

PROBLEMAS DE LA FUNCION PUBLICA EUROPEA

SUMARIO: I. NATURALEZA DEL NEXO DE UNIÓN.—II RECLUTAMIENTO.—III. LA POSIBILIDAD DE HACER CARRERA.—IV. LOS MEDIOS DE ACCIÓN QUE PUEDE EMPLEAR EL PERSONAL PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS QUE LE CONFIERE EL ESTATUTO.

El desarrollo de las instituciones europeas ha traído consigo el reclutamiento de un gran número de agentes a quienes se da comúnmente el calificativo de funcionarios europeos. En la actualidad estos funcionarios son en número mayor de 8.000 para las Comunidades europeas y cerca de 6.000 para las otras organizaciones del Continente: Consejo de Europa, O. C. D. E., U. E. O., O. T. A. N., E. L. D. O., E. S. R. O., Eurocontrol, C. E. R. N.

Antes de entrar en el estudio de la Función Pública Europea conviene examinar si el calificativo de funcionario puede ser aplicado al personal administrativo de las instituciones internacionales. Para comenzar, sobre el plan de terminología pura, es bueno constatar que el término «funcionario», aplicado corrientemente a los agentes de los institutos internacionales, ha sido ya aceptado por los tribunales internacionales. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas emplea expresamente el título de Función Pública Internacional en varios casos (entre otros T. A. N. U., 21 de agosto de 1953, exp. 19, Kaplan).

Sin embargo, algunos autores han estimado que en estos casos se trata de uso corriente, pero que, en el plano puramente jurídico no hay una verdadera función pública, sino en escala nacional —única en la que puede ejercerse una verdadera autoridad política— y dan especial énfasis al hecho que los funcionarios nacionales, sometidos a los dictados del servicio público, en contrapartida a sus deberes ante el Estado, disponen de un que pueden hacer carrera.

¿Son aplicables estos criterios a los funcionarios europeos?

¿Es necesario establecer una diferencia entre los agentes de las Comunidades europeas y los de las otras instituciones europeas?

¿Cómo situar la Función Pública Europea en relación a las funciones públicas nacionales y a la función pública internacional?

Para responder a estas preguntas examinaré sucesivamente cuatro puntos:

1.º Naturaleza del nexo funcional que une al agente y su institución, y que ha de determinar hasta qué punto disponen de un empleo permanente.

2.º Los problemas planteados por el reclutamiento de los funcionarios europeos, y su forma de solución, de la que dependerá el grado de independencia de la Función Pública Europea.

3.º Las posibilidades de hacer carrera.

4.º Los medios de acción de los que dispone el funcionario para hacer valer los derechos que le confiere el estatuto de personal.

I.—NATURALEZA DEL NEXO DE UNIÓN.

La diferencia esencial entre las diversas categorías de funcionarios internacionales o europeos está determinada por la naturaleza del nexo que une al agente a la institución de la que depende. Nexo de naturaleza contractual en el caso de los funcionarios europeos clásicos y de los funcionarios internacionales que no sean los de las Comunidades, nexo reglamentario para éstos.

En los dos primeros casos el nexo jurídico entre el funcionario y la organización internacional es un contrato de derecho público: la prestación de servicios está supeditada a la firma de un contrato, consistente por lo general en una carta cuyas condiciones se invita a aceptar al agente. El funcionario queda así: «sometido a reglas establecidas por el órgano internacional, pero por el hecho del consenso mismo, participa a su vigencia respecto de su persona; en esta forma acepta no tanto normas determinadas cuanto el derecho mismo de la institución internacional, que puede ser modificado según el tratado estatutario» (1).

En realidad, se ha afirmado la tendencia de otorgar contratos a plazo indeterminado —que equivalen a contratos permanentes— después de haberse concedido contratos previos a plazo determinado, que permiten juzgar el valor de los agentes contratados. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas ha sancionado este principio en el expediente CARSON, de 14 de septiembre de 1962, dejando constancia que «este tipo de contrato ha sido utilizado desde la constitución de la Secretaría para asegurar la estabilidad de la Función Pública Internacional y crear un verdadero cuerpo de funcionarios».

La situación de funcionarios, contratados por la C. E. C. A. antes del estatuto de personal de 1956 y los del régimen llamado de Bruselas, ha sido análoga.

Así, pues, los funcionarios de las instituciones internacionales conocen una cierta permanencia en el empleo. Sin embargo, no gozan de garantías serias en este aspecto, y el hecho se encuentra agravado aún para los funcionarios de las organizaciones europeas —otras que las Comunidades—,

(1) Suzanne BASTID, *La nature réglementaire ou contractuelle du lien des fonctionnaires et des institutions des Communautés européennes*, en "Revista di Diritto Europeo", 1961, páginas 1.935 a 1.948.

que no disponen de tribunales administrativos, como el de las Naciones Unidas, sino de simples comisiones de queja.

Conviene, no obstante, señalar que los funcionarios europeos, no pertenecientes a las Comunidades, están a punto de obtener, en un futuro próximo, la creación de nexos reglamentarios con sus propias instituciones. El Comité de Ministros del Consejo de Europa creó, en 1955, un grupo de trabajo que tomó el nombre de Comité Consultivo de la Función Pública Europea, en 1959. Este Comité terminó sus trabajos en junio de 1962, dejando establecido un proyecto de estatuto-tipo de la Función Pública Europea. Al objetar este texto varios representantes de estados miembros, se convocó a una Conferencia Gubernamental para la Función Pública Europea, en 1963. Esta Conferencia ha celebrado hasta nuestros días 14 sesiones, y se halla a punto de terminar sus trabajos. El proyecto de estatuto-tipo que ha elaborado y que deberá aplicarse a los funcionarios de las organizaciones europeas que no sean las Comunidades, sustituirá el régimen reglamentario al régimen contractual, en sus relaciones con sus propias instituciones. Para los funcionarios de las Comunidades europeas, la situación es clara. De conformidad con lo establecido por el artículo 1.º del Estatuto: «... es funcionario de la Comunidad toda persona que haya sido nombrada bajo las condiciones previstas por el Estatuto, en un empleo permanente...»

Mme. BASTID, autoridad en la materia, escribe (2):

«La introducción del régimen reglamentario para los funcionarios de las Comunidades europeas se nos presenta como una de las manifestaciones más sobresalientes de los poderes que les son inherentes y de la diferencia que existe entre ellas y las otras organizaciones internacionales.

Al tratarse de los Tratados de Roma, el poder del Consejo de decretar el estatuto del personal da al reglamento creado a este fin el carácter "obligatorio en todas sus partes", y lo hace directamente aplicable en todo Estado miembro. Así como en el orden interno de cada uno de los Estados la nominación de un funcionario está condicionada a la aplicación del estatuto establecido por la Ley y los reglamentos internos, en el orden comunitario, la misma nominación estará igualmente condicionada a la aplicación de un estatuto elaborado bajo condiciones enteramente nuevas, pero que tienen igualmente fuerza de Ley en el territorio del conjunto de los Estados-grupo».

Conviene hacer notar que el sistema contractual subsiste, sin embargo, en las Comunidades europeas para los agentes que no sean funcionarios. Este sistema está reglamentado por un texto titulado: «régimen aplicable a otros agentes», y se ocupa, en particular, de agentes temporales, consejeros especiales, agentes auxiliares y locales.

Como los funcionarios nacionales, los funcionarios de las Comunidades europeas son nombrados a empleos permanentes.

Estos funcionarios, ¿son reclutados, como sus colegas nacionales, con criterio objetivo y en el solo interés del servicio público?

(2) Suzanne BASTID, op. cit.

II.—RECLUTAMIENTO.

El reclutamiento de los funcionarios plantea diferentes problemas, en particular el de la independencia. Según la solución adoptada, será posible establecer distinciones entre las diversas instituciones europeas.

Sobre la finalidad del reclutamiento mismo no hay divergencia. Como en toda función pública nacional, la institución deberá escoger los candidatos mejor calificados y susceptibles de mayor rendimiento en su trabajo. El artículo 27 del estatuto de funcionarios de las Comunidades dispone que: «el reclutamiento debe estar dirigido a asegurar a la institución el servicio de funcionarios que posean las mayores cualidades de competencia, rendimiento e integridad». La cuestión es de saber en qué condiciones se ha de efectuar el reclutamiento mismo.

Existen, por lo general, dos tesis. Según la primera, la Función Pública debe permanecer abierta y tratar de atraer ampliamente a funcionarios nacionales que parezcan los mejor calificados, en razón a su formación y a su experiencia en el servicio público. El sistema de destacamiento de funcionarios nacionales permite la rotación de empleos entre la Administración nacional y las de las instituciones europeas, y tiene la ventaja de facilitar una cierta compenetración entre ambas, ya que la Administración se beneficia con la experiencia adquirida por el funcionario en el nivel nacional y en el europeo. Sin embargo, la generalización de este método resultaría más en la yuxtaposición de funcionarios nacionales que en la creación de un cuerpo de funcionarios europeos cuya dedicación europea debiera ser una de las características más notables. Aunque el principio básico de la Función Pública Internacional que afirma la independencia de los funcionarios ante los estados miembros sea mantenida por todas las instituciones europeas, hay que constatar que muchas de entre ellas, al no establecer concurso para el reclutamiento de sus agentes, permiten con frecuencia, si no una presentación oficial de los Gobiernos, al menos recomendaciones oficiosas.

Este no es el caso de las Comunidades europeas. El principio de la independencia ante los estados miembros se encuentra citado especialmente en la exposición de motivos del estatuto de funcionarios (*J. O. des Communautés européennes* del 14 de junio de 1962, pág. 1.386): «considerando que este estatuto y su régimen deben... asegurar a las Comunidades el concurso de los agentes que posean el mayor grado de independencia...» Veremos que el estatuto mismo prevé las disposiciones que garantizan el principio de la independencia. Pero lo que es importante es que el procedimiento del reclutamiento mismo está definido con toda precisión (el concurso es la regla), con el fin de permitir la apreciación objetiva del mérito de los candidatos. No insistiremos sobre las condiciones de fondo, análogas a las de las Funciones Públicas Nacionales: aptitud física, garantía de moralidad, etc.

Sin embargo, aquí se nos presenta un problema común a todas las instituciones internacionales. El artículo 27, precitado, prevé el reclutamiento «sobre una base geográfica en la forma más amplia posible, entre

los estados miembros». Es, en efecto, lógico establecer un cierto equilibrio en la atribución de puestos a funcionarios de todas las nacionalidades de los países miembros. Tomemos nota que las consideraciones que han valido para la distribución de escaños en el Parlamento Europeo han resultado en favor de candidatos del Benelux, cuyo contingente es bastante superior al de la República Federal, Francia e Italia. Esta restricción al principio de la objetividad debe considerarse como un imperativo político inevitable en las organizaciones internacionales, aunque será necesario que se aplique únicamente al reclutamiento y no a los ascensos de funcionarios.

Debo reconocer que las Comunidades europeas cuentan con un cierto número de funcionarios nacionales destacados de sus países. La mayoría de ellos ha entrado a las Comunidades antes de la vigencia de los estatutos, lo que es perfectamente concebible en el caso de organizaciones que recién comienzan. Luego, otros funcionarios nacionales han sido reclutados por concurso. En todo caso, estos funcionarios nacionales —sea cual fuere su forma de reclutamiento— son, ante las Comunidades europeas, funcionarios europeos.

El estatuto prevé varias disposiciones, cuya naturaleza garantiza la independencia de los agentes de las Comunidades ante los Estados. Así, el artículo 11, inc. 1: «El funcionario debe atender a sus funciones y llevar su conducta teniendo en mente únicamente los intereses de la Comunidad, sin solicitar ni aceptar instrucciones de ningún Gobierno, autoridad, organización o personas ajenas a su institución». El inciso 2 del mismo artículo estipula: «El funcionario no puede aceptar de ningún Gobierno, ni de ninguna entidad ajena a la institución a la que pertenece, sin autorización de la autoridad investida del poder de nominación, una distinción honorífica, una condecoración, favor, don, remuneración, de cualquier naturaleza que sea...». Igualmente, las condiciones de ejercicio de una actividad exterior están estrictamente limitadas por el artículo 12. Citemos aún los artículos 17 y 19, que imponen a los funcionarios el respeto del «secreto profesional».

Tanto por los textos, pero como ya lo ha indicado el Profesor REUTER, la independencia real de los funcionarios internacionales se halla mejor asegurada por la posibilidad de hacer carrera que por restricciones estatutarias.

Un funcionario internacional que disponga de un empleo permanente y tenga perspectivas razonables de ascensos, estará naturalmente más independiente de su país de origen que si las escasas perspectivas de hacer carrera que se le presentan lo obligan a volver al mismo al cabo de cierto tiempo.

Veamos ahora si los funcionarios pueden hacer carrera en las Comunidades europeas.

III.—LA POSIBILIDAD DE HACER CARRERA.

En la mayor parte de los Estados europeos es una de las características esenciales de la Función Pública y tiene un lugar primordial en el estatuto del personal. En América, por el contrario, es la Función la que prima, es decir, la tarea concreta que debe cumplir cada agente.

En América, las disposiciones que rigen el reclutamiento y promociones se presentan como condiciones de acceso a diferentes puestos; no existe un estatuto de personal propiamente dicho, sino un estatuto de posiciones.

Al analizar el artículo 45 del estatuto de funcionarios de las Comunidades, en una de sus conclusiones el Fiscal General LAGRANGE constataba: «La querrela entre los partidarios del sistema llamado, impropriamente, de posiciones y el llamado, más impropriamente aún, de carreras».

Pero, aun cuando los términos no sean adecuados, conservémoslos para facilitar nuestra exposición.

El sistema de carreras tiene toda una gama de disposiciones reglamentarias que implica una garantía de promoción. Se prevé en él un cierto número de categorías o clases de funcionarios y la organización de concursos con miras a reclutamiento, a la base de cada categoría. Se establece una distinción neta entre la función y el grado. El señor GRECOIRE, Consejero de Estado, antiguo Director de la Función Pública en Francia, ha indicado que «la función o puesto de trabajo son elementos de la organización del servicio; el empleo presupuestal y el grado son elementos de la estructura de la Función Pública».

El sistema de posiciones es pragmático y, por tanto, menos flexible, teniendo tendencia a confundir las nociones de función y de empleo presupuestal. El grado no es sino un corolario de la función que se desempeña. Este sistema, en vigor en Estados Unidos y en los Países Bajos, es el de los organismos internacionales y la mayor parte de las organizaciones europeas. Era, igualmente, el sistema del régimen llamado de Bruselas, antes de la vigencia del estatuto, y lo fue de la C. E. C. A. antes de 1956.

Sé que la terminología que acabo de emplear puede parecer difícil de explicar en la vía de los hechos, de modo que me permitiré ilustrarla con ejemplos precisos. En el sistema de las posiciones se llamará a ocupar un puesto presupuestal vacante, con funciones determinadas, al agente más indicado para desempeñarlo, aun cuando esto implique reclutarlo en el exterior. La reglamentación tratará esencialmente de establecer criterios objetivos para evitar el apoyo político o de otra naturaleza. Este sistema, brutal en los Estados Unidos, está un tanto suavizado en las organizaciones europeas donde se hace esfuerzos para acordar una vocación preferencial a los funcionarios de grados inferiores.

En un régimen de carrera estrictamente organizado, como el sistema francés, el procedimiento es diferente. Los administradores civiles de los Ministerios, reclutados por concurso, ascenderán normalmente a los diversos grados al aplicárseles los criterios de antigüedad y mérito, inde-

pendientemente de la función que ocupan. Así, aunque en la mayoría de los casos una promoción implique un cambio de afectación y una nominación ulterior a funciones de mayor responsabilidad, puede igualmente ocurrir sin traer consigo un cambio de funciones. Los administradores civiles pueden ser designados a cargos de director o subdirector de Ministerios, pero el cambio es sólo de función y los titulares guardan su grado en su propia carrera. El criterio definitivo me parece, por consiguiente, el que el funcionario tenga la posibilidad de ascender sin cambiar de función, lo que ha sido perfectamente comprendido por numerosos parlamentarios que intervinieron en el Parlamento Europeo cuando tuvieron lugar los debates sobre el proyecto de estatuto de los funcionarios de las Comunidades.

Volvamos, entonces a las Comunidades europeas. El estatuto de los funcionarios prevé una repartición de grados en cuatro categorías: los agentes de la categoría A desempeñan «funciones de dirección, de concepción y de estudios»; los de la categoría B son funcionarios intermedios; los de la categoría C desempeñan funciones de ejecución (especialmente servicios dactilográficos), y finalmente los de la categoría D, funciones manuales o de servicio.

Recordemos que la situación de cada funcionario se halla determinada por el empleo y por el grado. El empleo es una noción presupuestal. Se trata de un puesto determinado en el organigrama, aprobado por la autoridad presupuestal y cuyas funciones son definidas con precisión. Es necesario distinguir dos tipos de ascenso de grado. El primero «en pequeña carrera» está constituido por un agrupamiento de dos grados en los que la promoción no implica cambio de funciones. El segundo, que implica cambio de funciones, se considera sobre el conjunto de la jerarquía, y el estatuto reconoce en él prioridad a los funcionarios en servicio para la designación a un puesto vacante (art. 29 del estatuto) (3).

El antiguo estatuto de la C. E. C. A. establecía un sistema satisfactorio de carrera sobre tres grados, que podía permitir a un funcionario progresar regularmente. Sólo los grados de Director General y de Director no figuraban en la carrera normal, pero era generalmente reconocido que estos grados podían considerarse como de nivel político.

El sistema del actual estatuto es mucho más modesto en la letra y más limitado aún en su aplicación. No establece la «pequeña carrera» sino sobre dos grados; para la categoría A, por ejemplo, los grados VII y VI, por una parte, y V y IV por otra. Pero el sistema actual frena, además, los ascensos en razón de un respeto estricto por el organigrama presupuestal. Bajo el antiguo estatuto de la C. E. C. A. la Comisión de Presidentes admitía una cierta flexibilidad presupuestal. El funcionario que había merecido una promoción en su carrera podía ser ascendido en su puesto, para lo que se había previsto crédito suficiente. Bajo el actual estatuto el funcionario que haya merecido un ascenso en su «pequeña carrera», tendrá que esperar que se hallen disponibles puestos presupues-

(3) David Ruzié, *Indépendance à l'égard des États et allégeance à l'égard des Communautés au sein de la fonction publique européenne*, París, 1966, pág. 13.

tales en grado superior dentro de esa carrera. En esta forma se vuelve al sistema de posiciones, aun dentro de la «pequeña carrera».

Para la gran carrera hay que reconocer, sin embargo, que el estatuto (arts. 5.º y 29 del mismo y anexo III) acuerda una vocación preferencial a los funcionarios en servicio, previendo que deben examinarse primeramente las posibilidades de promoción y mutación en el seno mismo de la institución, así como organizar concurso interno.

Pese a todo esto, las perspectivas de carrera en el sentido general del término, son mucho menores en la Función Pública Europea que en las funciones públicas nacionales, debido al número limitado de puestos de los organigramas.

Las ventajas de que gozan los funcionarios europeos son mucho más reducidas de lo que cree el gran público. A diferencia de los funcionarios internacionales tradicionalmente exentos de impuestos, los funcionarios europeos pagan un impuesto comunitario que grava directamente sus sueldos. Igualmente, tienen muchos menos privilegios, limitados de hecho a algunas facilidades acordadas para su instalación y partida de un lugar. Una diferencia importante con los funcionarios nacionales, que gozan generalmente de indemnizaciones diversas, puede hallarse en la indemnización por desplazamiento acordada a los funcionarios cuyo lugar de trabajo es distinto de su lugar de origen.

Por limitados que sean los derechos que el estatuto confiere a los funcionarios, éstos tienen en mucho que este estatuto, Carta de la Función Pública Europea, sea respetado. Es esto lo que vamos a ver al estudiar la cuarta y última parte de nuestra exposición.

IV.—LOS MEDIOS DE ACCIÓN QUE PUEDE EMPLEAR EL PERSONAL PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS QUE LE CONFIERE EL ESTATUTO.

Estos medios son de dos clases: *Individuales*: recursos en gracia y recursos jurisdiccionales; *Colectivos*, que se ejercen por las diversas representaciones del personal.

- a) En lo que concierne los medios individuales, es necesario reconocer de inmediato que los funcionarios de las Comunidades europeas llevan una neta ventaja sobre sus colegas de otras organizaciones europeas. Estos se hallan en una posición no tan buena como la de los funcionarios de la familia de las Naciones Unidas, que pueden apelar a un verdadero tribunal administrativo, el T. A. N. U. Por el contrario, en las organizaciones europeas no comunitarias no existe un tribunal jurisdiccional y los agentes pueden sólo, a lo más, apelar ante comisiones de recursos compuestas de tres miembros nombrados por el órgano ministerial. Aun así, esta comisión de recurso no ha sido creada para la N. A. T. O. sino desde hace un año.

Los funcionarios de las Comunidades europeas tienen la ventaja de poder dirigirse a un Tribunal administrativo de un alto nivel bajo todo

punto de vista: la Corte de Justicia de las Comunidades europeas, cuyos Magistrados son juristas eminentes que se consagran únicamente a sus funciones durante el término de su mandato, mientras que aún los miembros del T. A. N. U., que sesiona sólo ocasionalmente, tienen otras actividades principales.

Sabemos que la Corte no limita sus actividades a conocer en recursos de nulidad, sino que obra de plena jurisdicción. Esto le permite ejercer un control jurisdiccional permanente sobre la aplicación del estatuto, dictaminando sobre la legalidad de todas las medidas disciplinarias o de otra índole, ilegalidades, usurpación de poder, fallas en motivación, vicios de forma, etc., atribuir daños e intereses, ordenar todas las medidas solicitadas que resulten de una violación de derecho, que pueda hacer valer el demandante.

Antes de interponer un recurso ante la Corte de Justicia, los funcionarios tiene la posibilidad de ejercer un recurso de gracia bajo la forma de demanda o reclamación a la autoridad investida de la facultad de nominación. Este procedimiento, establecido por el artículo 90 del estatuto, no figuraba en el antiguo estatuto de la C. E. C. A. El procedimiento no parece haber dado los resultados esperados, ya que el número de recursos de esta naturaleza permanece muy bajo, tal vez a causa de una cierta desconfianza hacia la Administración, pues los demandantes tienen la impresión de que no tiene otro fin que poner en guardia a la Administración y permitirle preparar mejor su defensa, en caso de recurrirse a la Corte de Justicia.

b) Al lado de estos medios de acción individuales existe la de los organismos representativos del personal. Estos organismos son de dos tipos, de orden estatutario, por una parte, y de orden profesional o sindical, de la otra.

A diferencia de otras organizaciones europeas, donde no existe representación estatutaria del personal, los estatutos de funcionarios de las Comunidades europeas prevén la existencia de un Comité de personal por institución, elegido por el conjunto de funcionarios. Este Comité designa representantes en las Comisiones paritarias, consejos de disciplina, *jurys*, Comité provisorio del estatuto y otras Comisiones. Posee, asimismo, una amplia competencia consultiva que ha de ver por el buen funcionamiento y la organización de los servicios, así como por las condiciones de trabajo.

Pero, como lo ha indicado la Corte en el caso LASSALLE (14 de noviembre de 1963), no se trata sino de un órgano interno cuya acción se ejerce en el seno mismo de la Administración por una colaboración constante con las autoridades responsables. Se sabe que el mismo fallo LASSALLE ha negado a los Comités de personal, desprovistos de personalidad jurídica, la posibilidad de intervenir ante la Corte con ocasión de la presentación de un recurso.

Conscientes de los estrechos límites de la competencia de los Comités de personal, numerosos funcionarios se han reagrupado prontamente en tres organizaciones: el S. G. P. O. E. (Sindicato General del Personal de Organismos Europeos), afiliado a la Confederación Internacional de

Sindicatos Libres; el S. F. I. E. (Sindicato de Funcionarios Internacionales y Europeos), afiliado a la Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos, y la F. F. P. E. (Federación de la Función Pública Europea).

Las dos primeras organizaciones, como su nombre lo indica, son Sindicatos asociados, como puede verse, a Confederaciones Internacionales, y se han esforzado en guardar una solidaridad sindical con los Sindicatos de los funcionarios nacionales. La Federación de la Función Pública Europea se considera un organismo profesional autónomo.

La representatividad de las organizaciones sindicales es innegable. Aunque un gran número de funcionarios, como en la función pública nacional, no se interesa en formar parte de ellos, siguen, sin embargo, voluntariamente sus consignas. Son los Sindicatos los que presentan las listas de candidatos para las elecciones a los Comités de personal, y los candidatos independientes tienen pocas probabilidades de ser elegidos. Así es que, desde hace años, los Comités de personal de la Alta Autoridad y de la Comisión de la C. E. E. están compuestos sólo de miembros de organizaciones sindicales. En los Comités de otras instituciones los representantes de los Sindicatos disponen de la casi totalidad de los puestos.

Ahora bien, el estatuto de funcionarios no contiene ninguna disposición relativa a la representación sindical, a diferencia de las mayorías de las funciones públicas nacionales, en las que los Sindicatos están oficialmente reconocidos. Sin embargo, puede considerarse que existe un reconocimiento de hecho, puesto que las autoridades presupuestales han aceptado recibir representantes de los Sindicatos. En efecto, con el fin de mejor coordinar su acción, los diferentes Comités de personal han creado la Conferencia de Comités de personal. Desde hace tres años esta Conferencia ha cambiado de nombre y se llama ahora «Conferencia de representantes del Personal», porque los delegados de los Comités de personal han dado lugar voluntariamente, a su lado, a los representantes de las tres organizaciones sindicales o profesionales. Por cierto, esta Conferencia no tiene existencia legal, pero en diversas oportunidades el Presidente en ejercicio del Consejo de Ministros, así como el Comité de Representantes Permanentes, han recibido a los delegados de la Conferencia, entre los cuales figuraban delegados de los Sindicatos.

En realidad, la representación sindical complementa con felicidad la representación estatutaria. En las conclusiones sobre el fallo LASSALLE, el señor LAGRANGE consideraba que «la defensa de los intereses profesionales, como tal, en el plano colectivo, incumbe a las asociaciones o Sindicatos regularmente constituidos, conforme al Derecho privado y que sean justificados por una representación suficiente». El futuro nos indicará si la Corte permitirá a los Sindicatos iniciar acción ante ella o sólo intervenir en algún recurso. En todo caso, sería deseable que tengan la posibilidad de elevar determinadas consultas de principio ante la Corte, solicitando interpretación del estatuto.

Existe otro campo en el que las organizaciones sindicales han demostrado su calidad de representación, campo en el que los Comités de personal se han eclipsado voluntariamente, y es el de la organización de huelgas para mantener las reivindicaciones del personal en lo que con-

cierne las remuneraciones. Por tres veces (abril de 1964, febrero de 1965 y marzo de 1966) se ha ido a la huelga, con el concurso de la casi totalidad de los agentes.

Por cierto, el derecho de huelga no está mencionado en el estatuto de los funcionarios comunitarios, aunque está oficialmente reconocido en la Función Pública de la mayoría de los seis Estados, con la sola excepción de los Países Bajos. Eminentes juristas han emitido la opinión, durante el IV coloquio sobre la Función Pública Europea, celebrado en Luxemburgo, del 16 al 18 de mayo de 1966, que el derecho de huelga de los funcionarios europeos debe ser oficialmente reconocido.

En espera de la madurez del problema, se puede constatar, durante las tres últimas huelgas, que no se decidió ninguna sanción, ni retención de sueldos contra los huelguistas. Lo que es más, se pudo aún notar una cierta comprensión de la parte de algunos ejecutivos. Así, en febrero de 1965, la Alta Autoridad suspendió sus sesiones a las dieciséis, porque la huelga debía comenzar a esa hora. El hecho mismo que algunos funcionarios fuesen requeridos de continuar prestando servicios durante la huelga por la autoridad investida del poder de nominación, constituye un reconocimiento indirecto del derecho de huelga. No deseo dar la impresión de que los funcionarios europeos son entusiastas partidarios de la huelga. Por el contrario, tienen plena consciencia que esta arma, demasiado pesada, no debe utilizarse sino como último recurso y para defender reivindicaciones legítimas. Durante las discusiones que precedieron las tres últimas decisiones laborales precitadas, las cifras presentadas en materia de remuneraciones por los representantes del personal, basadas sobre estadísticas oficiales, no fueron punto de discusión. Los tres ejecutivos las tuvieron aún ampliamente en cuenta en sus propuestas. La dificultad reside en el hecho que los ejecutivos, empleadores del mayor número de funcionarios, no disponen de poder de decisión en asuntos presupuestales. Por esa razón, los esfuerzos de los representantes del personal tienden, desde hace más de cinco años, a establecer un verdadero diálogo con las autoridades presupuestales: Consejo de Ministros, en Bruselas; Comisión de Presidentes, en Luxemburgo, solicitándoles la instauración de una Mesa Redonda. Los resultados obtenidos en este campo son alentadores.

Esta breve exposición no tiene las pretensiones de ser completa. Lo que he tratado es de mostrar las preocupaciones esenciales de los funcionarios de las Comunidades Europeas.

Lejos de ser «apátridas», los funcionarios guardan los lazos que los unen a sus países de origen, lo que no les impide de estar animados por un espíritu europeo. Por eso, el problema de lealtad a las instituciones comunitarias no ha presentado dificultades. El Profesor LANGROD, especialista en la Función Pública Internacional, ha escrito que «el espíritu internacional sería una actitud psicológica (adhesión espiritual a la idea de la cooperación internacional), mientras que la lealtad internacional

sería una obligación de servicio» (4). Imitando lo que él ha dicho de la Función Pública Internacional, podemos concluir diciendo: «el fundamento de la Función Pública Europea debe ser el postulado de un espíritu europeo, ligado a una lealtad europea».

En plena consciencia de la importancia de su misión, los funcionarios europeos se adhieren a todo cuanto pueda reforzar la independencia de una verdadera Función Pública Europea al servicio de Europa. Partidarios de una «Berufsbeamtentum», estiman, juntamente con el señor GRÉGOIRE (5), que la Función Pública es un «oficio aparte que necesita una formación adecuada y que supone un servicio continuo al Estado» —digamos aquí—, a Europa. Es por esto que los funcionarios tienen tanto interés en un reclutamiento a la base de sus carreras y en las condiciones objetivas que excluyan toda intervención política. Tal vez sea posible crear algún día la Escuela de Administración Europea, donde los jóvenes diplomados de las universidades entrarán por concurso, para prepararse a la Función Pública Europea.

Para servir bien a Europa es necesario una Función Pública de calidad, y concluiré citando al Presidente HALLSTEIN, quien dijo en 1960: «Estoy personalmente convencido que la calidad y duración de nuestra obra europea dependen también de la manera en la que sepamos constituir un cuerpo de funcionarios europeos —digamos francamente la palabra—, una burocracia europea, cuya calidad será la de los resultados contemplados».

HENRI MANZANARES.

(4) Georges LANGROD, *La fonction publique internationale*, Leyden, 1963.

(5) Roger GRÉGOIRE, *La fonction publique*, París, 1954.