Asunto T-311/04

José Luis Buendía Sierra
contra
Comisión de las Comunidades Europeas

«Funcionarios — Promoción — Ejercicio de promoción 2003 — Atribución de puntos de prioridad»

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta ampliada) de 19 de octubre de 2006 . . . . . II - 4148

Sumario de la sentencia

1. *Funcionarios — Recursos — Acto lesivo*
   (Estatuto de los Funcionarios, arts. 45, 90 y 91)

2. *Funcionarios — Recursos — Reclamación administrativa previa*
   (Estatuto de los Funcionarios, arts. 45 y 90, ap. 2)

3. *Funcionarios — Promoción — Examen comparativo de los méritos (Estatuto de los Funcionarios, arts. 25, párr. 2, 26, 43, 45 y 90, ap. 2)*

4. *Funcionarios — Promoción — Examen comparativo de los méritos (Estatuto de los Funcionarios, art. 45)*

5. *Funcionarios — Promoción — Examen comparativo de los méritos (Estatuto de los Funcionarios, art. 45)*

6. *Funcionarios — Promoción — Examen comparativo de los méritos (Estatuto de los Funcionarios, art. 45)*

7. *Funcionarios — Promoción — Examen comparativo de los méritos (Estatuto de los Funcionarios, art. 45)*

8. *Funcionarios — Decisión lesiva — Modos de adopción (Estatuto de los Funcionarios, arts. 45, 90, ap. 2, y 91)*

9. *Funcionarios — Promoción — Examen comparativo de los méritos (Estatuto de los Funcionarios, art. 45)*

10. *Funcionarios — Promoción — Examen comparativo de los méritos (Estatuto de los Funcionarios, art. 45)*

11. *Funcionarios — Recursos — Sentencia anulatoria — Efectos (Art. 233 CE; Estatuto de los Funcionarios, art. 45)*

1. En el ámbito del sistema de promoción establecido por una norma interna de la Comisión, que se basa en la consideración de méritos acumulados, representados por puntos que se acumulan año tras año, y en el que el ejercicio de promoción se termina mediante un acto de naturaleza compleja, en cuanto que implica dos decisiones diferentes de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, una por la que se adopta la lista de promovidos y otra por la que se fija el número total de los puntos de los funcionarios sobre los que se basa la primera decisión, la decisión que fija el número total de puntos constituye un acto autónomo que puede ser objeto, como tal, de una reclamación y, en su caso, de un recurso jurisdiccional en el marco de los medios de impugnación establecidos en el Estatuto. En efecto, en semejante sistema, la atribución de puntos en un año determinado tiene efectos que no se limitan y circunscriben únicamente al ejercicio de promoción en curso, sino que pueden influir en varios ejercicios de promoción

y producen efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del funcionario, modificando sustancialmente su situación jurídica.

En consecuencia, un funcionario inscrito en la lista de promovidos, si impugna el número total de puntos que le ha atribuido la autoridad facultada para proceder a los nombramientos y, con ello, el saldo restante para los años siguientes, podrá interponer una reclamación y, en su caso, un recurso jurisdiccional contra el único acto de atribución de puntos que produce, para él, efectos jurídicos obligatorios y definitivos.

Del mismo modo, también es concebible que un funcionario no promovido que desee impugnar la negativa a concederle un determinado número de puntos pueda iniciar ese mismo procedimiento, aunque no desee impugnar su falta de promoción en el ejercicio en curso porque ni siquiera con ese número de puntos sería capaz de alcanzar el umbral de promoción.

Por otra parte, un funcionario no promovido debido a la atribución, supuestamente injustificada, de un número insuficiente de puntos para alcanzar el umbral de promoción, podrá dirigir su recurso contra la decisión de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos que fija el número total de puntos y, a la vez, contra aquélla que adopta la lista de funcionarios promovidos. Aunque estos dos actos pueden distinguirse jurídicamente y ser objeto de pretensiones de nulidad diferentes, lo cierto es que, en realidad, ambos están estrechamente unidos en caso de denegación de la promoción, al estar el segundo necesaria y únicamente vinculado al número total de puntos atribuido al funcionario en relación con el umbral de promoción, salvo en el caso de que, habiendo alcanzado dicho umbral y formando parte del grupo de los *ex aequo,* es decir, del grupo de funcionarios que han alcanzado el umbral de promoción, pero cuyo número excede de las posibilidades reales de promoción, el citado funcionario no hubiese sido promovido sobre la base de consideraciones accesorias vinculadas a la antigüedad en el grado o a la igualdad de oportunidades.

En este último caso, el funcionario afectado podrá interponer válidamente un recurso tan sólo contra la decisión final de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos por la que se adopta la lista de funcionarios promovidos, por razón de los errores de apreciación cometidos por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos al clasificar a los funcionarios que figuran en el citado grupo de los *ex aequo.*

(véanse los apartados 82 y 88 a 94)

2. En el ámbito del sistema de promoción establecido por una norma interna de la Comisión, que se basa en la consideración de méritos acumulados, representados por puntos que se acumulan año tras año, y en el que el ejercicio de promoción se termina mediante un acto de naturaleza compleja, en cuanto que implica dos decisiones diferentes de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, una por la que se adopta la lista de promovidos y otra por la que se fija el número total de los puntos de los funcionarios sobre los que se basa la primera decisión, el inicio del plazo de tres meses para la presentación de una reclamación dirigida contra ambas decisiones debe computarse, en interés de la seguridad jurídica, de la igualdad de trato y de la buena administración, a partir de la fecha en que el funcionario tuvo conocimiento útil de su expediente individual de promoción puesto al día en el sistema informático interno de la institución, siempre y cuando la consulta de dicho expediente por el funcionario haya tenido lugar en un plazo razonable a partir de la publicación de la nota recapitulativa por la cual se comunicó que la información relativa a los puntos atribuidos estaba disponible en dicho sistema.

En efecto, en semejante sistema de promoción, la publicación de la lista de promovidos, que no contiene más que los nombres y la asignación de los interesados, no permite a los funcionarios interesados tener un conocimiento completo del acto lesivo, por naturaleza complejo, con el que termina el procedimiento de promoción, y únicamente mediante la consulta de su expediente de promoción individual podrá el funcionario tener conocimiento de su número total de puntos y su desglose.

(véanse los apartados 105, 111, 112, 115, 118 y 121)

3. El sistema de promoción establecido por una norma interna de la Comisión, que está basado en la cuantificación del mérito y se caracteriza por la atribución anual a los funcionarios de distintos tipos de puntos, unos de los cuales («puntos de mérito») traducen la nota recibida por el funcionario en su evaluación periódica con arreglo al artículo 43 del Estatuto y otros («puntos de prioridad») se conceden como complemento y no son en sí mismos determinantes a efectos de la promoción, tiene como objetivo recompensar a los funcionarios que hayan superado sus objetivos individuales o que hayan realizado satisfactoriamente funciones suplementarias en interés de la institución, por lo que dicho sistema no vulnera el principio de igualdad de trato ni el artículo 45 del Estatuto, en la medida en que ambos tipos de puntos tienen por objeto recompensar los méritos y su atribución deberá responder en todo momento a consideraciones de méritos.

En dicho sistema, en el cual el ejercicio de promoción se termina mediante un acto de naturaleza compleja, en cuanto que implica dos decisiones diferentes de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, una por la que se

adopta la lista de promovidos y otra por la que se fija el número total de puntos de los funcionarios, sobre la que se basa la primera decisión, la falta de motivación de las decisiones relativas a la atribución de puntos de prioridad no es contraria al artículo 25, párrafo segundo, del Estatuto, que no exige la motivación de aquellas propuestas, recomendaciones o dictámenes que no sean lesivos en sí mismos ni contempla los actos preparatorios, por lo que para dar cumplimiento a la obligación de motivación basta con que la autoridad facultada para proceder a los nombramientos motive la decisión por la que desestime una reclamación presentada con arreglo al artículo 90, apartado 2, del Estatuto.

La atribución de puntos de prioridad tampoco es contraria al artículo 26 del Estatuto, cuya finalidad es garantizar el derecho de defensa del funcionario, evitando que las decisiones adoptadas por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos que afectan a su situación administrativa y a su carrera se fundamenten sobre hechos relativos a su comportamiento que no se mencionan en su expediente personal, en la medida en que dicha atribución se realiza, después de examinar los resultados de los informes de evolución de carrera, a la vista de los méritos de los funcionarios en cuestión, según conste en dichos informes, cuya elaboración muestra un proceso complejo al que los funcionarios están estrechamente asociados conforme a lo dispuesto en el artículo 43 del Estatuto, según el cual el informe periódico se comunica al interesado, «quien podrá añadir las observaciones que considere oportunas». Tampoco se puede alegar una violación del derecho de defensa frente a las decisiones de concesión de tales puntos, las cuales no constituyen más que actos preparatorios de las decisiones que fijan el número total de puntos de promoción y que adoptan la lista de promovidos, dado que el derecho de defensa no es aplicable a estos actos, sino a los que son lesivos.

(véanse los apartados 129 a 138, 143 a 147, 152 y 155 a 157)

4. En el ámbito del sistema de promoción establecido por una norma interna de la Comisión, que está basado en la cuantificación del mérito y se caracteriza por la atribución anual a los funcionarios de distintos tipos de puntos, unos de los cuales («puntos de mérito») traducen la nota recibida por el funcionario en su evaluación periódica con arreglo al artículo 43 del Estatuto y otros («puntos de prioridad») buscan distinguir, de entre los funcionarios, a aquellos que tienen más méritos con el fin de aumentar sus oportunidades de promoción, ni la existencia de una cuota para la atribución de estos últimos puntos dentro de cada Dirección General ni la determinación de una «media objetivo» para la atribución del primer tipo de puntos limitan la libertad de apreciación de los evaluadores de forma contraria al artículo 45 del Estatuto, al principio de igualdad de trato o al principio de aptitud para la carrera. Más bien al contrario, resulta que estos dos mecanismos tienden por naturaleza a favorecer una expresión efectiva de la evaluación representativa de los méritos de los funcionarios, asegurando al mismo tiempo el mayor nivel de comparación

posible entre evaluaciones en el conjunto de las Direcciones Generales de la Comisión y, por consiguiente, la igualdad de trato de los mencionados funcionarios. A este respecto, en la práctica, el examen comparativo de los méritos debe realizarse de un modo igualitario y a partir de fuentes de información y de datos comparables.

En cuanto a la cuota de puntos de prioridad de cada Dirección General, tal cuota responde al objetivo general de este tipo de puntos que busca distinguir, de entre los funcionarios, a aquellos que tienen más méritos con el fin de aumentar sus oportunidades de promoción. En efecto, una limitación del número de puntos disponibles permite a las Direcciones Generales llevar a cabo semejante selección. Este objetivo es compatible con el artículo 45 del Estatuto, con la igualdad de trato y con la aptitud para la carrera.

Por lo que se refiere a la «media objetivo» de los puntos de mérito, que el citado sistema de promoción anima a respetar sin imponerla como obligación absoluta, el hecho de que las Direcciones Generales la tengan en cuenta no significa en absoluto que su libertad de juicio esté limitada de forma contraria al artículo 45 del Estatuto, al principio de igualdad de trato o al principio de aptitud para la carrera. En efecto, esta media, que expresa de forma matemática la valoración de las prestaciones de un funcionario medio, no impide que los evaluadores tengan un margen de calificación muy amplio, incluso combinándola con las curvas de distribución (indicativas y no vinculantes) que resultan de la observación del modo en que se concedían las promociones globalmente en el pasado. Dicha media tampoco limita la posibilidad de que los evaluadores puedan diferenciar las apreciaciones realizadas individualmente de las prestaciones de cada funcionario según que éstas sean inferiores o superiores a dicha media, dado que los evaluadores pueden matizar su valoración de los funcionarios. La citada media permite evitar el riesgo de inflación de las calificaciones, al obligar a los evaluadores a efectuar una comparación más rigurosa de los méritos individuales de cada uno, y permite igualmente reducir el riesgo de una disparidad en las medias de las evaluaciones practicadas en las diferentes Direcciones Generales, que no estaría motivada por consideraciones objetivas relacionadas con los méritos de los funcionarios evaluados. Finalmente, dicha media tiene en cuenta la realidad más comúnmente observada, a saber, una distribución homogénea de los funcionarios evaluados alrededor del nivel medio de méritos, la posibilidad de apartarse de la «media objetivo» cuando la situación particular de una Dirección General no coincida con la realidad común y la posibilidad de que los funcionarios presenten un recurso de reposición que pueda dar lugar a que la autoridad facultada para proceder a los nombramientos les conceda uno o varios puntos de prioridad al margen del cupo, lo cual es suficiente para paliar las dificultades que puedan surgir en los servicios en que se concentren muy buenos elementos.

(véanse los apartados 169, 172 a 177, 179 a 183 y 187)

5. Es habitual que la modificación de una normativa establezca situaciones nuevas a partir de una fecha determinada, ordenando tener en cuenta las situaciones constituidas con anterioridad. En el ámbito del sistema de promoción establecido por una norma interna de la Comisión, que está basado en la cuantificación del mérito y se caracteriza por la atribución anual de diferentes tipos de puntos a los funcionarios, corresponde a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos disponer, transitoriamente, el cambio de las normas relativas a la promoción tomando en consideración las dificultades inherentes al paso de un modo a otro de gestión, que pueden obligarle a apartarse temporalmente, y dentro de ciertos límites, de la aplicación estricta de las reglas y principios de valor permanente que se aplican de ordinario a las situaciones en cuestión. No obstante, semejantes divergencias deben estar justificadas por una necesidad imperiosa relacionada con la transición y no pueden ir más allá, sea en su duración o en su alcance, de lo que sea indispensable para asegurar un paso ordenado de un régimen a otro. A este respecto, para tener en cuenta el mérito acumulado en su grado por los funcionarios en servicio en el momento de la entrada en vigor de dicho sistema, las disposiciones transitorias incluyen la concesión de distintos puntos de transición a estos funcionarios.

En lo relativo a los puntos de prioridad transitorios atribuidos de oficio a los funcionarios por año transcurrido en el grado, hasta un determinado límite, dicho número de años puede considerase un indicador objetivo, aunque parcial, del mérito acumulado por un funcionario, de manera que la atribución de dichos puntos muestra que se está tomando en consideración la antigüedad en el grado de forma contraria a las normas que de ordinario regulan los procedimientos de promoción. Sin embargo, la adopción de un sistema que se caracteriza por una cuantificación del mérito y por la necesidad de alcanzar un determinado umbral, que corresponde a un número acumulado de puntos de prioridad y de mérito, para poder ser promovido, implica tener en cuenta los méritos acumulados por los funcionarios desde su última promoción, en forma de concesión de un determinado número de puntos según un método que respete el principio de igualdad de trato. La medida consistente en la atribución automática de puntos de prioridad en función de la antigüedad en el grado responde a esta necesidad imperiosa relacionada con la transición, y las disposiciones que limitan su alcance, como su limitación al primer ejercicio de promoción después de la entrada en vigor del nuevo sistema, el valor muy limitado de dichos puntos con respecto a la totalidad de puntos que pueden atribuirse, así como la supeditación de la promoción al requisito de que el funcionario haya obtenido un determinado número de puntos en su último informe de evolución de carrera, permiten concluir que la autoridad facultada para proceder a los nombramientos no ha ido más allá de lo que era indispensable para garantizar el paso ordenado de un régimen a otro.

En cuanto a los dos puntos de prioridad transitorios por funcionario que, como máximo, puede atribuir la autoridad

facultada para proceder a los nombramientos a propuesta de los Comités de promoción, han sido instituidos con el fin de resolver equitativamente problemas específicos vinculados a la transición del sistema antiguo al nuevo. Este objeto particular se encuadra necesariamente en el objetivo de todos los puntos de transición, de los que forman parte, a saber, la toma en consideración del mérito acumulado por un funcionario desde su última promoción, por lo que el precepto que establece su concesión no vulnera, en sí mismo, el artículo 45 del Estatuto. El hecho de que tal concesión pudiese dar lugar a promociones arbitrarias resultaría de la aplicación individual de dicho precepto y no de su ilegalidad intrínseca.

En lo que respecta a los puntos de prioridad transitorios que pueden acordarse a los funcionarios propuestos para promoción en el ejercicio anterior y que no hayan sido promovidos, tampoco son contrarios al artículo 45 del Estatuto. Si bien es cierto que una práctica consistente en la promoción automática de un remanente del ejercicio de promoción precedente vulnera el principio del examen comparativo de los méritos de los funcionarios con vocación de promoción establecido en dicho precepto, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos puede, en principio, tomar en consideración, en el marco de la valoración comparativa de los méritos, la circunstancia de que un funcionario ya haya sido objeto de una propuesta de promoción en el marco de un ejercicio anterior, a condición de que no haya incurrido en demérito y que sus méritos sean apreciados en relación con los de los demás candidatos a promoción, como sucede en las disposiciones transitorias adoptadas por la Comisión.

Finalmente, la Comisión no está obligada a adoptar, como sistema de conversión de las evaluaciones anteriores, ni la media de las valoraciones analíticas ni el sistema establecido por otras instituciones, supuestamente menos atentatorio contra la regla de la promoción por méritos. En efecto, el cambio de los métodos vigentes para la promoción de los funcionarios tiene teóricamente por finalidad remediar ciertos inconvenientes que resultan de la aplicación de las antiguas reglas. Por lo tanto, es inherente a un proceso de reforma de este tipo, cuya necesidad puede apreciar con un amplio margen de maniobra la administración, iniciar, a una fecha dada, la evaluación de los méritos de los funcionarios sobre nuevas bases. No se puede exigir a la administración que, en el marco del nuevo régimen, proceda al cómputo en su integridad y de forma idéntica de las evaluaciones atribuidas a los funcionarios bajo la vigencia del régimen antiguo, ya que ello tendría como consecuencia casi inevitable privar a la reforma del sistema de promoción de todo alcance práctico, además de que los agentes no tienen ningún derecho al mantenimiento de la normativa en vigor.

(véanse los apartados 204 a 211, 213 a 218 y 220)

6. No es contraria al artículo 45 del Estatuto la disposición, incluida en el sistema de promoción establecido por una norma interna de la Comisión, según la cual los funcionarios pueden obtener puntos de prioridad en reconocimiento de las funciones suplementarias desempeñadas en interés de la institución, puesto que dichos puntos sólo pueden recompensar labores distintas de las actividades habituales del funcionario, que no son objeto de evaluación anual y, por consiguiente, no sirven de base al otorgamiento de otros tipos de puntos de mérito. Por lo demás, el marco legal adoptado por la Comisión permite, en cualquier caso, a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos evitar la doble contabilización de los méritos.

(véanse los apartados 236 y 240)

7. En el ámbito del sistema de promoción establecido por una norma interna de la Comisión, que está basado en la cuantificación del mérito y se caracteriza por la atribución anual a los funcionarios de distintos tipos de puntos, la aplicación estricta a las Direcciones Generales en las que los efectivos de cada grado son más bien modestos de la regla según la cual cada Dirección General dispondrá, con vistas a su distribución, de un cupo de puntos de prioridad igual a dos veces y media el número de funcionarios cuyo grado les permita aún disfrutar de una promoción y que sujeta su atribución a una clave de reparto entre los funcionarios más eficientes y los demás funcionarios, desembocaría en una reducción considerable del número de puntos de prioridad que deben ser distribuidos entre los funcionarios que trabajan en estas entidades, en perjuicio de estos últimos. Dichos funcionarios se encuentran en una situación objetivamente distinta a la de sus colegas que están en puestos de trabajo en Direcciones Generales o en servicios de tamaño importante, lo que explica y justifica, con el fin de respetar los principios de igualdad de trato y de aptitud para la carrera, un trato diferente, como la disposición particular que establece, para los funcionarios de Direcciones Generales y de servicios que cuenten con menos de cuatro funcionarios por grado, un número total de diez puntos de prioridad cuya atribución no está sometida a la clave de reparto definida en general para los demás funcionarios.

(véanse los apartados 246 a 250)

8. El Estatuto y la norma interna de la Comisión que establece un sistema de promoción basado en la cuantificación del mérito, que se caracteriza por la atribución anual a los funcionarios de distintos tipos de puntos, no imponen ninguna forma para la adopción de las decisiones relativas a la atribución de dichos puntos o de aquellas que resuelvan sobre los recursos de reposición interpuestos contra tal atribución ante la autoridad facultada para proceder a los nombramientos. En concreto, el artículo 90, apartado 2, del Estatuto,

que dispone que los funcionarios pueden presentar ante la autoridad facultada para proceder a los nombramientos «reclamaciones dirigidas contra los actos», no excluye que semejante acto pueda estar articulado en forma distinta del papel. De ello se desprende que la autoridad competente puede adoptar tales decisiones aplicando una firma electrónica a un documento digital preparado a este fin en el ámbito de un sistema informático, sin formalización por escrito.

(véanse los apartados 255 y 256)

9. En el ámbito del sistema de promoción establecido por una norma interna de la Comisión, que está basado en la cuantificación del mérito y se caracteriza por la atribución anual a los funcionarios de distintos tipos de puntos, la atribución de los puntos de prioridad, que tienen por objeto recompensar a los funcionarios que tengan más méritos con el fin de aumentar sus oportunidades de promoción, debe basarse en consideraciones relacionadas con los méritos particulares de los funcionarios en cuestión, sin que la antigüedad en el grado pueda, en ningún caso, constituir un factor decisivo para su atribución. Por consiguiente, no se puede utilizar como criterio principal para la concesión de puntos de prioridad la suma total de los puntos de mérito, que resultan de la nota recibida por el funcionario en su evaluación periódica con arreglo al artículo 43 del Estatuto, y de los puntos de prioridad transitorios, atribuidos de oficio, hasta un determinado límite, a los funcionarios por año transcurrido en el grado, dado que tal criterio podría tener como consecuencia objetiva privilegiar a los funcionarios que tengan mayor antigüedad en el grado. A este respecto, si bien es cierto que la administración puede apartarse temporalmente, y dentro de ciertos límites, de la aplicación estricta de las reglas y principios de valor permanente que se aplican de ordinario a los procedimientos de promoción, ello es únicamente para responder a una necesidad imperiosa vinculada a la transición entre el antiguo y el nuevo régimen de promoción y para atender a las dificultades inherentes al paso de un modo de gestión a otro, mientras que los puntos de prioridad constituyen una modalidad permanente y no provisional del nuevo sistema de promoción y, por otra parte, la toma en consideración del mérito acumulado en su grado por los funcionarios de la Comisión en servicio en el momento de la entrada en vigor del mencionado sistema ha justificado la atribución de tres categorías diferentes de puntos transitorios.

(véanse los apartados 286, 288, 290, 293, 297 y 301)

10. Para evaluar los méritos que se deben considerar en el marco de una decisión de promoción con arreglo al artículo 45 del Estatuto y, en consecuencia, igualmente en el marco de una decisión de atribución de puntos en un sistema de promoción en que se cuantifique dicha evaluación, la administración dispone de una amplia facultad de apreciación y el

control del juez comunitario debe limitarse a la cuestión de si, habida cuenta de los criterios y motivos que hayan podido conducir a la administración en su apreciación, ésta se ha mantenido dentro de unos límites razonables y no ha ejercitado su facultad de forma manifiestamente errónea.

(véanse los apartados 291 y 320)

11. En el ámbito del sistema de promoción establecido por una norma interna de la Comisión, que está basado en la cuantificación del mérito y se caracteriza por la atribución anual a los funcionarios de distintos tipos de puntos, cuando el juez comunitario anule la decisión de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos por la que se atribuyó al recurrente tan sólo un determinado número de puntos, procederá anular igualmente la decisión por la que se denegó su inscripción en la lista de funcionarios promovidos, en caso de que las medidas que la administración deba adoptar para corregir las irregularidades constatadas puedan llevar al demandante al umbral de promoción. En cambio, la anulación de la lista completa de promovidos constituiría una sanción excesiva. Esta apreciación no queda desvirtuada por el hecho de que las decisiones adoptadas en el marco del ejercicio de promoción impugnado no agoten sus efectos al término de éste, por lo que el demandante podría en el futuro competir con funcionarios cuya promoción no fue anulada.

(véanse los apartados 340 a 342 y 349)