

los de carácter ambiental, ha situado esta cuestión en primera línea de investigación jurídica, especialmente en el tema clave de la responsabilidad, su imputación, nexo de causalidad, etc.

Como puede desprenderse de esta apretada síntesis de su contenido, la obra de ESTEVE PARDO constituye una de las más valiosas aportaciones a nuestra doctrina del Derecho administrativo de los últimos años por su acertado planteamiento y tratamiento, así como por las sugerencias que esboza y vías de investigación que abre sobre una problemática que está destinada en los próximos años a convertirse en centro de atención doctrinal y jurisprudencial. El enfoque iusadministrativista se completa con dos capítulos de Teoría general del Derecho que refuerzan el valor de la obra y su interés para las demás disciplinas académicas. El primero de ellos hace referencia al complejo tema que se aborda, sin embargo, con una excelente síntesis sobre el «progreso tecnológico y sociedad del riesgo», en el que se combinan las reflexiones de técnica jurídica con las derivadas de las concepciones de la sociología política en torno al riesgo tecnológico y sus manifestaciones en la sociedad actual.

Martín BASSOLS COMA

FUENTETAJA PASTOR, Jesús: *Función Pública Comunitaria*, Marcial Pons, Madrid, 2000, 634 págs.

El objeto de estudio de la presente obra es el régimen jurídico del personal que trabaja al servicio de las Instituciones de las Comunidades Europeas. El autor divide a su obra en cuatro títulos: el primero lo denomina «El sistema de Función Pública de las Comunidades Europeas»; el segundo, «La carrera de los Funcionarios Comunitarios»; el tercero, «Derechos y obligaciones», y, por último, el cuarto es «El contencioso de la Función Pública Comunitaria».

El autor aborda de una manera completa el sistema funcional comunitario, abordando desde el ingreso en la

misma, pasando por las causas de extinción de la relación funcional, los aspectos retributivos, la carrera funcional y, por supuesto, por los procedimientos disciplinarios. Por lo manifestado, estamos ante una obra completa sobre el mundo burocrático de las Comunidades Europeas.

La Administración comunitaria es una organización de carácter supranacional, lo que determina que su estructura de personal está condicionada por ese hecho fundamental y por los siguientes principios: el de igualdad, el de proporcionalidad, el respeto a los derechos adquiridos, derecho a la defensa con asistencia de abogado y de procedimiento contradictorio, protección de la confianza legítima, el de seguridad jurídica y el de buena administración. Todos estos principios son en buena parte obra de los Abogados Generales, fundamentalmente franceses y alemanes, que diseñaron el actual modelo de personal de las Instituciones comunitarias, ya que la normativa que regula el tema de los funcionarios comunitarios es en buena parte obra de los Tribunales comunitarios.

Las personas que prestan servicio en el ámbito comunitario pueden ser: personal, esto es, funcionarios; agentes, que pueden ser temporales o auxiliares, y agentes locales y consejeros especiales; además, cabe la posibilidad que haya personal exterior, que suele ser generalmente personal de las Administraciones de los países miembros; por último, existe un colectivo de personas que prestan su servicio a las Instituciones pero sin formar parte de su personal.

Por una evidente razón de espacio, en la presente reseña nos vamos a dedicar a los funcionarios, de acuerdo a lo establecido en el artículo 212 del TCEE, y actualmente en el artículo 283, que establece: «El Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta a las demás instituciones interesadas, establecerá, por mayoría cualificada, el estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de dichas Comunidades». Aunque la definición más completa es la que se encuentra en el artículo primero de su Estatuto, aprobado por el Regla-

mento 259-68, del 29 de febrero de 1968, que establece: «Son funcionarios de las Comunidades las personas que hayan sido nombradas en las condiciones previstas por este Estatuto para un puesto de trabajo permanente, en una de las Instituciones de las Comunidades, mediante un acto escrito de la autoridad facultada, para proceder al nombramiento de dicha Institución». Es una clara influencia del modelo francés. Este personal se clasifica en cuatro categorías, A, B, C, D, y la primera consta de ocho grados, la segunda y la tercera de cinco y la cuarta tiene cuatro. La categoría A es la que va a desarrollar las funciones directivas; la categoría B, con nivel de enseñanza secundaria; la C, con estudios de nivel medio, y por último la D, con estudios primarios y para la realización de tareas manuales. Los grados tienen escalones, ocho en cada grado, y a efectos retributivos cada dos años se asciende de escalón. El grado es el título jurídico que permite o confiere a su titular la vocación para ocupar uno de los empleos que corresponden al grado que tiene el funcionario; por lo tanto, el grado y el puesto de trabajo están muy relacionados. Junto con el concepto de servicio que agrupa a los funcionarios que ejercen actividades homogéneas y que en la actualidad son los siguientes: lingüístico, científico, administrativo.

El ingreso se guía por los principios de igualdad, mérito, capacidad y equilibrio geográfico. Los procesos selectivos duran aproximadamente un año. Los requisitos para el ingreso son: tener la nacionalidad de algún país miembro de la Unión, pleno goce de sus derechos políticos, tener servicio militar regularizado, garantías de moralidad, superar un reconocimiento médico y acreditar el conocimiento de un idioma distinto al suyo de los que se hablan en la Unión Europea. Las pruebas pueden ser orales, escritas, psicológicas. Los tribunales, una vez realizadas las pruebas, elaboran una lista de las personas que han superado el proceso selectivo y las Instituciones seleccionan a las personas que consideran las más convenientes para los puestos. No hay una obligación por parte de las Instituciones comunitarias de seguir el orden del tribunal y, ade-

más, hay un proceso por el cual son los candidatos seleccionados quienes van a ponerse en contacto con los centros de trabajo comunitarios que tienen vacantes para ser elegidos. El funcionario de nuevo ingreso normalmente ingresa en el primer escalón de su grado, que es el grado base. Son de señalar dos aspectos muy importantes en la fase de selección del personal funcionario comunitario: uno, que hay períodos de práctica que van desde los nueve meses a los seis meses y que si no han sido superados se les abona una indemnización por el tiempo de trabajo; que la superación de las pruebas no les permite ocupar un puesto, sino estar en una lista reserva. Durante la carrera funcional deberán pasar informes de calificación cada dos años, salvo para la categoría A, uno y dos. Un elemento clave en el modelo de carrera objeto de estudio es un sistema de ascenso no como lo que ocurre en la Función Pública española, no hay saltos, sino que los ascensos se producen del puesto inmediato inferior al superior, teniendo que estar el funcionario un mínimo de dos años para ascender, siempre, por supuesto, que haya vacante. Por último, debemos indicar que en la categoría A la promoción va del A ocho al cuatro, ya que los dos primeros son de libre nombramiento; el A tres está en lo que se denomina tierra de nadie.

Una vez nombrado, el funcionario tiene derecho a una retribución con el Estatuto de los funcionarios comunitarios, que dice que es obligación el mantenimiento del poder adquisitivo a las funciones que está realizando el funcionario a igual grado y escalón y, por lo tanto, teniendo igual poder adquisitivo, no igual retribución. El modelo retributivo de los funcionarios comunitarios es, para la mayoría de la doctrina, un modelo transparente que se basa fundamentalmente en un sueldo base, que está establecido en función del grado y del escalón, y luego existe una serie de complementos tanto por razones familiares como de desplazamientos o por residencia y con ciertas facilidades fiscales.

Existen para el funcionario comunitario otros derechos además del retributi-

vo, y excluyendo los de carácter social, que por falta de espacio no van a ser objeto de recensión. El primero al que nos vamos a referir, y claramente importado del derecho funcionarial alemán, es la obligación por parte de las Comunidades de asistir a sus funcionarios y a los familiares de éstos contra las amenazas y las injurias que reciban en el ejercicio de sus cargos, al igual que ocurre en Alemania. Esto es un medio de asistencia al funcionario para que no se quede desasistido en el ejercicio de sus funciones. Otro derecho es el que tiene de consultar su expediente personal y, por supuesto, la Administración tiene la obligación de facilitarlo de forma completa, y teniendo que figurar, entre otras cosas, todo lo relativo a su situación administrativa, las observaciones que haya efectuado el funcionario; por supuesto, no debe haber observaciones de juicios de valor ni sobre opiniones religiosas o políticas.

Las obligaciones que tiene el funcionario de las Comunidades están perfectamente diseñadas; como dice el autor, son producto de la norma como obra de la jurisprudencia del Tribunal de las Comunidades. Una exigencia de las Comunidades sobre su personal es la independencia respecto a cualquier grupo de presión, e incluso independencia respecto a sus países de origen; en resumen, un mantenimiento de neutralidad total en el ejercicio de sus funciones, que se extiende a la idea que el ejercicio de las funciones de un funcionario comunitario es incompatible con cualquier tipo de actividad fuera del ejercicio de su trabajo; así, en caso de querer realizar alguna actividad de tipo político tendrá que pedir la excedencia en el puesto funcionarial y, por supuesto, una obligación clara y precisa de no realizar actos contrarios a la dignidad de la Función Pública Comunitaria. El derecho a la libre expresión, por medio de la publicación de artículos en los medios de comunicación social sobre actividades de su trabajo, está profundamente limitado y es necesario, en muchos supuestos, la autorización de la autoridad competente para poder publicar cualquier artículo. En el aspecto de la residencia es más liberal que nuestra legis-

lación, ya que puede residir en cualquier lugar siempre que la distancia de su lugar de trabajo de su domicilio no entorpezca el ejercicio de sus funciones. Un tema muy debatido en todas las Funciones Públicas de todos los países es el relativo al cumplimiento de las órdenes recibidas por los superiores del funcionario, ya que la idea sobre la que se parte es que tienen que ser cumplidas por el subordinado, si por parte de éste se observan graves inconvenientes para su cumplimiento, las solicitará por escrito, y si se ratifica el cumplimiento de las mismas, el funcionario procederá a su cumplimiento, sin ningún tipo de retraso.

El ejercicio de la potestad sancionadora sobre el personal que presta servicios en cualquiera de las Administraciones públicas es objeto de muy amplio debate en todos los países, ya que siempre está en lucha la idea de las garantías de los funcionarios con el principio de eficacia de la Administración y, sobre todo, el paulatino aumento de las garantías penales a los procedimientos sancionadores. En la obra objeto de recensión el autor aborda de una manera completa el tema de los procedimientos sancionadores. En el ámbito comunitario, los procedimientos sancionadores en materia de personal tienen unos principios de actuación, entre los que cabe citar: el derecho del inculcado a conocer la totalidad del expediente; a tener un procedimiento sancionador contradictorio, con la asistencia de abogado; también, al igual que en España, puede haber una investigación previa, lo que en nuestra legislación se llama una información previa, y, por supuesto, el derecho de la audiencia al inculcado en todo el procedimiento sancionador. Es clara, desde la reiterada jurisprudencia sentada por el Tribunal de las Comunidades, la importación de las garantías del proceso penal al procedimiento sancionador en materia de personal. Un aspecto que se debe resaltar y que el autor de la obra lo destaca es el funcionamiento de los órganos sancionadores. Los órganos que sancionan en el ámbito de las Comunidades son órganos colegiados, a diferencia de en España, que son individuales; cuando se produce un

hecho objeto de sanción se acude al Consejo de Disciplina, compuesto por un presidente y cuatro vocales, que pueden ser recurridos por el expedientado, salvo el presidente, que no puede ser recurrido; tampoco vota el presidente en las sesiones, salvo en caso de empate. El presidente encarga la instrucción del procedimiento a un miembro del Consejo de Disciplina, que informa a los demás miembros del Consejo, y luego el inculpado presenta todos sus medios de prueba. El Consejo de Disciplina, previa audiencia del inculpado, dictará resolución, de la cual la autoridad competente se puede apartar previa motivación.

Los funcionarios comunitarios tienen reconocida la posibilidad de acudir ante los Tribunales comunitarios de acuerdo a lo establecido en el artículo 236 del Tratado. Según el modelo diseñado, que está en la línea del modelo francés, hay una doble vía: un recurso de anulación y un recurso de indemnización. En el primero se ataca la legalidad del acto, y en el segundo se pide una indemnización. Ambos son autónomos el uno del otro, pero si el primero no prospera, por supuesto el segundo tampoco. El sistema de defensa de los funcionarios comunitarios se basa, al igual que en España, en que primero el funcionario tiene que plantear una petición ante su superior jerárquico en el plazo de tres meses y la Administración tiene un plazo de cuatro meses para resolver. Se basa en la idea de buscar un acuerdo entre el funcionario y la Administración; si no se produce este acuerdo se acude a los Tribunales comunitarios.

Los conflictos entre el personal de las Comunidades con la Administración comunitaria, de acuerdo a lo establecido en el artículo 236, son competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que ha ido sentando una Jurisprudencia muy completa en muchos ámbitos comunitarios y también en el Derecho funcional. En buena parte es, o mejor dicho era, gracias a la labor de los Abogados Generales, sobre todo alemanes y franceses, pero el aumento de asuntos que llegaban al órgano judicial hizo necesaria una modificación procesal, y por una decisión del Consejo de 24 de diciembre de 1988 se crea el

Tribunal de Primera Instancia. A esta decisión se añadiría otra de 26 de abril de 1999 que, de forma clara y definitiva, priva a los funcionarios y a otros agentes de las Comunidades de acudir al TJCE. Este nuevo órgano jurisdiccional, a diferencia del TJCE, carece de Abogados Generales de forma permanente y, teniendo en cuenta la gran labor realizada por estos Abogados Generales, buena parte de la doctrina lo considera un paso atrás en el tema funcional. A los Tribunales comunitarios no sólo pueden acudir el personal al que nos estamos refiriendo, sino también los agentes temporales y auxiliares, consejeros especiales, funcionarios en prácticas, entre otros.

El autor de la obra siempre ha demostrado un interés por el tema de los funcionarios, ya que es coautor de una obra sobre la Función Pública británica, que lleva por título *La Regeneración de la Administración Pública en el Reino Unido*, y también es autor de un trabajo publicado en la revista «Documentación Administrativa», núm. 243, del año 1995, sobre la Función Pública Comunitaria. La obra que ha sido objeto de recensión aborda de una forma sistemática todo lo relativo a las cuestiones de personal de las Comunidades, y en concreto al tema de sus funcionarios; toca todo lo relativo a las retribuciones, la carrera administrativa, el ingreso, los derechos individuales y sociales, los procedimientos disciplinarios, los recursos judiciales y lo que podíamos llamar recursos administrativos. Se nos adentra en el mundo burocrático de las Comunidades, produciendo en verdad al estudioso sobre la materia una cierta desilusión, que se podía pensar que los problemas que creíamos que teníamos en España no existían en otras burocracias como la comunitaria y vemos que no, que es cierto que existen en otras burocracias. En concreto, los temas que en España pueden ser la funcionalización de laborales o los procesos de consolidación de interinos existen también en el tema objeto de estudio, con el **PARACHUTAGE**; cuando los miembros de la Comisión Europea están finalizando su mandato y no van a continuar, intentan por todos los medios colocar como funcionarios

de las Comunidades a los miembros de sus gabinetes, realizando concursos que son fotocopias de los requisitos que reúnen las personas que quieren funcionar.

La Administración comunitaria es una Administración nueva que apenas sobrepasa los cuarenta años de existencia, y es una burocracia pequeña, si se la compara con la de la mayoría de los países miembros, y sin apenas historia, con un aspecto esencial: su carácter supranacional, en un proceso constante de crecimiento por el aumento de países miembros y por el aumento de competencias que ha tenido que asumir en los últimos años. Estos procesos van a influir en el mundo funcional del que estamos hablando de una manera decisiva.

El autor hace una descripción de esta Función Pública cerrada, que es estatutaria, en que los miembros quedan protegidos de la arbitrariedad y con independencia de presiones de sus gobiernos de origen, que les permite hacer una carrera en el servicio comunitario, sometidas las controversias a los Tribunales comunitarios. Este es el modelo que estudia el autor en su obra.

José Ignacio SARMIENTO LARRAURI

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *La ética en la Administración Pública*, 2.<sup>a</sup> ed., Ed. Civitas, Madrid, 2000, 171 págs.

La quiebra de la ética como guía de las conductas y actuaciones humanas ha originado una grave decadencia moral en que se ven inmersas las sociedades occidentales actuales. Esta crisis de valores no ha supuesto el anquilosamiento de una moralidad tradicional, ni el traspaso del testigo de la moral de una generación por los de otra posterior, sino la práctica extinción de unos parámetros éticos de conducta. Inquietud general de la que se hace eco el Profesor GONZÁLEZ PÉREZ en su monografía, ilustrando su conocimiento de dicha discusión, haciendo mención a lo largo de sus páginas de los enunciados y proble-

mas recogidos en la Encíclica *Veritatis Splendor*, I Congreso Internacional de Ética Pública (Washington, 1994), Convención Americana contra la Corrupción (Caracas, 1996), Informe Nolan (elaborado por Gran Bretaña en 1995 como reacción frente a la conducta política y administrativa), Consejo de la OCDE (1998).

La unión entre ética y Derecho, ética y Administración, ética y servidores públicos, ética y políticos, ética y ciudadanos se ha visto igualmente afectada por este progresivo deterioro. Ello ha originado la lamentable situación en la que nos vemos atrapados, donde prosperan y se multiplican los casos de corrupción, en sus diferentes manifestaciones, cohecho, fraudes, malversación de fondos públicos, uso de información privilegiada. Actuaciones que han originado un torbellino de reformas legislativas, sucesivas y caóticas, encaminadas a disminuir los obstáculos establecidos por el Ordenamiento Jurídico. Este panorama presenta una coyuntura especial cuando hablamos de la Administración Pública, ya que ésta dispone de unas prerrogativas y unas potestades que le son concedidas por el ordenamiento para el cumplimiento de los fines previstos en las normas que les atribuyen dichos poderes, para la satisfacción del interés general. La Administración únicamente puede actuar a través de personas físicas, de tal forma que, en definitiva, son éstas, las personas físicas, quienes tienen en sus manos la forma de utilizar esas prerrogativas, esos poderes. El problema se produce cuando esas personas, carentes de ética, las utilizan de forma irregular, en su beneficio o en beneficio ajeno. Y aún más, la situación es insostenible cuando los corruptos y corruptores no se esconden, sino que alardean de sus prácticas, sin que prácticamente exista censura social, cuyos miembros, o bien se ven envueltos en sentimientos de imitación, o bien olvidan con excesiva celeridad. Pinceladas del momento que vivimos magníficamente denunciado por Alejandro NIETO, en su conocida obra *Corrupción en la España Democrática*.

Este tema tan brevemente perfilado constituye el eje de la monografía *La éti-*