Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA (Sala Tercera)

de 13 de junio de 2012*

«Función pública — Agentes temporales — No renovación de un contrato de duración determinada — Facultad de apreciación de la administración — Deber de asistencia y protección — Artículo 8 del ROA — Artículo 4 de la decisión del director general de la OLAF de 30 de junio de 2005 relativa a la nueva política en materia de contratación y empleo del personal temporal de la OLAF — Duración máxima de los contratos de agente temporal»

En el asunto F-63/11,

que tiene por objeto un recurso interpuesto al amparo del artículo 270 TFUE, aplicable al Tratado CEEA en virtud de su artículo 106 *bis,*

**Luigi Macchia,** antiguo agente temporal de la Comisión Europea, con domicilio en Woluwé-Saint-Lambert (Bélgica), representado por M[es] S. Rodrigues, A. Blot y C. Bernard-Glanz, abogados,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. S. Van Raepenbusch (Ponente), Presidente, y la Sra. I. Boruta y el Sr. E. Perillo, Jueces;

Secretaria: Sra. G. Ruiz Plaza, asistente;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de marzo de 2012;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 Mediante escrito recibido en la Secretaría del Tribunal el 1 de junio de 2011, el Sr. Macchia solicita, en particular, que se anule la decisión implícita del director general en funciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), de 12 de agosto de 2010, por la que se desestima su solicitud de prorrogar su contrato de agente temporal.

* Lengua de procedimiento: francés.

**Marco jurídico**

2 Por lo que respecta al derecho fundamental a una buena administración, el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone:

«1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

[…]

c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.»

3 A tenor del artículo 2 del Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea (en lo sucesivo, «ROA»):

«Tendrá la consideración de agente temporal, a efectos del presente régimen:

a) el agente contratado para ocupar un puesto de trabajo comprendido en la relación aneja a la sección del presupuesto correspondiente a cada institución y al que las autoridades en materia presupuestaria hayan conferido un carácter temporal;

[…]»

4 En lo que atañe a la duración de los contratos de agente temporal en el sentido del artículo 2, letra a), del ROA, el artículo 8, párrafo primero, del ROA dispone lo siguiente:

«Los contratos de los agentes regulados en la letra a) del artículo 2 podrán ser de duración determinada o por tiempo indefinido. Los contratos de dichos agentes que sean de duración determinada podrán renovarse una sola vez por duración determinada. Toda posible renovación ulterior se considerará por tiempo indefinido.»

5 En virtud del artículo 11, párrafo primero, del ROA, lo dispuesto en los artículos 11 a 26 del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto»), relativos a los derechos y obligaciones de los funcionarios, es aplicable por analogía.

6 El artículo 47 del ROA prevé que:

«Además de en caso de cese por fallecimiento, el contrato del agente temporal quedará extinguido:

[…]

b) en los contratos de duración determinada:

i) en la fecha establecida en el contrato;

ii) al término del plazo de preaviso establecido en el contrato, si éste contiene una cláusula que otorgue al agente o a la institución la facultad de rescindir el contrato antes de su vencimiento. […]»

7 Además, el 28 de abril de 2004, la Comisión Europea adoptó la Decisión C(2004) 1597, relativa a la duración máxima de empleo del personal no permanente en los Servicios de la Comisión (publicada en las *Informations Administratives* nº 75-2004, de 24 de junio de 2004; en lo sucesivo, «Decisión de

la Comisión de 28 de abril de 2004»). A tenor de su artículo 1, apartado 2, letra a), la Decisión de la Comisión de 28 de abril de 2004 se aplica, en particular, a los agentes temporales contratados con arreglo al artículo 2, letra a), del ROA.

8 El artículo 3, apartado 1, de la Decisión de la Comisión de 28 de abril de 2004 prevé que «la duración total acumulada de prestación de servicios de un agente no permanente, incluido todo tipo de contratos o de afectaciones, estará limitada a seis años en un período de doce».

9 Excepcionalmente, por lo que respecta al personal no permanente contratado por la OLAF, el artículo 4 de la decisión del director general de la OLAF, de 30 de junio de 2005, relativa a la nueva política en materia de contratación y empleo del personal temporal de la OLAF, establece que «el período máximo previsto en el artículo 3, apartado 1, de la Decisión de la Comisión [de 28 de abril de 2004], aplicable al personal no permanente de la OLAF es de [ocho] años en un período de [dieciséis]» (en lo sucesivo, «regla de los ocho años»).

## Hechos que originaron el litigio

10 El demandante trabajó en el servicio de la Comisión como experto nacional en comisión de servicios durante cuatro años, a partir del 16 de junio de 2003.

11 En 2005, la OLAF inició un proceso de selección para contratar agentes temporales especializados particularmente en los ámbitos de investigación y análisis de información. En la convocatoria se precisaba que los candidatos seleccionados serían contratados por un período de cuatro años con posibilidad de renovación, no pudiendo exceder la duración total del contrato de ocho años, de conformidad con la Decisión de 30 de junio de 2005. Al haber superado las pruebas del proceso de selección, el demandante firmó un contrato de agente temporal, en el sentido del artículo 2, letra a), del ROA, por una duración de cuatro años con efectos desde el 1 de mayo de 2007, es decir, hasta el 30 de abril de 2011.

12 En 2009, el demandante se inscribió en un concurso interno organizado por la Comisión para reclutar administradores de grado AD 8 especializados en la lucha contra el fraude, pero su candidatura no fue admitida por no tener una antigüedad en el servicio de al menos tres años como funcionario o agente temporal de la Comisión.

13 El 12 de abril de 2010, el demandante y otros cuatro agentes temporales dirigieron al director general en funciones de la OLAF una solicitud de prórroga de su contrato.

14 Al no haber recibido respuesta alguna, el 12 de agosto de 2010 dicha solicitud fue objeto de una decisión denegatoria implícita contra la que el demandante interpuso, el 10 de noviembre siguiente, una reclamación de conformidad con el artículo 90, apartado 2, del Estatuto. Dicha reclamación fue desestimada por el director general de la OLAF, que actuaba como autoridad facultada para celebrar los contratos (en lo sucesivo, «AFCC») mediante resolución de 22 de febrero de 2011. En la referida resolución, la AFCC, después de haber hecho mención, en particular, de la amplia facultad de apreciación de la administración en materia de renovación de los contratos de agente temporal de duración determinada, señaló que, «a la luz de las posibilidades presupuestarias, del interés del servicio y de los méritos y aptitudes d[el demandante], […] no podía dar curso favorable a [su] solicitud de renovación del contrato». La AFCC seguía en los términos siguientes:

«En efecto, al término del contrato de[l demandante], el puesto de apoyo y seguimiento al que está afectado en el seno de la OLAF será reasignado al ámbito de las investigaciones.

La reasignación de dicho puesto se inscribe en una serie de medidas adoptadas tras las reiteradas recomendaciones del Tribunal de Cuentas [de la Unión Europea] en su informe especial de 2005 sobre la OLAF y en sus primeras conclusiones de la auditoría llevada a cabo en 2010, pero también del Comité de Vigilancia de la OLAF tanto en sus informes anuales de actividad como en sus dictámenes sobre el presupuesto, en favor de una nueva centralización de las actividad de la OLAF en la actividad de investigación.

[…]

El Comité de Vigilancia de la OLAF destacó, en su dictamen sobre el presupuesto de 2010, que la OLAF debía jerarquizar todas las actividades a fin de mejorar la utilización de los recursos humanos y económicos y, en particular, concentrar sus recursos en las actividades de investigación (su función central) y evitar afectar nuevo personal al apoyo administrativo y a la coordinación.

En este contexto, el puesto ocupado por el demandante será reasignado a las funciones de investigación, habida cuenta de que el perfil exigido en la nueva descripción de puesto se definirá en función de las orientaciones estratégicas de la OLAF.»

**Pretensiones de las partes**

15 El demandante solicita al Tribunal que:

— Declare la admisibilidad del presente recurso.

— «Con carácter principal:

  — anule la decisión implícita adoptada el 12 de agosto de 2010 por el director general de la OLAF en su calidad de AFCC de no renovar el contrato del demandante [...];

  — en la medida en que sea necesario, anule la resolución adoptada el 22 de febrero de 2011 por la AFCC, por la que se desestima la reclamación interpuesta por el demandante [...];

  por lo tanto:

  — reintegre al demandante en las funciones que ocupaba en el seno de la OLAF, en el marco de una prórroga de su contrato de conformidad con las exigencias estatutarias.

— Con carácter subsidiario, y en caso de que no se estime la pretensión de reintegración antes formulada, se condene a la parte demandada a reparar el perjuicio material sufrido por el demandante, valorado provisionalmente y *ex aequo et bono* en la diferencia [entre la] remuneración percibida como agente temporal en el seno de la OLAF y [la remuneración percibida] en el puesto que ocupa actualmente (a saber, unos 3.000 euros mensuales), como mínimo durante un período de tiempo equivalente a la duración de su contrato inicial ([cuatro] años) y más allá de ese tiempo en el supuesto en que el referido contrato se hubiera renovado una tercera vez, brindándole el derecho a un contrato de duración indefinida.

— En cualquier caso, se condene a la parte demandada al pago de una cantidad fijada provisionalmente y *ex aequo et bono* en 5.000 [euros], en concepto de indemnización del perjuicio moral, más los intereses de demora al tipo legal de la fecha en que se dicte la sentencia pendiente de recaer.

— Condene en costas a la parte demandada.»

16 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso por ser en parte inadmisible y en parte infundado.

— Condene en costas al demandante.

**Fundamentos de Derecho**

17 Con carácter previo, ha de observarse que el demandante solicita, en particular, la anulación de la resolución de 22 de febrero de 2011 de la AFCC, por la que se desestima su reclamación. A este respecto, procede recordar que la pretensión de anulación formalmente dirigida contra la desestimación de una reclamación da lugar a que se someta al Tribunal el acto lesivo contra el cual se presentó la reclamación y está, como tal, desprovista de contenido autónomo (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de enero de 1989, Vainker/Parlamento, 293/87, apartado 8, y del Tribunal de Primera Instancia de 6 de abril de 2006, Camós Grau/Comisión, T-309/03, apartado 43).

18 En el caso de autos, como se desprende del apartado 14 *supra*, la resolución de la AFCC por la que se desestima la reclamación contiene una motivación que, evidentemente, falta en la decisión implícita de denegación contra la que estaba dirigida la reclamación. Habida cuenta del carácter evolutivo del procedimiento precontencioso, 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 completa el referido acto (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 9 de diciembre de 2009, Comisión/Birkhoff, T-377/08 P, apartados 58 y 59, y la jurisprudencia citada). No obstante, se examina la legalidad del acto inicial lesivo, y ello a la luz de los motivos contenidos en la resolución por la que se desestima la reclamación. En el caso de autos, al estar la pretensión de anulación dirigida contra la resolución por la que se desestima la reclamación de 22 de febrero de 2001, que carece de contenido autónomo, ha de entenderse que el recurso está formalmente dirigido contra la decisión implícita de la AFCC de 12 de agosto de 2010 por la que se deniega la solicitud de prorrogar el contrato de agente temporal del demandante (en lo sucesivo, «resolución impugnada»).

*Sobre la pretensión de anulación*

19 En apoyo de su recurso, el demandante invoca dos motivos, el primero de los cuales está basado en un error manifiesto de apreciación y una desviación de poder, y el segundo, en una vulneración del principio de buena administración y en un incumplimiento del deber de asistencia y protección.

20 Procede examinar conjuntamente los dos motivos invocados por el demandante.

Alegaciones de las partes

– Sobre el primer motivo, basado en un error manifiesto de apreciación y en una desviación de poder

21 El demandante alega que, para justificar la no renovación de su contrato, la AFCC invocó, en un primer momento, por una parte, la decisión de la Comisión de 28 de abril de 2004, la decisión del director general de la OLAF de 30 de junio de 2005 y, en particular, la regla de los ocho años y, por otra parte, una concertación técnica que tuvo lugar el 9 de febrero de 2007 entre los representantes del personal, la Dirección General (DG) «Personal y administración» de la Comisión y la OLAF, en la que el director general de la OLAF se comprometió a alinear las reglas relativas al recurso al personal no permanente con las reglas en vigor en la Comisión, concertación técnica, cuyos términos únicamente

eran aplicables a los agentes contratados antes del 1 de febrero de 2006. En este sentido, el demandante se basa en los diferentes intercambios informales que tuvo lugar con su jerarquía y en una nota del director general en funciones de la OLAF, de 8 de octubre de 2010, dirigida al presidente del comité local de personal, que había llamado la atención de la dirección de la OLAF sobre la situación de los cinco agentes temporales, entre ellos el demandante, que habían presentado una solicitud de renovación de sus contratos. Por lo tanto, es cierto que la negativa a renovar el contrato del demandante resultó de la aplicación automática de la regla de los ocho años.

22 Ahora bien, las decisiones administrativas internas, como la decisión del director general de la OLAF de 30 de junio de 2005, no pueden tener el efecto de restringir el alcance de las normas de rango superior, en el presente asunto el artículo 8 del ROA, que no fija ningún límite temporal a la renovación del contrato de agentes en el sentido del artículo 2, letra a), del ROA. Así lo declaró el Tribunal General de la Unión Europea en su sentencia de 16 de diciembre de 2010, Comisión/Petrilli (T-143/09 P, apartados 31 y 35).

23 A continuación, el demandante alega que, en un segundo momento, en la resolución de 22 de febrero de 2011 por la que se desestima la reclamación, la AFCC justificó la no renovación de su contrato basándose en el interés del servicio. Ahora bien, alega que esta nueva argumentación, que también se empleó respecto de los otros cuatro agentes temporales cosignatarios de la demanda de 12 de abril de 2010, fue construida expresamente.

24 Afirma que la argumentación contenida en la desestimación de la reclamación es, en cualquier caso, errónea, habida cuenta de que la AFCC ya no podía sustraerse a la obligación, contraída por el director general de la OLAF en la concertación técnica de 9 de febrero de 2007, de alinear «en la medida de lo posible» la política de la OLAF en materia de personal temporal con la de la Comisión, en particular, estableciendo en seis años la duración máxima de la relación de servicio del personal no permanente.

25 Aduce que, además, nunca antes de la resolución por la que se desestima la reclamación se había discutido ninguna reorientación de las actividades de la OLAF hacia la actividad de investigación. Tal deseo de reorientación apareció únicamente después de la sentencia Comisión/Petrilli, y el demandante se sorprende, además, de que las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, que datan de 2005 y no habían sido evocadas en los intercambios que había tenido con su jerarquía después de haber presentado su solicitud de renovación de contrato, se tomaran en consideración de repente seis años después.

26 Asevera que, en cualquier caso, la reorientación hacia la actividad investigadora del puesto ocupado por el demandante no puede justificar la no renovación de su contrato, puesto que es del todo competente en el ámbito de las investigaciones. A este respecto, el demandante invoca su condición de candidato seleccionado, en 2005, a raíz del proceso de selección abierto por la OLAF para contratar agentes temporales, los requisitos exigidos para ocupar su último puesto en el seno de la OLAF, así como la experiencia adquirida en Italia en la Inspección de Hacienda, y en el seno de la administración europea precisamente en materia de seguimiento y análisis de investigaciones en el ámbito de la lucha contra el fraude y la corrupción. Por último, la supuesta reorientación del puesto presupuestario que el demandante ocupaba tan sólo era hipotética, puesto que únicamente debía producirse, según los propios términos de la resolución por la que se desestima la reclamación, cuando «el perfil buscado para la nueva descripción del puesto se definiera en función de las orientaciones estratégicas de la OLAF»; ahora bien, el perfil del puesto aún no se ha establecido y tampoco se han definido las orientaciones estratégicas de la OLAF.

27 La Comisión replica que, en el caso de autos, la motivación acogida por la AFCC para justificar la no renovación del contrato del demandante únicamente puede ser la contenida en la resolución por la que se desestima la reclamación. El hecho de que se celebrara una concertación técnica en 2007, o varios años antes de que el demandante solicitara la renovación de su contrato, incluso antes de firmarse el contrato, es manifiestamente ajeno al presente litigio.

28 A continuación, la Comisión recuerda la amplia facultad de apreciación de que disponen las instituciones de la Unión en la organización de sus servicios en función de las misiones que se les han confiado y en la afectación, para ellas, del personal que se encuentra a su disposición, siempre que dicha afectación se haga en interés del servicio, lo que explica que la renovación de un contrato de agente temporal no constituye un derecho sino una mera posibilidad dejada a la apreciación de la autoridad competente: la Comisión cita, a este respecto, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de octubre de 2008, Potamianos/Comisión (T-160/04, apartado 30) y la sentencia del Tribunal de la Función Pública de 7 de julio de 2009, Bernard/Europol (F-54/08, apartado 46). La Comisión considera que, en el caso de autos, la AFCC justificó plenamente la decisión impugnada en vista del interés del servicio, que es un concepto dinámico, cuya definición es variable en el tiempo, al dejar espacio para una amplia facultad de apreciación por parte de la administración.

29 La Comisión alega que tanto el Tribunal de Cuentas como el Comité de Vigilancia de la OLAF emitieron recomendaciones para que determinados tipos de puestos, entre ellos el ocupado por el demandante, se reasignaran al ámbito de las investigaciones. La Comisión añade que la calidad del trabajo efectuado por el demandante durante la vigencia de su contrato no ha sido puesto en tela de juicio, pero que, en el contexto de las reasignaciones del personal previstas, la renovación de su contrato no era imperativa y no estaba justificada por ninguna razón que fuese superior al interés del servicio, que no puede tener la misma importancia que el interés personal del demandante en obtener la renovación de su contrato.

30 Sostiene que, por consiguiente, tampoco cabe hablar de desviación de poder. El único elemento invocado por el demandante en apoyo de dicho motivo es la alegación de que la argumentación contenida en la resolución por la que se desestima la reclamación apareció después de pronunciarse la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Comisión/Petrilli, antes citada. Ahora bien, no se trata de un indicio suficiente que demuestre que la AFCC denegó la renovación del contrato del demandante para alcanzar otros fines distintos de los alegados. Además, la Comisión alega que no se desprende de la jurisprudencia que no esté facultada, dentro del amplio margen de apreciación del interés del servicio, para adoptar las decisiones internas de alcance general por las que se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación en materia de renovación de los contratos de duración determinada. El juez de la Unión le ha prohibido renunciar íntegramente a hacer uso de su facultad de apreciación en casos particulares.

31 La Comisión añade que la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Comisión/Petrilli, antes citada, se refiere a un agente contractual en el sentido del artículo 3 *ter* del ROA y está motivada por el artículo 88, párrafo primero, letra b), del ROA, aplicable a esta última categoría de agentes. No existe disposición comparable para los agentes temporales en el sentido del artículo 2, letra a), del ROA, como es el demandante.

32 Asimismo, la Comisión observa que el puesto de «legal officer» (agente encargado del apoyo administrativo y de la coordinación), ocupado por el demandante, ha sido transformado, tras su cese, en un puesto de «policy officer» (agente encargado de las políticas), que se ocupa particularmente de la prevención del fraude de conformidad con las nuevas directrices estratégicas de la OLAF, tal como se definen en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Tribunal de Cuentas sobre la estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión [SEC(2011) 791 final], por la que se da prioridad a la prevención. La Comisión insiste a este respecto en la necesidad de que la OLAF se beneficie de un

«refresco» de los conocimientos de su personal por la contratación de personas que tienen una experiencia reciente en los Estados miembros, particularmente en el contexto actual de crisis económica, que aumenta el riesgo de fraude.

33 En definitiva, a juicio de la Comisión, el demandante no ha demostrado que, en el caso de autos, la AFCC hubiese renunciado íntegramente a su facultad de apreciación ni que la negativa a renovar el contrato del demandante sea manifiestamente contraria al interés del servicio.

34 En la vista, la Comisión precisó que el puesto ocupado por el demandante y transformado tras su cese en puesto de «policy officer» se había atribuido, mientras tanto, a un agente temporal en el sentido del artículo 2, letra a), del ROA. Asimismo observó que, aun en el supuesto de que el Tribunal, que no dispone de esa competencia, le planteara una cuestión a este respecto, no estaría obligada a justificar de manera precisa las razones de su negativa a renovar un contrato de duración determinada ni a ofrecer un nuevo contrato a un agente temporal cuyo contrato inicial ha llegado a su término.

– Sobre el segundo motivo, basado en una vulneración del principio de buena administración y en un incumplimiento del deber de asistencia y protección.

35 El demandante reprocha a la AFCC no haber cumplido las exigencias de buena administración y de asistencia y protección que podía esperar de ella. En efecto, según el artículo 8 del ROA, la negativa a renovar el contrato de un agente temporal únicamente puede resultar de un examen individualizado de la situación particular del agente interesado, de sus aptitudes y de los servicios que puede prestar a la institución. Ahora bien, en el caso de autos, no se tuvo en cuenta la apreciación del jefe de unidad del demandante, según la cual el cese de éste constituía una ruptura en la continuidad del servicio, ni de las apreciaciones en términos elogiosos contenidas en el informe de evaluación del demandante para el ejercicio 2009, ni tampoco de los conocimientos del demandante, en particular, en el ámbito de los fondos estructurales, lo que lo habría hecho especialmente indispensable para el buen funcionamiento del servicio. El demandado invocó en la vista un compendio que había redactado en 2011 a la atención de los investigadores de la OLAF antes de que se pusiera fin a su contrato, en el que hacía una relación de los indicios de alerta necesarios para la detección de casos de fraude.

36 Sostiene que, en cualquier caso, la AFCC debió haber examinado la posibilidad de prorrogar el contrato del demandante hasta el momento en que se hizo efectiva la supuesta reasignación de su puesto, o la posibilidad de afectarlo al puesto de investigador vacante tras la referida reasignación. A este respecto, el demandante se basa en las sentencias del Tribunal de la Función Pública de 9 de diciembre de 2010, Schuerings/ETF (F-87/08, apartado 59, objeto de un recurso de casación pendiente ante el Tribunal General de la Unión Europea, asunto T-107/11 P), y Vandeuren/ETF (F-88/08, apartado 60, objeto de un recurso de casación pendiente ante el Tribunal General de la Unión Europea, asunto T-108/11 P).

37 Aunque la Comisión no niega el hecho de que el demandante fue objeto de un informe de evaluación positivo para el año 2009, señala que dicha circunstancia no es pertinente en sí misma para declarar que el interés del servicio exigía la prórroga del contrato del demandante. Una propuesta como ésta conduciría a confundir el interés del servicio y el interés personal de todo agente temporal que haya sido objeto de un informe de evaluación favorable, en cuyo caso el interesado se beneficiaría del derecho a obtener la renovación de su contrato de duración determinada, o incluso un contrato por tiempo indefinido. Además, como declaró el Tribunal en la sentencia de 27 de noviembre de 2008, Klug/EMEA (F-35/07, apartado 79), el interés personal del agente de que se trata, si bien ha de tomarse en cuenta en la apreciación del interés del servicio, no puede ser nunca determinante para la institución. La AFCC dispone de un amplio margen para apreciar el interés del servicio y dicha apreciación únicamente puede ser sancionada si se demuestra, de forma manifiesta, que la negativa a

renovar el contrato de un agente temporal no presenta vínculo razonable con dicho interés o que la negativa se explicara, en realidad, por un motivo inadmisible, lo que no se ha demostrado en el caso de autos.

38 La Comisión también considera que, según la jurisprudencia, la carga de la prueba de que se ha menoscabado el interés general incumbe a la parte demandante, y ello a fin de garantizar la presunción de legalidad de las resoluciones administrativas.

39 Por último, en lo que respecta al deber de asistencia y protección, la Comisión discute el fundamento de la solución adoptada por el Tribunal de la Función Pública en las sentencias Schuerings/ETF y Vandeuren/ETF, antes citadas, y destaca que la parte demandada interpuso recursos de casación, actualmente pendientes, ante el Tribunal General de la Unión Europea. La Comisión considera que, en todo caso, la referida jurisprudencia, que se refiere a agentes contratados en el régimen de contratos de duración indefinida, no puede aplicarse a los titulares de contratos de duración determinada que llegan a su término.

Apreciación del Tribunal

40 Ha de señalarse, con carácter previo, que, en la resolución por la que se desestima la reclamación, adoptada después de recaer la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Comisión/Petrilli, antes citada, que desestimó el recurso de casación interpuesto por la Comisión contra la sentencia del Tribunal de 29 de enero de 2009, Petrilli/Comisión (F-98/07), la AFCC no hizo referencia a la regla de los ocho años para justificar la no renovación del contrato del demandante, sino que se basó en la amplia facultad de apreciación de que dispone en materia de renovación de los contratos de agente temporal de duración determinada, y señaló que, «a la luz de las posibilidades presupuestarias, del interés del servicio y de los méritos y aptitudes d[el demandante] […], no podía dar curso favorable a [su] solicitud de renovación del contrato».

41 El hecho de que, en la desestimación de la reclamación, la AFCC se apartase de este modo de las consideraciones realizadas en el pasado y, en particular, en una nota de 8 de octubre de 2010 del director general de la OLAF sobre el alcance de la regla de los ocho años para estimar otros motivos relacionados con las «posibilidades presupuestarias», el interés del servicio y los méritos y aptitudes del 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 de la resolución impugnada, en el caso de autos la decisión implícita, a la vista de las alegaciones formuladas por el reclamante, en su caso, modificando los motivos que podrían desprenderse del contexto en el que se inscribe dicha decisión. Como se recordó en el marco del examen del objeto de la pretensión de anulación (apartado 18 *supra),* la legalidad de la resolución impugnada debe examinarse teniendo en cuenta los motivos contenidos en la resolución por la que se desestimó la reclamación.

42 En estas circunstancias, no procede examinar la alegación dirigida contra el motivo, que no figura en la resolución por la que se desestima la reclamación, basado en la regla de los ocho años, respecto del que, además, no se desprende de los autos que, finalmente, se hubiese aplicado efectivamente en el presente asunto. Por lo tanto, tal alegación ha de considerarse inoperante.

43 Por lo que respecta al motivo basado en la existencia de un error manifiesto de apreciación, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia, un agente temporal, titular de un contrato de duración determinada, no tiene, en principio, derecho alguno a la renovación de su contrato, no siendo ello más que una mera posibilidad supeditada a la condición de que dicha renovación sea conforme al interés del servicio (véanse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de febrero de 2003, Pyres/Comisión, T-7/01, apartado 64, y la sentencia Bernard/Europol, antes citada, apartado 44).

44 En efecto, a diferencia de los funcionarios, cuya estabilidad en el empleo está garantizada por el Estatuto, los agentes temporales están comprendidos en otro régimen en cuya base se encuentra el contrato de trabajo celebrado con la institución de que se trate. Del artículo 47, apartado 1, letra b), del ROA se desprende que la duración de la relación laboral entre una institución y un agente temporal contratado por un período determinado se rige, precisamente, por las condiciones establecidas en el contrato celebrado entre las partes.

45 Por otra parte, en una jurisprudencia igualmente constante se reconoce, a la luz de las disposiciones pertinentes del ROA, que la administración dispone de una amplia facultad de apreciación en materia de renovación de contratos (véanse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de octubre de 2002, Cocchi y Hainz/Comisión, T-330/00 y T-114/01, apartado 82, y la sentencia del Tribunal de la Función Pública de 23 de noviembre de 2010, Gheysens/Consejo, F-8/10, apartado 75). Así pues, lo único que el juez debe controlar es si, a la vista de los métodos utilizados y de las razones que explican la apreciación de la administración, ésta se ha mantenido dentro de unos límites no criticables y no ha utilizado sus facultades de manera manifiestamente errónea.

46 En la vista, la Comisión dedujo de las consideraciones anteriores que el Tribunal no puede ejercer control alguno de los motivos de la resolución impugnada, que pertenece a la facultad discrecional de la administración.

47 En este punto ha de responderse a la Comisión que, si bien es cierto que la administración dispone de una amplia facultad de apreciación, no lo es menos que el Tribunal, cuando conoce de un recurso de anulación dirigido contra un acto adoptado en ejercicio de tal facultad, ejerce un control de legalidad que se manifiesta en varios aspectos independientemente de que exista o no una obligación formal de motivación.

48 De este modo, el Tribunal puede estar llamado a controlar si la administración no había fundado su decisión en hechos materiales inexactos o incompletos (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 26 de octubre de 2004, Brendel/Comisión, T-55/03, apartado 60). A estos efectos, le incumbe verificar si ha ejercido de manera efectiva las competencias de que dispone para comprobar los hechos que sirven de base a su decisión, a fin de tomar en consideración todos los elementos pertinentes (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de febrero de 2005, Comisión/Tetra Laval, C-12/03 P, apartado 39, y de 10 de julio de 2008, Bertelsmann y Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, apartado 145, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de septiembre de 2006, Dresdner Bank/Comisión, T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP y T-61/02 OP, apartado 67). El Tribunal también puede estar llamado a comprobar si la administración ha realizado un análisis circunstanciado, o concreto, de los elementos pertinentes del caso de autos, de modo que dicho análisis se haya efectuado con cuidado e imparcialidad (véanse, por lo que respecta al examen comparativo de los méritos de los funcionarios candidatos a la promoción, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 30 de noviembre de 1993, Perakis/Parlamento, T-78/92, apartado 16, y de 8 de mayo de 2001, Caravelis/Parlamento, T-182/99, apartado 32; véase, asimismo, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de julio de 2006, Shandong Reipu Biochemicals/Consejo, T-413/03, apartado 63).

49 Por lo tanto, incumbe al Tribunal, en el marco de los motivos formulados por la parte demandante, comprobar si la administración no ha incurrido en error manifiesto al apreciar los elementos que ha acogido para adoptar la resolución impugnada. Ahora bien, en el contexto de una amplia facultad de apreciación reconocida a la administración, como ocurre en el presente litigio, determinar que la administración ha incurrido en error manifiesto en la apreciación de los hechos que justifican la anulación de la resolución adoptada sobre la base de dicha apreciación supone que los elementos de prueba, que incumbe aportar a la parte demandante, deben ser suficientes para privar de plausibilidad a las apreciaciones tenidas en cuenta por la administración (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996, AIUFFASS y AKT/Comisión, T-380/94, apartado 59, y de 12 de febrero de 2008, BUPA y otros/Comisión, T-289/03, apartado 221).

50 Además, ha de añadirse que, según reiterada jurisprudencia, el deber de asistencia y protección, así como el principio de buena administración, implican particularmente que, cuando la autoridad competente decide sobre la situación de un funcionario o de un agente, aun en el marco del ejercicio de una amplia facultad de apreciación, toma en consideración el conjunto de los elementos que puedan determinar su decisión; le incumbe, al hacerlo, tener en cuenta no solamente el interés del servicio, sino también el del funcionario o agente interesado (véanse, en lo que respecta a la organización del servicio, las sentencias del Tribunal de Justicia de 28 de mayo de 1980, Kuhner/Comisión, 33/79 y 75/79, apartado 22, y de 29 de octubre de 1981, Arning/Comisión, 125/80, apartado 19). Habida cuenta precisamente de la amplitud de la facultad de apreciación de que disponen las instituciones en la evaluación del interés del servicio, el control del Juez de la Unión ha de limitarse, no obstante, a la cuestión de si la autoridad competente se mantuvo dentro de límites razonables y no usó su facultad de apreciación de manera manifiestamente errónea (véanse, entre otras, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 6 de julio de 1999, Séché/Comisión, T-112/96 y T-115/96, apartados 147 a 149, y de 2 de marzo de 2004, Di Marzio/Comisión, T-14/03, apartados 99 y 100).

51 A la vista de las consideraciones anteriores, procede examinar, en este momento, los argumentos formulados por el demandante en apoyo de los motivos basados en un error manifiesto de apreciación y en una vulneración del principio de buena administración y un incumplimiento del deber de asistencia y protección.

52 De la resolución por la que se desestima la reclamación se desprende que la AFCC no pudo dar curso favorable a la solicitud del demandante por la que éste pretendía la renovación de su contrato «a la luz de las posibilidades presupuestarias, del interés del servicio y de los méritos y aptitudes d[el demandante]». Se precisa que el puesto ocupado por el demandante será «reasignado al ámbito de las investigaciones», que dicha reasignación se inscribe dentro de una serie de medidas de reorganización de la OLAF adoptadas tras las recomendaciones, en particular, del Tribunal de Cuentas y del Comité de Vigilancia de la OLAF, favorables a que las actividades de la OLAF «volvieran a centrarse» en «la actividad de investigación», su «misión central», y que, «en este contexto, […] el puesto presupuestario ocupado por el demandante será reasignado a las funciones de investigación, puesto que el perfil exigido para la nueva descripción de puesto se definirá en función de las orientaciones estratégicas de la OLAF».

53 En primer lugar, está claro que las «posibilidades presupuestarias» a las que se hace alusión en la resolución por la que se desestima la reclamación no podían, sin más explicación, impedir la concesión de un nuevo contrato al demandante, puesto que se desprende de la propia resolución citada que el puesto del demandante sería «reconvertido» en un puesto vinculado a las funciones de investigación. De hecho, como se desprende de las explicaciones aportadas por la Comisión en la vista, el puesto ocupado por el demandante fue transformado en puesto de «policy officer», encargado especialmente de la prevención del fraude, y está actualmente ocupado por un agente temporal en el sentido del artículo 2, letra a), del ROA, lo que corresponde precisamente a la naturaleza del puesto presupuestario que ocupaba el demandante.

54 Es cierto que, en su solicitud de 12 de abril de 2010, el demandante únicamente pedía, literalmente, la «renovación de su contrato». Sin embargo, incumbía a la AFCC, en virtud de su deber de asistencia y protección, dar pleno alcance a dicha solicitud por la que el demandante pretendía, esencialmente, continuar su relación laboral en el sentido de la OLAF, examinando, en particular, si no existía otro puesto de agente temporal en el sentido del artículo 2, letra a), del ROA en el que se hubiera podido renovar válidamente el contrato del demandante en interés del servicio (sentencias Schuerings/ETF, antes citada, apartados 58 y 60, y Vandeuren/ETF, antes citada, apartados 59 y 60). Ahora bien, sin negar la existencia de tales puestos, la Comisión expuso en la vista que la AFCC no había procedido a dicho examen, puesto que consideraba no estar obligada a ello.

55 En segundo lugar, la Comisión no explicó al Tribunal en qué medida los «méritos y aptitudes» del demandante, mencionados en la resolución por la que se desestima la reclamación, se tuvieron efectivamente en cuenta por la AFCC para justificar la denegación de la renovación de contrato, y ello a la vista de las apreciaciones elogiosas expresadas por la jerarquía directa del demandante, en particular en sus últimos informes de evaluación, que el demandante invocó tanto en sus escritos como en la vista. Por lo demás, la Comisión no discutió los méritos y aptitudes del demandante. Sin embargo, alegó en la vista que, si bien es cierto que los méritos y aptitudes del demandante no podían justificar, en cuanto tales, el fin de la relación laboral, no bastaban para justificar, sin embargo, la renovación del contrato o la concesión de un nuevo contrato al demandante. Una afirmación como ésta, formulada en términos generales, sin que vaya acompañada, ni siquiera en la vista, de la más mínima precisión o comentario, cuando menos sobre las cualificaciones profesionales del demandante en relación con la actividad de investigación, considerada prioritaria por la OLAF, no puede ser acogida por el Tribunal como un motivo suficientemente serio para justificar, a la luz de los méritos y aptitudes del demandante, la decisión de no renovar su contrato. En tales circunstancias, la referencia a los méritos y aptitudes del demandante, contenida en la resolución por la que se desestima la reclamación, ha de considerarse una fórmula sin pertinencia real para la apreciación del carácter fundado de la resolución impugnada.

56 En tercer y último lugar, la Comisión hizo referencia al interés del servicio. La resolución por la que se desestima la reclamación invoca, a este respecto, la reasignación de puestos a la actividad de investigación, que es la misión central de la OLAF.

57 A este respecto, ha de señalarse, habida cuenta de los informes de evaluación del demandante y de sus cualificaciones profesionales, que éste dispone de una larga experiencia en el ámbito de la lucha contra el fraude y que sus méritos en el ejercicio de las funciones de «legal officer» que últimamente ejercía en el seno de la OLAF han sido debidamente apreciados por su jerarquía directa, precisamente por razón de sus aptitudes y conocimientos profesionales. Sin otra precisión relacionada con esta comprobación, la Comisión pretende que el demandante no estaba cualificado para ocupar el nuevo puesto de «policy officer» en el que se había convertido su antiguo puesto, pese a que la descripción de ese nuevo puesto no es fundamentalmente diferente del antiguo.

58 Es cierto que no ha quedado en absoluto acreditado por los autos que el interés del servicio exigiera precisamente que tan sólo el demandante fuese nombrado para ocupar ese nuevo puesto de «policy officer», ni que la negativa a mantener la relación laboral entre el demandante y la OLAF hubiese sido, en cuanto tal, contraria al interés del servicio, al poder verse conducida una administración, en el interés del servicio y en el marco de su política de personal, a deshacerse de la colaboración de agentes, aunque sean meritorios, en caso de reorientación de sus actividades.

59 No obstante, se desprende de los autos y de las explicaciones presentadas por la Comisión en la vista que la administración pretendía ante todo, en el marco de su política de renovación de contratos de sus agentes, obrar en favor del «refresco» de los conocimientos de su personal, lo que le permitía evitar toda prórroga de contrato o continuación de relación laboral que pudiera conducir, al final, a la celebración de contratos de duración indefinida. Una voluntad como ésta es contraria, en el caso de autos, a la pretensión de la administración de buscar concretamente una posibilidad de mantener la relación laboral con el demandante en otro puesto de agente temporal en el seno de la OLAF.

60 Ahora bien, aunque es cierto que no incumbe al Tribunal controlar la elección de la política de personal que pretende llevar una institución para cumplir las misiones que se le han confiado, puede válidamente, cuando conoce, como en el caso de autos, de una demanda de anulación de una denegación de renovación de contrato de agente temporal, comprobar si los motivos de la administración no ponen en tela de juicio los criterios y las condiciones de base fijados por el legislador en el Estatuto y que tienen por objeto, en particular, garantizar al personal contractual la posibilidad de beneficiarse, en su caso, al final, de una cierta continuidad en el empleo. Es de este modo que ha de entenderse el artículo 8, párrafo primero, del ROA, que establece que el contrato de

agente temporal en el sentido del artículo 2, letra a), del ROA, solamente puede renovarse una vez por duración determinada y que toda renovación posterior se considerará por tiempo indefinido, lo que precisamente pueden considerarse medidas preventivas destinadas a la lucha contra la precariedad en el empleo (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia, de 8 de marzo de 2012, Huet, C-251/11, apartado 37). Esta interpretación se ve reforzada por el deber de asistencia y protección del que se ha deducido, en particular, que incumbe a la autoridad competente analizar si no existe un puesto en el que el agente temporal podría ser válidamente contratado o al que pudiera ser trasladado en interés del servicio y a la vista de las exigencias prioritarias del caso concreto.

61 De todo cuanto antecede se desprende que, en el marco de su amplia facultad de apreciación respecto de la solicitud de renovación del contrato de agente temporal del demandante, la AFCC ha incumplido su deber de asistencia y protección y ha infringido el artículo 8 del ROA al referirse, de modo abstracto, a las «posibilidades presupuestarias» y a los «méritos y aptitudes del demandante» sin analizar, en el marco de un examen individualizado de la situación particular del demandante y de los servicios que podría prestar a la institución, si el interés del servicio que perseguía no era conciliable con la atribución de nuevas funciones y obligaciones al demandante y, por ende, con la posibilidad de renovar su contrato o de ofrecerle un nuevo contrato de agente temporal. Al proceder de este modo, la AFCC ha restringido, de modo general e impersonal, las posibilidades que brinda el artículo 8, párrafo primero, del ROA de renovar los contratos de agente temporal en el sentido del artículo 2, letra a), del ROA para garantizar al personal contractual de que se trate cierta continuidad en el empleo.

62 Por consiguiente, procede anular, por este motivo, la resolución impugnada. Por otra parte, teniendo en cuenta que la Comisión no ha tomado en consideración todos los elementos pertinentes de la situación controvertida, no es posible pronunciarse sobre si ésta ha incurrido en error manifiesto de apreciación al evaluar dichos elementos.

*Sobre las pretensiones de reincorporación del demandante y de condena a la Comisión a reparar el perjuicio material sufrido*

63 El demandante solicita, como consecuencia de la anulación de la decisión de la AFCC de no renovar su contrato de agente temporal, reincorporarse a las funciones que ocupaba en el seno de la OLAF o, en caso de que no se estime su pretensión de reincorporación, se le abone la diferencia entre la retribución que percibía anteriormente en su calidad de agente temporal de la OLAF y la que percibe actualmente, y ello durante un período de cuatro años o, en el supuesto de que su contrato se hubiese renovado una tercera vez, por un período de tiempo indefinido.

64 Por lo que respecta a la pretensión del demandante de reincorporarse a la OLAF, ha de recordarse que la anulación de un acto por el juez tiene el efecto de eliminar retroactivamente dicho acto del orden jurídico y, cuando el acto anulado ya se hubiese ejecutado, la anulación de sus efectos exige restablecer la situación jurídica en la que la parte demandante se encontraba antes de adoptarse dicho acto (sentencias del Tribunal de la Función Pública de 26 de octubre de 2006, Landgren/ETF, F-1/05, apartado 92, y de 26 de mayo de 2011, Kalmár/Europol, F-83/09, apartado 88, objeto de un recurso de casación pendiente ante el Tribunal General de la Unión Europea, asunto T-455/11 P). Por otra parte, de conformidad con el artículo 266 TFUE, la institución de la que emane el acto anulado estará obligada a «adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de la que es destinataria».

65 Además, ha se destacarse a este respecto que la resolución impugnada ha sido anulada porque la AFCC no procedió, en particular, a la vista del deber de asistencia y protección que pesa sobre ella, a un examen completo y detallado de los hechos teniendo en cuenta el interés del servicio y los méritos y aptitudes del demandante.

66 En este contexto, no puede excluirse, en cualquier caso, que la AFCC considere poder adoptar una nueva resolución de no renovación del contrato de agente temporal del demandante después de hacer un nuevo examen completo y detallado del expediente, teniendo en cuenta los motivos de la presente sentencia.

67 Por consiguiente, el Tribunal no puede condenar a la Comisión al abono del sueldo del demandante a partir de la fecha en que la AFCC decidió indebidamente no renovar el contrato de éste. Por consiguiente, no cabe estimar las pretensiones del demandante en este sentido.

*Sobre la pretensión de que se condene a la Comisión a reparar el perjuicio moral sufrido*

68 El demandante solicita, esencialmente, la reparación del perjuicio moral que se supone ha sufrido tanto por las ilegalidades reprochadas a la AFCC en el marco de sus pretensiones de anulación como por la falta de diligencia o la ignorancia con la que la AFCC trató su expediente. El demandante valora provisionalmente su perjuicio moral en 5.000 euros.

69 No obstante, ha de declararse que el escrito de recurso no contiene la menor prueba de que el perjuicio moral alegado no pueda repararse íntegramente por la anulación de la resolución impugnada en la que tiene su causa.

70 Por consiguiente, procede desestimar la pretensión de reparación del daño moral.

**Costas**

71 A tenor del artículo 87, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, sin perjuicio de las demás disposiciones del capítulo octavo del título segundo de dicho Reglamento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Conforme al apartado 2 del mismo artículo, el Tribunal de la Función Pública, si así lo exige la equidad, podrá limitarse a imponer una condena parcial en costas a la parte que pierda el proceso o incluso no condenarla en costas.

72 De los motivos enunciados en la presente sentencia resulta que prosperaron las principales pretensiones del demandante, a saber, la anulación de la resolución impugnada. Por otro lado, en sus pretensiones solicitó expresamente la condena en costas de la Comisión. Dado que las circunstancias del presente asunto no justifican la aplicación de las disposiciones del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, procede pues condenar a la Comisión a cargar, además de con sus propias costas, con las del demandante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (Sala Tercera)

decide:

**1) Anular la decisión del director general en funciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), de 12 de agosto de 2010, por la que se desestima la solicitud del Sr. Macchia de prorrogar su contrato de agente temporal.**

**2) Desestimar el recurso en todo lo demás.**

**3) Condenar a la Comisión a cargar con sus propias costas y con las del Sr. Macchia.**

Van Raepenbusch Boruta Perillo

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de junio de 2012.

La Secretaria
W. Hakenberg

El Presidente
S. Van Raepenbusch