

DR 29 1243

Buenas noches. Bajo la expresión Función Pública Comunitaria o Función Pública de las Comunidades Europeas, se quiere hacer referencia a los funcionarios y agentes que están al servicio de las instituciones y órganos de la Unión Europea. Esto es, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia, el Parlamento, el Tribunal de Cuentas y otros órganos como el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, todas las agencias que se crearon en 1975 y en 1993, y el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones.

Comúnmente también conocidos como burócratas, término peyorativo en el que se han sincretizado las voces burócrata y tecnócrata, la Función Pública Comunitaria quizás sea uno de los aspectos más olvidados en el análisis de la integración europea, aunque no por ello los funcionarios y agentes comunitarios se han visto exentos de constituir el blanco de los prejuicios y a veces también de la ignorancia de personas más o menos euroescépticas que descargan responsabilidades en un personal al que se considera blindado de privilegios pero que, paradójicamente, carece de una capacidad real de decisión. Muchos son, en efecto, los tópicos que se vierten sobre este personal. Así, por ejemplo, se considera la Función Pública Comunitaria como una fantástica y monstruosa máquina burocrática cuando en realidad no comprende más de 30.000 personas, cifra, por ejemplo, inferior incluso al Ayuntamiento de París.

También se dice que no pagan impuestos, lo cual no es cierto, como luego veremos. También se dice que cobran mucho, lo cual es cierto, como luego también veremos. El sistema de función pública de las comunidades europeas responde a tres grandes principios.

El principio de independencia, el principio de equilibrio geográfico y la unidad de régimen y autonomía administrativa de las instituciones. En primer lugar, la independencia. El principio de independencia está íntimamente ligado a la naturaleza de las comunidades que determina el sistema de función pública comunitaria.

En efecto, el principio fundamental que informa y vertebra la función pública de las comunidades europeas es el principio de independencia, el cual, a su vez, se ha visto como una consecuencia directa de la citada supranacionalidad de las comunidades. La naturaleza integradora de las comunidades europeas impuso la necesidad de configurar un sistema de función pública que asegurase la independencia de su personal respecto a cualquier tipo de injerencia externa. De ahí que, a diferencia de lo que ocurría con las demás organizaciones internacionales que articulaban las relaciones con su personal sobre bases contractuales, las comunidades europeas, fruto de la originaria práctica administrativa y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, optaron desde el primer momento por un modelo en el que el vínculo entre su personal y las instituciones presentaba una naturaleza netamente estatutaria.

Este carácter estatutario se manifiesta fundamentalmente en la unilateralidad no sólo de la determinación del régimen jurídico sin negociaciones personales o colectivas, sino también del

acto a través del cual el funcionario se incorpora a la administración comunitaria, nombramiento y titularización. Esta naturaleza estatutaria del vínculo tiene como consecuencia, por un lado, la estabilidad en el empleo y, por otro, el hacer posible la configuración de un auténtico sistema de carrera. Afirmada la estabilidad, el funcionario se erige en la pieza clave de la función pública comunitaria.

Ello no impide la presencia de supuestos excepcionales de vinculaciones contractuales, cuya nota específica es su heterogeneidad y que obedecen evidentes necesidades funcionales y estructurales a las que tiene que hacer frente toda función pública. La normativa los denominó asépticamente otros agentes y previó como figuras típicas los agentes temporales, auxiliares, los agentes locales y los consejeros especiales. La vocación onicomprensiva de la dicotomía funcionarios-agentes entró, no obstante, en crisis en los años 80, cuando la Comisión, ante la falta de fondos presupuestarios con los que hacer frente a las nuevas competencias asumidas por las comunidades a raíz del Acta Única Europea y del Tratado de Maastricht, procedió a camuflar contrataciones bajo créditos operativos.

Surge así una amalgama heterogénea de agentes, denominados comúnmente personal exterior, y sometidos a regímenes jurídicos de lo más variopinto, que pululan, más o menos inútilmente y con fines más o menos inconfesables, por los pasillos de la Comisión. El control de la actividad de este personal resulta complejo, tal y como se puso de manifiesto en el informe del Comité de Expertos Independientes sobre los casos de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión Europea del pasado 15 de marzo. En segundo lugar, el equilibrio geográfico.

La Administración comunitaria no puede prescindir, aunque le pese, de sus intrínsecos elementos internacionales que constituyen su fuerza y su debilidad. En efecto, la función pública comunitaria, como toda función pública internacional, debe supeditar los principios de mérito y capacidad y de igualdad a la observancia de unas cuotas de representación de los nacionales de los diferentes Estados miembros. Es a lo que en el Estatuto se hace referencia con el eufemismo, políticamente más correcto, de equilibrio geográfico.

Su contenido comprende unas cuotas de funcionarios y agentes para cada Estado miembro, basadas en el principio de equivalencia y cuya existencia es una realidad irrefutable, por mucho que los responsables de personal falazmente lo nieguen. Este equilibrio geográfico tiene consecuencias dañinas, pero a la vez favorables, sobre la Administración comunitaria. Dañinas sobre la organización y gestión del personal, por ejemplo en el reclutamiento, donde se corrige la infrarrepresentación de un país al soslayar el mérito y capacidad de los nacionales de los demás Estados miembros.

En las promociones y en las provisiones de puestos de trabajo, así como en el régimen disciplinario, donde siempre se puede acusar al superior de querer discriminar la nacionalidad del subordinado, el cual acude al gabinete del comisario de su nacionalidad, politizando de esta manera el asunto. Y sin embargo no se puede considerar el equilibrio geográfico como un mal

necesario, como la negación misma de la supranacionalidad de las comunidades, sin valorar adecuadamente los efectos positivos inherentes a este elemento estructural de la función pública comunitaria. El equilibrio geográfico responde en efecto al interés del servicio, pues permite una mejor comprensión de las realidades y mentalidades nacionales y es una garantía de la calidad de la acción comunitaria.

La esencia del equilibrio geográfico radicaría en que, al servicio de un mismo interés comunitario, se encuentran tantas mentalidades, tantas culturas, tantas formas de acometer los problemas y de buscar soluciones como Estados miembros integra la construcción europea. En esto consiste lo que pedantemente algunos han dado en llamar «mos europeus», y que es algo más que un «totum revolutum» de francés chapurreado por suecos y de inglés balbuceado por belgas. De forma general, un mínimo indispensable para comunicarse y entenderse en las reuniones.

Y de forma particular, el sacar provecho de las ventajas que supone contar con funcionarios que conocen la cultura del lugar que plantea el problema concreto. El resultado final es de una eficacia sorprendente incluso para los mismos protagonistas. En lo que respecta a la carrera de los funcionarios comunitarios, ésta se puede dividir en primer lugar en el ingreso en la función pública comunitaria.

Las formas de ingreso se fundamentan en los principios de mérito y capacidad que, al entrar en relación con el principio de igualdad, determinan que el concurso, la oposición según la tradición administrativa española, sea el medio por excelencia de acceder a la función pública comunitaria. El Estatuto establece unas condiciones generales de acceso, ser nacional de uno de los Estados miembros de las comunidades, estar en pleno goce de sus derechos políticos, estar en situación regular respecto a las leyes de reclutamiento al servicio militar que le sean aplicables, garantías de moralidad, interpretada en la práctica como ausencia de condena judicial que inhabilite para cargo público, aptitudes físicas requeridas para el ejercicio de sus funciones y, finalmente, el conocimiento en profundidad de una de las lenguas de las comunidades y un conocimiento satisfactorio de otra de ellas. No obstante, el procedimiento de ingreso puede sorprender por el doble escalonamiento sucesivo, selección y reclutamiento, en el que se divide el concurso.

La selección es obra de un tribunal del concurso, nombrado a tales efectos que, desde una autonomía orgánica y funcional y sobre la base de los principios de mérito y capacidad, elabora una lista de candidatos que superan unas pruebas eliminatorias. El reclutamiento, en cambio, es llevado a cabo por la propia Administración, la cual, a la luz de las listas de aptitud o de reserva elaboradas previamente por el tribunal del concurso, elige a las personas a las que nombrará funcionarios conforme a criterios de oportunidad adecuación al puesto de trabajo, equilibrios geográficos, experiencia profesional, etc. Ni que decir tiene las posibilidades de corruptelas y de falta de transparencia que este doble escalonamiento puede dar lugar.

En lo que respecta a los derechos y obligaciones, citar como premisa básica la obligación de

independencia que pesa sobre los funcionarios comunitarios, concretada en no solicitar ni aceptar instrucciones de ningún Estado, fuerza política o grupo de presión, y que se concreta asimismo en la neutralidad política del funcionario y en un sistema de incompatibilidades. En lo que respecta al derecho a la retribución, esta se divide en un sueldo base, en unos complementos familiares y en una serie de indemnizaciones. Como decíamos anteriormente, las retribuciones son relativamente altas.

Así, un licenciado en derecho que acaba de entrar en la función pública comunitaria sin ningún tipo de experiencia profesional cobra como sueldo base mensual unas 650.000 pesetas mensuales. En conclusión, independencia, equilibrio geográfico, naturaleza estatutaria del vínculo y permanencia en el empleo, así como el aseguramiento de una carrera administrativa, son los elementos que contribuyen a configurar un sistema de función pública original en relación con las administraciones nacionales y con los secretariados administrativos de las organizaciones internacionales. Pasamos a otro tema en la revista.

Con nosotros se encuentra el profesor de Derecho Procesal, don Pablo Morenilla Ayar. Con él vamos a conocer en los siguientes minutos las diligencias finales del juicio ordinario en el proyecto de ley de enjuiciamiento civil. Centrando el tema en las diferencias que hay entre estas y las diligencias para mejor proveer vigentes en este momento.

Muy buenas noches y bienvenido, profesor Morenilla, a la revista Derecho. Buenas noches, Charo, y buenas noches a los radio oyentes. El tema de esta noche trata de las diligencias finales del juicio ordinario en el todavía proyecto de la ley de enjuiciamiento civil.

Podríamos centrar el tema si usted nos cuenta qué son las diligencias. Muy bien, Charo. En primer lugar, hay que puntualizar que estas diligencias finales del juicio ordinario se encuentran hoy por hoy reguladas en los artículos 435 y 436 del proyecto de futura nueva ley de enjuiciamiento civil, tal y como aparece publicado una vez aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 23 de septiembre de 1999.

Estas diligencias finales están dirigidas a sustituir a las diligencias para mejor proveer hoy por hoy previstas y vigentes en los artículos 340 a 342 de la ley de enjuiciamiento civil de 1881. Sin embargo, se encuentran numerosas diferencias entre las hoy por hoy vigentes diligencias para mejor proveer y las futuras diligencias finales del juicio ordinario. Y básicamente mi intervención se dirigirá a concretar cuáles son estas diferencias fundamentales.

Las diligencias finales, como el título de la intervención indica, son propias del juicio ordinario. Esto es, tan solo son aplicables a este proceso declarativo ordinario que crea el proyecto y es uno de los dos que introduce. Hay dos, según el proyecto de futura ley de enjuiciamiento civil, el llamado juicio ordinario y el juicio verbal.

Y, por tanto, los cuatro procesos declarativos ordinarios que existen en la actualidad, el mayor cuantía, menor cuantía, cognición y verbal, desaparecen. Pues bien, estas diligencias finales probatorias tan solo son aplicables al juicio ordinario y, por tanto, no lo son ni al otro proceso

declarativo ordinario, el llamado juicio verbal, ni tampoco a los procesos declarativos especiales, ni tampoco a la segunda instancia. Esto es importante puntualizarlo porque no sucede lo propio en la actualidad con las diligencias para mejor proveer, porque, al estar situadas en el libro primero de la vigente ley de enjuiciamiento civil, son comunes, según la rúbrica de este libro primero, a las disposiciones generales a la jurisdicción contencioso y voluntaria y, por tanto, aplicables a todos los procesos.

La primera gran diferencia es que se aplican solo, insisto, al juicio ordinario. Me preguntabas, Charo, por el concepto. El concepto se encuentra, en cierto modo, ya explicitado en el artículo 435, auténtico núcleo de las diligencias finales.

Siempre del proyecto, por supuesto. Según el artículo 435 y, concretamente, su apartado primero, son las diligencias finales unas diligencias de prueba que, tan solo por regla general, pueden ser solicitadas por las partes. Sin embargo, el artículo 435, en cierto modo, nos sorprende con su párrafo segundo, ya que corrige la regla general que acabo de denunciar, al permitir, con carácter excepcional al órgano judicial, según veremos, también ordenar la práctica de ciertos medios de prueba.

Por tanto, haciendo un esfuerzo interpretativo, conforme al artículo 435, se pueden definir estas diligencias como unas diligencias de prueba complementarias, acordadas por el juez a instancia de parte, por lo general, y excepcionalmente de oficio, durante la fase de sentencia del juicio ordinario. ¿Cuál es la finalidad de estas diligencias? Básicamente, y por razones sistemáticas, he distinguido dos finalidades principales. La de las diligencias finales, cuando son solicitadas por las partes, y las diligencias finales cuando son acordadas por el órgano judicial.

Insisto, con carácter excepcional y complementario. ¿Qué persiguen las partes a la hora de solicitar estas diligencias finales? Básicamente, tres elementos, o tres posibilidades, quizá. En primer lugar, la parte puede solicitar estas diligencias finales para intentar practicar los medios de prueba en su día solicitados y admitidos por el órgano judicial, pero que no pudieron practicarse, valga la redundancia, por razones distintas y ajenas a la voluntad y a la diligencia de la parte que la solicitó.

Esto, por un lado. En segundo lugar, también se pueden solicitar estas diligencias respecto de los hechos nuevos o de nueva noticia, conforme a lo previsto en el artículo 286 del proyecto. Es decir, cuando aparecen hechos nuevos en el proceso ya iniciado y se discute acerca de la veracidad de estos hechos, la parte correspondiente puede solicitar la prueba respecto de estos hechos nuevos o de nueva noticia.

Y, por último, también las partes pueden solicitar esas diligencias finales de prueba para repetir el medio de prueba ya practicado, pero cuando el resultado de esa actividad probatoria ha sido insatisfactorio por distintas razones que ya han desaparecido y que, de nuevo, tienen que ser ajenas a la voluntad y a la diligencia de la parte y que se pretende que con esta repetición del medio de prueba, de los medios de prueba que ya se han practicado, se consiga obtener la certeza correspondiente respecto de ese hecho. Esto en cuanto a las partes. Respecto de las

diligencias finales acordadas por el órgano judicial, conforme a lo previsto en el artículo 435.2 del proyecto, son reducidísimas.

Es decir, la posibilidad que tiene el órgano judicial de practicar prueba de oficio se limita a la posibilidad de repetir también los medios de prueba que ya se han practicado a instancia de las partes, pero con resultados infructuosos. También aquí hay una enorme diferencia entre las diligencias finales del proyecto y las diligencias para mejor proveer vigentes hoy por hoy, puesto que con estas últimas, las providencias o diligencias para mejor proveer, el órgano judicial puede acordar la práctica de cualquier medio de prueba, también con carácter complementario y excepcional. Pero aquí no.

Las diligencias finales, según el proyecto, se dirigen a repetir o tienen por objeto repetir los medios de prueba que ya han sido practicados a instancia de las partes. ¿Cuáles son las características o requisitos que deben tener estas diligencias finales? Básicamente he distinguido tres, haciendo, lógicamente, un esfuerzo por el tiempo que siempre es caso del que... Es una forma de síntesis, ¿verdad? De síntesis. Se lo agradezco.

¿Cuáles son las características de las diligencias finales como, o mejor dicho, si estas diligencias finales son una posibilidad procesal o un derecho de las partes? Las diligencias finales como presupuesto procesal de la solicitud probatoria en el recurso de apelación. Y, por último, una breve referencia al carácter complementario y excepcional de la prueba practicada de oficio por el órgano judicial a través de estas diligencias finales. En lo que afecta a las partes, es decir, a las diligencias finales a instancia de partes, si es una posibilidad de estas o es un derecho del estudio de los artículos que regulan la materia, insisto, el 435 y el 436, básicamente, desde mi punto de vista se extrae la consecuencia de que es más que una posibilidad, es un auténtico derecho de las partes, siempre y cuando se limiten a la formulación prevista en el artículo 435.

Esto es, como he dicho antes, siempre y cuando la parte quiera repetir un medio de prueba, quiera practicar medios de prueba respecto de hechos nuevos, o quiera que se practique ese medio de prueba ya solicitado, ya admitido, pero que no pudo realizarse por distintas razones que no son imputables a la parte. Ya que este artículo 435 debería relacionarse con el derecho fundamental a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa consagrado en el artículo 24.2. También esto es una novedad en relación con las diligencias para mejor proveer, puesto que éstas se conciben desde el punto de vista de las partes como una posibilidad procesal, es decir, las partes no tienen derecho a estas diligencias para mejor proveer, sin embargo, yo entiendo que sí que las partes tienen derecho a instar las diligencias finales siempre y cuando, insisto, se acomoden a lo previsto en el párrafo primero del artículo 435. De lo que se extrae, por tanto, como consecuencia, la obligación del juez de acoger la solicitud de la parte o de las partes a riesgo de que su resolución vulnere, insisto, el artículo 24.2 de la Constitución, el derecho fundamental a utilizar el medio de prueba pertinente.

Después, en segundo lugar, las diligencias finales también son un presupuesto procesal de la solicitud probatoria en el recurso de apelación. Si el alumno estudia el artículo 462, números

segundo y tercero del proyecto, verá que el solicitante de la prueba en el recurso de apelación ha de acreditar que la prueba que solicita no ha podido practicarse ni siquiera a través de las diligencias finales, pues, de lo contrario, el órgano judicial encargado de resolver la apelación inadmitirá esa solicitud por no haber cumplido este presupuesto procesal. Y, por último, respecto de la prueba de oficio tan reducida como hemos visto y recogida en el 435.2, tiene carácter complementario y excepcional, al igual que las vigentes diligencias para mejor proveer, pero, como he dicho, su objeto se reduce mucho, puesto que el órgano judicial a lo más puede acordar la repetición del medio de prueba ya practicado por la parte cuando entiende que el resultado obtenido no le es satisfactorio, es decir, no ha obtenido la certeza o el convencimiento acerca de la verdad o falsedad del hecho controvertido objeto de la prueba.

¿Cuál es el procedimiento o tramitación para solicitar las diligencias? El procedimiento es objeto de una regulación muy concisa y desde mi punto de vista no es muy problemático. Se encuentra recogido en parte en el párrafo segundo del artículo 434, que se refiere a la sentencia del juicio ordinario, y principalmente en el artículo 436 de este proyecto. Distingamos tres aspectos en este procedimiento, o tres pasos a seguir, mejor dicho, la solicitud, la resolución y la práctica.

Las partes, lógicamente, cuando solicitan las diligencias finales han de hacerlo, la ley no lo dice de forma expresa, pero yo entiendo que de forma escrita, en el plazo de que dispone el órgano judicial para dictar sentencia, que es de 20 días. Una vez presentada desde mi punto de vista el escrito de solicitud de diligencias finales, el órgano judicial tiene la necesidad o el deber, mejor dicho, de resolver siempre y cuando la solicitud de diligencias finales se acoja a lo previsto en el 435. Esa resolución, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad con las diligencias para mejor proveer, ha de recibir la forma de auto, no de providencia, y por tanto ha de ser una resolución judicial motivada.

Mientras que las diligencias para mejor proveer vigentes se resuelven mediante providencias, que como ya sabe el alumno, es una resolución que no tiene por qué ser motivada. Resolución que además es irrecurrible según el artículo que regula las diligencias para mejor proveer. Mientras que el auto que acuerda la práctica de diligencias finales, desde mi punto de vista sí que será susceptible de ser recurrido en reposición.

La ley no lo dice de forma expresa, pero desde mi punto de vista una interpretación lógica del artículo 435, en relación principalmente con el artículo 459, admite esta conclusión, que sí que será recurrible en reposición el auto. Y por último, la práctica ha de hacerse, estas diligencias finales han de practicarse según el párrafo segundo y primero del artículo 436, conforme al procedimiento previsto para cada medio de prueba. Y el plazo para su práctica es un plazo preclusivo de 20 días.

¿Estas diligencias finales en el proyecto que hay en este momento de ley de enjuiciamiento civil mejoran o no se pueden comparar con las que hay vigentes? Desde mi punto de vista no se pueden comparar, son dos figuras distintas. Nace la diligencia final, como lo dice de forma

expresa el legislador en la exposición de motivos, para sustituirla, y se puede acudir a la exposición de motivos porque lo dice así de forma expresa, pero regula una figura diferente. Pues nada más, no tenemos más tiempo para dedicarnos a estas diligencias finales que están en el proyecto de ley de enjuiciamiento civil, que como muy bien ha dicho el profesor Moreira, las diligencias finales solamente están en el juicio ordinario.

Muchísimas gracias y hasta otra próxima ocasión.