

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)
de 18 de abril de 1996

Asunto T-13/95

Nicolaos Kyrpitsis
contra
Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas

«Funcionarios – Convocatoria para proveer plaza vacante – Traslado – Interés del servicio – Desestimación de candidatura – Motivación»

Texto completo en lengua francesa II - 503

Objeto: Recurso que tiene por objeto que se anulen las decisiones desestimatorias de la candidatura del demandante a los puestos de trabajo vacantes nºs 2/94, 3/94 y 4/94 de agente cualificado (ordenanza) de grado D 3/D 2 en la Dirección de Personal, Administración y Finanzas del Comité Económico y Social.

Resultado: Anulación.

Resumen de la sentencia

El demandante, funcionario del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas (CES), estaba empleado, desde diciembre de 1993, como agente

cualificado (grado D 3) en la Dirección de Personal, Administración y Finanzas, servicio especializado de asuntos internos «restaurante, cafetería y distribución de bebidas». El 6 de marzo de 1994, el demandante presentó su candidatura a los concursos para proveer plaza vacante n^{os} 2/94, 3/94 y 4/94, referentes a tres puestos de trabajo de agente cualificado (ordenanza) o de agente no cualificado (correo) en la Dirección de Personal, Administración y Finanzas, servicio especializado de asuntos internos «reuniones, ordenanzas de sesión, recepción, pisos», para un traslado a un puesto de agente cualificado. Estos puestos de trabajo se publicaron en los grados D 3/D 2 o D 4.

El 21 de marzo de 1994, el Secretario General del CES preguntó al Director de Personal, Administración y Finanzas sobre las posibilidades de proveer las plazas anunciadas.

El 24 de marzo de 1994, el Director respondió, fundamentalmente, al Secretario General que, si bien cada una de las candidaturas presentadas por funcionarios destinados al servicio «restaurante, cafetería», respondía de manera muy completa a los criterios establecidos por las convocatorias para proveer plaza vacante, aconsejaba excluirlas, habida cuenta de los muchos problemas de funcionamiento que tenía dicho servicio.

El 30 de marzo de 1994, el Secretario General, siguiendo la propuesta del Director, informó al demandante de la desestimación de su candidatura. En respuesta a una petición de explicaciones del demandante, el Secretario General, mediante nota de 30 de mayo de 1994, le informó de que la Autoridad Facultada para Proceder a los Nombramientos (AFPN) decidió elegir a los agentes que tenían experiencia profesional como ordenanzas y que ya ocuparan tal puesto. El demandante presentó entonces una reclamación contra la decisión denegatoria de su candidatura. Mediante nota de 25 de octubre de 1994, se informó al demandante de la decisión expresa denegatoria de su reclamación.

Sobre el fondo

Sobre el motivo basado en la infracción del artículo 29 del Estatuto y de las convocatorias para proveer plaza vacante, así como en un error manifiesto de apreciación

Primera parte: inobservancia de la prioridad del procedimiento de traslado

El artículo 29 del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas (Estatuto) establece las modalidades según las cuales procede proveer una plaza vacante. Así pues, la Institución debe examinar sucesivamente, en primer lugar, las posibilidades de convocatoria de un concurso interno y, por último, las solicitudes de transferencia de funcionarios de otras Instituciones. La Institución puede convocar un concurso sólo en caso de que esas posibilidades resulten inadecuadas. Corresponde a la Institución determinar si la promoción o el traslado, con arreglo a la letra a) del apartado 1 del artículo mencionado, permite proveer la plaza vacante o si procede pasar a celebrar un concurso interno (apartado 31).

Referencia: Tribunal de Justicia, 5 de diciembre de 1974, Van Belle/Consejo (176/73, Rec. p. 1361), apartados 5 y 6; Tribunal de Justicia, 24 de marzo de 1983, Colussi/Parlamento (298/81, Rec. p. 1131), apartado 17

Cuando la Institución provee una plaza vacante, sólo puede adoptar esa decisión después de haber examinado todas las candidaturas presentadas con ese fin, ya que los artículos 7, 29 y 45 del Estatuto, considerados conjuntamente, exigen que la AFPN efectúe un examen comparativo de los méritos de los candidatos. En efecto, únicamente tras dicha comparación puede la AFPN decidir cuáles son las mejores candidaturas para la plaza por proveer. La obligación de la AFPN de proceder a un examen comparativo de los méritos de los candidatos a un puesto de trabajo vacante es la expresión tanto del principio de la igualdad de trato de los funcionarios como del principio de su deseo de promoción (apartados 32 y 33).

Referencia: Tribunal de Primera Instancia, 12 de febrero de 1992, Volger/Parlamento (T-52/90, Rec. p. II-121), apartado 24; Tribunal de Primera Instancia, 3 de marzo de 1993, Vela Palacios/CES (T-25/92, Rec. p. II-201), apartado 49; Tribunal de Primera Instancia, 9 de febrero de 1994, Latham/Comisión (T-82/91, RecFP p. II-61), apartado 62; Tribunal de Primera Instancia, 21 de febrero de 1995, Moat/Comisión (T-506/93, RecFP p. II-147), apartado 37

La AFPN está obligada a respetar la convocatoria para proveer plaza vacante adoptada por ella, ya que dicha convocatoria, aprobada en el marco del artículo 29 del Estatuto, determina los requisitos relativos al acceso al puesto de trabajo de que se trate. Así pues, la función de la convocatoria para proveer plaza vacante es, por un lado, informar a los interesados, de modo tan exacto como sea posible, sobre la naturaleza de los requisitos exigidos para ocupar la plaza por proveer con el fin de permitirles estar en situación de determinar si procede que presenten su candidatura y, por otro lado, establecer el marco de legalidad en el que la Institución pretender efectuar el examen comparativo de los méritos de los candidatos. La AFPN no respeta dicho marco de legalidad si no se le ocurren los requisitos especiales exigidos para ocupar el puesto vacante hasta después de la publicación de la convocatoria para proveer dicho puesto, una vez vistos los candidatos presentados, y si tiene en cuenta, al examinar las candidaturas, otros requisitos que no figuran en la convocatoria. Efectivamente, tal actitud privaría a la convocatoria para proveer plaza vacante del papel esencial que debe desempeñar en el procedimiento de selección, a saber, informar a los interesados del modo más exacto posible de la naturaleza de los requisitos necesarios para ocupar el puesto de que se trate (apartados 34 a 37).

Referencia: Tribunal de Justicia, 30 de octubre de 1974, Grassi/Consejo (188/73, Rec. p. 1099), apartado 40; Tribunal de Justicia, 7 de febrero de 1990, Culin/Comisión (C-343/87, Rec. p. I-225), apartado 19; Tribunal de Primera Instancia, 11 de diciembre de 1991, Frederiksen/Parlamento (T-169/89, Rec. p. II-1403), apartado 69; Tribunal de Primera Instancia, 18 de febrero de 1993, Mc Avoy/Parlamento (T-45/91, Rec. p. II-83), apartado 48; Tribunal de Primera Instancia, 3 de marzo de 1993, Booss y Fischer/Comisión (T-58/91, Rec. p. II-147), apartado 67

Debe señalarse, en primer lugar, que, en su nota de 30 de mayo de 1994, escrita en respuesta a la petición de explicaciones formulada por el demandante acerca de la desestimación de su candidatura, el Secretario General del CES especificó que la AFPN había decidido elegir a los agentes que tenían experiencia profesional como ordenanzas y que ya ocupaban tal puesto. A este respecto, procede destacar que ese criterio de selección no figuraba en las convocatorias de que se trata. Pues bien, la

toma en consideración de una experiencia profesional determinada es un criterio que tiene una importancia fundamental de modo que si dicho criterio no figura entre los requisitos establecidos por una convocatoria para proveer plaza vacante, la AFPN no está facultada para basarse en tal criterio con el fin de efectuar su elección entre los candidatos. Por tanto, el Tribunal de Primera Instancia estima que la AFPN infringió las convocatorias para proveer plaza vacante (apartados 38 a 40).

En segundo lugar, el Tribunal de Primera Instancia señala que de los autos, así como de las explicaciones proporcionadas por la parte demandada en vista celebrada ante el Tribunal de Primera Instancia resulta, que había otras razones por las que se había excluido la candidatura del demandante. En efecto, se reconoció que cada una de las candidaturas, en el marco del procedimiento de traslado, «responde de manera muy completa a los criterios establecidos por las convocatorias para proveer plaza vacante». Sin embargo, el Director de Personal, Administración y Finanzas, tras examinar los problemas de funcionamiento que, según él, se habrían producido en el servicio «restaurante, cafetería» si tres de sus funcionarios hubieran sido trasladados a otro servicio, propuso el Secretario General del CES «excluir las posibilidades de traslado y pasar a la fase siguiente de procedimiento de provisión de las plazas vacantes» (apartados 41 y 42).

El Tribunal de Primera Instancia no puede acoger la alegación de la parte demandada según la cual lo dispuesto en el artículo 29 del Estatuto y en las convocatorias de que se trata fue respetado por el hecho de que la AFPN había examinado los méritos de los candidatos en el marco del procedimiento de traslado. En efecto, si bien es cierto que la nota dirigida al Secretario General del CES por el Director de Personal menciona que todas las candidaturas al traslado responden, de manera muy completa, a los criterios establecidos por las convocatorias para proveer plaza vacante, no es menos cierto que la AFPN no sacó de esa observación la conclusión que debía. Así pues, la referida observación debería haber inducido a la AFPN, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 del Estatuto y en las convocatorias para proveer plaza vacante, a proceder al traslado de los candidatos en las condiciones previstas, y dicha conclusión se imponía tanto más cuanto, con arreglo al punto 6 de las referidas convocatorias, «la AFPN examinará con carácter prioritario las posibilidades de proveer las plazas vacantes mediante traslado» (apartado 43).

De todo lo expuesto resulta que, al excluir la candidatura del demandante de las plazas de que se trata, la AFPN infringió la letra a) del apartado 1 del artículo 29 del Estatuto y las convocatorias para proveer plaza vacante. Por tanto, la primera parte del motivo es fundada (apartados 44 y 45).

Segunda parte: toma en consideración del interés del servicio

Procede recordar que, de conformidad con el artículo 7 del Estatuto, el concepto de interés del servicio se refiere al buen funcionamiento de la Institución en general y, en particular, a las exigencias específicas de la plaza por proveer. Si bien, las Instituciones disponen, en función de las misiones que les son confiadas, de una amplia facultad de apreciación en cuanto a la organización de sus servicios y al destino del personal que se encuentra a su disposición, el equilibrio de los derechos y obligaciones que el Estatuto ha creado en las relaciones entre la autoridad pública y los agentes del servicio público implica, no obstante, que la AFPN, cuando se pronuncie sobre la situación de un funcionario, tome en consideración todos los elementos que puedan determinar su decisión y que, cuando se trate de una decisión de destino, tenga en cuenta no sólo el interés del servicio y el principio de la equivalencia de los puestos de trabajo, sino también los derechos e intereses legítimos del funcionario de que se trate. Entre estos intereses figura el interés del funcionario a ser promovido o trasladado según sus deseos y capacidades. La toma en consideración de este interés se deriva implícitamente del tenor del artículo 29 del Estatuto, que impone a la AFPN la obligación de examinar, en primer lugar, las posibilidades de traslado y de promoción cuando quiere proveer una plaza vacante. Además, el legislador también ha tenido en cuenta, en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 7 del Estatuto, el interés del funcionario en obtener un traslado (apartados 51 a 53).

Referencia: Tribunal de Justicia, 23 de marzo de 1988, Hecq/Comisión (19/87, Rec. p. 1681), apartado 6; Tribunal de Justicia, 31 de mayo de 1988, Rousseau/Tribunal de Cuentas (167/86, Rec. p. 2705), apartado 13; Tribunal de Justicia, 29 de junio de 1994, Klinke/Tribunal de Justicia (C-298/93 P, Rec. p. I-3009), apartado 38; Tribunal de Primera Instancia, 12 de julio de 1990, Scheuer/Comisión (T-108/89, Rec. p. II-411), apartado 37; Tribunal de Primera Instancia, 13 de julio de 1995, Saby/Comisión (T-44/93, RecFP p. II-541), apartado 47

El Tribunal de Primera Instancia estima que la tesis de la parte demandada según la cual el interés del servicio exigía no privar al servicio «restaurante, cafetería» de la colaboración de uno de sus funcionarios más experimentados, debido a los problemas de funcionamiento que tenía dicho servicio, carece de fundamento (apartado 54).

En primer lugar, la parte demandada no puede invocar las sentencias Nebe/Comisión y Turner/Comisión, ya que las circunstancias de hecho que dieron lugar a esos dos asuntos son diferentes de las del caso de autos. Efectivamente, entonces no se trataba de litigios que tenían por objeto solicitudes de traslado o de promoción sobre la base del artículo 29 del Estatuto y de una convocatoria para proveer plaza vacante, como ocurre en el presente asunto, sino de situaciones en las que los demandantes se oponían a que se les destinara de oficio a un nuevo puesto. En aquellas dos sentencias, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia consideraron que la AFPN, en el ejercicio de su amplia facultad de apreciación, puede destinar de oficio a los funcionarios de que se trate a un servicio diferente de aquel en el que se encontraban destinados y que esos funcionarios no pueden oponerse a ello basándose, especialmente, en que su nuevo destino causaría problemas a su servicio anterior, dado que tales consideraciones entran dentro del ámbito de la facultad de apreciación de la AFPN (apartados 55 y 56).

Referencia: Tribunal de Justicia, 14 de julio de 1983, Nebe/Comisión (176/82, Rec. p. 2475), apartados 16 a 19; Tribunal de Primera Instancia, 16 de diciembre de 1993, Turner/Comisión (T-80/92, Rec. p. II-1465), apartados 53 a 59

En segundo lugar, el efecto útil de las normas que regulan los procedimientos de traslado y de promoción establecidos por el Estatuto se vería obstaculizado si la AFPN pudiera hacer prevalecer el interés del servicio al que pertenece el puesto de trabajo de origen del funcionario candidato al traslado o a la promoción. La finalidad del sistema de provisión de plazas vacantes por medio del traslado y de la promoción, tal como resulta de los artículos 4, 7, 29 y 43 a 46 del Estatuto se vería cuestionada si la AFPN pudiera desestimar la candidatura al traslado a la promoción por el mero hecho de que el cambio de destino del funcionario podría, debido a sus cualidades y a su experiencia profesional, crear problemas de funcionamiento dentro del servicio de origen en el que se encuentra destinado. La tesis de la parte

demandada llevaría a obstaculizar gravemente la movilidad de los funcionarios dentro de la función pública comunitaria, en perjuicio del buen funcionamiento de las Instituciones de la Comunidad. En efecto, debe asegurarse a las Instituciones la posibilidad de disponer del personal cualificado necesario para el buen funcionamiento de sus servicios, fomentando, mediante el traslado y la promoción, las ambiciones profesionales y los deseos de movilidad de los funcionarios más cualificados y experimentados (apartados 57 y 58).

Si bien admite que incumbía a la parte demandada velar por el buen funcionamiento del servicio «restaurante, cafetería», el Tribunal de Primera Instancia, considera, no obstante, que las medidas que la parte demandada tomó con esa finalidad no podían adoptarse sin infringir el artículo 29 del Estatuto y las convocatorias de que se trata. En efecto, la AFPN, estaba obligada, en el presente asunto, a preservar, mediante una solución adecuada, en su caso, transitoria, el derecho del funcionario al desarrollo normal de su carrera dentro de la Institución. Pues bien, como la parte demandada reconoció en la vista, la AFPN no hizo ningún esfuerzo para buscar tal solución. Por tanto, el Tribunal de Primera Instancia, estima que la parte demandada infringió el artículo 29 del Estatuto y las convocatorias para proveer plaza vacante al basarse en el criterio del interés del servicio para excluir la candidatura del demandante a los puestos de trabajo para los que había presentado su candidatura a efectos de traslado. Así pues, la segunda parte del motivo también es fundada (apartado 59 a 61).

Sobre el motivo basado en la falta de motivación

La obligación de motivar una decisión lesiva tiene por objeto, por un lado, proporcionar al interesado las indicaciones necesarias para saber si la decisión es o no conforme a Derecho y, por otro lado, hacer posible el control jurisdiccional de la misma. En el supuesto de una decisión desestimatoria de una candidatura para una plaza declarada vacante, la AFPN está sujeta a la obligación de motivación, por lo menos en la fase de desestimación de la reclamación contra dicha decisión (apartados 67 y 68).

Referencia: Tribunal de Justicia, 26 de noviembre de 1981, Michel/Parlamento (195/80, Rec. p. 2861), apartado 22; Tribunal de Justicia, 21 de junio de 1984, Lux/Tribunal de Cuentas

(69/83, Rec. p. 2447), apartado 36; Tribunal de Primera Instancia, 20 de marzo de 1991, Pérez-Mínguez Casariego/Comisión (T-1/90, Rec. p. II-143), apartado 73; Volger/Parlamento, antes citada, apartado 36; Vela Palacios/CES, antes citada, apartado 22; Tribunal de Primera Instancia, 17 de mayo de 1995, Benecos/Comisión (T-16/94, RecFP p. II-335), apartado 31

El Tribunal de Primera Instancia señala que la explicación dada en la decisión denegatoria de la reclamación de 25 octubre de 1994 se limitaba a invocar el interés del servicio, sin ninguna otra precisión, para justificar la desestimación de la candidatura del demandante y esa explicación difiere totalmente de la presentada en la nota, dirigida al demandante, según la cual la elección de la AFPN fue en favor de los candidatos que tenían experiencia profesional como ordenanzas y que ya ocupaban tal puesto. Además, no fue sino en la fase del escrito de contestación cuando la parte demandada motivó realmente la decisión controvertida, acompañando en anexo la nota según la cual el Director General, tras haber comprobado que todas las candidaturas presentadas en el marco de procedimiento de traslado respondían de manera muy completa a los criterios impuestos por las convocatorias para proveer plaza vacante, proponía al Secretario General excluir las posibilidades de traslado de los candidatos destinados al servicio «restaurante, cafetería», debido a los problemas de funcionamiento que su partida causaría a dicho servicio, y examinar las candidaturas procedentes del concurso interno, completando después dicha motivación mediante las explicaciones dadas en la vista por su Abogado (apartados 69 y 70).

Para determinar si una motivación es suficiente, procede situarla en el contexto en el que se adoptó el acto impugnado (apartado 71).

Referencia: Tribunal de Justicia, 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión (C-350/88, Rec. p. I-395), apartado 16; Tribunal de Primera Instancia, 5 de junio de 1992, Finsider/Comisión (T-26/90, Rec. p. II-1789), apartado 72; Benecos/Comisión, antes citada, apartado 33

En la medida en que, en su decisión denegatoria de la reclamación de 25 de octubre de 1994, la AFPN dio al demandante una explicación de las razones por que las que

su candidatura fue excluida que difiere totalmente de la explicación dada al demandante en la nota de 30 de mayo de 1994, la AFPN no podía limitarse, en la decisión denegatoria de la reclamación, a una sucinta remisión al interés del servicio, sino que debía proporcionar al demandante una motivación detallada, clara y coherente de la desestimación de su candidatura de modo que éste pudiera evaluar plenamente las razones de dicha desestimación. La referida remisión sucinta no constituye una mera insuficiencia de motivación que puede ser cubierta mediante precisiones complementarias proporcionadas por la administración durante el procedimiento, sino que debe calificarse de falta de motivación (apartados 72 y 73).

Referencia: Vela Palacios/CES, antes citada, apartado 26; Benecos/Comisión, antes citada, apartado 36

Dicha falta de motivación de la decisión denegatoria de la reclamación no puede cubrirse mediante explicaciones dadas a la Administración después de la interposición de un recurso jurisdiccional, dado que, en esa fase, tales explicaciones ya no cumplen su función. La obligación de motivación que resulta de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 25 en relación con el apartado 2 del artículo 90 del Estatuto tiene como finalidad, por un lado, proporcionar al interesado una indicación suficiente para apreciar el fundamento de la desestimación de su candidatura y la conveniencia de interponer un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia y, por otro lado, permitir a éste ejercer su control (apartado 74).

Referencia: Volger/Parlamento, antes citada, apartado 40; Tribunal de Primera Instancia, 23 de febrero de 1994, Coussios/Comisión (asuntos acumulados T-18/92 y T-68/92, RecFP p. II-171), apartado 74; Tribunal de Primera Instancia, 22 de marzo de 1995, Kotzonis/CES (T-586/93, RecFP p. II-203), apartado 105

De ello resulta que la presentación de la nota del Director de Personal en la fase del escrito de contestación, así como las diferentes explicaciones dadas en la vista por la parte demandada, sobre el interés del servicio y las razones que llevaron a la AFPN a desestimar la candidatura del demandante no pueden subsanar la falta de motivación indicada anteriormente. Por lo tanto, procede concluir que la decisión controvertida fue adoptada incumpliendo la obligación de motivación que incumbe a la AFPN (apartados 75 y 76).

Fallo:

Se anulan las decisiones del Secretario General del Comité Económico y Social de 30 de marzo de 1994 y de 25 de octubre de 1994, por las que se desestima la candidatura del demandante a los puestos de trabajo vacantes n^{os} 2/94, 3/94 y 4/94 de agente cualificado (ordenanza) de grado D 3/D 2 en la Dirección de Personal, Administración y Finanzas del Comité Económico y Social.