



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala de Casación)

de 21 de mayo de 2014*

«Recurso de casación — Función pública — Agentes temporales — Contrato de duración determinada — Decisión de no renovación — Desestimación de la reclamación — Obligación de motivación — Motivo presentado en la decisión por la que se desestima la reclamación»

En el asunto T-347/12 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto contra la sentencia del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea (Sala Tercera), de 13 de junio de 2012, Mocová/Comisión (F-41/11), y por el que se pretende la anulación de dicha sentencia,

Dana Mocová, con domicilio en Praga (República Checa), representada por los Sres. D. de Abreu Caldas, S. Orlandi, A. Coolen, J.-N. Louis y É. Marchal, abogados,

parte recurrente,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Comisión Europea, representada por los Sres. J. Currall y D. Martin, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala de Casación),

integrado por el Sr. M. Jaeger (Ponente), Presidente, y los Sres. O. Czúcz y S. Papasavvas, Jueces;

Secretario: Sra. C. Kristensen, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de octubre de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia¹

[*omissis*]

* Lengua de procedimiento: francés.

1 — Sólo se reproducen los apartados de la presente sentencia cuya publicación considera útil el Tribunal General.

Sobre el recurso de casación

Procedimiento

- 10 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 3 de agosto de 2012, la recurrente formuló una solicitud de justicia gratuita en virtud del artículo 95 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal al objeto de interponer el presente recurso de casación. Mediante auto de 20 de diciembre de 2012, MocoVIÁ/Comisión (T-347/12 P AJ, no publicado en la Recopilación), el Presidente del Tribunal desestimó la solicitud de justicia gratuita.
- 11 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 8 de enero de 2013, la recurrente interpuso el presente recurso de casación. Mediante escrito de 25 de abril de 2013, la recurrente formuló una solicitud motivada, con arreglo al artículo 146 del Reglamento de Procedimiento, a fin de ser oída en el marco de la fase oral del procedimiento.
- 12 En la vista de 8 de octubre de 2013 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal.

Pretensiones de las partes

- 13 La recurrente solicita al Tribunal que:
- Anule la sentencia recurrida.
 - Por consiguiente, anule la decisión por la que se deniega la renovación de su contrato.
 - Condene a la Comisión al pago de las costas del procedimiento de primera instancia y del procedimiento de casación.
- 14 En su escrito de contestación a la demanda, presentado el 10 de abril de 2013, la Comisión solicita al Tribunal que:
- Declare la inadmisibilidad parcial y la desestimación parcial del recurso de casación por infundado.
 - Condene a la demandante a indemnizarla por los gastos de la presente instancia.

Fundamentos de Derecho

[omissis]

Sobre el primer motivo, basado en la «falta de motivación pertinente»

[omissis]

— Sobre el supuesto error de Derecho basado en la modificación de la motivación de la negativa a renovar el contrato de la recurrente en la fase administrativa previa

- 26 La recurrente considera que el Tribunal de la Función Pública ha incurrido en un error de Derecho al basar su razonamiento en un motivo —a saber, la existencia de restricciones presupuestarias— que es ajeno a la decisión de 15 de octubre de 2010 y que la AFCC solamente invocó en la fase de la respuesta a la reclamación.

- 27 Por lo tanto, señala que el Tribunal de la Función Pública no tuvo en cuenta, en primer lugar, la jurisprudencia según la cual la motivación de la decisión de desestimar una reclamación debe coincidir con la motivación de la decisión contra la que estaba dirigida la reclamación (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal General de 19 de octubre de 1995, *Obst/Comisión*, T-562/93, RecFP pp. I-A-247 y II-737, apartado 79, y de 6 de noviembre de 1997, *Berlingieri Vinzek/Comisión*, T-71/96, RecFP pp. I-A-339 y II-921, apartado 79), en segundo lugar, el principio de legalidad, en cuya virtud la motivación de una decisión únicamente puede basarse en hechos anteriores o coetáneos a la misma y, en tercer lugar, la finalidad del procedimiento administrativo previo, consistente en dar a las partes la posibilidad de hallar una solución amistosa al litigio (sentencia del Tribunal General de 26 de enero de 2000, *Gouloussis/Comisión*, T-86/98, RecFP pp. I-A-5 y II-23, apartado 61).
- 28 La Comisión considera que estas alegaciones carecen de todo fundamento.
- 29 Ha de señalarse que se desprende de la sentencia recurrida que, mediante escrito de 15 de octubre de 2010, el director general en funciones de la OLAF indicó a la demandante, en respuesta a su solicitud de que se prorrogara su contrato de agente temporal, que se pondría fin al mismo el 31 de diciembre de 2010, habida cuenta de la falta de toda posibilidad de prorrogarlo más allá del período máximo de ocho años previsto para el personal temporal que trabaja en la OLAF.
- 30 Sin embargo, en su respuesta de 11 de febrero de 2011, la AFCC desestimó la reclamación de la recurrente, de 10 de noviembre de 2010, sin referirse a la regla anti-acumulación de ocho años, sino basando su decisión en las posibilidades presupuestarias, el interés del servicio y los méritos y aptitudes de la recurrente.
- 31 En estas circunstancias, a las que la demandante se opuso en primera instancia por ser contradictorias en su motivación, el Tribunal de la Función Pública consideró, con carácter previo, basándose en la sentencia *Comisión/Birkhoff*, antes citada (apartados 58 y 59), que, habida cuenta del carácter evolutivo del procedimiento administrativo previo, es la motivación que figura en la resolución por la que se desestima la reclamación la que ha de tenerse en cuenta al examinar la legalidad del acto inicial lesivo, al entenderse que dicha motivación debe coincidir con el referido acto. Sin embargo, el Tribunal de la Función Pública ha precisado que, no obstante, es la legalidad del acto inicial lesivo la que se examinó, y ello a la vista de la motivación contenida en la decisión de desestimar la reclamación.
- 32 Además, en el apartado 38 de la sentencia recurrida el Tribunal de la Función Pública consideró que el hecho de que, en la desestimación de la reclamación, la AFCC se apartase de este modo de la motivación contenida en la decisión de 15 de octubre de 2010 para estimar otros motivos, incluso manteniendo la decisión de no renovar el contrato de la demandante, no puede, por sí mismo, convertir la decisión de no renovación en ilegal, siendo el objetivo del procedimiento de reclamación precisamente permitir el nuevo examen por la AFCC del acto impugnado a la vista de las imputaciones formuladas por el reclamante, en su caso, modificando los motivos que sirven de apoyo a su fallo.
- 33 Ahora bien, procede señalar que, al basarse en el carácter evolutivo de la fase administrativa previa para concluir que procedía tomar en consideración los motivos que figuran en la desestimación de la reclamación, el Tribunal de la Función Pública únicamente extrajo las consecuencias de una reiterada jurisprudencia relativa a la determinación del carácter impugnabile de la respuesta a la reclamación, de la que se desprende que la AFCC puede ser conducida a completar o modificar su decisión en la resolución desestimatoria de la reclamación.
- 34 De este modo, se ha declarado que la reclamación administrativa y su desestimación, explícita o implícita, forman parte de un procedimiento complejo y sólo constituyen un requisito previo para poder acudir a la vía judicial. Ante tales circunstancias, el recurso, aunque dirigido formalmente contra la desestimación de la reclamación, da lugar a que se someta al juez el acto lesivo contra el cual se presentó la reclamación, salvo en el supuesto de que la desestimación de la reclamación tenga

un alcance diferente al del acto contra el que se formuló la reclamación. Habida cuenta de su contenido, una decisión expresa de desestimar una reclamación puede no tener carácter confirmatorio respecto del acto impugnado por el demandante. Así sucede cuando la resolución desestimatoria de la reclamación reexamina la situación del demandante en función de nuevos elementos de hecho y de Derecho o cuando modifica o completa la decisión inicial. En estos supuestos, la desestimación de la reclamación constituye un acto sujeto a control del juez, que la tomará en consideración al apreciar la legalidad del acto impugnado, o lo considerará un acto lesivo que sustituye a este último (véase la sentencia del Tribunal de 21 de septiembre de 2011, Adjemian y otros/Comisión, T-325/09 P, Rec. p. II-6515, apartado 32, y la jurisprudencia citada).

- 35 Esta concepción también está respaldada por la consideración de que la motivación realizada en aras de la exhaustividad en el momento de desestimar la reclamación es conforme con la finalidad del artículo 90, apartado 2, del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto»), según el cual la propia decisión sobre la reclamación está motivada. En efecto, la referida disposición implica necesariamente que la autoridad que ha de decidir sobre la reclamación no esté vinculada únicamente por la motivación, en su caso insuficiente o inexistente, en el supuesto de una decisión implícita de desestimación de la decisión objeto de la reclamación (sentencia del Tribunal de 7 de julio de 2011, Longinidis/Cedefop, T-283/08 P, apartado 72).
- 36 A este respecto, procede destacar que la jurisprudencia que invoca la recurrente, en la que se ha declarado que la institución no podía sustituir por una motivación completamente nueva la motivación inicial errónea (sentencia Berlingieri Vinzek/Comisión, antes citada, apartado 79), se refiere al supuesto particular en el que la institución presenta motivos complementarios después de la interposición del recurso, por lo que no es aplicable a la fase administrativa previa.
- 37 Contrariamente a las alegaciones de la recurrente, una interpretación como ésta no es contraria a la regla de concordancia entre la demanda y la reclamación, ni a la finalidad del procedimiento administrativo previo, ni al principio de legalidad.
- 38 En primer lugar, en lo que respecta a la regla de concordancia entre la demanda y la reclamación y a la finalidad del procedimiento administrativo previo, procede señalar que el procedimiento administrativo previo regulado por el artículo 90 del Estatuto, aplicable íntegramente a los agentes temporales en virtud del artículo 46 del ROA, tiene la finalidad de permitir y favorecer el arreglo amistoso de la controversia entre el funcionario y la administración (sentencias del Tribunal de Justicia, de 23 de octubre de 1986, Schwiering/Tribunal de Cuentas, 142/85, Rec. p. 3177, apartado 11, y de 14 de marzo de 1989, Del Amo Martínez/Parlamento, 133/88, Rec. p. 689, apartado 9; sentencia del Tribunal General de 29 de marzo de 1990, Alexandrakis/Comisión, T-57/89, Rec. p. II-143, apartado 8) y de obligar a la autoridad de la que depende el funcionario a volver a examinar su decisión a la luz de las eventuales objeciones de éste (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de octubre de 1980, Vecchioli/Comisión, 101/79, Rec. p. 3069, apartado 31; auto del Tribunal General de 28 de enero de 1993, Piette de Stachelski/Comisión, T-53/92, Rec. p. II-35, apartado 16).
- 39 Por lo tanto, en virtud de la jurisprudencia, la regla de concordancia entre la demanda y la reclamación tiene la finalidad de evitar que el funcionario o agente alegue determinados motivos, o el total de ellos, hasta la fase contenciosa, con la consecuencia de reducir significativamente cualquier posibilidad de solución extrajudicial del litigio. En estas circunstancias, en efecto, al no poder conocer con la suficiente precisión los motivos o pretensiones del interesado (sentencia Schwiering/Tribunal de Cuentas, antes citada, apartado 11, y sentencia del Tribunal General de 12 de marzo de 1996, Weir/Comisión, T-361/94, RecFP pp. I-A-121 y II-381, apartado 27), la AFCC no tendrá posibilidad alguna de estimar las pretensiones de éste o, en su caso, proponer una solución amistosa y, de este modo, no someter directamente el litigio a la decisión del juez.

- 40 El hecho de que la finalidad esté dirigida a permitir que el interesado y la AFCC puedan resolver el litigio en la fase administrativa previa no significa, sin embargo, que el funcionario disponga, en cualquier caso, del derecho de oponerse, en la fase administrativa previa, a cualquier motivo nuevo que invoque la AFCC en el marco de la fase administrativa.
- 41 De este modo, ha de señalarse, en particular, que, según reiterada jurisprudencia, si bien la AFCC no está obligada a motivar una decisión de promoción respecto de su destinatario, ni respecto de los candidatos no promovidos (sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 1987, Delauche/Comisión, 111/86, Rec. p. 5345, apartado 13; sentencias del Tribunal General de 6 de julio de 1999, Séché/Comisión, T-112/96 y T-115/96, RecFP pp. I-A-115 y II-623, apartado 76, y de 12 de diciembre de 2002, Morello/Comisión, T-338/00 y T-376/00, RecFP pp. I-A-301 y II-1457, apartado 48), sí está obligada a motivar su decisión por la que se desestima una reclamación presentada con arreglo al artículo 90, apartado 2, del Estatuto por un candidato no promovido, debiendo coincidir la motivación de dicha decisión con la motivación de la decisión contra la que estaba dirigida la reclamación (sentencias del Tribunal de Justicia de 30 de octubre de 1974, Grassi/Consejo, 188/73, Rec. p. 1099, apartado 13, y de 7 de febrero de 1990, Culin/Comisión, C-343/87, Rec. p. I-225, apartado 13; sentencia del Tribunal General de 12 de febrero de 1992, Volger/Parlamento, T-52/90, Rec. p. II-121, apartado 36). La motivación debe producirse a más tardar en el momento de la desestimación de la reclamación (sentencias del Tribunal General de 20 de febrero de 2002, Roman Parra/Comisión, T-117/01, RecFP pp. I-A-27 y II-121, apartado 26, y de 15 de septiembre de 2005, Casini/Comisión, T-132/03, RecFP pp. I-A-253 y II-1169, apartado 32).
- 42 Viceversa, según la jurisprudencia, la AFCC no está obligada a responder de manera expresa a la reclamación, puesto que la propia decisión inicial está motivada (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de diciembre de 1993, Parlamento/Volger, C-115/92 P, Rec. p. I-6549, apartado 23).
- 43 Del mismo modo, el propio artículo 90, apartado 1, del Estatuto, aplicable a los agentes temporales en virtud del artículo 46 del ROA, tiene por objeto el supuesto en el que, tras la expiración del plazo de cuatro meses a partir de la presentación de la demanda, la falta de respuesta —naturalmente desprovista de motivación— se considerará una decisión desestimatoria implícita que podrá ser objeto de reclamación, de manera que, en dicho supuesto, el agente temporal únicamente puede oponerse a los motivos presentados por la AFCC en la fase contenciosa.
- 44 Sin embargo, en el marco de la observancia del derecho a una tutela judicial efectiva, es necesario precisar que, en el supuesto de que el reclamante tenga conocimiento de la motivación del acto que le perjudica por medio de la respuesta dada a su reclamación o en el supuesto de que la referida motivación modifique o complete, esencialmente, la motivación contenida en el referido acto, todo motivo alegado por primera vez en el momento de la demanda y que tenga por objeto oponerse al carácter fundado de los motivos expuestos en la respuesta dada a la reclamación debe considerarse admisible. En efecto, en tales supuestos, el interesado no ha podido conocer con precisión y de manera definitiva los motivos que subyacen al acto que le perjudica.
- 45 En segundo lugar, en lo que respecta a la supuesta vulneración del principio de legalidad, es cierto que la legalidad de una decisión debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho de que disponía la institución en el momento en que ésta adoptó la referida decisión. No obstante, habida cuenta del carácter evolutivo de la fase administrativa previa, tal como se ha expuesto anteriormente, ha de observarse que la elaboración del acto en el que se fija la posición definitiva de la institución llega a su fin en el momento de adoptarse la respuesta de la AFCC a la reclamación presentada por el agente temporal. Por consiguiente, la legalidad del acto definitivo que perjudica a la demandante se aprecia en función de los elementos de hecho y de Derecho de los que disponía la institución en el momento de adoptar explícita o implícitamente dicha respuesta, sin perjuicio de que la institución

pueda, en las condiciones previstas en la jurisprudencia, aportar precisiones complementarias en la fase contenciosa. En consecuencia, no cabe considerar que el Tribunal de la Función Pública ha vulnerado el principio de legalidad.

- ⁴⁶ De todas las consideraciones anteriores se desprende que el Tribunal de la Función Pública no ha incurrido en error de Derecho alguno al concluir que procedía examinar la legalidad de la decisión de no renovar el contrato de agente temporal de la recurrente teniendo en cuenta los motivos contenidos en la decisión desestimatoria de la reclamación, si bien éstos no figuraban en la decisión de 15 de octubre de 2010.

[omissis]

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala de Casación)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso de casación.**
- 2) **Condenar a la Sra. Dana Mocová a cargar con sus propias costas y con las costas de la Comisión Europea en el marco de esta instancia.**

Jaeger

Czúcz

Papasavvas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 21 de mayo de 2014.

Firmas