

LOS PROBLEMAS
DE LA
ORGANIZACION ADMINISTRATIVA
DE LA COMUNIDADES EUROPEAS

65.012.3:341.1(4)

Iniciada en el pasado número de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA la publicación de la presente crónica, destinada a informar a nuestros lectores acerca del *symposium* celebrado en Roma los días 14 y 15 del pasado octubre sobre problemas de la organización administrativa de las Comunidades europeas, y habiendo quedado resumido en dicho número el contenido de la primera ponencia y correspondiente discusión, insertamos a continuación un extracto de la segunda ponencia del citado *symposium*.

2.4. SEGUNDA PONENCIA: LOS FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

La segunda ponencia corre a cargo del director de la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale, doctor Franco A. Casadio. Comienza el conferenciante poniendo de relieve la existencia, en cifras aproximadas, de más de once mil funcionarios en las Naciones Unidas, veinte mil quinientos distribuidos entre ciento veintiséis organizaciones internacionales y tres mil quinientos en las tres comunidades europeas.

Estos efectivos permiten, evidentemente, hablar de una función pública internacional y también de una función pública europea, que se distingue de la primera en ciertos aspectos. En la ponencia que se comenta solamente será examinada la función pública europea.

La reglamentación del personal en cada una de las tres comunidades europeas —CECA, CEE y EURATOM— ha alcanzado un diferente grado de evolución. La CECA posee ya su Estatuto de Personal, de 28 de enero de 1956, mientras que para las otras dos comunidades existen solamente, como preceptos aplicables en esta materia, los artículos 212 y 186 de los correspondientes tratados, juntamente con algunas otras normas complementarias.

En principio, y como consecuencia de la homogeneidad sustancial de los problemas propios de la CECA, la CEE y el EURATOM, parece deseable una cierta *uniformidad* en materia de personal. La conveniencia de dicha uniformidad no implica, sin embargo, la de un Estatuto único. Estima, por el contrario, el doctor Casadio que una vez determinados aquellos puntos básicos, para los cuales resulta indispensable una misma solución en las tres comunidades, sería justo atribuir a cada una de ellas, con cierta amplitud, una potestad reglamentaria propia en materia de personal.

Las soluciones adoptadas por el Estatuto de Personal de la CECA se inclinan al sistema llamado *de carrera*. Los funcionarios, en efecto, se encuentran clasificados en trece grados, agrupados en categorías que corresponden a funciones de la misma naturaleza, existiendo posibilidades de ascenso de grado

dentro de cada categoría. En cambio, los proyectos de Estatutos de Personal de las otras dos comunidades parecen seguir más bien el sistema de las *posiciones*, sin posibilidades, en principio, para ascender dentro de cada categoría.

En las discusiones mantenidas sobre este punto por la Asamblea Parlamentaria Europea no ha dejado de manifestarse una cierta preferencia por el sistema seguido en el Estatuto de Personal de la CECA. Resulta por ello previsible una aproximación en esta cuestión básica por parte de las tres comunidades, aunque para ello cabe también esperar ciertos retoques en el sistema establecido para la CECA.

Examina también el doctor Casadio como problemas fundamentales los relativos a las condiciones que debe reunir el funcionario de las comunidades europeas y el de las formas de adscripción del personal, reguladas en el Estatuto de la CECA y en fase de estudio en las dos comunidades restantes.

Respecto a lo primero conviene recordar que el artículo 27 del citado Estatuto excluye de su aplicación a las personas que no reúnan las siguientes condiciones:

- Ser nacional de uno de los países a que se refiere el artículo 79 del Tratado de Creación de la CECA.
- Encontrarse en situación normal con relación a las leyes militares que le sean aplicables.
- Ofrecer las garantías de moralidad requeridas para el ejercicio de las funciones comunitarias.
- Superar las pruebas o valoración de títulos establecidas para cada concurso, a excepción de lo previsto expresamente para los funcionarios temporales.
- Reunir las condiciones físicas exigidas en el anexo II, cuya existencia será acreditada por un Tribunal médico dependiente de la alta autoridad.

Especiales conocimientos lingüísticos se exigen por el artículo 3.º del anexo II del Estatuto, de la misma forma que ocurre con los funcionarios internacionales en general. En efecto, la disposición citada establece que «para ser nombrado en cualquiera de los grados de las categorías A y B los candidatos deben poseer un *conocimiento profundo* de una de las lenguas de la comunidad y un *conocimiento satisfactorio* de otro idioma de la misma. En todo nombramiento, para cualquier puesto, se tendrá en cuenta el grado de conocimientos lingüísticos de los candidatos».

El artículo 1.º del Estatuto tiene gran interés en cuanto contiene una calificación del personal de la CECA. Dispone, en efecto, que «los miembros del personal de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero son *funcionarios supranacionales*. Al aceptar su nombramiento se obligan a cumplir sus funciones y ordenar su conducta, teniendo presentes únicamente los intereses de la

institución a que pertenecen, sin solicitar ni aceptar instrucciones de ningún Gobierno, autoridad, organización o persona extraña a dicha institución».

En cuanto a las formas de adscripción del personal, consisten, en esencia, en el procedimiento de concurso, basado bien sobre títulos, bien sobre una serie de pruebas o bien sobre ambos extremos conjuntamente.

Los concursos, detenidamente regulados en el anexo II del Estatuto, pueden tener carácter general o limitarse a alguno de los órganos fundamentales de la comunidad. Dicho procedimiento, en sus distintas formas, se aplica en principio a todo el personal, salvo lo dispuesto especialmente para el calificado como temporero, al cual se refiere el artículo 2.º del Estatuto al hablar de los *agentes admitidos a título temporal*, en virtud de contratos de un año de duración. Tales contratos no pueden ser renovados por más de dos años consecutivos.

Los problemas planteados por dicho personal temporero, tanto en los aspectos formales como sustanciales, son examinados por el doctor Casadío detenidamente, tratando especialmente, desde el primer punto de vista, la cuestión de si resulta o no conveniente regular el régimen de dichos agentes temporales dentro del Estatuto de Personal, o si no sería más ventajoso, por el contrario, limitar dicho Estatuto a los funcionarios permanentes y regular las relaciones de empleo de carácter temporal mediante actos normativos de menor rango.

Desde el punto de vista sustancial, el conferenciante apunta distintos problemas planteados por dicho personal temporero, señalando especialmente los riesgos que para la estabilidad orgánica puede entrañar la continua variación de personal producida por un empleo demasiado amplio de agentes de dicha clase, así como las mayores dificultades que en la práctica pueden darse para garantizar la necesaria independencia de los mismos.

No pasa por alto el doctor Casadío los aspectos positivos o ventajosos que reviste la utilización de personal temporero cuando resulta indispensable atender por breve plazo funciones determinadas cuya duración no justifica la existencia de puestos permanentes de trabajo. Igualmente señala como ventaja la posibilidad de favorecer un intercambio directo de conocimientos y experiencias entre la administración comunitaria y las administraciones nacionales cuyos miembros sean llamados a desempeñar temporalmente funciones comunitarias. Estos aspectos ventajosos no son, sin embargo, tan importantes como los inconvenientes antes apuntados. La estabilidad orgánica es, como señala el ponente, una condición indispensable para el funcionamiento eficiente de las instituciones.

2.5. DISCUSIÓN SOBRE EL TEMA OBJETO DE LA PONENCIA ANTERIOR

Concluida la exposición de la ponencia a cargo del doctor Casadío, se da lectura a una comunicación sobre el mismo tema dirigida al *symposium* por el doctor Oreste Giovine. Dicha comunicación enfoca principalmente los pro-

blemas de la formación, el reclutamiento y el perfeccionamiento de los funcionarios de las Comunidades, citando como elementos idóneos ya en funcionamiento, o en fase de proyecto avanzado, las escuelas de Luxemburgo, Bruselas y Mol Geel y la Universidad europea, en vías de establecimiento.

Sin embargo, tales instituciones podrán producir fruto después de un cierto tiempo. Para atender las exigencias de la hora actual es necesario procurar la selección de los individuos más aptos, formados en el ámbito de las instituciones académicas propias de los distintos países miembros. Lógicamente, tal procedimiento de selección habría de tener un carácter transitorio puesto que, transcurrido un cierto tiempo después de la puesta en marcha de las escuelas y de la Universidad europea, debería exigirse para la admisión a los concursos convocados por las comunidades la posesión de un título o diploma, según los casos, expedido por los citados Centros.

Señala el doctor Giovine la atención especial que debe concederse al estudio de la Ciencia de la Administración y de las técnicas de organización administrativa en la formación del personal de las comunidades, aludiendo de paso a la posible colaboración entre la Universidad europea y las escuelas especializadas que funcionan en distintos países y citando concretamente la Escuela Nacional de Administración de París, la Escuela de Speyer en Alemania y la Escuela de Perfeccionamiento en Ciencias Administrativas de la Universidad de Bolonia, instituciones que podrían obtener la calificación de «instituciones docentes europeas», una vez lograda previamente la uniformidad de sus programas.

Se inclina finalmente el doctor Giovine por una amplia utilización de una serie de tests en las pruebas de selección de funcionarios con destino a las comunidades. Tales tests deberían de concebirse de forma que permitiesen poner de relieve las condiciones y aptitudes necesarias para el servicio de un Organismo internacional, condiciones difícilmente ponderables y semejantes, en cierto modo, a las que distinguen a un buen funcionario de la carrera diplomática.

A continuación toma la palabra el profesor Lessona que, después de puntualizar el alcance de la expresión «función pública», hace las observaciones siguientes:

- Es necesario esforzarse en lograr un «Estatuto de personal único» para las distintas comunidades europeas. De no ser así se correría el riesgo de favorecer la creación de «nacionalismos» entre las comunidades.
- El Estatuto común, sin embargo, no entrañaría una intercambiabilidad del personal de las distintas comunidades.
- A fin de que las conclusiones del *symposium* puedan tener algún efecto práctico, propone la «redacción» y votación de dichas conclusiones.

A continuación se registran diversas intervenciones, entre las cuales cabe destacar la llevada a cabo por el señor Berri, el cual, con un profundo conoci-

miento de la materia y con una experiencia adquirida en el desempeño de un alto cargo en la CECA, comienza haciendo alusión a las considerables ventajas obtenidas por Italia como consecuencia de su integración en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Con datos estadísticos pone de relieve el aumento de producción de acero logrado por Italia al pasar de tres millones a nueve millones de toneladas métricas, estando previsto un aumento hasta catorce millones en el año 1964. La producción de acero italiano que, con anterioridad al Plan Schumann, era inferior a la holandesa, ha llegado actualmente a sobrepasar las cifras de producción del Benelux.

Estos datos pueden ser fuente de meditaciones provechosas para los escépticos y los contradictores de la idea de integración.

Seguidamente se detiene sobre algunos aspectos relativos a la estructura orgánica de la alta Autoridad y de algunos de sus servicios para terminar pasando a los problemas de personal, manifestando su impresión de que la CEE y el EURATOM adoptarán en sus futuros Estatutos de personal el sistema de «carrera» y no el de «posiciones».

En el seno de las comunidades no existen prejuicios nacionalistas como muchas veces se cree. No hay trato de favor con relación a los funcionarios de ninguno de los países miembros. El factor que determina la situación personal y las posibilidades de mejora de cada funcionario no es otro que el valor individual y la aptitud demostrada.

El ambiente de trabajo es extraordinariamente favorable como consecuencia de haberse cuidado especialmente las relaciones humanas internas.

El señor Berri termina así su intervención pidiendo un voto del *symposium* con vistas a obtener una rápida aprobación del proyecto de Ley que regula la situación administrativa de los funcionarios italianos que prestan servicios en las comunidades europeas.

El profesor Zimmermann hace uso de la palabra para poner de relieve que las diferencias entre el sistema americano de las «posiciones» y el europeo de la «carrera» han sido exageradas en algunas intervenciones del *symposium*.

Como recordarán los lectores, ya en el acto de apertura el profesor Lesona había declarado que entre ambos sistemas existen «diferencias irreconciliables».

Dicha afirmación parece, a nuestro juicio, demasiado radical. Como hace notar el profesor Zimmermann, varios países europeos han ido tomando elementos concretos del sistema americano en materia de personal sin desnaturalizar por ello el propio sistema europeo.

El que ambos sistemas sean distintos no quiere decir que no existan posibilidades de conciliación.

Incluso en Italia se ha ido abriendo paso en los últimos años la idea de una progresiva especificación de funciones para cada puesto de trabajo y la igualdad de remuneración para tareas idénticas.

La discusión termina con un resumen realizado por el doctor Casadío, en el cual concreta como puntos principales:

- Considerar desaconsejable la situación de funcionario temporal.
- Considerar urgente la resolución del proyecto de ley sobre situaciones administrativas de los funcionarios italianos que prestan servicio en los Organismos comunitarios.
- Hacer extensiva la conclusión anterior a la necesidad de regular la situación administrativa de los funcionarios italianos destinados en Organismos internacionales en general, ya que el problema se ha acusado especialmente con caracteres muy agudos con relación al personal que sirve en la Unesco y otros Organismos internacionales.—L. M. T.

NOTA.— En la primera parte de la presente crónica, publicada en el número anterior de esta revista, se ha advertido la siguiente errata:

DA. número 47, página 52, línea 21. Dice: *educación*. Debe decir: *adecuación*.