

LOS PROBLEMAS
DE LA
ORGANIZACION
ADMINISTRATIVA
DE LAS
COMUNIDADES EUROPEAS
65.012.3

Durante los días 14 y 15 del pasado mes de octubre y organizado por el Centro di Ricerche Amministrative de la Scuola di Perfezionamento in Scienze Amministrative, de la Universidad de Bologna, y por el Instituto per il Progresso dell'Amministrazione Pubblica, en colaboración con la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale, se ha celebrado en Roma un *symposium* sobre problemas administrativos de las Comunidades europeas.

Dado el interés que presentaban las cuestiones incluidas en el programa, y recogiendo una invitación de las entidades organizadoras, la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno envió a dicho *symposium* al señor Blanco de Tella, que ha redactado una crónica, de la que publicamos en este número la primera parte.

1. Organización y asistentes

Ostentaba la presidencia honoraria el Presidente del Consejo de Ministros, Profesor Amintore Fanfani, juntamente con el Ministro de Asuntos Exteriores, Antonio Segni, y el Ministro para la Reforma de la Administración Pública, Tiziano Tessitori.

El Comité ejecutivo estaba formado por personal directivo de las entidades organizadoras, altos funcionarios de la Administración italiana y de las Comunidades europeas y Profesores de Universidad.

El grupo de asistentes, en número aproximado de cuarenta, estaba integrado igualmente, en su mayoría, por funcionarios públicos y personalidades de la política y de la ciencia. Cabría señalar especialmente la presencia de los Profesores Silvio Lessona, Director de la Scuola di Perfezionamento in Scienze Amministrative; Renato Alessi, de la Universidad de Bologna; Rafael Resta, Presidente del Istituto per il Progresso della Pubblica Amministrazione; Dwight Waldo, Profesor de la Universidad de California; Virgil T. Zimmermann, representante de la Universidad de California en la Scuola di Perfezionamento in Scienze Amministrative; Giuseppe Cataldi, Consejero del Tribunal de Cuentas, y Pietro Virga, Profesor de la Universidad de Palermo.

2. Desarrollo y programa del symposium

Como se ha indicado anteriormente, la duración del symposium fué solamente de dos días, celebrándose cuatro sesiones, dos por la mañana y dos por la tarde, siguiéndose un horario intensivo a fin de hacer posible la exposición de todas las ponencias y subsiguientes discusiones.

Las reuniones tuvieron lugar en los locales del Centro de Información de las Naciones Unidas en Roma y de la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale, según el programa que a continuación se indica:

Primera sesión.—Sábado 14 de octubre:

- 10 horas.—Apertura del symposium bajo la presidencia del Ministro para la Reforma de la Administración.
- 11 horas.—Ponencia a cargo del Profesor Ricardo Mónaco, Catedrático de Organización Internacional en la Universidad de Roma, sobre el tema *La organización administrativa de las Comunidades europeas y sus relaciones con la Administración pública italiana.*

Segunda sesión.—Sábado 14 de octubre:

- 16 horas.—Discusión sobre los problemas objeto de la anterior ponencia.

Tercera sesión.—Domingo 15 de octubre:

- 9,30 horas.—Ponencia a cargo del Doctor Franco A. Casadio, Director de la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale, sobre el tema *Los funcionarios administrativos de las Comunidades.*
- 10 horas.—Discusión sobre los problemas objeto de la anterior ponencia.

Cuarta sesión.—Domingo 15 de octubre:

- 16 horas.—Ponencia a cargo del Profesor Guglielmo Negri, de la Universidad de Florencia, sobre el tema *El reclutamiento del personal comunitario y la Universidad europea.*
- 16,30 horas.—Discusión sobre los problemas objeto de la anterior ponencia.
- 18 horas.—Conclusiones y clausura.

2.1. APERTURA E INAUGURACIÓN

El Ministro para la Reforma de la Administración Pública, en un breve discurso, pone de manifiesto la circunstancia de que los funcionarios ingresados en la Administración con una preparación adecuada para servir a los fines in-

ternos del Estado no están normalmente preparados para desarrollar actividades en escala comunitaria o internacional.

Es por ello preciso cuidar este aspecto de la formación del personal si se quiere que, de la misma forma que Santo Tomás de Aquino, sin dejar de ser italiano, podía explicar cursos en la Sorbona sintiéndose europeo, los funcionarios italianos estén capacitados para una actuación satisfactoria en caso de una eventual incorporación a las tareas comunitarias.

Es de desear por ello que la nueva Universidad europea, para cuya sede se han adquirido en Florencia los terrenos necesarios y cuyas actividades se espera que comiencen con el año académico de 1962, no descuide el problema apuntado.

Interviene a continuación el Profesor Silvio Lessona con un brillante discurso, en el que comienza aludiendo al fenómeno del ensanchamiento del concepto de patria. Actualmente se advierte, en efecto, una extensión progresiva del espíritu europeísta que, aun sin haber llegado todavía a borrar la idea tradicional de patria, va ganando terreno lentamente.

Es necesario, al estructurar las Comunidades europeas, abandonar el lastre de los particularismos nacionales, evitando la tendencia a tratar de imponer las soluciones propias como si representasen en cada caso el camino mejor y buscando, en cambio, las fórmulas objetivamente más conformes a la naturaleza de los fines comunitarios.

Actualmente las Comunidades europeas—CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), CEE (Comunidad Económica Europea) y Euratom (Comunidad Europea para la Energía Atómica)—representan, a juicio del Profesor Lessona, un punto medio entre las simples uniones administrativas, ya existentes en el pasado siglo, y la confederación de Estados, caracterizándose, por otra parte, por la preponderancia concedida a los problemas económicos y morales.

En cuanto a la formación de funcionarios y reglamentación del personal de las Comunidades, la experiencia demuestra, según el conferenciante, que deben acometerse desde puntos de vista nuevos y no sobre los patrones clásicos de cada país miembro ni sobre ideas de importación. En la pugna entre los dos sistemas predominantes actualmente, el de la *carrera*, de origen europeo, y el del *job*, de raigambre americana, entre los cuales existen, según Lessona, diferencias irreconciliables, deberían las Comunidades europeas inclinarse por el primero, de acuerdo con la condición continental.

Concluida la exposición del Profesor Lessona y declarado inaugurado el symposium, se da lectura a numerosos telegramas y comunicaciones de adhesión procedentes de Directores de las Comunidades, Ministros de los Gobiernos de los distintos países miembros y altas personalidades italianas y extranjeras.

2.2. PRIMERA PONENCIA: LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ITALIANA

Acto seguido se da comienzo, por el Profesor Ricardo Mónaco, a la lectura de la primera ponencia del programa. Toda ella revela a su autor, autoridad de primer orden en la materia, como un partidario sin reservas de la idea de integración europea.

Alude el conferenciante a la excesiva prudencia con que suelen abordarse en ocasiones los problemas relativos a la integración. Los recelos, las suspicacias y los prejuicios constituyen un sensible freno en el desarrollo del espíritu comunitario, haciendo que su expansión sea más lenta de lo que sería deseable.

A continuación el Profesor Mónaco pasa revista a la estructura de las tres Comunidades, analizando el reparto de poderes entre la Asamblea parlamentaria común, titular del poder político; la alta autoridad en la CECA y las Comisiones en la CEE y en la Euratom, que encarnan el poder ejecutivo en cada una de las tres Comunidades; el Tribunal de Justicia, que ejerce un poder jurisdiccional común, y el Consejo de Ministros, que, formado por titulares de Departamentos ministeriales de cada país, ostenta funciones complejas de naturaleza moderadora y equilibradora de la acción comunitaria respecto a las exigencias político-económicas de los Estados miembros.

En líneas generales, la estructura administrativa de las Comunidades puede reducirse a un esquema unitario, pero existen, sin embargo, diferencias que afectan especialmente al poder ejecutivo. En efecto, mientras que en la CECA la relación entre alta autoridad y Consejo de Ministros se establece de forma que éste tiene una función más bien de tipo consultivo con respecto al primer órgano, en las otras dos Comunidades corresponde la preeminencia al Consejo de Ministros, pasando las Comisiones a un segundo término.

Examina a continuación el Profesor Mónaco el fenómeno de la ausencia de diferenciación entre las actividades normativas y administrativas. Las normas son elaboradas y emanadas por los órganos ejecutivos, según una escala o jerarquía de intensidad decreciente, cuya clasificación más completa se encuentra establecida en el Tratado de Roma de la siguiente forma:

- Reglamentos.
- Directivas.
- Decisiones.
- Recomendaciones.
- Dictámenes.

Ahora bien, los actos comunitarios producen obligaciones por parte de los sujetos de las Comunidades, los cuales son no sólo los Estados miembros, sino también las personas físicas y jurídicas de los mismos Estados. En este punto

cabría señalar la existencia de diferenciaciones en cuanto a la intensidad vinculante de cada una de las clases de actos comunitarios según su naturaleza y según el sujeto destinatario de los mismos. Prescindimos, sin embargo, del desarrollo de este extremo para destacar, como aspecto fundamental, el hecho de que la actividad de las Comunidades produce una serie de repercusiones no sólo en el campo normativo propio de cada Estado miembro, sino también en las estructuras y en la acción administrativa, las cuales deben adecuarse a la actividad comunitaria.

Ya el artículo 5.º del Tratado de la CEE establece que los Estados miembros están obligados a adoptar todas las medidas de carácter general y particular encaminadas a asegurar la ejecución de las obligaciones que se derivan del Tratado o de las determinadas por los actos de los órganos comunitarios.

Por otra parte, debe subrayarse la existencia, en el mismo Tratado de la CEE, de una obligación particular de adaptación de los ordenamientos nacionales mediante un progresivo acoplamiento y acercamiento de los mismos, lo cual ha de afectar por fuerza a las disposiciones administrativas. Como dice el profesor Mónaco, incluso en el campo de la actividad administrativa discrecional los principios comunitarios no dejarán de suponer, en muchos casos, ciertas limitaciones y condicionamientos.

La Administración pública nacional se encuentra, por tanto, frente a una vasta tarea de educación que la capacite para responder convenientemente a las exigencias comunitarias. Esta tarea resulta aún más urgente en la actualidad dado el incremento de la actividad de las Comunidades. Piénsese, por ejemplo, en las repercusiones administrativas que en cada país miembro ha de producir la aplicación del Reglamento sobre libre circulación de los trabajadores en el ámbito del Mercado Común Europeo, puesto en vigor el pasado mes de octubre. Lo mismo cabría decir de otras disposiciones de igual o mayor trascendencia que se encuentran en fase avanzada de elaboración.

Examina igualmente el profesor Mónaco el problema que entraña, desde el punto de vista estructural, la necesidad de garantizar una actividad administrativa nacional coordinada frente a los órganos comunitarios. En la Administración italiana actual esta acción coordinadora se encuentra encomendada a determinadas dependencias del Ministerio de Asuntos Exteriores y a una Comisión interministerial de coordinación para el Mercado Común, encuadrada en el mismo ministerio.

Pero hoy la actividad comunitaria repercute sobre una pluralidad de departamentos ministeriales —Tesoro, Transportes, Hacienda, Comercio exterior, etcétera—, y por ello sería deseable, a juicio del conferenciante, que en cada uno de ellos existiese una unidad administrativa especialmente concebida y dispuesta para abordar los nuevos problemas. Estima aceptable, en líneas generales, el sistema establecido, es decir, el consistente en atribuir al Ministerio de Asuntos Exteriores la función canalizadora y recapituladora de la acción

administrativa nacional en relación con los órganos comunitarios, sobre la base, naturalmente, de las aportaciones técnicas de cada departamento ministerial en el campo de su competencia específica. El problema es, en definitiva, un problema de coordinación.

Por el contrario, el conferenciante no cree conveniente la idea de crear una gran unidad administrativa que agrupe todas las actividades burocráticas relativas al Mercado Común. Dicho organismo difícilmente podría asumir de manera satisfactoria las funciones de los distintos departamentos administrativos interesados.

En el estado actual a que se ha llegado en el proceso de integración europea las relaciones entre las Comunidades y la Administración nacional han de desarrollarse sobre la base de una colaboración recíproca, la cual ha de mantenerse bajo la fórmula estructural más eficiente. Esta cooperación entraña, sin duda, numerosos problemas que desaparecerán llegado el día en que se logre la integración de las estructuras políticas.

2.3. DISCUSIÓN SOBRE EL TEMA OBJETO DE LA PONENCIA

ANTERIOR

Los puntos tratados en la anterior Ponencia produjeron, como era de esperar, un amplio debate. La discusión comienza con una breve intervención del profesor Renato Alessi encaminada a orientar y estimular la participación de los asistentes.

A continuación se da lectura a una documentada relación remitida por el profesor Gaetano Stammati, en la que se examinan detalladamente los puntos que extractamos:

- El problema de las relaciones de la Administración nacional con los órganos comunitarios, distinguiendo en ellas el aspecto sustancial del formal.
- El problema de la especialización de los funcionarios que prestan servicios en las Comunidades, rechazando en este punto la idea de crear una categoría o grupo especial de funcionarios con la única misión de mantener contactos entre la Administración italiana y las Comunidades.
- Los problemas estructurales internos que afectan a la organización de la Administración italiana como consecuencia de las obligaciones que se derivan de los tratados relativos a las Comunidades, reconociendo como necesaria la existencia de oficinas en posesión de los conocimientos necesarios sobre las normas comunitarias y las obligaciones que de ellas se derivan, y mostrándose, sin embargo, contrario a encomendar la aplicación global de los tratados a una gran unidad administrativa especial. En este aspecto coincide con lo expuesto por el profesor Mónaco.

- La necesidad, no obstante la departamentalización administrativa nacional, de evitar ángulos visuales parciales, defecto que según Stamatí es característico de la Administración de su país.

Finalmente, la relación que se comenta señala la existencia en distintos departamentos ministeriales de oficinas especiales dedicadas a los asuntos relativos al Mercado Común. Dichas oficinas, establecidas en virtud de una directiva conjunta de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Presupuesto, y conocidas con la denominación de MEC, reciben la aprobación del profesor Stamatí, en cuanto considera necesario un conocimiento global de las normas, de las tareas y de la problemática comunitaria para lograr su adecuado tratamiento. La coordinación de la actividad de tales oficinas requiere la creación de una unidad especial que asuma tal función que no parece pueda ser desarrollada de un modo completo por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Entre las numerosas intervenciones verbales que siguen a la relación del profesor Stamatí cabe recoger como principales las siguientes:

- El profesor Quadri hace uso de la palabra para manifestar que la magnitud y complicación de los problemas aconsejan a su juicio una espera. Una decisión que afecte a las estructuras de la Administración pública para lograr su adaptación a las necesidades comunitarias debe basarse en una experiencia previa, máxime cuando el futuro desarrollo de las Comunidades no se conoce bien todavía. Hace referencia a la proximidad de grandes acontecimientos burocráticos y superburocráticos que habrán de derivarse de la próxima incorporación de Gran Bretaña al Mercado Común. La mentalidad inglesa en materia administrativa puede suponer un fuerte impacto en la esencia de las comunidades, en el seno de las cuales dos sistemas administrativos completamente opuestos van a encontrarse frente a frente.
- El profesor Virga analiza las dificultades que surgen para conciliar el ejercicio de la potestad reglamentaria de las comunidades con las normas constitucionales de cada país. Existen, en efecto, en las diferentes Constituciones en vigor pertenecientes a cada país miembro, grandes diferencias en cuanto a la elaboración y emanación de reglamentos. Concretamente, en la legislación italiana este problema es uno de los que han dado lugar a mayores polémicas.
- El profesor Passetti subraya, basándose en su experiencia adquirida como funcionario de la alta autoridad de la CECA, que muchos de los problemas apuntados en el curso del *symposium* tienen un carácter meramente teórico. Es irrelevante, por ejemplo, discutir acerca de si la eficacia de los Reglamentos comunitarios es una eficacia automática o derivada, desde el momento en que dichos Reglamentos toman su validez de un tratado en vigor. Señala, igualmente, calificándola de lamenta-

ble, la falta de una ley que rija las situaciones del personal italiano que se desplaza a las Comunidades.

- El Diputado Pintus hace notar la existencia de un proyecto de ley elaborado hace varios años, pero pendiente todavía de aprobación parlamentaria, en el cual se regulan estos problemas. Señala, asimismo, la necesidad de una mayor *funcionalidad* en la Comisión de coordinación para el Mercado Común radicante en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Resume las intervenciones al fin de la sesión el profesor Mónaco, que examina y contesta cada una de aquéllas en orden inverso al de exposición. Este resumen puede concretarse de la forma siguiente:

- En cuanto al problema de la coordinación estima el conferenciante que se trata de un *punctum dolens* en materia de organización. Es una función primordial que compete a todo dirigente administrativo y que muchas veces no se atiende debidamente. Con frase gráfica afirma que *nunca se coordina lo suficiente*.
- Llama la atención nuevamente sobre las posiciones de prudencia y recelo que caracterizan algunas intervenciones. El tiempo—dice el profesor Mónaco—no espera, y los acontecimientos no marchan a nuestro propio paso. Son las estructuras administrativas las que han de acomodarse a éstos y no viceversa.
- Finalmente hace constar, en cuanto al problema de la constitucionalidad, señalado por algún participante, que no es, a su juicio, un punto de partida adecuado el consistente en tomar como base las categorías jurídicas acuñadas por cada país para resolver el problema de la clase de eficacia de los Reglamentos comunitarios. Hay que partir de las mismas Comunidades cuya constitución es el correspondiente tratado. Los Reglamentos comunitarios son la primera fuente de derecho comunitario, inmediatamente después de la Constitución. No deben buscarse transposiciones de conceptos si se quiere evitar el riesgo de llegar a soluciones diversas en los distintos países miembros.—LUIS BLANCO DE TELLA.