

**ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA
Y FUNCIONARIOS
ADMINISTRATIVOS DENTRO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

M. DEL SOCORRO ANTONIETA DURÁN MORALES

La Unión Europea (UE) es la organización internacional del ámbito europeo dedicada a incrementar la integración económica y política entre sus estados miembros, y a reforzar la cooperación entre ellos.

Las especiales relaciones políticas se traducen en el establecimiento de un mismo Ordenamiento Jurídico, y en la existencia y funcionamiento de sus propias instituciones comunitarias. La primacía o prelación del Derecho comunitario sobre el nacional rige allí donde se ha producido cesión de competencias (y en aquellos casos en que las normas nacionales entren en colisión con las normas comunitarias). En realidad, el Derecho comunitario no es superior al Derecho interno de los Estados miembros de la Unión, sino que se integra en él coexistiendo de manera interdependiente (el Derecho comunitario no es supraconstitucional, sino más bien metaconstitucional o paraconstitucional).

La UE fue establecida por los miembros de la Comunidad Europea (CE) el 1 de noviembre de 1993, cuando entró en vigor el Tratado de la Unión Europea (TUE) que otorgó la ciudadanía europea a los ciudadanos de cada estado. También se intensificaron los acuerdos aduaneros y sobre inmigración, relajando los controles fronterizos con el fin de permitir a los ciudadanos europeos una mayor libertad para vivir, trabajar o estudiar en cualquiera de los estados miembros.

Ahora bien, el enfoque del presente trabajo es estudiar la Administración y función administrativa en las instituciones europeas.

1.- FUNCIÓN PÚBLICA COMUNITARIA .

La estructura institucional diseñada por los Tratados constitutivos de la 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 la Función Pública que se quería configurar, pues la novedad integradora de la construcción Europa 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 derivan consecuencias que determinaban el tipo de Función Pública que estaría al servicio de las instituciones y de los objetivos al 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 esta peculiar naturaleza integradora, situándose entre la función pública Internacional y las Funciones Públicas de los Estados miembros. Surge, así, un sistema peculiar de Función Pública, propio de las Comunidades Europeas, que, sobre la base de afirmar la naturaleza estatutaria del vínculo, hace

de la estabilidad en el empleo y de organización de una auténtica carrera sus notas más características, al tiempo que se crea un equilibrio de derechos y obligaciones recíprocos entre administración comunitaria y personal a su servicio.

2.- EL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.

Existen tres grandes problemas que caracterizan, de forma general, el derecho de funcionarios de las organizaciones internacionales, distinguiéndole de una manera esencial, del derecho de funcionarios nacionales: el problema del reparto geográfico,; el problema de la doble lealtad (país de origen y organización internacional); y el problema de de la independencia de los funcionarios respecto a sus países de origen. Por lo demás, independencia y lealtad son el haz y el envés de una misma realidad pero vista desde perspectivas, positivas y negativas diferentes.

3.- INSTITUCIONES Y POLÍTICA

La Unión Europea cuenta con cinco instituciones, cada una de ellas con una función específica:

Parlamento Europeo.- (PE), elegido por los ciudadanos de la Unión, es la asamblea parlamentaria y único parlamento plurinacional elegido por sufragio universal directo del mundo.

Consejo de la Unión Europea (CUE), antes llamado consejo de ministros, es el principal órgano legislativo y de toma de decisiones en el Unión Europea. Representa a los Gobiernos de los Estados Miembros.

Comisión Europea (CE), institución políticamente independiente que representa y defiende los intereses de la Unión en su conjunto, propone la legislación, políticas y programas de

acción y es responsable de aplicar las decisiones del PE y el CUE. Es el órgano con poder ejecutivo, y de iniciativa.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), garantiza el cumplimiento de la ley de la Unión, y a él están supeditados los poderes judiciales de los Estados miembros.

Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), efectúa el control de la legalidad y la regularidad de la gestión del presupuesto de la UE.

Además cuenta con seis importantes órganos: el Banco Central Europeo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones, el Banco Europeo de Inversiones, la Defensoría del Pueblo Europeo y la Europol.

4.- ASPECTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, DE LOS FUNCIONARIOS EUROPEOS

La existencia de una administración comunitaria es fusión de tratado de funcionarios, existencia de una administración única de las comunidades europeas. La predicación de la existencia de la administración comunitaria es exigencia de la función ejecutiva de tratado de 1951, 1957 y de expresión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En la administración pública comunitaria existen aparatos administrativos de cada una de las instituciones, una administración como tal no existe. Algunos opinan que los que de alguna manera goza de una administración es la Comisión, pero ni siquiera se puede denominar poder ejecutivo a la Comisión, incluso su administración no se le puede llamar administración comunitario.

La expresión ejecución del derecho comunitario no nos pretende remitir al poder ejecutivo como tal con la mención de la "ejecución" porque puede haber una ejecución legislativa del derecho comunitario.

El reglamento comunitario tal cual como se publica en el Diario Oficial de la Comunidad Europea (DOCE) es absolutamente igual en toda Europa, en toda Unión Europea, siempre y cuando sea una lengua común, todos los idiomas más hablados son (12): Alemán 24 %, francés 16 %, inglés 16 %, italiano 16 %, polaco 12%, español 11 %, neerlandés 6 %, griego 3 %, portugués 3 %, sueco 2 %, danés 1 %, finés 1 % todos los actos legislativos, tienen que ser traducidos a los idiomas de la Unión, los documentos internos.

La opción que hicieron las comunidades europeas desde su origen fue que tanto el Tribunal de justicia como los consejos se dieron cuenta que no se podía dejar en manos de los Estados miembros ese cometido de traducir, porque se dicta y se aprueba en Bruselas, por ejemplo, en inglés y que luego fuesen traducidos por los servicios administrativos, por ejemplo, del estado español al español, la fehaciencia de la traducción no sería fidedigna. Europa se quedó con esa facultad de traducir, entonces el tribunal de justicia prohibió esa práctica de traducción, no la permitió para impedir los problemas de las malas traducciones.

Los intentos por parte de algunos estados miembros de sólo hacer 4 o 5 idiomas oficiales, chocan con conflictos internos.

En el DOCE son publicados los actos legislativos en la sección "L" y es un requisito imprescindible en las comunidades europeas. el DOCE tiene varias secciones por letras que se refieren a cada una de las secciones en que está dividida.

En el supuesto en que se quisiera publicar un reglamento de la comunidad Europea en un diario oficial de un estado como

Nación y no como estado miembro, eso está prohibido, las normas de la comunidad Europea sólo se puede publicar en el DOCE.

Dependerá del idioma en el cual esté publicado el DOCE a la letra a la que nos tendremos que remitir, pero por regla general se acude a la versión inglesa.

El tribunal de justicia es el que se ha encargado de crear muchos principios, conceptos del derecho comunitario. Ha podido ir más allá que la propia negociación política.

La Carta de Derechos Humanos en la Unión Europea, proclamada el 5 de diciembre de 2000 no tiene ninguna validez, no es tratado, lo único que pudiera servir es como parámetro de referencia a la hora de interpretar el derecho. Son textos inspiradores, tiene la carta un gran valor desde el punto de vista europeo, pero jurídico no.

4.- POLÉMICA DE LA CARTAS FUNDAMENTAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

La regla básica respecto del derecho europeo. Hay que considerar que los Estados ceden a una serie de competencias y crean un gran bloque que es el derecho comunitario. La palabra clave es la integración, todo se integra, las instituciones se integran, las instituciones nacionales, administraciones públicas nacionales, los organismos nacionales. Sólo sobre lo cedido, tiene sus propias reglas, su propio derecho que son los recopilados en básicamente los 4 tratados y lo que ha recopilado el Tribunal Superior de Justicia.

La creación de las comunidades europeas lo que ha supuesto es que los Estados miembros cedieron en un primer momento de soberanía.

En ese aspecto rigen sus propias fuentes, sus propias reglas.

La pizarra es el derecho español y sólo una parte es derecho español. Y eso implica que por ejemplo el parlamento también sea parlamento español. Y sólo de esto rige el sistema de fuentes. Tiene que funcionar con este sistema de compartimiento estanco.

En esta parte no rige la carta de derechos humanos, ya que en 1950 Robert Schuman pronuncia la declaración que lleva su nombre y que es considerada como la primera propuesta oficial para la construcción de una Europa integrada.

El organismo más directamente precursor de la UE actual es la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), creada en 1952. Sus seis miembros fundadores: Bélgica, República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos, pretendían explícitamente hacer germinar una mayor integración europea: se consideró que la puesta en común, bajo los auspicios de una organización conjunta, de sus respectivas producciones de carbón y de acero, productos de una considerable importancia estratégica en ese momento, era la mejor garantía de una paz duradera en Europa.

La adhesión con el objetivo de lograr la unidad europea mediante la integración económica quedó aún más reforzada cuando estos países se pusieron de acuerdo en marzo de 1957 para crear la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA, más conocida como Euratom) y la Comunidad Económica Europea (CEE), lo que habitualmente se conoce como los Tratados de Roma.

Estas tres Comunidades (CECA, Euratom y CEE) siguen constituyendo el núcleo de la UE actual. Desde entonces, los Tratados que las constituyeron han sido revisados, profundizados y

completados por el TUE o el de Amsterdam, entre otros. A través de este proceso, los Estados miembros de estas Comunidades han sido reunidos en un marco institucional único denominado *Unión Europea*

5.- TÉCNICAS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Son dos características esenciales del servicio público.

En 1957 se formó un comité para los funcionarios que iban a trabajar, empieza a ver un vínculo laboral y en la práctica se seguía un modelo contractual durante tiempo determinado o indeterminado. En el contrato individual se establecían una serie de términos, etc. Normalmente se también un régimen normativo, un reglamento dentro del contrato, pero no se pasaba de ahí. Era contratado para desempeñar un trabajo específico a lo mejor después la comisión establecía las prerrogativas, movimientos, etc.

Al establecerse los parámetros laborales por una organización internacional, ésta tenía que estar a nivel supranacional. Suponía que la organización internacional iba a tener un poder muy amplio sobre los ciudadanos y personas jurídicas y esa organización obligaba que estableciera para ese trabajador una independencia en el status laboral sobre los medios interiores, exteriores sobre todo por lo que se iba a ejercer exteriormente sobre ellos por estar ahí. Se pensó en el momento que se integraba la Unión Europea, adoptar un sistema estatutario para el personal, en lugar de una situación o vinculación contractual. Se supone que el personal se encontraba sometido a una regulación objetiva, impersonal, no hay relación individual, , en el cual la trabajador se incorpora a un régimen establecido y se somete a él. El funcionario no puede negociar los términos de su incorporación (experiencia, retribución),

en contrapartida se le asegura una estabilidad en el empleo porque los sistemas drásticos a los funcionarios sólo se les puede cesar por causas específicas: sanciones administrativas muy graves, incapacidad en la profesión, etc.

El cese no es porque se tenga una crisis, se suprimen empleos por los costos que éstos implican.

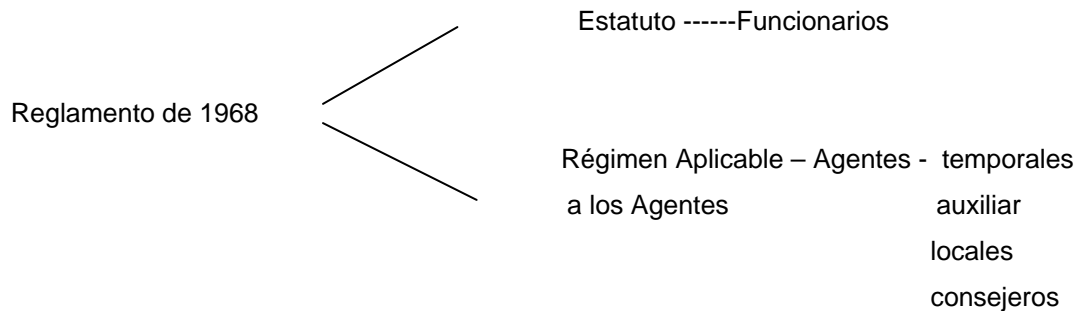
Por un lado estabilidad en el empleo y por el otro el agregarse a esa situación administrativa, lo único que incorporaba era hacer carrera, es decir, ascender, la posibilidad de ir creciendo respecto de los puestos que se vayan ejerciendo y eso era lo que permitía el régimen estatutario, para asegurar la independencia de la persona al servicio de la institución.

Otra cosa que se persiguió fue la estabilidad económica, de ahí que las retribuciones eran óptimas.

En un primer momento ni siquiera se permitía ni se prevenía en el reglamento la sindicalización. Al final fue la jurisprudencia la que permitió las organizaciones sindicales. Por ejemplo, ni el derecho a huelga estaba regulada en el reglamento, el tribunal de justicia es el que se encargó de recordar el derecho.

Todo esto lo que determina es que las categorías del personal que trabaja al servicio de las comunidades europeas sean funcionarios. El protagonista principal es el funcionario no solo cualitativamente sino cuantitativamente, pues casi el 80% del personal son funcionarios. Cualitativamente porque antes de los 80's tuvo que caracterizar desde un punto de vista sustantivo, la categoría al servicio de las instituciones al cual está reservado cierto tipo de trabajo y materia. Por ejemplo el cumplimiento del derecho comunitario. Las funciones propias de una institución no se podían encomendar a otro.

Hay dos ordenamientos jurídicos que reglamentan a los trabajadores de la comisión de las comunidades:



6.- LA CARRERA DE LAS FUNCIONARIOS COMUNITARIOS.

La naturaleza estatutaria del vínculo, al fundamentar la permanencia en el empleo, permite configurar un auténtico sistema de carrera basado en las modalidades de ingreso y en el avance del funcionario en el seno de la organización administrativa.

a) El ingreso en la Función Pública Comunitaria .- El estatuto establece unas condiciones generales de acceso (art. 28 Estatuto): ser nacional de unos de los Estados Miembros de las comunidades; estar en pleno goce de sus derechos políticos; estar en una situación regular respecto a las leyes de reclutamiento al servicio militar que le sean aplicables; garantías de moralidad interpretada en la práctica como ausencia de condena Judicial que inhabilite para cargo público); aptitudes físicas requeridas par a el ejercicio de sus funciones; y, finalmente el conocimiento en profundidad de uan de las lenguas de las comunidades y un conocimiento satisfactorio de otra de ellas.

b) Provisión de Puestos de Trabajo.- El sistema de provisión de puestos de trabajo engloba técnicas estatutarias, completadas,

en aras de la eficacia organizativa y de la flexibilidad en el gestión, por técnicas creadas por la administración en el ejercicio de su potestad de organización y sancionadas por la jurisprudencia. El Estatuto no instaura un sistema perfectamente cerrado y comprende, en principio, la **Promoción**, el **traslado**, el **concurso** y la **transferencia**. El procedimiento por su parte, se caracteriza por la prioridad de técnicas a utilizar y por la transferencia interna. Fuera de este procedimiento se sitúan la Interinidad y la comisión de servicio, figuras a las que la administración puede recurrir para proveer un puesto concreto de forma temporal.

En lo que atañe a las técnicas extraestatutarias, además de la sustitución, la invención más importante es la reafectación, que permite a la administración cambiar de destino a sus funcionarios recurriendo a un procedimiento más flexible que el previsto en el Estatuto para proveer las vacantes. La fundamentación –y la artificiosidad- de esta técnica radica en que en estos casos se considera que el funcionario es trasladado con su puesto de trabajo por lo que técnicamente no se produce ninguna vacante.

c) Situaciones Administrativas.- Las situaciones administrativas en las que se puede encontrar los funcionarios son las propias de un régimen estatutario. La situación normal es, evidentemente, el servicio activo en le que el funcionario ejerce las funciones correspondientes al puesto de trabajo al que se encuentra destinado. El Estatuto Fija una semana laboral de 42 horas, permitiendo el régimen de media jornada. Las horas extraordinarias no podrán superar las 150 por cada período de seis meses, sin que en las categorías A y B se encuentren remuneradas. Por lo demás los funcionarios disfrutan de una vacación anual de 30 días

laborables y de una serie de licencias especiales (matrimonio, mudanza, etc).

d) Avance en la Carrera y Cese Definitivo.- La estabilidad en el empleo permite articular una carrera para los funcionarios comunitarios. Prescindiendo del avance de escalón, que no supone más que un aumento retributivo cada dos años, el ascenso de grado tiene lugar a través de la técnica denominada por el Estatuto promoción (art. 45 Estatuto). Ésta se define como el nombramiento del funcionario para el grado inmediatamente superior de la categoría o del servicio al que a que pertenezca y consiste , en realidad, en una potestad discrecional atribuida a la administración que decide las promociones 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.

En lo que respecta al cese definitivo de la relación de servicio, las formas de finalización son las típicamente estatutarias:

-renuncia.

-separación de oficio por incumplir determinadas obligaciones o requisitos estatutarios.

-cese por interés del servicio, que afecta aquellos funcionarios de grado A1 o A2 nombrados mediante libre designación y cuya remoción, en contrapartida, puede tener lugar en interés del servicio en cualquier momento.

-separación por incompetencia profesional, que será apreciada por la administración, si bien ésta no suele recurrir a esta técnica, y no porque no se dé el caso de funcionarios incompetentes, sino por una agudizada crisis de la autoridad jerárquica, condimentada con dosis de politización por

nacionalidades cuando se intenta aplicar; y, por último, a través de:

-**la Jubilación**, que puede ser de oficio (a los 65 años) o a petición propia (a partir de los 60 años o entre los 50 y 60 si puede disfrutar de una pensión). Junto a estos medios estatutarios, nos podemos encontrar con regímenes especiales establecidos por reglamentos específicos, como es el caso de las situaciones creadas a raíz de la adhesión de nuevos Estados Miembros; en consecuencia es necesaria la creación de una:

Constitución Europea.

Actualmente, tras su elaboración por parte de la Convención Europea, está en proceso de aprobación el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, con el que, según sus promotores, se pretende dotar a la UE y a sus ciudadanos de una auténtica representación dentro y fuera de la Unión, es decir, dar voz en el mundo a Europa.

Entre otros particulares destacan el establecimiento de un Presidente de la UE (Presidente del Consejo) por un periodo de 30 meses (renovables una sola vez) y un ministro de Asuntos Exteriores que será a la vez Vicepresidente del consejo y presidente suplente. Dicho ministro sustituirá a los ministros de Asuntos Exteriores de los estados miembros en las cumbres y reuniones internacionales (no obstante, dichos estados serán los que en definitiva tomen las decisiones acerca de la política exterior) y representará los intereses de la Unión en el exterior (Artículo I-27). Dicha política exterior, junto a la política de seguridad común, conducirá progresivamente a la definición de una política común de defensa (Artículo I-11.4). Ha suscitado también críticas diversas

(neoliberalismo, sumisión a los intereses económicos, falta de suficientes avances en control democrático...).

Se pretendía que el tratado entrase en vigor el 11 de noviembre de 2006, pero el CUE estableció que durante la presidencia alemana en el primer semestre de 2007 se elaborara una nueva propuesta sobre la que no se han establecido detalles.