencioso de la Función Pública llegó a ser casi un tercio del trabajo del Tribunal de Justicia, arreciaron las voces de aquellos que, incluso desde un primer momento, defendieron la creación de un Tribunal administrativo encargado de todas las cuestiones de Función Pública.

Se llegó así a la creación del Tribunal de Primera Instancia: órgano jurisdiccional en el seno de la Institución «Tribunal de Justicia», cuyas decisiones podían ser recurridas en casación –sobre la base de unos fundamentos tasados– ante el otro órgano jurisdiccional presente en la Institución: el Tribunal de Justicia. Con arreglo al art. 3.1 a) de la Decisión del Consejo de 24 de octubre de 1988, por la que se crea el Tribunal de Primera Instancia, éste ejercerá en primera instancia las competencias atribuidas al Tribunal de Justicia respecto de los litigios entre las Comunidades y sus agentes contemplados en el art. 236 TCE. Conforme a su Reglamento de Procedimiento, los litigios entre las Comunidades y sus agentes se atribuyen a las Salas de tres Jueces, y sólo cuando la dificultad de las cuestiones de Derecho o la importancia del asunto o las circunstancias particulares lo justifican, podrá atribuirse el asunto al Pleno o a una Sala integrada por un número diferente de Jueces. Más adelante, en 1999¹², y como una respuesta más a la manera de acometer el contencioso de la Función Pública, se reformó el

¹⁰ CHARRET, CH., *Le contentieux de la fonction publique d'après la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, Thèse, Lyon 1967, pg. 5.

¹¹ CHARRET hablaba de una «especie de paradoja entre la organización del Tribunal para conocer de los procesos del personal y el grandísimo número de asuntos» para abogar por la creación de un órgano especializado para conocer del contencioso de Función Pública comunitaria: CHARRET, CH., *Le contentieux...*, *op. cit.*, pg. 53.

¹² DO núm. L 135, de 29 de mayo de 1999.

Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia introduciendo la figura del juez único o unipersonal en el seno de este Tribunal, con lo que se abría «la posibilidad de que éste actúe a través tan sólo de uno de sus jueces (o, lo que es lo mismo, que un juez único pueda dictar sentencia) cuando una de sus salas esté conociendo de asuntos sencillos y de escasa importancia».¹³

Otra consecuencia de la atribución del contencioso de la Función Pública comunitaria al Tribunal de Primera Instancia es la privación, para el mismo, de la intervención del Abogado General, en la medida en que, en este órgano jurisdiccional, desaparece su figura aunque no su función¹⁴. En efecto, el Tribunal de Primera Instancia reunido en Sala podrá ser asistido por un Abogado General, en la medida en que considere que la dificultad de las cuestiones de Derecho o la complejidad de los antecedentes de hecho del asunto así lo exijan (art. 18 RPTPI)¹⁵. En ambos casos –atribución del asunto al Pleno y designación de un Abogado General–, el Tribunal de Primera Instancia es libre de apreciar la concurrencia de las circunstancias que llevarían a adoptar tal decisión, incluso si media petición expresa de las partes¹⁶.

Y, sin embargo, esta evolución no se detuvo con la aparición del Tribunal de Primera Instancia. La labor de este órgano se ha vuelto a ver superada, tal y como le pasara al Tribunal de Justicia. El marasmo judicial al que el Tribunal de Primera Instancia se ha visto sometido en pocos años por el aumento de la conflictividad procesal (piénsese, especialmente, en los recursos contra la Oficina de Armonización del Mercado Interior) volvió a plantear el problema de la oportunidad de atribuir el contencioso de la Función Pública comunitaria a los órganos jurisdiccionales comunitarios, en lugar de crear un órgano o Tribunal administrativo de las Comunidades encargado de conocer de las cuestiones y litigios de personal¹⁷. La solución ha venido dada en el marco de la ambiciosa reorganización que sobre el sistema judicial europeo diseñó el Tratado de Niza.

Finalmente, quizás se haya pasado por alto que el artículo 236 TCE atribuía la competencia al Tribunal de Justicia para conocer de los litigios «entre la

¹³ BACIGALUPO, M.: «El sistema jurisdiccional de la Unión Europea» en AA.VV., *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Colex, Madrid 2000, pg. 445. *Vid.*, igualmente, MUÑOZ, R.: «Le système du juge unique pour le règlement d'un problème multiple: l'encombrement de la Cour de Justice des Communautés Européennes et du Tribunal de Première Instance» en *Revue de Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 444, 2001, pgs. 60-66; RINUY, L.: «L'incursion prudente du juge unique au Tribunal de première instance des Communautés européennes» en *Revue des Affaires Européennes*, 2000, núm. 3, pgs. 267-274.

¹⁴ Cfr. FUENTETAJA, J. A., *El proceso judicial comunitario*, Marcial Pons, Madrid 1996, pg. 43.

¹⁵ Cuando el Tribunal de Primera Instancia se reúna en Pleno estará obligatoriamente asistido por un Abogado General designado por el Presidente del Tribunal de Primera Instancia (art. 17 RPTPI) de entre uno de los jueces que componen el Tribunal.

¹⁶ *Hogan v. Tribunal de Justicia*, 29 marzo 1995 (T-197/93), *RecFP*, 1995, pg. II-251.

¹⁷ Por ejemplo, FORRESTER, I. S.: «Deliberations on the need for court reforms» en *European Voice*, 2-8 July 1998.

Comunidad y sus agentes». La articulación procesal de dicha disposición, realizada por el artículo 91 del Estatuto de funcionarios, vuelve a señalar que esa competencia comprende «los litigios que se susciten entre las Comunidades y alguna de las personas a quienes se aplica el presente Estatuto». La competencia de atribución al Tribunal de Justicia (después al Tribunal de Primera Instancia y finalmente al Tribunal de la Función Pública) se reduce, pues, a los litigios entre las Comunidades y su personal, pero no a los litigios entre ese personal y los Estados miembros. En efecto, en este último supuesto serán los Jueces y Tribunales nacionales los que conocerán de los asuntos. Y ello, como decíamos más arriba, porque el Derecho de la Función Pública de la Unión Europea –el contenido en el Derecho primario, Tratados constitutivos y Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades, y el presente en el Derecho derivado, Reglamento con el Estatuto y con el Régimen Aplicable a los otros Agentes– es igualmente aplicable en los Estados miembros, creando obligaciones respecto a éstos y primando sus disposiciones sobre la legislación nacional eventualmente incompatible con el Derecho de la Función Pública comunitaria¹⁸. En consecuencia, los funcionarios y agentes comunitarios, si quieren hacer valer sus derechos que se derivan del Derecho de la Función Pública comunitaria frente a un Estado miembro, tendrán que acudir no ante el Tribunal de Justicia, que no tiene competencia para ello, sino ante los Jueces y Tribunales de ese Estado miembro.

2. El contencioso de la Función Pública de la Unión Europea

Tal y como señala el propio Legislador en la motivación de la Decisión por la que crea el Tribunal de la Función Pública, «la creación de un órgano jurisdiccional específico para el contencioso de la función pública, encargado de ejercer la competencia de resolver en primera instancia sobre este contencioso, competencia actualmente ejercida por el Tribunal de Primera Instancia, puede mejorar el funcionamiento del sistema jurisdiccional comunitario» (Considerando núm. 2). En consecuencia, se trata de un Tribunal con una competencia específica: el contencioso de la Función Pública de la Unión Europea¹⁹.

¹⁸ Vid. FUENTETAJA, J. A.: «Administración y Función Pública europeas» en *Principios de Derecho de la Unión Europea*, 2ª edición, Madrid, Colex 2005, pg. 287.

¹⁹ Además del ejercicio de esta función jurisdiccional, el art. 7.4 del Anexo I del Estatuto del Tribunal de Justicia atribuye también al Tribunal de la Función Pública la obligación de examinar las posibilidades de una solución amistosa del litigio y de velar por facilitar una solución de este tipo. Este cometido fue duramente criticado por el eurodiputado M. Medina Ortega, encargado de redactar el informe del Parlamento. Según dicho Informe, «por definición, un órgano jurisdiccional resuelve sobre un litigio basándose en las disposiciones jurídicas y en la jurisprudencia aplicables. Si en el acto por el que se crea el órgano jurisdiccional se establece que éste “velará por facilitar una solución amistosa del litigio”, se corre el riesgo de desnaturalizar el carácter jurisdiccional de este Tribunal. Ello podría además repercutir negativamente en la elección de candidatos “que posean la experiencia de alto nivel más oportuna” (artículo 3): se tendría en cuenta la experiencia en materia de mediación en litigios, cuando de lo que se trata es de seleccionar “jueces”. Por otro lado, por lo que se refiere a los contenciosos de la función pública, no debe olvidarse que si se interpone un recurso es porque el procedimiento de reclama-

Tres son las posibilidades que se abren en cada caso respecto al contencioso de la Función Pública de una organización internacional: atribuir su conocimiento a las jurisdicciones nacionales, bien a los Tribunales del Estado miembro del que el funcionario es nacional, bien a los Tribunales del Estado miembro donde la Institución tiene su sede; crear una jurisdicción *ad hoc*, como es el caso del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas; o bien, atribuir la jurisdicción al poder judicial de la propia organización internacional.

Las Comunidades Europeas cuentan con ese «poder judicial» que es titular de la jurisdicción comunitaria. Esta jurisdicción viene definida y delimitada por su objeto: el Derecho Comunitario. En consecuencia, sólo los órganos jurisdiccionales comunitarios pueden interpretar y aplicar el Derecho Comunitario.

El Derecho de la Función Pública comunitaria viene establecido, fundamentalmente, en el Estatuto de funcionarios y en el Régimen Aplicable a los otros Agentes. Ambos instrumentos normativos forman el cuerpo del Reglamento del Consejo 259/68. El Tribunal de Justicia ha considerado que, pese a las peculiaridades procedimentales para su aprobación (art. 24 Tratado de fusión de ejecutivos), ese Reglamento goza de las características propias de todo Reglamento comunitario, es decir, alcance general, obligatoriedad en todos sus elementos y aplicabilidad directa en los Estados miembros. Con ello el Tribunal de Justicia saca al Derecho de la Función Pública comunitaria del limbo interno de la organización internacional «Comunidades Europeas» y, en el futuro, «Unión Europea». En efecto, el Derecho de la Función Pública comunitaria no es mero Derecho interno de las Comunidades cuyo objeto fuese meramente organizativo, regulando las relaciones entre el personal y las Instituciones, pero sin ulterior virtualidad. El Reglamento que establece el Estatuto de funcionarios y el Régimen Aplicable a los otros Agentes es, en cambio, una parte más del Derecho Comunitario y se beneficia, en consecuencia, de los caracteres que se predicán de aquél (eficacia aplicativa, primacía, etc.).

En cuanto constitutivo de un sector del Derecho Comunitario, el Derecho de la Función Pública comunitaria crea derechos y obligaciones para sus destinatarios. Y destinatarios del Derecho de la Función Pública comunitaria son todas las personas físicas y jurídicas a quienes se aplica tal Derecho: en

ción ha demostrado que no era posible solucionar el litigio de forma amistosa. El hecho de incluir en el acto por el que se crea el Tribunal que éste 'velará por facilitar' una solución amistosa puede también tener el efecto contraproducente de que el tribunal se sienta obligado a hacer propuestas concretas a este fin. En su caso, ello podría llegar a perjudicar a la posición de la parte que rechaza la oferta de solución amistosa, situándola en una posición menos cómoda en el procedimiento». La conclusión no es que desapareciera tal previsión, sino que se dejara al Tribunal apreciar si era conveniente incluirlo en su propio Reglamento de Procedimiento. Así ocurre con el art. 64.2 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. Sobre esta función de mediación, *vid.* SCHONBERG, S.: «Coping with Judicial Over-load: The Role of Mediation and settlement in Community court litigation», *CMLRev.*, 2001, v. 38(2), pgs. 333-357.

primer lugar, los ciudadanos comunitarios, incluyendo no sólo a los que ya ostentan la condición de funcionarios y agentes de las Comunidades sino también, excepcionalmente, de determinadas terceras personas que pueden valerse de ciertos derechos que concede el Derecho de la Función Pública comunitaria (candidatos a la Función Pública comunitaria, causahabientes de un funcionario o agente); en segundo lugar, las Comunidades Europeas que actúan a través de sus Instituciones y órganos; y en tercer lugar, los Estados miembros que, de forma inusual, son sujetos de obligaciones que les impone el Derecho de la Función Pública comunitaria (el caso más evidente es el que hace referencia a la transferencia de derechos de pensión causados en un régimen nacional al régimen de pensiones comunitario)²⁰. Esto no puede ocultar que el Derecho de la Función Pública comunitaria regula la relación de empleo entre las Comunidades y sus funcionarios y agentes, y que las repercusiones sobre los Estados miembros son, evidentemente, residuales y extraordinarias.

Pues bien, el Derecho de la Función Pública comunitaria, en tanto que sector del Ordenamiento jurídico comunitario, sólo puede ser interpretado y aplicado por los órganos jurisdiccionales comunitarios. Y órganos jurisdiccionales comunitarios que ostenten jurisdicción sobre el contencioso de la Función Pública comunitaria son, evidentemente, los Jueces y Tribunales nacionales, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Primera Instancia y, a partir de ahora, el Tribunal de la Función Pública. Cómo se distribuye entre estos órganos jurisdiccionales esa jurisdicción es lo que va a determinar la competencia de cada uno.

Pero volviendo un momento al tema de la jurisdicción, interesa retener, una vez más, que la misma viene determinada por su objeto, que en este caso no es otro que el Derecho de la Función Pública comunitaria. Es, como decíamos más arriba, una jurisdicción únicamente por razón del objeto, sin que en ella tengan nada que ver las personas a las que se aplica el Derecho de la Función Pública comunitaria. Los órganos jurisdiccionales comunitarios ostentan y actúan la jurisdicción comunitaria no porque el litigio lo plantee una persona a la que se aplica dicho Derecho, sino precisamente porque de lo que se trata es de interpretar y aplicar ese Derecho. De ahí la impropiedad de hablar de «jurisdicción por razón de la persona»²¹ (en realidad se habla de «competencia» por razón de la persona, porque la generalidad de la doctrina confunde jurisdicción y competencia, encerrándolo todo en este último vocablo). En efecto, cuando se hace referencia a la jurisdic-

²⁰ Así, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Social), de 17 de abril de 1997, de 17 de junio de 1999 y de 6 de julio de 1999, afirman expresamente la aplicabilidad directa del Estatuto de funcionarios

²¹ VANDERSANDEN, G.: «Analyse de l'Article 179 TCE» en LOUIS, J. V.; VANDERSANDEN, G.; WAELBROECK, D.; WAELBROECK, M., *Le droit de la CEE. Commentaire du Traité et des textes pris pour son application*, vol. 10, 2ª ed., Bruxelles 1993, pg. 307; VAN RAEPENBUSCH, S., «Le contentieux de la fonction publique européenne», *CDE*, XXVIII, 1992(5-6), pg. 575; YANDAIS, D., *La Cour de Justice des Communautés Européennes et le Droit de la Fonction Publique communautaire*, Thèse, Paris 1976, pg. 28.

EL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA

ción por razón de la persona se está confundiendo, en el ámbito del contencioso de la Función Pública comunitaria, un criterio de determinación del contenido de la jurisdicción con lo que en realidad es, pura y simplemente, la cuestión de la legitimación en ese contencioso. En suma, la jurisdicción lo es *ratione materiae* pero no *ratione personae*.

El artículo 1 del Anexo I del Estatuto del Tribunal de Justicia relativo al Tribunal de la Función Pública determina la jurisdicción de este último con un doble contenido: por un lado, «los litigios entre las Comunidades y sus agentes en virtud del artículo 236 del Tratado CE y del artículo 152 del Tratado EURATOM» y, por otro, «los litigios entre cualquier órgano u organismo y su personal respecto de los cuales se haya atribuido competencia al Tribunal de Justicia».

En el caso de los litigios entre las Comunidades y sus agentes en virtud del artículo 236 TCE, este precepto señala que «el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre cualquier litigio entre la Comunidad y sus agentes dentro de los límites y en las condiciones que establezca su estatuto o que resulten del régimen que les sea aplicable». Y a su vez, el art. 91.1 Estatuto funcionarios establece que «el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas será competente para resolver sobre los litigios que se susciten entre las Comunidades y alguna de las personas a quienes se aplica el presente Estatuto»²². Así pues, el primer criterio de determinación de la jurisdicción del Tribunal de la Función Pública viene dado por el ámbito de aplicación del Estatuto de funcionarios (el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones, el Defensor del Pueblo Europeo, y el Supervisor Europeo de Protección de Datos se asimilarán, a efectos de la aplicación del presente Estatuto, a las instituciones de las Comunidades).

De ahí que sea necesario el segundo criterio de determinación de la jurisdicción del Tribunal de la Función Pública con la especificación de que se incluyen igualmente «los litigios entre cualquier órgano u organismo y su personal respecto de los cuales se haya atribuido competencia al Tribunal de Justicia». Y es que al amparo de la creación de órganos y organismos europeos con misiones administrativas especializadas, se han ido estableciendo regímenes contractuales singulares para dichos entes, diferentes al Estatuto de funcionarios, donde el vínculo contractual se completa con un reglamento general en el que se especifican las condiciones de empleo: Banco Central Europeo²³; Banco Europeo de Inversiones²⁴; Centro de Satéli-

²² Disposiciones concordantes para los otros agentes: agentes temporales (art. 46 Régimen Aplicable a los otros agentes –RAA–); agentes auxiliares (art. 73 RAA); y agentes contractuales (art. 117 RAA).

²³ *Conditions of Employment for Staff of the European Central Bank*, 1 July 2003.

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

tes de la Unión Europea²⁵; Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea²⁶; Europol²⁷ y la Fundación para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo²⁸. En estos casos será precisa una disposición que atribuya la competencia a los órganos jurisdiccionales europeos²⁹.

En este contexto, la situación de las conocidas como «Agencias europeas» resulta sumamente paradójica. La reforma del Estatuto de 2004³⁰ pretende «garantizar la unicidad de la función pública europea» extendiendo su ámbito de aplicación también a las Agencias «con objeto de lograr una aplicación uniforme» de las normas relativas al personal y «para garantizar la movilidad de personal» (Considerandos quinto y sexto del Reglamento 723/2004). El nuevo apartado segundo del artículo 1 bis del Estatuto de funcionarios señala que la definición formal de funcionario de las Instituciones «englobará asimismo las personas nombradas por los organismos comunitarios a las que sea de aplicación el presente Estatuto en virtud de los actos comunitarios que los creen (en lo sucesivo denominados «agencias»). Toda referencia a las «instituciones» en el presente Estatuto será aplicable a las agencias». Lo cual no viene a añadir gran cosa a la situación ya existente, pues el Estatuto supedita su propia aplicación a la previsión recogida en los Reglamentos por los que se constituye cada Agencia europea, siendo así que casi todos ellos se remiten en cuestiones de régimen de personal al Estatuto de funcionarios. En cualquier caso, la competencia del Tribunal de la Función Pública sobre los litigios que se susciten entre las Agencias europeas y su personal podría fundamentarse en los dos criterios.

3. Composición

En principio, se sopesó el número de seis jueces, aunque finalmente el Tri-

²⁵ Reglamento del personal del Centro de Satélites de la Unión Europea (DO núm. L 39, de 9 de febrero de 2002, pg. 44), adoptado por el Consejo, mediante procedimiento escrito, el 21 de diciembre de 2001, en aplicación del artículo 9(3) de la Acción común del Consejo no 555/PESC, de 20 de julio de 2001 (DO L 200 de 25.7.2001, pg. 5).

²⁶ Reglamento del personal del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (DO núm. L 39, de 9 de febrero de 2002, pg. 18), adoptado por el Consejo, mediante procedimiento escrito, en virtud del artículo 8 de la Acción común núm. 2001/554/PESC del Consejo, de 20 de julio de 2001 (DO L 200 de 25.7.2001, pg. 1).

²⁷ Acto (1999/C 26/07) del Consejo, de 3 de diciembre de 1998, por el que se adopta el Estatuto del personal de Europol (DO C 26 de 30.1.1999, pg. 23).

²⁸ Reglamento (CECA, CEE, Euratom) n° 1860/76 del Consejo, de 29 de junio de 1976, por el que se establece el régimen aplicable al personal de la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo (DO n° L 214 de 6 de agosto de 1976, pgs. 24-46)

²⁹ Así, art. 30 de la Decisión (2002/187/JAI) por la que se crea Eurojust (DO núm. L 63 de 2002) o art. 36.2 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

³⁰ Reglamento (CE, Euratom) núm. 723/2004 del Consejo, de 22 de marzo de 2004, por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas (DO núm. L 124, de 27 de abril de 2004, pg. 1). En el presente trabajo será citado simplemente como «Regla-

EL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA

bunal de la Función Pública estará compuesto por siete jueces, número que, a petición del Tribunal de Justicia, podrá ser aumentado por el Consejo por mayoría cualificada. La cifra se encamina a permitir que, al funcionar normalmente el Tribunal en Salas de tres jueces, exista siempre un miembro disponible para cumplir el quórum necesario en caso de vacante, ausencia o enfermedad, y si además ese miembro es el Presidente del Tribunal ello le puede ayudar a centrarse en el gobierno del órgano.

El mandato de los jueces será de seis años, no renovable, aunque los jueces salientes podrán ser nuevamente designados. Esto va a llevar a que cada tres años se deba proceder al nombramiento de la mitad de sus miembros, pues el artículo 3.2 de la Decisión del Consejo por la que se crea el Tribunal de la Función Pública señala que «inmediatamente después de que todos los jueces del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea hayan prestado juramento, el Presidente del Consejo procederá a elegir por sorteo a tres jueces de dicho Tribunal cuyas funciones cesarán... al final de los tres primeros años de mandato».

Lo más destacado y uno de los aspectos más polémicos es el procedimiento de nombramiento de los jueces del nuevo Tribunal (art. 3 Anexo I Estatuto en relación con el artículo 225A TCE). La competencia para la designación de los jueces corresponde al Consejo, que decidirá en cada caso por unanimidad. Lo novedoso es que el Consejo, al nombrar a los jueces, «cuidará que la composición del Tribunal sea equilibrada, atendiendo a una base geográfica lo más amplia posible entre los nacionales de los Estados miembros y en lo que se refiere a los sistemas jurídicos nacionales representados». Por un lado, equilibrio geográfico y, por otro, equilibrio de sistemas jurídicos. El primer criterio es de sobra conocido en la Función Pública europea³¹. Más innovador, sin duda alguna, es el del equilibrio en la representación de los sistemas jurídicos nacionales, aunque escasa puede ser la aportación de dichos sistemas a una parte del Ordenamiento jurídico comunitario, como es el del Derecho de la Función Pública, que se trata de un Derecho no sólo legislado sino intensamente interpretado por la jurisprudencia europea. En cualquier caso, ambos son, evidentemente, consecuencia directa de la ruptura de la regla histórica de que en los órganos jurisdiccionales europeos debía haber un juez de cada Estado miembro. Los debates sobre este tema se habían agudizado con motivo de las últimas ampliaciones y ni el Tratado de Niza ni la Constitución europea se han atrevido a dar el paso que el propio Tribunal de Justicia venía reclamando desde hacía años ante el temor de convertirse, vía composición, en un órgano inoperante³². El tema fue muy discutido entre las Delegaciones nacionales,

mento 723/2004». Vid. FUENTETAJA, J. A.: «La reforma de la Función Pública europea» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 19, 2004.

³¹ Vid. FUENTETAJA, J. A., *Función Pública Comunitaria*, Marcial Pons, Madrid 2000, pgs. 167-173.

³² El Tribunal de Justicia, en su Informe para la Conferencia Intergubernamental de 1996, advirtió que «un aumento importante del número de jueces podría tener como resultado que el Tribunal de Justicia, al actuar en Pleno, atravesara la frontera invisible que separa a un órgano jurisdiccional colegiado de una asamblea deliberante»: *Informe*

algunas de las cuales propugnaban más bien un sistema rotatorio automático entre Estados fijado previamente conforme a criterios de igualdad y transparencia.

El segundo punto que es necesario analizar es el del origen de las candidaturas a convertirse en Juez del Tribunal de la Función Pública. Y es que se ha privado a los Estados miembros de la potestad de presentar candidatos para dar paso a una convocatoria abierta a todos los interesados que cumplan los siguientes requisitos: ser ciudadanos de la Unión (art. 3.2 Anexo I Estatuto), ofrecer absolutas garantías de independencia y poseer la capacidad necesaria para el ejercicio de funciones jurisdiccionales (art. 225 A TCE). El Tribunal de Justicia recomendará al Consejo –que decidirá por mayoría cualificada– las condiciones y modalidades relativas a la presentación y tratamiento de las candidaturas. El Consejo, en su sesión 2634, de 18 de enero de 2005, decidió tales condiciones y modalidades. En primer lugar, se atribuye al Secretario General del Consejo el cometido de publicar las convocatorias para proveer las plazas vacantes de los miembros del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea y de darles la difusión adecuada.

El tercer punto a señalar es la intervención en el procedimiento de un «comité consultivo independiente» (Considerando núm. 6) que asesorará al Consejo en la designación de los jueces y cuya existencia y función están directamente inspiradas en los trabajos de la Convención y en el definitivo texto constitucional³³. Este Comité estará compuesto por siete personalidades elegidas entre antiguos miembros del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia y juristas de reconocida competencia³⁴. La designación de los miembros de este Comité así como sus normas de funcionamiento serán decididas por el Consejo, por mayoría cualificada y previa recomendación del Presidente del Tribunal de Justicia. Se dicta así la Decisión (2005/49/CE, Euratom) del Consejo, de 18 de enero de 2005³⁵ para establecer las normas de funcionamiento de este Comité. Se prevé, así, que las personalidades elegidas para formar parte del Comité serán designadas por un período de cuatro años, si bien al término de este período podrán ser nueva-

del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea, núm. 16, texto que puede consultarse en GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; TIZZANO, A. y ALONSO GARCÍA, R., *Código de la Unión Europea*, Madrid, Civitas 1996, pg. 324.

³³ Cfr. art. III-357 Constitución europea.

³⁴ El Consejo, en su sesión 2634, de 18 de enero de 2005, decidió nombrar, por un período de cuatro años a contar desde el 10 de noviembre de 2004, a las siguientes personalidades para integrar el Comité: Sr. Leif Sevón (Presidente), Sir Christopher Bellamy, Sr. Yves Galmot, Sr. Peter Grilic, Sra. Gabriele Kuckso-Stadlmayer, Sr. Giuseppe Tesauro, Sr. Mirosław Wyrzykowski. Decisión (2005/151/CE, Euratom) del Consejo, de 18 de enero de 2005, por la que se nombra a los miembros del comité mencionado en el artículo 3, apartado 3, del Anexo I del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia (DO n.º L 50, de 23 de febrero de 2005, pg. 9).

³⁵ Decisión (2005/49/CE, Euratom) del Consejo, de 18 de enero de 2005, sobre las normas de funcionamiento del comité mencionado en el artículo 3, apartado 3, del anexo I del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia (DO núm. L 21, de 25 de enero de 2005, pg. 13).

mente nombradas. La presidencia del Comité corresponderá a uno de sus miembros, aunque la designación de este cargo la hace, no el Comité por votación entre sus miembros, sino el Consejo. Al Presidente del Comité se le otorga la importante potestad de dirimir los empates mediante su voto de calidad y es que, aunque el Comité lo integran siete miembros, se constituirá válidamente cuando estén presentes al menos cinco de ellos, decidiendo normalmente por mayoría simple. Finalmente, el apoyo administrativo del Comité se le encargará a la Secretaría General no del Tribunal de Justicia sino del Consejo, lo cual es coherente con el hecho de que el Comité es un órgano consultivo del Consejo en el proceso de designación de los miembros del Tribunal de la Función Pública.

La función de este Comité será doble. Por una parte, elaborará un dictamen sobre la idoneidad de todos los candidatos para el ejercicio de las funciones de juez del Tribunal de la Función Pública. Nada se especifica sobre el carácter de este juicio de idoneidad, aunque parece lógico que deba versar sobre los requisitos que se exigen a los candidatos, uno de los cuales es objetivo (ser ciudadano de la Unión), pero los otros dos dejan un amplio margen de discrecionalidad a la hora de evaluar o calificar positivamente tanto las garantías de independencia de los candidatos como su supuesta capacidad para ejercer funciones jurisdiccionales. Por otra parte, el Comité elaborará una lista de los candidatos que posean la experiencia de alto nivel más oportuna. Ahora sí que el Comité se tiene que involucrar y llevar a cabo juicios positivos sobre quiénes son los mejores candidatos, pues además el Consejo, en el Anexo de su Decisión de 18 de enero de 2005 por la que se lleva a cabo la convocatoria pública de candidaturas para el nombramiento de Jueces del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea, junto a los anteriores requisitos (que considera «mínimos») señala que el Comité «tomará en consideración, en particular, la capacidad de los candidatos para trabajar en un órgano colegiado en un entorno plurinacional y multilingüe y la naturaleza, importancia y duración de la experiencia que posean relacionada con las funciones a ejercer»³⁶. Se intensifica así la discrecionalidad del Comité, no sólo porque se introducen nuevos elementos a valorar que otorgan de por sí un amplio margen de apreciación, sino porque tales elementos no son los únicos que el Comité puede tener en cuenta, quedando ambos aspectos a la libre consideración del Comité.

La lista que elabore el Comité deberá contener un número de candidatos equivalente, como mínimo, al doble del número de jueces que el Consejo debe designar. Esta regla del doble de candidatos con respecto al número de plazas a proveer vuelve a estar tomada del Derecho de la Función Pública europea, a la luz de la cual se entiende mejor el procedimiento de nombramiento³⁷. En efecto, el Comité lleva a cabo una selección de candidatos conforme a unos requisitos y criterios más o menos discrecionales (indep-

³⁶ *Convocatoria pública de candidaturas para el nombramiento de Jueces del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea* [DO, n^o C 47, de 23 de febrero de 2005, A/1].

³⁷ FUENTETAJA, J. A., *Función Pública Comunitaria...*, *op. cit.*, pgs. 210-265.

dencia y capacidad), a resultas de la cual elabora una lista que contiene un número de candidatos al menos doble del número de vacantes en el Tribunal. Esto deja al Consejo el suficiente margen para decidir quiénes serán designados Jueces del Tribunal, de entre los incluidos en esa lista y conforme a la exigencia ya vista de preservar un equilibrio geográfico y de sistemas jurídicos³⁸.

Señalar, por último, que se ha excluido no ya la existencia (como en el Tribunal de Primera Instancia) sino incluso la función de Abogado General (a diferencia de aquel Tribunal), pues se considera que este tipo de contencioso no precisa de su intervención. Lo cual, dicho sea de paso, es de lamentar, pues las contribuciones de los primeros Abogados Generales del Tribunal de Justicia al Derecho de la Función Pública europea han sido valiosísimas, con sus estudios comparados de las Funciones Públicas de los Estados miembros y a la hora de perfilar las primeras interpretaciones del Estatuto. Merecido homenaje y mención merecen los dos primeros, el alemán ROEMER y especialmente el francés LAGRANGE, quienes, en sus Conclusiones, acentuaron la influencia francesa y alemana del sistema de Función Pública de la Unión Europea.

4. Organización

En lo que respecta a la organización del Tribunal de la Función Pública, su Presidente será elegido por los propios jueces de entre ellos mismos por un período de tres años, renovable (art. 4.1 Anexo I Estatuto). No obstante, el primer Presidente podrá ser elegido por el Consejo en el momento de la designación de los jueces, a no ser que renuncie a esta potestad en favor de la autoorganización del Tribunal (art. 3.1 Decisión 2004/752). El Presidente presidirá la asamblea plenaria, la sala de cinco jueces y la sala de tres jueces en caso de ser destinado a una de ellas.

Desde el punto de vista funcional, las formaciones del Tribunal serán, ordinariamente, salas de tres jueces y, extraordinariamente en casos previstos en su Reglamento de Procedimiento, podrá resolver en asamblea plenaria, en sala de cinco jueces o de juez único. Esta posibilidad de funcionar como órgano unipersonal fue explícitamente solicitada por el Tribunal de Justicia³⁹, pues desde que se habilitó esta posibilidad en el Tribunal de Primera Instancia se ha manifestado especialmente útil en el contencioso de la función pública para resolver determinados asuntos relativamente sencillos y puntuales. El Reglamento de Procedimiento del Tribunal de la Función

³⁸ Como señalaba la Delegación austriaca, «la audición previa del comité de selección no modificaría en nada el carácter predominantemente político de la decisión del Consejo sobre el nombramiento de los jueces, sobre todo porque... el Consejo se basaría para su decisión en una lista con un número de candidatos doble que el número de puestos»: *Contribución de la Delegación austriaca a la Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crea el Tribunal de la Función Pública Europea*, 8007/04, 31 marzo 2004.

³⁹ *Dictamen del Tribunal de Justicia sobre la Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crea el Tribunal de la Función Pública Europea*, febrero 2004, núm. 11.

EL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA

Pública regulará las competencias y el quórum de la asamblea plenaria, así como la composición de las salas y la atribución de asuntos a las mismas.

El Tribunal de la Función Pública nombrará un Secretario y fijará su estatuto, aplicándose las disposiciones pertinentes del Estatuto del Tribunal de Justicia (arts. 3.4, 10, 11 y 14). En cualquier caso, este Secretario realizará unas tareas estrictamente limitadas al funcionamiento jurisdiccional del Tribunal pues se ha querido evitar, a diferencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, la creación de una estructura administrativa propia, estableciéndose que se apoyará en los servicios de estos dos órganos jurisdiccionales. En este sentido, en principio el Tribunal de la Función Pública no contará con personal propio, sino que los funcionarios y agentes adscritos al Tribunal de Justicia o al Tribunal de Primera Instancia, por acuerdo entre los Presidentes implicados, «prestarán sus servicios en el Tribunal de la Función Pública para garantizar su funcionamiento» (art. 6.1 Anexo I Estatuto).

Tal y como explicaba la Comisión, «al tratarse de personal puesto a disposición del Tribunal de la Función Pública, se propone seguir una fórmula del tipo de la que se había establecido en el Tribunal de Primera Instancia para los contenciosos especializados (marcas y competencia). Se trataba en ese caso de dos equipos de tres letrados especializados en Derecho de la competencia y en Derecho de las marcas, administrativamente dependientes del Presidente del TPI, pero a disposición de cualquier juez ponente para los expedientes relativos a esas especializadas. Los jueces del Tribunal de la Función Pública no tendrían, por lo tanto, un gabinete con dos o tres letrados para cada juez, como ocurre en el TPI y el TJ, sino que estarían asistidos por una célula de cuatro juristas (grados A6 a A3), especializados en materia de función pública comunitaria. A esta célula se podrían asignar dos puestos de secretarios, mientras que los jueces dispondrían de un secretariado cada uno»⁴⁰.

De esta forma, la Secretaría del Tribunal de la Función Pública quedaba reducida a su mínima expresión. De ahí que, a instancias del Tribunal de Justicia, se añadiera un último inciso según el cual «algunos funcionarios u otros agentes dependerán del Secretario del Tribunal de la Función Pública bajo la autoridad del Presidente de dicho Tribunal» (art. 6.1 Anexo I Estatuto). Con ello se quiere recalcar la independencia funcional del Tribunal de la Función Pública en lo que respecta al personal que trabaja al servicio de los miembros del Tribunal de la Función Pública. Personal que sólo depende de este Tribunal en lo que respecta a su relación funcional, no su relación orgánica, pues tales funcionarios o agentes están puestos a disposición por las instancias de origen, Tribunal de Justicia o Tribunal de Primera Instancia.

⁴⁰ *Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crea el Tribunal de la Función Pública Europea*, COM(2003) 705 final, Bruselas 19 noviembre 2003, pg. 14.

5. Procedimiento

La novedad de la creación del Tribunal de la Función Pública no es puramente orgánica, pues también se incluye especialidades procesales por la peculiaridad de este contencioso, lo cual es una histórica novedad en el Derecho procesal europeo. No obstante lo cual, la regla general es la aplicación de las normas procesales comunes a todos los órganos jurisdiccionales europeos recogidas en el Título III del Estatuto del Tribunal de Justicia. Las singularidades vienen después, bien vía el Anexo a dicho Estatuto que contiene el «estatuto» del Tribunal de la Función Pública, bien vía el propio Reglamento de Procedimiento del Tribunal de la Función Pública que, según el art. 225A TCE, será establecido por ese mismo Tribunal de la Función Pública, de acuerdo con el Tribunal de Justicia y con la aprobación del Consejo por mayoría cualificada.

A la espera de la aprobación de dicho Reglamento de Procedimiento⁴¹, el Anexo I del Estatuto del Tribunal de Justicia, que regula el Tribunal de la Función Pública, establece ya una serie de reglas procesales peculiares. La primera de ellas, el régimen lingüístico del Tribunal de la Función Pública, tema siempre delicado cuando de un órgano europeo se trata. Como el art. 290 TCE se remite, en el caso del Tribunal de Justicia, al Estatuto de éste, resulta lógico que se incluya una previsión al respecto en este instrumento normativo y no en el Reglamento de Procedimiento. En cualquier caso, las disposiciones relativas al régimen lingüístico del Tribunal de Primera Instancia se aplicarán igualmente al Tribunal de la Función Pública.

En segundo lugar, para aligerar y acortar el procedimiento, en la fase escrita del procedimiento los escritos de réplica y dúplica sólo se presentarán si el Tribunal lo estima necesario, en cuyo caso, a su vez, el Tribunal, con el acuerdo de las partes, podrá entonces prescindir de la fase oral. De esta forma, si no hay segundo intercambio de escritos procesales, la fase oral es preceptiva e indispensable para el Tribunal.

6. Relaciones con otros órganos jurisdiccionales

La proliferación jerárquica de órganos jurisdiccionales en la Institución judicial europea obliga a incluir una serie de disposiciones relativas a la cooperación administrativa y jurisdiccional⁴², adaptadas al contencioso de la función pública desde el artículo 54 del Estatuto del Tribunal de Justicia. Así, los escritos procesales que se presenten por error en el órgano jurisdiccional equivocado deberán ser remitidos por su Secretaría al órgano jurisdiccional

⁴¹ Conforme al art. 3.3 Decisión TFP, «hasta que entre en vigor su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea aplicará, *mutatis mutandis*, el del Tribunal de Primera Instancia, con excepción de las disposiciones relativas al juez único».

⁴² Para los problemas que se plantean, *vid.* KLINKE, U.: «Quelques réflexions b propos de la relation entre la Cour de Justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes» en *Revue des Affaires Européennes*, 2000, núm. 3, pgs. 239-253.

competente. Esto plantea la cuestión de que el error no sea puramente formal o material, sino que se puedan producir conflictos de competencia al considerarse un órgano jurisdiccional incompetente. En el caso del Tribunal de la Función Pública, si éste considera que el competente es cualquiera de los otros dos Tribunales, lo remitirá no al que estime competente en todo caso, sino al Tribunal de Primera Instancia, que deberá decidir si él mismo es competente, si lo es el Tribunal de Justicia o, incluso, devolvérselo al propio Tribunal de la Función Pública. Y es que si se presenta un recurso ante el Tribunal de Justicia o ante el Tribunal de Primera Instancia (o si a éste se lo remitió el Tribunal de la Función Pública), y consideran que el órgano competente es el Tribunal de la Función Pública, se lo reenviarán a éste, en cuyo caso no podrá declinar su competencia, evitándose un círculo vicioso en el supuesto de que a su vez se considerase incompetente (art. 8.2 Anexo I Estatuto).

Más importante y complejo es el supuesto de que se sometan al Tribunal de Primera Instancia y al Tribunal de la Función Pública asuntos que planteen la misma cuestión de interpretación o que cuestionen la validez del mismo acto, en cuyo caso el último, oídas las partes, podrá suspender el procedimiento hasta que el Tribunal de Primera Instancia dicte su sentencia. Obsérvese que el Tribunal de la Función Pública no está obligado a ello, pero por razones de justicia, para evitar incoherencias materiales entre sentencias de ambos órganos, el Tribunal de la Función Pública puede considerar oportuno la suspensión del procedimiento, de manera que pueda tener en cuenta la decisión del Tribunal superior a la hora de resolver el litigio que tiene entre manos, y así no sólo estar en coherencia con la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia sino evitar un eventual recurso de casación contra su sentencia.

Diferente es el caso de que entre los litigios planteados ante el Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal de la Función Pública se produzca una identidad de objeto, pues aquí el último estará obligado a declinar su competencia en beneficio del primero (art. 8.3 Anexo I Estatuto).

7. Recurso de casación

Al crear una Sala jurisdiccional o Tribunal especializado, el Legislador puede establecer dos tipos de recursos ante el Tribunal de Primera Instancia contra las resoluciones de aquel: bien un recurso de casación limitado a las cuestiones de Derecho, bien un recurso de apelación referente tanto a las cuestiones de Derecho como a las cuestiones de hecho. El Tribunal de Primera Instancia asume así la función de Tribunal de casación, en el primer supuesto, o de Tribunal de apelación en segunda instancia que vuelve a estudiar el asunto, en el último. En ambos casos, lo trascendente es que se convierte al Tribunal de Primera Instancia en colaborador⁴³ del Tribunal de

⁴³ Según BACIGALUPO, la denominación ya desde el Tratado de Niza para el Tribunal de Primera Instancia dejaba de ser muy acertada porque desde entonces no se trata de un mero tribunal de instancia por asumir «competencias propias de un órgano de segundo grado, incluso de naturaleza casacional»: BACIGALUPO, M.: «Una nueva arquitectura

JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR

Justicia a efectos de garantizar la coherencia y unidad del Derecho Europeo⁴⁴, en general, y del Derecho de la Función Pública, en particular, lo cual es especialmente importante y trascendente por la capacidad del contencioso de la Función Pública para suscitar cuestiones de principio (como derechos fundamentales, procedimiento administrativo, ejercicio de la discrecionalidad por la Administración europea) en virtud de la privilegiada e intensa posición de unos ciudadanos europeos –funcionarios y agentes– con relación al Poder Público europeo (Instituciones, órganos y organismos).

En el caso del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea, el Legislador tan sólo ha atribuido al Tribunal de Primera Instancia competencias de casación. El recurso de casación regulado en los artículos 9 a 13 del Anexo I del Estatuto apenas si se aparta de lo establecido en el cuerpo del Estatuto del Tribunal de Justicia con respecto al recurso que este órgano jurisdiccional resuelve con respecto a las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia. De esta manera, contra las resoluciones del Tribunal de la Función Pública Europea que pongan fin al proceso o que resuelvan parcialmente la cuestión de fondo o pongan fin a un incidente procesal relativo a una excepción de incompetencia o de inadmisibilidad, podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal de Primera Instancia. También se podrán recurrir en casación las desestimaciones de solicitudes de intervención, de medidas cautelares o de suspensión de la ejecución forzosa, los cuales serán resueltos por el Presidente del Tribunal de Primera Instancia mediante un procedimiento específico a regular en el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia (art. 10 Anexo I Estatuto).

La fundamentación del recurso de casación se limitará a cuestiones de Derecho. Los motivos, además, están tasados: incompetencia del Tribunal de la Función Pública; irregularidades del procedimiento ante dicho Tribunal que lesionen los intereses de la parte en cuestión; violación del Derecho Comunitario por parte del Tribunal de la Función Pública. Ni la imposición ni la cuantía de las costas constituirán por sí mismas un motivo de casación (art. 11 Anexo I Estatuto).

En lo tocante a la tramitación procesal del recurso en el seno del Tribunal de Primera Instancia, es preciso señalar, en primer lugar, que la interposición de aquél no tendrá efectos suspensivos sobre la sentencia del Tribunal de la Función Pública, sin perjuicio de que se puedan solicitar –y el Tribunal de casación otorgar– medidas cautelares. Y, en segundo lugar, destacar que el Tribunal de Primera Instancia puede prescindir, oídas las partes, de la fase oral del procedimiento, si bien se deberán regular en su Reglamento de Procedimiento las condiciones en que el Tribunal podrá suprimir la fase oral (art. 12 Anexo I Estatuto).

judicial para la Unión Europea. La reforma del sistema jurisdiccional de la Unión Europea operada por el Tratado de Niza» en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 3, 2002, pg. 235.

⁴⁴ ALONSO GARCÍA, R.: «Estudio preliminar» en *Tratado de Niza y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid 2001, pg. LVI.

Finalmente, la estimación del recurso de casación supondrá la anulación de la resolución del Tribunal de la Función Pública. En tal caso, hay dos posibilidades en lo que respecta a la cuestión litigiosa. La primera, que de permitirlo el estado del litigio, el Tribunal de Primera Instancia deberá resolver el litigio, cosa que suele hacer en la misma sentencia de casación. La segunda, que si el estado del litigio no permite su resolución, entonces el Tribunal de casación devolverá el asunto al Tribunal de la Función Pública para que lo resuelva, en cuyo caso este Tribunal estará evidentemente vinculado por las cuestiones de Derecho dirimidas por la resolución del Tribunal de Primera Instancia (art. 13 Anexo I Estatuto).

Aunque nada dice el Anexo I del Estatuto sobre el Tribunal de la Función Pública, el artículo 225.2 TCE establece que las resoluciones dictadas por el Tribunal de Primera Instancia al resolver un recurso de casación contra una decisión del Tribunal de la Función Pública podrán ser reexaminadas⁴⁵ con carácter excepcional por el Tribunal de Justicia, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto, en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho comunitario, circunstancias estas que deberán ser apreciadas por el primer Abogado General, único legitimado para instar el reexamen de la sentencia de casación del Tribunal de Primera Instancia⁴⁶. Esta propuesta de reexamen deberá presentarla en el plazo de un mes a partir del pronunciamiento de la resolución del Tribunal de Primera Instancia. El Tribunal de Justicia, por su parte, decidirá, en el plazo de un mes, si procede o no reexaminar la resolución (art. 62 Estatuto Tribunal de Justicia).

V. CONCLUSIÓN

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

⁴⁵ Un análisis crítico de este procedimiento se puede encontrar en MASTROIANNI, R.: «Il Trattato di Nizza ed il riparto di competenze tra le istituzioni giurisdiziarie comunitarie» en *Il processo comunitario dopo Nizza* (Coord. B. Nascimbene), Milán, Giuffrè 2003, pgs. 41-48.

⁴⁶ Según el Abogado General RUIZ-JARABO, «esta misión del primer Abogado General debe ser entendida en relación con la peculiar naturaleza jurídica de esta figura judicial comunitaria, que es un miembro del Tribunal [de Justicia] que ejerce una función jurisdiccional y que crea jurisprudencia. La realización de esta tarea no debe ser percibida como derivada de una determinada pretensión procesal, sino como una revisión cuasi de oficio, llevada a cabo por un Tribunal [de Justicia] secundado por uno de sus miembros más característicos»: RUIZ-JARABO, D., *La réforme de la Cour de justice...*, op. cit., pg. 713.

JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR

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