

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)
de 5 de marzo de 1997

Asunto T-96/95

Sébastien Rozand-Lambiotte
contra
Comisión de las Comunidades Europeas

«Funcionarios en prácticas – No nombramiento como funcionario al finalizar el período de prácticas – Artículos 26, 34 y 43 del Estatuto – Derechos de defensa – Insuficiencia de motivación – Deber de asistencia y protección – Error manifiesto de apreciación»

Texto completo en lengua francesa II - 97

Objeto: Recurso por el que se solicita la anulación de la decisión de la Comisión de 12 de julio de 1994 por la que se cesa al demandante al finalizar su período de prácticas.

Resultado: Desestimación.

Resumen de la sentencia

El demandante fue nombrado funcionario en prácticas del Parlamento Europeo y transferido simultáneamente a la Comisión a la Unidad 5 («Organizaciones no gubernamentales, ajuste social, ayuda humanitaria, ciencia y tecnología, salud») de

la Dirección L («Relaciones con los países de Europa Central y Oriental») de la Dirección General I (Relaciones económicas exteriores) (DG I) (Unidad I.L.5), donde inició sus funciones en calidad de funcionario en prácticas el 16 de junio de 1993. Fue contratado como administrador y clasificado en la categoría A, en el grado 7.

Mediante nota de 3 de septiembre de 1993, la Unidad 5 («Estructura y personal A y LA; expertos nacionales en comisión de servicio») de la Dirección A («Personal») de la Dirección General IX (Personal y Administración) (DG IX) (Unidad IX.A.5) de la Comisión recordó a la DG I que el demandante y otros cinco funcionarios en prácticas superaban la mitad de su período de prácticas el 16 de octubre de 1993. En dicha nota, se señalaba: «Si ha observado durante este período dificultades de adaptación, [le rogamos] que tenga a bien adoptar las disposiciones necesarias para advertir a los funcionarios sobre su comportamiento o, eventualmente, probar sus capacidades en otra función disponible en su Dirección General, si la organización de los trabajos de ésta lo permite.»

El 28 de septiembre de 1993, el Jefe de la Unidad I.L.5 dirigió una nota a la atención del asistente del Director General de la DG I relativa a la evaluación del trabajo y del comportamiento del demandante que se hallaba a mitad de la fase de prácticas en el seno de su Unidad. En dicha nota, manifestó: «Si bien el Sr. Rozand-Lambiotte está adaptado intelectualmente a las responsabilidades que se le confían [...], el aspecto administrativo y jerárquico de su función parecen pesarle. No obstante, ha realizado notables progresos, en particular después de varias discusiones con su jefe de sector.»

El informe final sobre la fase de prácticas del demandante fue redactado por el Director de la Dirección I.L, después de consultar al Jefe de la Unidad I.L.5, y firmado el 18 de febrero de 1994. En dicho informe, el demandante fue considerado «insuficiente» en lo referente a la comprensión, la adaptabilidad y el juicio, así como en lo relativo a la iniciativa, la calidad del trabajo, la rapidez en la ejecución del

trabajo, las relaciones en el servicio y las relaciones con los terceros. El calificador recomendó el cese al final del período de prácticas.

El informe fue comunicado al demandante el 1 de marzo de 1994 y éste formuló sus observaciones por escrito el 4 de marzo de 1994. Mediante nota de 16 de marzo de 1994, el Director General de la DG IX informó al demandante de que, en su condición de Autoridad Facultada para Proceder a los Nombramientos (AFPN), le correspondía adoptar, después de haber recabado el dictamen del Comité de informes, una decisión formal respecto del demandante. Mencionó que se había informado ante la DG I de los hechos que se le censuraban y citó una serie de documentos que adjuntó a su nota. El Director General sugirió al demandante que le enviase sus observaciones complementarias antes del 25 de marzo de 1994 y llamó su atención sobre el hecho de que, hasta la adopción del dictamen del Comité de informes y de la decisión final, permanecería en situación de funcionario en prácticas. Mediante nota de 18 de marzo de 1994, el demandante transmitió sus observaciones al Director General de la DG IX.

Durante su reunión de 2 de mayo de 1994, el Comité de informes decidió dar audiencia al demandante y a sus superiores jerárquicos. Al no poder presentarse el demandante el 5 de mayo de 1994, la audiencia tuvo lugar durante una reunión de 17 de mayo de 1994. El 20 de mayo de 1994, el Comité de informes emitió su dictamen, en el que recomendó a la AFPN, por mayoría de tres votos contra uno, «apoyar la propuesta de la DG I (cese)».

El 5 de julio de 1994, el Comité de informes se reunió con otra composición, en la que todos los miembros poseen al menos el grado A 7 y no son, a su vez, miembros de la Comisión paritaria. Emitió nuevamente, por mayoría de tres votos contra uno, un dictamen en el que recomendaba el cese.

Mediante decisión de 12 de julio de 1994, la AFPN, previo dictamen favorable del miembro de la Comisión responsable de los asuntos de personal y administración, cesó al demandante con efectos de 16 de agosto de 1994 (decisión impugnada).

Sobre el fondo

Sobre el primer motivo basado en una violación de los derechos de defensa y en una infracción de los artículos 26 y 43 del Estatuto, así como en una insuficiencia de motivación

Sobre la infracción del artículo 26 del Estatuto y la violación de los derechos de defensa

El artículo 26 del Estatuto forma parte del Título II del Estatuto, titulado «Derechos y obligaciones del funcionario». Tanto del objeto como del contenido de las disposiciones de este Título resulta que son aplicables a todos los funcionarios, incluidos los funcionarios en prácticas. Por lo tanto, el artículo 26 es aplicable a éstos. Procede subrayar que en su sentencia Kupka-Floridi/CES, el Tribunal de Primera Instancia, sin mencionar expresamente el artículo 26 que no había sido invocado, ya se basó en la jurisprudencia relativa a este artículo para determinar si una decisión de no nombramiento de un funcionario en prácticas era ilegal (apartado 41).

Referencia: Tribunal de Primera Instancia, 1 de abril de 1992, Kupka-Floridi/CES (T-26/91, Rec. p. II-1615), apartado 39

El objetivo del artículo 26 del Estatuto es garantizar los derechos de defensa del funcionario, evitando que las decisiones que adopte la AFPN y que afecten a su situación administrativa y a su carrera se basen en hechos relativos a su comportamiento no mencionados en su expediente personal. De esta disposición resulta que una decisión basada en dichos elementos es contraria a las garantías del Estatuto y debe anularse por haberse producido como consecuencia de un procedimiento ilegal (apartado 42).

Referencia: Tribunal de Justicia, 3 de febrero de 1971, Rittweger/Comisión(21/70, Rec. p. 7), apartados 29 a 41; Tribunal de Justicia, 28 de junio de 1972, Brasseur/Parlamento (88/71, Rec. p. 499), apartado 11; Tribunal de Justicia, 12 de febrero de 1987, Bonino/Comisión (233/85, Rec. p. 739), apartado 11; Tribunal de Primera Instancia, 5 de diciembre de 1990, Marcato/Comisión(T-82/89, Rec. p. II-735), apartado 78

No obstante, aunque la Institución, conforme a la letra a) del párrafo primero del artículo 26 del Estatuto, está obligada a incluir en el expediente personal del funcionario todos los documentos relativos a su situación administrativa y todos los informes sobre su competencia, rendimiento y comportamiento en el servicio, el mero hecho de que unos documentos no hayan sido incluidos en el expediente personal no justifica la anulación de una decisión lesiva si han sido comunicados efectivamente al interesado. En efecto, del párrafo segundo del artículo 26 del Estatuto se deduce que la no invocabilidad frente a un funcionario de documentos relativos a su competencia, rendimiento o comportamiento sólo afecta a los documentos que no le han sido comunicados previamente. No se refiere a los documentos que, aunque le han sido comunicados, aún no se han incluido en su expediente personal. En el supuesto de que la Institución no incluya tales documentos en el expediente personal del funcionario, éste siempre puede presentar una solicitud en este sentido al amparo del apartado 1 del artículo 90 del Estatuto y, en caso de denegación, una reclamación administrativa. Pero, en ningún caso, puede impedirse a la Institución que adopte una decisión en interés del servicio basándose en documentos que han sido comunicados previamente al interesado debido únicamente a que no han sido incluidos en su expediente personal (apartado 43).

Referencia: Tribunal de Justicia, 12 de noviembre de 1996, Ojha/Comisión (C-294/95 P, Rec. p. I-5863), apartado 68

En el caso de autos, la decisión impugnada se basa en el informe final sobre la fase de prácticas del demandante y en el dictamen del Comité de informes, así como, indirectamente, a través de dicho Comité, en los elementos presentados por la DG I en apoyo de las apreciaciones contenidas en el informe final sobre la fase de prácticas del demandante, que se adjuntaron a la nota de 16 de marzo de 1994. Es preciso reconocer que al demandante le fueron comunicados tanto el informe final sobre la fase de prácticas como los elementos proporcionados por la DG I antes de la adopción de la decisión impugnada. Formuló sus observaciones respecto del informe final sobre la fase de prácticas en su nota de 4 de marzo de 1994 y sobre

los mencionados elementos tanto en su nota de 18 de marzo de 1994 como ante el Comité de informes durante la audiencia. Por otra parte, no se ha discutido que le fuese comunicado el dictamen del Comité de informes (apartado 44).

El demandante no puede sostener fundadamente que la Comisión ha cometido una infracción del artículo 26 del Estatuto y una violación de sus derechos de defensa al no comunicarle y al no incluir en su expediente personal la nota de 28 de septiembre de 1993 que contenía una evaluación a mitad del período de prácticas de su trabajo y de su comportamiento. En efecto, ni la decisión impugnada ni el dictamen del Comité de informes hacen referencia en forma alguna a dicha nota. Aunque el Comité de informes hubiese recibido una copia de la nota antes de emitir su dictamen, hecho que no ha sido probado, no basó dicho dictamen en esta nota. De ello se deduce que la propia decisión impugnada no se basa en la citada nota. En cualquier caso, la crítica que ésta contenía consta también en el informe final sobre la fase de prácticas. Por consiguiente, la falta de comunicación de la nota no ha lesionado el derecho del demandante a ser oído antes de la adopción de la decisión impugnada (apartado 45).

Referencia: Kupka-Floridi/CES, antes citada, apartado 39

Sobre el incumplimiento de la obligación de motivación

El párrafo segundo del artículo 25 del Estatuto impone una obligación de motivación. Las exigencias de motivación aplicables a la decisión impugnada deben apreciarse a la vista del carácter propio de una decisión de no nombramiento como funcionario al finalizar el período de prácticas. A este respecto, procede subrayar la diferencia de naturaleza existente entre una decisión de este tipo y el cese propiamente dicho de un funcionario titular. Mientras que, en este último caso, es necesario un minucioso examen de las razones que justifican la extinción de una relación laboral consolidada, respecto de las decisiones relativas al nombramiento definitivo de los funcionarios en prácticas, el examen se refiere a la existencia o no de un conjunto de elementos positivos que conducen a considerar que el nombramiento definitivo del funcionario en prácticas revierte en interés del servicio (apartado 48).

Referencia: Tribunal de Justicia, 17 de noviembre de 1983, Tréfois/Tribunal de Justicia (290/82, Rec. p. 3751), apartado 25; Tribunal de Justicia, 15 de mayo de 1985, Patrinos/CES (3/84, Rec. p. 1421), apartado 13

La decisión impugnada se remite al informe final sobre la fase de prácticas del demandante y al dictamen del Comité de informes, así como, indirectamente, a través de dicho Comité, en los elementos presentados por la DG I en apoyo de las apreciaciones contenidas en el informe final sobre la fase de prácticas. Así pues, contiene una motivación abundante que permitió al demandante comprender perfectamente las razones por las que la Comisión no procedió a su nombramiento definitivo (apartado 49).

Sobre la infracción del artículo 43 del Estatuto y de la guía para la calificación

So pena de que se declare su inadmisibilidad, un motivo invocado ante el Juez comunitario debe haber sido aducido previamente en el marco del procedimiento administrativo previo, para que la AFPN haya podido conocer de una manera suficientemente precisa las críticas que formula el interesado en contra de la decisión impugnada. Si bien los motivos de impugnación de la reclamación pueden formularse, ante el Juez comunitario, mediante la presentación de motivos y alegaciones que no figuren necesariamente en la reclamación, pero que estén estrechamente relacionados con ella, la alegación del demandante en el marco del presente motivo no guarda relación con ninguno de los motivos de impugnación de su reclamación. Por lo tanto, la Comisión no hubiera podido detectar esta alegación incluso esforzándose en interpretar la reclamación con amplias miras (apartado 51).

Referencia: Tribunal de Primera Instancia, 6 de junio de 1996, Baiwir/Comisión (T-262/94, RecFP p. II-739), apartados 40 y 41

Sobre el segundo motivo basado en una infracción del artículo 34 del Estatuto

Conforme al apartado 3 del artículo 34 del Estatuto, el informe final sobre la fase de prácticas debe elaborarse un mes como mínimo antes de la terminación de dicho período. En el caso de autos, el informe sobre la fase de prácticas fue firmado el 18 de febrero de 1994 por el Director y el Jefe de Unidad del demandante y fue elaborado, pues, ese mismo día. De ello se deduce que se adoptó con un retraso de tres días. Además, no fue comunicado al demandante hasta once días más tarde (apartado 67).

Referencia: Kupka-Floridi/CES, antes citada, apartado 19

El retraso en la elaboración del informe final sobre la fase de prácticas constituye una irregularidad a la vista de las exigencias expresas del Estatuto, que, por muy lamentable que sea, no puede, no obstante, poner en tela de juicio la validez del informe. Además, al haberse dado al demandante la oportunidad de exponer su punto de vista acerca de su informe sobre la fase de prácticas en condiciones regulares, la decisión impugnada no puede, en ningún caso, adolecer de invalidez por el único hecho de su comunicación tardía (apartado 68).

Referencia: Tribunal de Justicia, 25 de marzo de 1982, Munk/Comisión (98/81, Rec. p. 1155), apartado 8; Kupka-Floridi/CES, antes citada, apartado 20

En cuanto a la fecha de adopción del dictamen del Comité de informes, de los autos se deduce que el asunto se sometió al Comité el 21 de abril de 1994. Conforme al apartado 3 del artículo 34 del Estatuto, debería haber adoptado su dictamen en el plazo de tres semanas, esto es, el 12 de mayo de 1994 a más tardar. De hecho, el dictamen se emitió el 5 de julio de 1994. Sin embargo, este retraso no fue lesivo para el demandante. El objetivo del apartado 3 del artículo 34 del Estatuto es garantizar que la decisión relativa al nombramiento definitivo pueda adoptarse antes de la finalización del período de prácticas. En el caso del demandante, la decisión de no nombramiento definitivo se produjo el 12 de julio de 1994, con efectos de 16 de agosto de 1994. Este hecho no le ocasionó ninguna desventaja, dado que

mantuvo sus funciones y retribución en su condición de funcionario en prácticas durante dicho período (apartados 70 y 71).

Referencia: Tréfois/Tribunal de Justicia, antes citada, apartado 16

En lo referente a la composición del Comité de informes, procede señalar que los miembros presentes durante la adopción del dictamen definitivo de 5 de julio de 1994 eran todos funcionarios superiores de la Comisión, como exige el artículo 10 del Anexo II del Estatuto (apartado 75).

Ni la presencia de un miembro de la Comisión paritaria durante la audiencia ni la sustitución de un miembro entre la adopción del dictamen de 20 de mayo de 1994 y la del dictamen de 5 de julio de 1994 incidieron sobre el contenido del dictamen emitido por el Comité de informes. Por consiguiente, estos hechos no pueden viciar el procedimiento ante el Comité (apartado 78).

Por último, en lo referente al hecho de que dos de los miembros del Comité de informes presentes durante la adopción del dictamen de 5 de julio de 1994 no asistieron a la audiencia, procede señalar que, si bien es cierto que es deseable que, conforme a una norma de buena administración, los miembros del Comité presentes cuando se emitió el dictamen hubiesen estado todos presentes durante la audiencia, no obstante, la inobservancia de esta norma sólo puede conducir a la anulación de una decisión si se prueba que ha podido incidir de modo determinante en la decisión impugnada, dado que ninguna disposición estatutaria exige que el Comité de informes mantenga la misma composición durante todo el procedimiento (apartado 79).

Sobre el tercer motivo basado en una violación del deber de asistencia y protección

Si bien el período de prácticas destinado a permitir apreciar la aptitud y el comportamiento del funcionario en prácticas no puede asimilarse a un período de formación, ello no hace menos necesario que el interesado tenga la posibilidad, durante dicho período, de probar su capacitación. Este requisito es indisoluble del concepto de período de prácticas y consta implícitamente en el apartado 3 del artículo 34 del Estatuto. Además, responde a las exigencias de los principios generales de buena administración y de igualdad de trato, así como al deber de asistencia y protección, que refleja el equilibrio de los derechos y obligaciones recíprocos que el Estatuto ha creado en las relaciones entre la autoridad pública y los agentes del servicio público. Ello significa, de hecho, que el funcionario en prácticas debe disponer no sólo de condiciones materiales adecuadas, sino también de instrucciones y de consejos apropiados, habida cuenta de la naturaleza de las funciones desempeñadas, para que pueda adaptarse a las necesidades específicas del empleo que ocupa (apartado 95).

Referencia: Tribunal de Justicia, 12 de diciembre de 1956, Mirosoveich/Alta Autoridad (10/55, Rec. p. 365 y pp. 387 y ss.); Patrinos/CES, antes citada, apartados 20 y 21; Kupka-Floridi/CES, antes citada, apartado 44; Tribunal de Primera Instancia, 30 de noviembre de 1994, Correia/Comisión (T-568/93, RecFP p. II-857), apartado 34

En el caso de autos, el período de prácticas se desarrolló en circunstancias normales y el demandante disfrutó de directrices adaptadas a las exigencias de las funciones que le habían sido confiadas (apartado 96).

Si bien es cierto que el funcionario en prácticas debe disponer de instrucciones y consejos apropiados por parte de sus superiores jerárquicos, no lo es menos que todo funcionario titular y funcionario en prácticas, sobre todo si pertenece a la categoría A, debe saber, en caso de duda, recabar de sus superiores y/o compañeros instrucciones sobre la conducta que debe seguir, someterles su trabajo antes de cursarlo, etc. (apartado 100).

La administración no tiene ninguna obligación de dirigir, en ningún momento, una advertencia al funcionario en prácticas cuyas prestaciones no son satisfactorias. En cualquier caso, se informó claramente al demandante, en varias ocasiones, de las insuficiencias de su trabajo. A este respecto, procede recordar que el derecho de un funcionario a efectuar su período de prácticas en circunstancias regulares queda suficientemente garantizado mediante una advertencia oral que le permita adaptar y mejorar sus prestaciones en función de las exigencias del servicio (apartado 102).

Referencia: Patrinos/CES, antes citada, apartado 19; Tribunal de Justicia, 13 de diciembre de 1989, Patrinos/CES (C-17/88, Rec. p. 4249, publicación sumaria), apartado 32; Kupka-Floridi/CES, antes citada, apartado 48

Sobre el cuarto motivo basado en un error manifiesto de apreciación

Con arreglo a los principios estatutarios que rigen la selección y la fase de prácticas, la administración tiene una amplia facultad de apreciación en cuanto a la evaluación de las aptitudes y las prestaciones de un funcionario en prácticas según las necesidades del servicio. Por lo tanto, no incumbe al Tribunal de Primera Instancia sustituir el juicio de las Instituciones por el suyo propio respecto a la valoración del resultado de un período de prácticas y a su evaluación de la aptitud de un candidato para ser nombrado funcionario de carrera en el servicio público comunitario, salvo en casos de error manifiesto de apreciación o de desviación de poder (apartado 112).

Referencia: Munk/Comisión, antes citada, apartado 16; Tréfois/Tribunal de Justicia, antes citada, apartado 29; Tribunal de Justicia, 5 de abril de 1984, Alvarez/Parlamento (347/82, Rec. p. 1847), apartado 16; Tribunal de Justicia, 15 de mayo de 1985, Patrinos/CES, antes citada, apartado 25; Tribunal de Justicia, 13 de diciembre de 1989, Patrinos/CES, antes citada, apartado 33; Kupka-Floridi/CES, antes citada, apartado 52

Es necesario recordar la diferencia existente entre una decisión de no nombramiento definitivo de un funcionario en prácticas y el cese propiamente dicho de un funcionario titular. Mientras que, en este último caso, es preceptivo un examen minucioso de los motivos que justifican extinguir una relación laboral consolidada, en las decisiones relativas al nombramiento definitivo de los funcionarios en prácticas, el examen se refiere a la existencia, o no, de un conjunto de elementos

positivos que conducen a considerar que el nombramiento definitivo del funcionario en prácticas revierte en interés del servicio (apartado 113).

Referencia: Tréfois/Tribunal de Justicia, antes citada, apartado 25

En el caso de autos, el demandante no ha probado que la decisión impugnada adolezca de un error manifiesto de apreciación (apartado 119).

En lo relativo a la supuesta violación de la obligación de asistencia que incumbe a la Comisión con arreglo al artículo 24 del Estatuto, dicha obligación se refiere a la defensa de los funcionarios, por parte de la Institución, contra las actuaciones de terceros y no contra los actos que emanen de la propia Institución, cuyo control es objeto de otras disposiciones del Estatuto (apartado 120).

Referencia: Munk/Comisión, antes citada, apartado 21; Tribunal de Primera Instancia, 23 de noviembre de 1995, Benecos/Comisión (T-64/94, RecFP p. II-769), apartado 65

Fallo:

Se desestima el recurso.