

La función pública comunitaria como contrapunto a la tendencia laboralizadora en Europa

SUMARIO: I. EL MODELO ESTATUTARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA COMUNITARIA. 1. Naturaleza de las Comunidades y función pública comunitaria. 2. Naturaleza estatutaria del vínculo: A) *Periodo preestatutario*. B) *El Estatuto de funcionarios de las Comunidades Europeas*. 3. Estabilidad en el empleo y carrera: A) *Estabilidad en el empleo*. B) *La carrera*. II. AUSENCIA DE «CONTRACTUALIZACIÓN» COLECTIVA. 1. La representación del personal: A) *Representación estatutaria*. B) *Organizaciones sindicales y profesionales*. 2. El procedimiento de concertación: A) *Concertación con la representación estatutaria del personal*. B) *Concertación con las organizaciones sindicales y profesionales*. III. DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL Y RÉGIMEN DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL COMUNITARIA. 1. El fenómeno en Europa: sometimiento al Derecho privado y quiebra de la unidad de la función pública. 2. La Administración institucional comunitaria: A) *Agencias de la primera generación*. B) *Agencias de la segunda generación*. IV. CONCLUSIÓN.

I. EL MODELO ESTATUTARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA COMUNITARIA

1. NATURALEZA DE LAS COMUNIDADES Y FUNCIÓN PÚBLICA COMUNITARIA

La estructura institucional diseñada por los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas necesitó, desde el primer momento, el concurso de un personal a su servicio que asegurase el funcionamiento de la recién nacida Administración comunitaria. No fue fácil, sin embargo, precisar el modelo de función pública

que se quería configurar pues la novedad integradora de la construcción europea alejaba a las Comunidades tanto de las clásicas organizaciones internacionales como de los modelos estatales.

Si en un primer momento resultaba natural incluir a las Comunidades Europeas en el marco de las organizaciones internacionales, transponiendo igualmente las soluciones de una función pública internacional basada en vínculos contractuales, pronto se observó que de aquella naturaleza integradora y supranacional se derivaban consecuencias que determinaban el tipo de función pública que estaría al servicio de las Instituciones y de los objetivos a que las mismas respondían. Y así, al igual que el Ordenamiento jurídico comunitario es un *tertium aliud* entre el Derecho internacional y el Derecho nacional, la función pública comunitaria participa de esa peculiar naturaleza integradora, situándose entre la función pública internacional y las funciones públicas de los Estados miembros.

SCHWOB¹ ha demostrado que el sistema de función pública cerrada que adoptan las Comunidades Europeas para su personal es una necesidad que se deriva del tipo de organización internacional al que dichas Comunidades responden. En efecto, mientras las organizaciones internacionales de armonización de comportamiento y las organizaciones internacionales de cooperación responden, respectivamente, a los modelos abierto y mixto de función pública², las organizaciones internacionales de integración —como es el caso de las Comunidades Europeas— satisfacen plenamente sus necesidades con un modelo cerrado de función pública. Lo que en definitiva parece tomar cuerpo es que «la concepción de la función pública comunitaria que prevaleció originariamente vino impuesta por la naturaleza propia de las Comunidades. A una organización que descansaba sobre la filosofía de la integración, y no de la simple cooperación interestatal, era preciso asegurar una Administración de calidad y dedicada exclusivamente al servicio de las Instituciones comuni-

¹ SCHWOB, J., *Les organes intégrés de caractère bureaucratique dans les organisations internationales*, Bruylant, Bruselas, 1987, págs. 330 y ss.

² Los sistemas abiertos privilegian el vínculo contractual mejor adaptado a la técnica de la *job description* y al intercambio constante que debe existir entre la Administración y el medio exterior; asimismo, limitan la autoridad de la organización sobre su personal a través de los derechos adquiridos. Por su parte, los sistemas mixtos presentan un vínculo contractual (salario, grado) con elementos reglamentarios (organización estructural en cuerpos y grados; órganos de representación; escala de salarios; procedimiento disciplinario...), a la vez que introducen un principio de estabilidad en el empleo. Sobre ello, SCHWOB, J., *Les organes...*, *op. cit.*, pág. 284 y ss.; PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 9.ª ed., Marcial Pons, Madrid 1995, pág. 371 y ss.

tarias»³. Y es que el modelo de función pública hasta tal punto es una consecuencia de la naturaleza integradora de las Comunidades que, para los funcionarios comunitarios, la defensa de la integración europea coincide con sus intereses de carrera.

Pero ¿qué significa un modelo de función pública cerrada? La expresión es de GAZIER, para quien la función pública cerrada «significa que la Administración pública es considerada como una cosa aparte en el interior de la nación, que requiere especificaciones particulares y un personal que consagre a dicha Administración toda su actividad profesional»⁴. Más expresivas son las palabras del Abogado General Lagrange en sus Conclusiones al asunto *Lasalle v. Parlamento Europeo* (15/63), cuando afirma que «(Esta concepción) descansa sobre la idea de que el servicio público obedece a reglas propias derivadas de la naturaleza particular de las tareas y responsabilidades que incumben a un “patrón” que no es como los otros, es decir, el Estado: continuidad del servicio público, predominio del interés general, etc. De ahí que sea necesario crear un cuerpo de “funcionarios” destinados en principio a permanecer vinculados al servicio público, a los que se denomina “servidores del Estado” y que no sólo deben poseer las aptitudes profesionales que comporta su función sino también las cualidades generales inherentes a la naturaleza de su misión: dedicación a la cosa pública, sentido del interés general, etc.; de ahí la necesidad, en interés mismo del Estado, de dotarles, como contrapartida a sus obligaciones especiales, de un “estatuto” que, además de protegerles de la arbitrariedad, les permita hacer una “carrera” en la que una combinación lo más armoniosa posible de elección y antigüedad recompense a los mejores sin perjudicar al resto más allá de ciertos límites»⁵.

Estatuto y carrera son, pues, los elementos esenciales de un modelo de función pública al que responde desde sus orígenes la función pública de las Comunidades Europeas, y ello, fundamentalmente, por dos razones⁶: primero, por la naturaleza estatutaria del vínculo y, segundo, por la generalización de la permanencia en el empleo y del principio de carrera.

³ DUBOIS, L., «L'évolution de la fonction publique communautaire, concorde-t-elle avec celle des Communautés Européennes?», en *Études de Droit des Communautés Européennes. Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen*, Pedone, Paris, 1984, pág. 137.

⁴ GAZIER, F., *La fonction publique dans le monde*, Cujas, Paris, 1972, pág. 97.

⁵ Conclusiones del Abogado General Lagrange en la Sentencia *Lasalle v. Parlamento Europeo*, 4 marzo 1964 (15/63), *Rec. 1964*, págs. 85 y 86.

⁶ Cfr. SCHWOB, J., *op. cit.*, pág. 332.

2. NATURALEZA ESTATUTARIA DEL VÍNCULO

La adopción de un régimen estatutario por parte de las Comunidades Europeas para su personal es —como hemos visto— una manifestación elocuente del tipo de organización internacional que constituyen aquéllas, y muy especialmente de la posibilidad de elaborar un Derecho propio y a la vez directamente aplicable a los nacionales de los Estados miembros y, con mayor razón, a estos Estados ⁷.

A) *Período preestatutario*

Antes de la elaboración de los diferentes Estatutos, el personal necesario en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero fue reclutado sobre bases contractuales, aunque pese a ello la jurisprudencia confirió a tales contratos un *carácter preestatutario* en la medida en que los entendió como «contrataciones (*engagement*) en calidad de funcionarios con vocación, bajo ciertas condiciones, a la estabilidad en el empleo, esto es, a la titularización» ⁸.

En el ámbito CEE y Euratom tuvieron lugar los llamados «contratos de Bruselas», contratos de duración limitada, si bien el artículo 102 del Estatuto de funcionarios de la CEE y del Euratom de 1962 ofreció la posibilidad de que el agente que ocupase un empleo permanente en una de las Instituciones de las Comunidades pudiera ser titularizado en el grado y en el escalón que había obtenido antes de la entrada en vigor del Estatuto.

En definitiva, y como puede observarse, la dinámica de la práctica administrativa de las Instituciones y de la integración jurisprudencial del Derecho Administrativo comunitario abocaban irremediabilmente a la adopción de un Estatuto para el personal al servicio de las Comunidades Europeas.

B) *El Estatuto de funcionarios de las Comunidades Europeas*

Ciertamente, ni experiencias internacionales parecidas ni los términos del Convenio sobre disposiciones transitorias hacían

⁷ Cfr. BASTID, S., «La nature réglementaire ou contractuelle du lien des fonctionnaires et des institutions des Communautés Européennes» en *Riv. dir. eur.*, IV(2), 1964, pág. 144.

⁸ *Kergall v. Asamblea Común*, 19 julio 1955 (1/55), *Rec. II*, pág. 22; *Borgaux v. Asamblea Común*, 17 diciembre 1956 (1/56), *Rec. II*, pág. 421; *Mirossevich v. Alta Autoridad*, 12 diciembre 1956 (10/55), *Rec. II*, pág. 365.

referencia alguna a una solución estatutaria. Los autores del Estatuto encaminaron en un primer momento sus pasos hacia este régimen por una cierta *analogía* «por el deseo de crear una situación más cercana a la de las Administraciones nacionales que a la de las organizaciones internacionales»⁹ sobre la base de que «un cuerpo de funcionarios supranacionales era, en realidad, casi un cuerpo de funcionarios nacionales para quienes su nacionalidad sería la supranacionalidad»¹⁰.

El Estatuto del personal de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero tiene fecha de 28 de enero de 1956. Al no estar prevista en el Tratado, no fue objeto de publicación alguna, limitándose a la notificación del mismo a cada funcionario y agente; entró en vigor el 1 de julio de 1956. Tomando como base este Estatuto, se elaboró cinco años después el Estatuto del personal de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, aprobado por el Reglamento núm. 31 (CEE) y 11 (CEEA), de 18 de diciembre de 1961¹¹, y que entró en vigor el 1 de enero de 1962. Finalmente, la unidad estatutaria se alcanzó con el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) núm. 259 del Consejo, de 29 de febrero de 1968¹², por el que se estableció un Estatuto único para los funcionarios de las Comunidades Europeas y, al mismo tiempo, el régimen aplicable a los otros agentes de estas Comunidades.

La entrada en vigor de los Estatutos confirma la intención de someter al personal al servicio de las Comunidades a un vínculo estatutario. Así, el artículo 1 del Estatuto define a los funcionarios de las Comunidades como «las personas que hayan sido nombradas, en las condiciones previstas en 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 a los nombramientos de dicha Institución». Por tanto, «es el acto unilateral, el nombramiento, el que confiere la calidad de funcionario consagrando a la vez su entrada en el servicio con vistas a ocupar un empleo en él así como su sumisión al Estatuto»¹³.

⁹ Commission des Communautés Européennes, Archives Bruxelles, 12, núm. 73, pág. 49, citado por CONRAD, Y., «La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et la situation de ses agents. Du régime contractuel au régime statutaire (1952-1958)», en *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, núm. 4, Nomos, Baden-Baden, 1992, pág. 64.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ DO núm. L 1385, de 14 de junio de 1962, pág. 62.

¹² DO núm. L 56, de 4 de marzo de 1968, pág. 1.

¹³ Conclusiones del Abogado General Lagrange en la Sentencia *Lassalle v. Parlamento Europeo*, 4 marzo 1964 (15/63), *Rec. 1964*, pág. 87.

Sólo excepcionalmente subsisten vínculos contractuales, vínculos contractuales de Derecho público que se agrupan en el denominado *Régimen aplicable a los otros agentes*, y que engloba a los agentes temporales¹⁴, a los agentes auxiliares¹⁵, y a los agentes locales¹⁶ y a los consejeros especiales¹⁷.

Este vínculo inequívocamente estatutario expresa la autoridad de la Administración comunitaria sobre su personal y que se deriva —como hemos visto— del nombramiento del funcionario mediante un acto unilateral de la Institución. Además, «dada esa situación legal y reglamentaria, la organización dispone del poder de modificación unilateral de las condiciones del servicio sin que el funcionario pueda invocar cualesquiera derechos adquiridos»¹⁸. Así, el Abogado General Mayras afirmaba que, desde el sometimiento del funcionario al Estatuto mediante el nombramiento, «la Administración está autorizada para llevar a cabo en todo momento sobre las disposiciones estatutarias cualquier modificación que considere acorde con el interés del servicio, siempre que decida únicamente para el futuro y sin dar a sus reglamentos un alcance retroactivo; por otra parte, los funcionarios no pueden prevalerse de derechos adquiridos salvo en el caso en que el hecho generador del derecho se constituyese al amparo de un Estatuto determinado, anterior a la modificación decidida»¹⁹. Sin

¹⁴ Conforme al artículo 2 del RAA, son agentes temporales: a) los agentes contratados para ocupar un puesto de trabajo temporal; b) los agentes contratados para ocupar temporalmente un puesto de trabajo permanente; c) y los agentes contratados para ejercer funciones al servicio de una persona que desempeñe un mandato previsto en los Tratados constitutivos de las Comunidades y que no haya sido elegida de entre los funcionarios de la Comunidad.

¹⁵ Conforme al artículo 3 del RAA, tendrán la consideración de agentes auxiliares: a) los agentes contratados para ejercer funciones, con dedicación parcial o plena, en una Institución, sin estar destinados a un puesto de trabajo previsto en la relación presupuestaria; b) para reemplazar interinamente bien a un funcionario o a un agente temporal de las categorías B, C, D o del servicio lingüístico, bien a un funcionario o agente temporal de categoría A (salvo A1 y A2) que ocupara un puesto muy especializado.

¹⁶ El artículo 4 del RAA considera agentes locales a los agentes contratados conforme a los usos locales, para la realización de tareas manuales o de servicio en un puesto de trabajo no previsto en la relación presupuestaria.

¹⁷ Son consejeros especiales los agentes que —en virtud de su excepcional cualificación y no obstante su dedicación a otras actividades profesionales— son contratados para prestar colaboración a alguna de las Comunidades. Su número es reducido y prestan servicio tan sólo unos días a lo largo de todo un año (art. 5 RAA).

¹⁸ SCHWOB, J., *op. cit.*, pág. 335.

¹⁹ Conclusiones del Abogado General Mayras en la Sentencia *Reinartz et Becker v. Comisión*, 11 julio 1974 (177/73 y 5174), *Rec.* 1974, pág. 819. Así, la estructura configuradora del derecho a pensión se rige por lo establecido en el momento en el que el funcionario cesa en el servicio activo, sin que la Administración pueda posteriormente modificar los elementos que la integran: *Grogan v. Comisión*, 11 marzo 1982 (127/80), *Rec.* 1982, pág. 869; *De Pascale v. Comisión*, 11 marzo 1982 (164/80), *Rec.* 1982, pág. 909; *Curtis v. Parlamento Europeo*, 11 marzo 1982 (167/80), *Rec.* 1982, pág. 931; cfr. DUBOIS, L., «Fonctionnaires et agents des Communautés européennes», en *RTDE*, 1983(1), pág. 109.

embargo, el Tribunal de Justicia ha admitido que una modificación realizada, incluso, con efectos retroactivos es legal en la medida en que prevea que las ventajas adquiridas entre la fecha a la que retrotrae sus efectos y la de su entrada en vigor no darán lugar a restituciones ²⁰.

3. ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y CARRERA

Como bien señala SCHWOB, el principio de estabilidad en el empleo y el principio de carrera «derivan directamente de la idea de autonomía de las Instituciones y de la integración» ²¹. Y ello porque la consagración del funcionario comunitario al interés de las Comunidades siempre adolecerá de problemas derivados de su nacionalidad, de ahí que lo que social, cultural y políticamente sea difícil de lograr, deba compensarse con una vinculación jurídica a las Comunidades lo más fuerte que sea posible.

A) *Estabilidad en el empleo*

La estabilidad en el empleo constituye la garantía más importante de la independencia de los funcionarios y de los agentes de las Comunidades y de la autonomía de las Instituciones, no sólo frente a los Estados miembros sino también frente a las presiones de los intereses organizados ²². Como muy significativamente dice MAZEY, «la burocratización de la Alta Autoridad y el establecimiento de relaciones imparciales y estables entre los funcionarios y los intereses organizados era esencial para el funcionamiento efectivo de la CECA» ²³. Y ello porque «los

²⁰ *Advernier e.a. v. Comisión*, 19 enero 1984 (211/80), *Rec.* 1984, pág. 131.

²¹ SCHWOB, J., *op. cit.*, pág. 338.

²² Richard HAY —por entonces Director General de «Personal y administración» de la Comisión— lo expresaba de forma diáfana en 1989: «El Estatuto se basa en la idea de que la Comunidad necesita su propia función pública formada por funcionarios que desarrollen su carrera profesional a su servicio. Las normas pretenden garantizar la calidad y la independencia de los funcionarios de la Comunidad, tanto en el momento de su contratación como a lo largo de toda su carrera. Es ésta una opción muy importante, ya que la Comunidad podría haberse servido de personal temporal enviado por las Administraciones nacionales por cortos periodos de tiempo. Pero se eligió adoptar el mismo tipo de estructura de los servicios públicos de los Estados miembros, y por las mismas razones: la necesidad de garantizar la independencia frente a las presiones a que se ve sometida toda administración pública»: *La Comisión Europea y la Administración de la Comunidad*, OPOCE, Luxemburgo, 1989, pág. 11; FIGUEIREDO LOPES, A., «CEE. La spécificité de la fonction publique communautaire. L'exemple de la Commission» en *RFAP*, núm. 55, 1990, pág. 497.

²³ MAZEY, S., «Conception and Evolution of the High Authority's Administrative Services (1952-1956): from Supranational Principles to Multinational Practices», en *JEV*, núm. 4, 1992, pág. 31.

funcionarios administrativos implicados en la formulación —y cada vez más en la ejecución y en la gestión— de las políticas de la Comunidad estaban sometidos igualmente a numerosas presiones corporativas y nacionales»²⁴, y es que los grupos de presión de todo tipo (políticos, financieros, económicos, etc.) encuentran un campo lógico de actuación en la Administración comunitaria, dadas las competencias atribuidas a las Comunidades.

En resumen, los funcionarios comunitarios son nombrados de manera permanente en un puesto de trabajo igualmente permanente. Esta opción es incompatible con cualquier intento de configurar la función pública comunitaria sobre la base de funcionarios nacionales en comisión de servicios ante las Comunidades Europeas. Ésta era precisamente la propuesta de Francia, que «era hostil a la creación de un cuerpo independiente de funcionarios dedicados al servicio de las Comunidades. Preconizaba, por el contrario, la puesta a disposición de las Comunidades, por un tiempo limitado, de agentes procedentes de las Administraciones nacionales... La tesis francesa no prevaleció. Le fue reprochada, entre otras razones, no tener en cuenta suficientemente las características de las Instituciones comunitarias, la permanencia de sus actividades y la independencia en el cumplimiento de su misión»²⁵.

La estabilidad sólo se ve exceptuada en dos casos:

a) Puestos de trabajo de *libre designación* —como excepción al procedimiento general del concurso—, limitados a los puestos de trabajo de grado A1 o A2, es decir, a los de más alto nivel reservados, por tanto, a funcionarios y cargos de estricta confianza personal. Como contrapartida, los titulares de tales puestos podrán ser cesados por interés del servicio mediante decisión de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, sin que dicho cese tenga un carácter disciplinario (art. 50 Estatuto).

b) *Agentes temporales y agentes auxiliares*, que pueden ser contratados con una duración determinada o indeterminada.

B) *La carrera*

Pero los funcionarios comunitarios no sólo se benefician de la estabilidad en el empleo, sino que también tienen la posibilidad

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ DUBOIS, L., «L'influence française sur la fonction publique communautaire», en *La France et les Communautés Européennes* (Dir. Joël Rideau), LGDJ, Paris, 1975, pág. 499.

de «hacer carrera» en la Administración comunitaria. Y es que el ingreso en la función pública comunitaria implica no sólo la selección para ocupar un puesto de trabajo determinado, sino también la promesa de poder ocupar una serie de puestos de trabajo que están organizados y jerarquizados. Estas posibilidades de ascenso las facilita el Estatuto a través del denominado principio de preferencia comunitaria y de la organización de las carreras.

a) En primer lugar, el *principio de preferencia comunitaria* (art. 29.1 Estatuto), según el cual, a fin de proveer las vacantes que existan en una Institución, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos considerará, en primer lugar, las posibilidades de promoción y de traslado dentro de la propia Institución, la posibilidad de convocatoria de concursos internos en el seno de la Institución y, finalmente, las solicitudes de transferencia de funcionarios de otras Instituciones de las tres Comunidades Europeas. Sólo después podrá iniciarse el procedimiento para llevar a cabo un reclutamiento externo.

b) En segundo lugar, la organización de las carreras se articula mediante un doble mecanismo. Primero, el *avance de escalón* a efectos de remuneración, del que se beneficia el funcionario con antigüedad de dos años en un escalón de su grado, accediendo automáticamente al escalón siguiente de tal grado (art. 44).

Segundo, la promoción (art. 45 Estatuto), que puede tener, a su vez, un doble contenido:

1) la promoción consistente en el nombramiento del funcionario para el grado inmediatamente superior de la categoría o servicio a que pertenece; decidida por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, estas promociones se efectuarán únicamente mediante libre designación entre funcionarios con una antigüedad mínima en su grado y previo examen comparativo de los méritos de los candidatos y de los informes que les conciernan (esta antigüedad mínima será de seis meses a partir de su nombramiento definitivo para los funcionarios que sean nombrados para el grado inicial de su categoría o servicio, y de dos años para los demás); aquí el Estatuto configura una concepción doble de carrera: la *petite carrière*, vinculada al reagrupamiento de dos grados en el interior de un servicio o categoría (A6/A7: Administrador; A4/A5: Administrador principal; B2/B3: Asistente, asistente técnico, asistente de secretaría; B4/B5: asistente adjunto, asistente técnico adjunto, asistente de secretaría adjunto...), que permite cambiar de grado conservando el puesto de trabajo; y la *grande carrière* que implica, por el contrario, la movilidad y el cambio de puesto de trabajo;

2) y, finalmente, la promoción consistente en el paso de un funcionario de una categoría a otro servicio o a otra categoría superior, la cual sólo podrá hacerse mediante concurso.

II. AUSENCIA DE «CONTRACTUALIZACIÓN» COLECTIVA

Coherente con la lógica interna de los sistemas estatutarios en los que las condiciones de empleo de los funcionarios venían unilateralmente impuestas por el legislador, el Estatuto de los funcionarios comunitarios no reconocía el derecho de sindicación (ni mucho menos sus corolarios: huelga y negociación colectiva). Este silencio de los Estatutos en 1962 no podía menos que ser intencionado, sobre todo si se tiene en cuenta que por entonces existían ya sindicatos y organizaciones similares en la mayoría de los Estados miembros²⁶. Se eliminaba así, *a radice*, cualquier atisbo de contractualización²⁷ colectiva de la relación de empleo.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que originariamente el funcionario comunitario era un trabajador privilegiado²⁸ que no necesitaba adoptar una actitud reivindicativa, de ahí que bastase prever un procedimiento de participación y consulta con los funcionarios comunitarios sobre la elaboración de los textos que les afectaban, así como sobre la gestión cotidiana del personal: a este objetivo correspondía el *derecho de asociación*, que se encauzaba a través de una representación estatutaria de los funcionarios comunitarios (Comité de Personal). Sólo posterior-

²⁶ Para la evolución y el desarrollo de las asociaciones y sindicatos de funcionarios en los países occidentales, *vid.* PARADA VÁZQUEZ, R., *Sindicatos y asociaciones de funcionarios públicos*, Tecnos, Madrid, 1968, págs. 32-56.

²⁷ La «contractualización» de la función pública es el resultado de los acuerdos de las negociaciones entre la Administración y las organizaciones sindicales sobre los problemas relativos a la carrera, a las remuneraciones, etc., de los funcionarios: LAUBADÈRE, A.; VENEZIA, J.-C.; GAUDEMET, Y., *Traité de Droit Administratif*, Tome 2, 10.ª ed., LGDJ, París, 1995, pág. 34. Precisamente el amplio proceso laboralizador del empleo público en Italia, que culmina en 1993, se realiza mediante «la aplicación de una de las instituciones más típicas del Derecho laboral, la negociación colectiva» (PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II, Organización y empleo público*, 9.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 397), lo que supone la deslegalización de la función pública: ROMEO, C., «Privatizzazione ovvero contrattualizzazione del pubblico impiego», en *RIDL*, 1991, 1, pág. 302; D'ANTONA, M., «Le fonti privatistiche. L'autonomia contrattuale delle pubbliche amministrazioni in materia di rapporti di lavoro», en *Foro it.*, 1995, pág. 29; ORSI BATTAGLINI, A., «Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici», en *GDLRI*, núms. 59-60, 1993 (3-4), pág. 461.

²⁸ *Cfr.* VANDERSANDEN, G., «La liberté syndicale des fonctionnaires des organisations internationales», en *La liberté syndicale des salariés*, vol. 2, Max-Planck Institut, Springer-Verlag, Berlin/Heidelberg/New York, 1980, pág. 1185. Este autor da al término «derecho de asociación» un significado más preciso y menos amplio que el artículo 24 bis del Estatuto de funcionarios, sin incluir en él el «derecho de sindicación», tal y como hace el citado artículo.

mente, cuando el funcionario comunitario toma conciencia del aislamiento al que le confina su Estatuto, mientras que al mismo tiempo los funcionarios nacionales obtenían paulatinamente mejoras sociales a través de procedimientos e instrumentos de acción a los que él no tenía acceso, sólo entonces «se mostró necesario sobrepasar el marco de la consulta organizada por el derecho de asociación para desembocar en una forma de acción más dinámica, contestataria y reivindicativa, mejor adaptada a la solución de determinados problemas, es decir, el *derecho de sindicación*»²⁹, reconocido en 1972 por el artículo 24 bis del Estatuto.

Así pues, la representación del personal al servicio de las Comunidades Europeas presenta una doble estructura. En primer lugar, una representación estatutaria a través de diferentes Comités con funciones taxativamente delimitadas; y, en segundo lugar, una representación no estatutaria mediante organizaciones sindicales y profesionales.

1. LA REPRESENTACIÓN DEL PERSONAL

A) *Representación estatutaria*

Aparte de otros Comités³⁰, la defensa de los intereses de los funcionarios comunitarios se articula a través del *Comité de Personal*, el cual asegura asimismo el contacto entre la Institución y el personal. Por un lado, pondrá en conocimiento de los órganos competentes de la Institución las dificultades de alcance general referentes a la interpretación y aplicación del Estatuto y, por otro, someterá a tales órganos sugerencias relativas a la organización y funcionamiento de los servicios y propuestas que tengan por finalidad la mejora de las condiciones de trabajo del personal o de sus condiciones de vida en general.

B) *Organizaciones sindicales y profesionales*

A partir del 1 de julio de 1972 se añade el artículo 24 bis al Estatuto de funcionarios, artículo que dispone lo siguiente: «Los funcionarios gozarán del derecho de asociación; podrán, en

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ En cada institución, existe un *Comité de Informes* que emitirá dictámenes sobre la valoración de los períodos de prueba, sobre las medidas de separación por incompetencia profesional y sobre la elaboración de la lista de funcionarios afectados por una medida de reducción del número de puestos de trabajo. Igualmente habrá un *Consejo de disciplina* y una o varias *Comisiones paritarias* con funciones consultivas al servicio del Comité del Estatuto y de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos.

particular, ser miembros de organizaciones sindicales o profesionales de funcionarios europeos»³¹. Este artículo fue la consecuencia directa de las huelgas que sacudieron la Administración comunitaria en 1964 y, muy especialmente, en 1970. A raíz de estas últimas, la Comisión adoptó una decisión el 24 de julio de 1970 sobre el reconocimiento oficial de las organizaciones sindicales y profesionales.

2. EL PROCEDIMIENTO DE CONCERTACIÓN

«La concertación —dice VANDERSANDEN al hablar de los funcionarios internacionales— es a la función pública lo que la negociación colectiva al sector privado»³². No obstante, el mismo autor señala que «debe hacerse una distinción desde el punto de vista jurídico, pues estando el funcionario, frente a la Administración, en una situación estatutaria o reglamentaria ésta sólo puede ser modificada por una decisión unilateral del poder público, incluso aunque, en realidad, la concertación se manifieste igualmente en la práctica como una técnica contractual en su forma que exija la capacidad de contratar de la autoridad que encarna el poder público y la representatividad efectiva de las organizaciones sindicales»³³.

A) *Concertación con la representación estatutaria del personal*

La concertación no ha sido privativa de las organizaciones sindicales y profesionales. Más aún, puede observarse una tendencia por parte del Consejo y de la Comisión a encauzar la concertación o negociación colectiva —si se puede hablar así en la función pública comunitaria— a través de los cauces estatutarios de representación del personal, con la intención de neutralizar la influencia de los sindicatos en la Administración comunitaria. De esta forma puede decirse que «se constata una evolución: se ha pasado de un procedimiento de diálogo a un procedimiento de concertación»³⁴.

³¹ En términos similares se expresa el régimen aplicable a los otros agentes: artículo 11.1 para los agentes temporales; artículo 54.1 para los agentes auxiliares; artículo 87.1 para los agentes locales.

³² VANDERSANDEN, G., *La liberté syndicale...*, *op. cit.*, pág. 1201.

³³ *Ibidem.*

³⁴ BOURTEMBOURG, C., «La Commission des Communautés Européennes. Son personnel», en *The European Administration. L'Administration Européenne* (Dir. S. Cassese), IISA-IEAP, 1987, pág. 517.

El procedimiento de concertación fue instaurado por una decisión del Consejo de 23 de junio de 1981 en el marco de una Comisión denominada *Comisión de concertación*, compuesta por representantes de los Estados miembros, por representantes del personal de las autoridades administrativas de todas las Instituciones y de todos los órganos asimilados de las Comunidades, así como de un representante de la Comisión, puesto que es ésta la responsable de la proposición a discutir.

Este procedimiento fue establecido con el objeto de permitir al Consejo adoptar decisiones relativas a la modificación del Estatuto de funcionarios o relativas a la aplicación de las disposiciones de dicho Estatuto o del régimen concerniente a las remuneraciones o a las pensiones, y ello con la mayor información posible y conociendo las opiniones de las partes interesadas.

El procedimiento se desarrolla, en primer lugar, en la Comisión de concertación. Después de haber estudiado la cuestión planteada, en un plazo de 4 semanas (si se trata de problemas sobre disposiciones del Estatuto, o de remuneraciones o pensiones), la Comisión de concertación elabora un informe sobre los resultados del examen de la proposición planteada en su seno, informe que transmite al Comité de representantes permanentes con vistas a su presentación al Consejo. Si las distintas partes no están de acuerdo, el informe expone las posiciones en presencia.

A continuación tiene lugar el examen de la proposición de la Comisión por el Consejo. Éste sólo adoptará una decisión definitiva tras haber informado a los representantes del personal sobre el sentido previsible de su decisión y tras haberles permitido expresar su punto de vista. En caso de desacuerdo grave, los representantes del personal pueden solicitar una reunión con el Presidente del Consejo; y si el desacuerdo subsiste, se entabla un *procedimiento de conciliación* en el que se designa un «conciliador» o mediador especialista en la cuestión debatida, el cual remitirá un informe al Consejo, que decidirá después de haber informado nuevamente a los representantes del personal del sentido de su decisión. Éstos pueden aún solicitar una última entrevista con el Presidente del Consejo.

B) *Concertación con las organizaciones sindicales y profesionales*

Como hemos visto, el art. 24 bis que se inserta en el Estatuto de funcionarios se limitaba a reconocer a los funcionarios y agentes comunitarios el «derecho de asociación» a través de organizaciones sindicales o profesionales. Sin embargo, el Tribu-

nal de Justicia se apresuró a señalar, en las primeras sentencias en que tuvo ocasión de interpretar el nuevo artículo, que «la libertad sindical reconocida por el artículo 24 bis del Estatuto de funcionarios implica no sólo el derecho —para los funcionarios y agentes— de constituir libremente asociaciones, sino también el derecho —para tales asociaciones— de valerse de toda actividad lícita en la defensa de los intereses profesionales de sus miembros³⁵. El Abogado General Trabucchi fue más preciso en sus Conclusiones al asunto 18/74: «Si el artículo 24 bis debe tener un alcance concreto no debe limitarse al reconocimiento explícito de la licitud del fenómeno de la organización sindical de los funcionarios europeos, sino que debe implicar igualmente la atribución de una significación a la acción de los sindicatos»³⁶.

Tales medios de acción se han identificado; en primer lugar, con la capacidad y legitimación para recurrir ante el Tribunal de Justicia; en segundo lugar, con el recurso legítimo al derecho de huelga³⁷; y, en tercer lugar, con el derecho a la participación en procedimientos de concertación.

En lo referente a este último aspecto, el 20 de septiembre de 1974 se celebró un *Acuerdo relativo a las relaciones entre la Comisión de las Comunidades Europeas y las organizaciones sindicales y profesionales*³⁸, cuyo Anexo se dedica a las disposiciones relativas a los días de cesación del trabajo, esto es, la huelga. En el Acuerdo se regula un procedimiento de concertación que comporta un nivel técnico (con el Director General de «Personal y Administración») y un nivel político (con la Comisión). La apertura del procedimiento corresponde tanto a la Comisión como a las organizaciones sindicales y profesionales, reagrupadas en el marco del Comité de Enlace cuando se trata de una cuestión de interés general para el personal. Si se trata de un problema específico, la concertación puede ligarse asimismo a la solicitud de una intersindical que reagrupe a las organizaciones de un mismo lugar de destino, o incluso de una organización sindical o profesional.

³⁵ *Syndicat général du personnel des organismes européens v. Comisión*, 8 octubre 1974 (18/74), *Rec.* 1974, pág. 933; *Union syndicale-Service public européen-Bruxelles, D. Massa et R. Kortner v. Consejo*, 8 octubre 1974 (175/73), *Rec.* 1974, pág. 917.

³⁶ Conclusiones del Abogado General Trabucchi en la sentencia *Syndicat général du personnel des organismes européens v. Comisión*, 8 octubre 1974 (18/74), *Rec.* 1974, pág. 951.

³⁷ Sobre el derecho de huelga en la función pública comunitaria, ver VANDERSANDEN, G., «Le droit de grève des fonctionnaires communautaires», en *RMC*, 1971, págs. 466-475.

³⁸ Las organizaciones sindicales y profesionales firmantes del Acuerdo son las siguientes: Federación de la Función Pública Europea (F.F.P.E.); Sindicato de Funcionarios Internacionales y Europeos (S.F.I.E.); Unión Sindical-Servicio Público Europeo; Unión Sindical Euratom Ispra (U.S.E.I.); Unión Sindical Euratom Karlsruhe (U.S.E.K.); Unión Sindical Euratom Petten (U.S.E.P.). Todas ellas actúan en el marco de un Comité de Enlace o Unión de las organizaciones sindicales y profesionales (C.L.O.S.P.).

La concertación versa sobre el conjunto de problemas comprendidos en un inventario no exhaustivo (que se establece de forma periódica y de común acuerdo) de temas que deban ser objeto de la concertación. Este inventario permite establecer y/o revisar un programa de concertación cuyas prioridades serán fijadas teniendo en cuenta la urgencia o la actualidad de los diferentes temas; dicho programa será objeto periódicamente de una valoración de los resultados obtenidos.

Ciertamente la influencia de este procedimiento en las condiciones de empleo de los funcionarios es escasa, pues si bien abarca «cualquier cuestión de interés general relativa al personal» (n. 7 *in fine*), la concertación concluye simplemente con un «proyecto de acuerdo» (n. 12) de mera eficacia obligacional³⁹ que compromete a la Comisión, en todo caso, a la adopción de iniciativas o a la realización de alguna actividad con efectos jurídicos directos, en este caso el inicio del procedimiento legislativo mediante la presentación de una propuesta al Consejo, así como la iniciativa en materia presupuestaria (art. 203 TCE), salvo sus competencias específicas en la aplicación del Estatuto a través de la adopción de los correspondientes reglamentos de ejecución. Sin embargo, y pese a esa eficacia obligacional, la concertación en la función pública comunitaria carece de toda eficacia normativa.

Recientemente el Tribunal de Primera Instancia ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la naturaleza jurídica del Acuerdo de 1974, señalando que «el Acuerdo, así como su Anexo, sólo van destinados a regular las relaciones colectivas de trabajo entre la Comisión, por una parte, y las organizaciones sindicales y profesionales, por otra, y que no crean, respecto a cada funcionario considerado individualmente, ninguna obligación ni ningún derecho. En realidad —continúa el Tribunal—, no se sitúan en la esfera de las relaciones individuales de trabajo entre el empleador y el funcionario, sino en el ámbito más amplio de las relaciones entre una Institución y las organizaciones sindicales y profesionales»⁴⁰.

Se pone así de manifiesto la dificultad de admitir la negociación colectiva de los funcionarios públicos —en nuestro caso, funcionarios comunitarios— cuando aquella versa sobre materias que continúan reguladas soberana y unilateralmente por el Consejo. De ahí que se haya propugnado el permitir a las organiza-

³⁹ Cfr. SÁNCHEZ MORÓN M., *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 236.

⁴⁰ *Browet et al. v. Comisión*, 15 julio 1994 (T-576/93, T-577/93, T-578/93, T-579/93, T-580/93, T-581/93 y T-582/93), *Rec. FP.* 1994. pág. II-619.

ciones sindicales y profesionales que hayan concluido acuerdos de concertación con la Comisión, gozar del derecho de defender y negociar tal acuerdo con el Consejo en la medida en que a este órgano le corresponde la decisión final. Sin embargo, este «procedimiento mejorado de diálogo»⁴¹ no ha sido aceptado por el Consejo.

En definitiva, las peculiaridades del ejercicio de la libertad sindical se reducen a un asociacionismo reivindicativo pero en modo alguno operador de una deslegalización vía contractualización colectiva, dejando prístino en este aspecto el modelo estatutario de determinación unilateral de la relación de empleo y de sus condiciones.

III. DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL Y RÉGIMEN DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL COMUNITARIA

1. EL FENÓMENO EN EUROPA: SOMETIMIENTO AL DERECHO PRIVADO Y QUIEBRA DE LA UNIDAD DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Como es sabido, a lo largo de este siglo las Administraciones nacionales de los Estados miembros han sufrido un proceso de descentralización funcional o institucional cuyo objeto es responder a «ciertas necesidades de gestión, especialmente cuando se trata de servicios públicos de contenido especializado»⁴². Se crean así entes institucionales con personalidad jurídica a los que se encomiendan funciones especializadas de servicio público o intervención administrativa.

Sin embargo, como estos entes se rigen fundamentalmente por sus normas de creación, éstas han operado, en numerosas ocasiones, excepciones al régimen general de Derecho Administrativo. A través de la personificación de entes instrumentales se ha producido una huida del Derecho Administrativo, concretada en «la inaplicación de la legislación sobre contratos administrativos, en especial de los procedimientos de selección de contratistas, así como del régimen de función pública para su personal»⁴³. En efecto, en lo que respecta al personal al servicio de estos entes, su régimen jurídico se rige

⁴¹ Cfr. VANDERSANDEN, G. *La liberté syndicale...*, op. cit., pág. 1204.

⁴² GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, 7.ª ed., Civitas, Madrid, 1995, pág. 387.

⁴³ PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I. Parte general*, 7.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 30.

bien por normativas específicas, bien por el Derecho laboral. De esta forma se produce una quiebra en la unidad de régimen de la función pública.

2. ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL COMUNITARIA

La Administración comunitaria ha recurrido igualmente a esta técnica organizativa y ha procedido a la creación de una Administración instrumental⁴⁴ encargada de «efectuar un trabajo técnico, científico o de gestión muy concreto»⁴⁵. De esta forma se ha ido configurando toda una constelación de organismos comunitarios descentralizados, dotados todos ellos de personalidad jurídica, autonomía de gestión y presupuesto propio. Su creación responde a criterios de utilidad, límite de competencias y modalidades de funcionamiento. Así pues, la Administración comunitaria la forman no sólo la Administración de las Instituciones (y órganos asimilados), sino también la Administración institucional de estos nuevos entes institucionales.

Pues bien, esta proliferación de organismos comunitarios no ha supuesto ninguna quiebra en la unidad de régimen jurídico de la función pública comunitaria. El personal al servicio de estas «agencias» se encuentra sometido —salvo una excepción, como veremos a continuación— a los reglamentos y reglamentaciones aplicables a los funcionarios y otros agentes de las Comunidades.

A) *Agencias de la «primera generación»*

El proceso de descentralización funcional comienza en 1975 con la creación del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional⁴⁶ y de la Fundación Europea para la mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo⁴⁷. Ambos organismos se engloban en lo que se ha dado en llamar *agencias de la primera generación*. En lo que concernía al régimen jurídico del personal a su servicio, el Consejo adoptó al año siguiente sendos reglamentos⁴⁸ que establecían un estatuto particular para

⁴⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, R.; TIZZANO, A.; ALONSO GARCÍA, R., *Código de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 1996.

⁴⁵ Respuesta del Presidente de la Comisión, Jacques Santer, a la pregunta escrita E-3113/95, de 18 de diciembre de 1995 (DO núm. C 56, de 26 de febrero de 1996, pág. 60).

⁴⁶ Reglamento (CEE) núm. 337/75 del Consejo, de 10 de febrero de 1975 (DO núm. L 39, de 13 de febrero de 1975, pág. 1).

⁴⁷ Reglamento (CEE) núm. 1365/75 del Consejo, de 26 de mayo de 1975 (DO núm. L 139, de 30 de mayo de 1975, pág. 1).

⁴⁸ Reglamento (CECA, CEE, Euratom) núm. 1859/76 del Consejo, de 29 de junio de

dicho personal. Éste estará formado por agentes contratados y por agentes locales. Los *agentes contratados* lo son conforme al régimen establecido en los reglamentos y podrán ser contratados por una duración determinada o indeterminada; el régimen configura toda una situación estatutaria similar, *mutatis mutandis*, al Estatuto de funcionarios y al régimen aplicable a los otros agentes; así, regula la clasificación en categorías, grados y escalas, los derechos y obligaciones de los agentes, las condiciones de trabajo y contratación, las retribuciones, el régimen de Seguridad Social, las vías de recurso y los supuestos que determinan el fin de la contratación. Por su parte, los agentes locales son agentes contratados, de conformidad con los usos locales, para realizar tareas manuales o de servicios en un empleo no previsto en el cuadro de personal del organismo.

B) *Agencias de la «segunda generación»*

En 1990 se inicia un movimiento ininterrumpido de creación de nuevos organismos comunitarios, que se encuadran en las denominadas *agencias de la segunda generación*: la Agencia Europea de Medio Ambiente ⁴⁹, la Fundación europea de formación ⁵⁰, la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos ⁵¹, el Observatorio europeo de la droga y las toxicomanías ⁵², la Agencia europea para la seguridad y la salud en el trabajo ⁵³, el Centro de traducción de los órganos de la Unión Europea ⁵⁴, la Oficina de Armonización del Mercado Interior ⁵⁵ y la Oficina comunitaria de variedades vegetales ⁵⁶.

1976, por el que se establece el régimen aplicable al personal del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (DO núm. L 255, de 18 de septiembre de 1976, pág. 26) y Reglamento (CECA, CEE, Euratom) núm. 1860/76, de 29 de junio de 1976, por el que se establece el régimen aplicable al personal de la Fundación Europea para la mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (DO núm. L 214, de 6 de agosto de 1976, pág. 24).

⁴⁹ Reglamento (CEE) núm. 1210/90 del Consejo, de 7 de mayo de 1990 (DO núm. L 120, de 11 de mayo de 1990).

⁵⁰ Reglamento (CEE) núm. 1360/90, de 7 de mayo de 1990 (DO núm. L 131, de 25 de mayo de 1990).

⁵¹ Reglamento (CEE) núm. 2309/93 del Consejo, de 22 de julio de 1993 (DO núm. L 214, de 14 de agosto de 1993).

⁵² Reglamento (CEE) núm. 302/93 del Consejo, de 8 de febrero de 1993 (DO núm. L 208, de 24 de julio de 1992).

⁵³ Reglamento (CE) núm. 2062/94 del Consejo, de 18 de julio de 1994 (DO núm. L 216, de 20 de agosto de 1994).

⁵⁴ Reglamento (CE) núm. 2965/94 del Consejo, de 28 de noviembre de 1994 (DO núm. L 314, de 7 de diciembre de 1994).

⁵⁵ Reglamento (CE) núm. 40/94 del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, sobre la marca comunitaria (DO núm. L 11, de 14 de enero de 1994).

⁵⁶ Reglamento (CE) núm. 2100/94 del Consejo, de 27 de julio de 1994, relativo a la

En lo tocante al personal a su servicio, sus normas de creación realizan una remisión a los reglamentos y reglamentaciones aplicables a los funcionarios y otros agentes de las Comunidades. Así, por ejemplo, el artículo 17.1 de la Agencia Europea de Medio Ambiente dispone: «El personal de la Agencia estará sujeto a las normas y reglamentos aplicables a los funcionarios y otros agentes de las Comunidades Europeas.»

El único intento de establecer un estatuto particular para su personal —a semejanza de las agencias de la primera generación— lo protagonizó la Fundación europea de formación, que en el artículo 14 de su Reglamento de creación establecía que «la normativa y la regulación por las que se rijan el personal estatutario de la Fundación, incluido su director, serán análogas a las establecidas en el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) núm. 1859/76 del Consejo, de 29 de junio de 1976, por el que se establece el régimen aplicable al personal del Centro europeo para el desarrollo de la formación profesional, y serán objeto de un reglamento que ha de adoptar el Consejo a propuesta de la Comisión». Sin embargo, como el artículo 19 del mismo Reglamento estipulaba que el mismo entraría en vigor el día siguiente al de la toma de una decisión por las autoridades competentes sobre la sede de la Fundación, el reglamento no entró en vigor hasta el 30 de octubre de 1993, una vez adoptada la decisión de establecer su sede en Turín⁵⁷. Pues bien, cuando la Comisión debía presentar una propuesta sobre el régimen aplicable al personal de la Fundación, según el artículo 14 transcrito, lo que hizo fue presentar una propuesta pero de modificación de dicho artículo para someter al personal de la Fundación al régimen general de los funcionarios y agentes comunitarios, cosa que hizo el Reglamento (CE) núm. 2063/94 del Consejo, de 27 de julio⁵⁸. La Comisión consideró que —dado el número y la importancia de los organismos comunitarios recientemente creados por un acto del Derecho público europeo— era «necesario garantizar la máxima coherencia posible a escala comunitaria en materia de gestión del personal de estos diferentes organismos y en particular permitir la aplicación, en su integridad, de los reglamentos y reglamentaciones aplicables a los funcionarios y otros agentes de las Comunidades Europeas»⁵⁹. Y ello con un doble objetivo: en primer lugar, crear un único marco para el personal de los

protección comunitaria de las obtenciones vegetales (DO núm. L 227, de 1 de septiembre de 1994).

⁵⁷ DO núm. C 323, de 30 de noviembre de 1993.

⁵⁸ DO núm. L 216, de 20 de agosto de 1994.

⁵⁹ COM(94) 21 final. Bruselas, 2 de febrero de 1994.

organismos descentralizados que sea suficientemente adaptable y flexible para responder a las especificidades de las funciones que se les asignan; y, en segundo lugar, preservar la unicidad y la independencia de la función pública comunitaria.

Pero no contenta con ello, la Comisión —aprovechando que el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional se trasladaba de Berlín a Tesalónica después de 20 años de funcionamiento⁶⁰— no sólo cambió la sede del Centro sino también el régimen aplicable a su personal: el Reglamento (CE) núm. 251/95 del Consejo, de 6 de febrero de 1995⁶¹, derogó el estatuto particular que tenía el personal del Centro, sometiendo a dicho personal a la normativa general aplicable a los funcionarios y agentes comunitarios.

En definitiva, podemos concluir al respecto que la unidad de régimen jurídico del personal al servicio de las Comunidades Europeas no ha sufrido quiebras con la descentralización funcional o institucional de la Administración comunitaria, sino que se ha visto reforzada alrededor del Estatuto de funcionarios y del régimen aplicable a los otros agentes.

IV. CONCLUSIÓN

La función pública de las Comunidades Europeas responde al modelo estatutario en el que las condiciones de empleo vienen unilateralmente determinadas por el legislador comunitario, y en el que se generalizan la permanencia en el empleo y el principio de carrera. La opción por este modelo —frente al sistema de empleo— es una consecuencia directa de la naturaleza integradora de las Comunidades Europeas, lo cual viene confirmado tanto por la originaria práctica administrativa de la Alta Autoridad de la CECA y de las Comisiones de la CEE y del Euratom, como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que sentó, en sus primeras sentencias, los principios informadores del sistema comunitario de función pública, sobre los que se elaboraría posteriormente el Estatuto de funcionarios.

⁶⁰ El Comité Económico y Social, en su dictamen de 27 de abril de 1994, consideró «totalmente incomprensible que tal decisión política (de traslado de Berlín a Tesalónica) haya sido a todas luces una decisión “súbita”, adoptada sin previo anuncio ni información, y, sobre todo, sin consultar a los trabajadores del Centro ni a su consejo de administración. El Comité condena enérgicamente este autocrático proceder de las autoridades responsables» (DO núm. C 195, de 18 de julio de 1994, pág. 32).

⁶¹ DO núm. L 30, de 9 de febrero de 1995. La propuesta de la Comisión contó con el dictamen negativo tanto del Parlamento Europeo como del Comité Económico y Social.

Este modelo estatutario no ha sido modificado en años posteriores. En primer lugar, y frente a lo que ocurría en los Estados miembros, en la función pública comunitaria no se ha verificado una deslegalización vía negociación colectiva que desvirtuara el sistema, laboralizando, en tal sentido, la relación de empleo y sus condiciones de trabajo. Y, en segundo lugar, la descentralización funcional de la Administración comunitaria, operada a través de la creación de una auténtica Administración institucional en el seno de aquélla —y que se une, así, a la existente Administración de las Instituciones—, no ha supuesto ninguna quiebra en la unidad de régimen jurídico del personal al servicio de las Comunidades Europeas, venciendo la tentación de establecer excepciones al Estatuto, sometiendo a su personal a un régimen contractual.

Anexo

