

Estudios

---

# LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA COMO EJEMPLO DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA: ANÁLISIS EN CLAVE CONSTITUCIONAL EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA

CRISTINA ELÍAS MÉNDEZ \*

## SUMARIO:

1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA
3. ESTRUCTURA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA EN RELACIÓN CON EL PRODUCTO INTERIOR BRUTO
4. CONGRUENCIA DE LA CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA
5. REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA PREVIAS A LA CRISIS
6. SITUACIÓN ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO CONCRETO DE LA ACTUAL CRISIS
7. PROYECTOS DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA PROMOVIDOS A PARTIR DE LA CRISIS ECONÓMICA
8. VALORACIÓN GLOBAL DE LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA Y DE LOS PROYECTOS DE REFORMA
9. FORMULACIÓN DE PROPUESTAS DE POSIBLES LÍNEAS DE REFORMAS

## 1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

### 1.1. Precisión sobre el carácter constitucional de la Unión Europea

Partimos de la dimensión constitucional de la Unión Europea, de la cual no cabe ya dudar desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que recoge gran parte del contenido del Tratado constitucional, y que implica, como sabemos, la plena vigencia de la Carta de derechos fundamentales

\* Profesora Titular de Derecho Constitucional. UNED.

de la Unión Europea, núcleo del Derecho constitucional de la Unión. El déficit de legitimidad democrática y constitucional de la Unión Europea no impiden, de conformidad con el concepto de Derecho constitucional europeo expuesto por Balaguer, adentrarnos en el estudio de esta temática desde una perspectiva constitucional. El análisis se efectúa, pues, desde la premisa de un Derecho constitucional de la Unión Europea que, si bien se encuentra en fase de formación, posee ya claros elementos constitucionales, que permiten y demandan una valoración desde los postulados del constitucionalismo<sup>1</sup>.

### 1.2. Principios «constitucionales» relativos a la regulación de la Administración y de la función pública

El Preámbulo del Tratado de la Unión Europea (TUE) contiene una serie de referencias orientativas. Se mencionan —en cuanto a fuente de inspiración— la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho, así como los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, desarrollados a partir de la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa. El Preámbulo se refiere también a la adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho, así como a la adhesión a los derechos sociales fundamentales tal y como se definen en la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989. El Preámbulo establece como objetivo el funcionamiento democrático y eficaz de las instituciones, con el fin de que puedan desempeñar mejor las misiones que les son encomendadas, dentro de un marco institucional único.

<sup>1</sup> F. BALAGUER CALLEJÓN, «Derecho constitucional europeo», en F. BALAGUER CALLEJÓN (coord.), G. CÁMARA VILLAR, J. F. LÓPEZ AGUILAR, M. L. BALAGUER CALLEJÓN, J. A. MONTILLA MARTOS, *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. I, 8.ª ed., Tecnos, Madrid, 2013.

En el texto del Tratado, encontramos una serie de principios constitucionales que configuran y condicionan el sector público. Así, el art. 2 incluye una referencia al Estado de Derecho en cuanto a valor: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

En línea con el Preámbulo, el art. 13 TUE dispone un marco institucional que tiene como finalidad promover los valores, perseguir los objetivos y defender los intereses de la Unión, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.

En el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se hace referencia al principio de apertura conforme al cual deben actuar las instituciones (art. 15 TFUE), que viene asociado al derecho de los ciudadanos al acceso a los documentos de las instituciones, también consagrado en la Carta de derechos fundamentales (art. 42) y a la garantía de la transparencia.

El tenor literal del art. 41 de la Carta, aunque enumera ciertas facultades, no precisa el contenido concreto del derecho a una buena administración, sino que éste se irá progresivamente fijando, en particular a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo<sup>2</sup>. Como precisa Magiera, para delimitar el contenido del derecho, habrá que atender por lo tanto a los enunciados del art. 41 de la Carta, pero también a los principios fijados en el preámbulo de la misma y que resultan determinantes para la democracia y el Estado de Derecho<sup>3</sup>. El primer enunciado del art. 41 reconoce

<sup>2</sup> C. M. ÁVILA RODRÍGUEZ, «Artículo 41. Derecho a una buena administración», en C. MONEREO ATIENZA y J. L. MONEREO PÉREZ (coords.), *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2012, pp. 1125-1141.

<sup>3</sup> S. MAGIERA, «Recht auf eine gute Verwaltung», J. MEYER (ed.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 3.<sup>a</sup> ed., Nomos, Baden-Baden, 2011, pp. 520 y 521. Véase el siguiente apartado de este trabajo.

el derecho de toda persona a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable, lo que incluye en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente; el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. Completan el concepto de buena administración el derecho de toda persona a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, y el derecho de toda persona a dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y a recibir una contestación en esa misma lengua.

Asimismo, en relación con el principio de transparencia, se incluye el derecho de todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte (art. 42 de la Carta). El Defensor del Pueblo Europeo (art. 43 de la Carta) está llamado a contribuir a la consecución de una buena administración<sup>4</sup>.

### 1.3. Principios «constitucionales» relativos a derechos sociales, actividad prestacional y orientación de los fines del poder público

El reconocimiento a la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea del mismo valor jurídico que los Tratados (art. 6 TUE) supone un

<sup>4</sup> «Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales».

S. MAGIERA, «Recht auf eine gute Verwaltung», *op. cit.*, p. 520.

hito básico en la consagración de los derechos en la Unión Europea. La Carta posee un Capítulo IV dedicado a la «solidaridad», que garantiza principalmente derechos relacionados con el ámbito laboral (por ejemplo, el derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa (art. 27), el derecho de negociación y acción colectiva (art. 28), condiciones de trabajo justas y equitativas (art. 31)), pero también derechos relativos a la salud (art. 35) y a la Seguridad Social (art. 34), además del reconocimiento de otros importantes derechos sociales a lo largo de diversos apartados (derecho a recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria (art. 14.2), derecho de los menores a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar (art. 24.1) o el derecho de las personas discapacitadas a la integración (art. 26), entre otros).

A esta incorporación, hay que añadir el reconocimiento de los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como parte del Derecho de la Unión en cuanto a principios generales (art. 6.3 TUE), además de la previsión de adhesión de la Unión al Convenio de Roma (art. 6.2 TUE).

En cuanto a los fines del poder público, la UE se compromete a combatir la exclusión social y la discriminación y a fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño (art. 3.3 TUE).

Asimismo establece un objetivo de cohesión social y territorial entre Estados: «La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros» (art. 3.3 TUE), al que también se alude en el art. 14 TFUE<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> «Sin perjuicio del art. 4 del Tratado de la Unión Europea y de los arts. 93, 106 y 107 del presente Tratado, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condi-

#### 1.4. Distribución constitucional de competencias entre Administraciones

La norma general que rige la distribución competencial entre la Unión Europea y los Estados miembros se basa —como es sabido— en el principio de atribución: «La Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros» (art. 5.2 TUE)<sup>6</sup>.

No obstante, conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros están obligados a respetarse y asistirse mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados, debiendo los Estados abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión (art. 4.3 TUE).

El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (art. 5.1 TUE)<sup>7</sup>. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional

---

ciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán dichos principios y condiciones mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de la competencia que incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios».

<sup>6</sup> También resultan de interés el art. 3.6 TUE: «La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados». Y el art. 4.1 TUE: «De conformidad con lo dispuesto en el art. 5, toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros».

<sup>7</sup> Las instituciones de la Unión aplicarán los principios de subsidiariedad y proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo (arts. 5.3 y 5.4 TUE).

y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión (art. 5.2 TUE). En razón del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados (art. 5.3 TUE).

La ejecución del Derecho de la Unión corresponde, como después veremos, a los Estados miembros, que deben adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Se trata del principio de reserva de ejecución a favor de los Estados enunciado en el art. 291 TFUE, que no obstante contempla también el supuesto de que se requieran condiciones uniformes para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, en cuyo caso «éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los arts. 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea, al Consejo».

En el Tratado de Lisboa, se incluye entre las nuevas competencias de la Unión para llevar a cabo acciones «con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros en su finalidad europea» la referencia al ámbito de la cooperación administrativa (art. 6.g), que hay que poner en relación con el art. 197 TFUE, que desarrolla dicho concepto. En particular, destacamos la previsión de que la «Unión podrá respaldar los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar su capacidad administrativa para aplicar el Derecho de la Unión», que alude y entronca con la necesaria e ineludible cooperación entre la Administración europea y las nacionales. Se refuerza así la tendencia a la superación del principio de ejecución indirecta y del principio de autonomía institucional de los Estados miembros<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> A. CALONGE VELÁZQUEZ, «El concepto de Administración pública en la Unión Europea: Administración pública nacional y Administración pública comunitaria», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 19, 2.º semestre 2010, pp. 11-30 (29).

En este mismo sentido hay que señalar el art. 317 TFUE, que contempla el principio de ejecución cooperativa en materia de gasto, de tal manera que «(1)ª Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros de conformidad con las disposiciones de los reglamentos adoptados en virtud del art. 322, con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera». La determinación de las obligaciones de control y auditoría que corresponden a los Estados miembros en la ejecución del presupuesto así como las responsabilidades que de ello se derivan se deja al reglamento.

## 2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

### 2.1. Precisión terminológica

El concepto de Administración de la Unión Europea es una noción compleja que requiere cierta clarificación. Tradicionalmente, en los Tratados europeos apenas aparecen referencias a la Administración, y en todo caso, no consta en los mismos su definición, ya que las alusiones son a las Administraciones públicas nacionales<sup>9</sup>. Tan solo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ofreció una primera aproximación a la Administración pública, al interpretar los artículos dedicados a la libre circulación de trabajadores y

<sup>9</sup> Según el análisis de A. CALONGE VELÁZQUEZ, «El concepto de Administración pública en la Unión Europea...», *op. cit.*, p. 15: «El Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957, en su versión original, sólo contiene el término administración pública —y no por casualidad— en tres ocasiones y siempre para referirse a las Administraciones públicas nacionales».

Hay que esperar, como enseguida veremos, al Tratado de Lisboa, para encontrar en el art. 298 TFUE una referencia expresa a la Administración europea.

al derecho de establecimiento, pero en referencia —como decíamos— a las Administraciones nacionales <sup>10</sup>.

Como explicara en su día Jean Monnet, la Administración de las primeras Comunidades Europeas no estaba llamada a ser una Administración clásica, sino que se ideó como una Administración privada de la mayor parte del poder ejecutivo directo <sup>11</sup>. Se creó, por tanto, inicialmente, un sencillo aparato burocrático, dado que la ejecución del Derecho comunitario correspondía a los Estados, que continuaron con sus estructuras administrativas propias (principio de autonomía institucional).

El principio de administración o ejecución indirecta vino a desempeñar el papel de un principio básico mediante el cual los Estados aceptaban el Derecho creado por la nueva organización, que vincula a los Estados y prima sobre el ordenamiento interno, pero reservándose la ejecución de las normas comunitarias como «núcleo irreductible de soberanía frente a las emergentes Comunidades» <sup>12</sup>. No obstante, la progresiva consolidación del proceso de integración y la asunción por parte de las Comunidades Europeas de nuevas competencias condujo al paulatino e inevitable fortalecimiento del aparato administrativo comunitario.

En este sentido, el concepto de Administración de la Unión Europea admite una primera identificación con la Comisión, en cuanto órgano administrativo y ejecutivo de aquélla. No obstante, también el Consejo de la Unión Europea fue paulatinamente dotándose de órganos administrativos organizados en una Secretaría General, contando el Parlamento Europeo con una infraestructura administrativa y personal de apoyo a los eurodiputados. Dado que no existe una clara delimitación de poderes en el seno

<sup>10</sup> Artículos 48.4, 49.a y 54.3.b) del Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957.

<sup>11</sup> J. MONNET, *Mémoires, Arthème Fayard*, París, 1976, p. 436, citado por A. J. GIL IBÁÑEZ, «La relación jurídica entre la Administración europea y las nacionales. Los problemas de aplicación administrativa del Derecho comunitario», en E. ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones públicas y Constitución*, INAP, Madrid, 1998, pp. 1105-1127 (1106).

<sup>12</sup> J. A. FUENTETAJA PASTOR, *La Administración europea. La ejecución europea del Derecho y las políticas de la Unión*, Thomson Civitas, Madrid, 2007, p. 29.

de la Unión, sino que las instituciones representan más bien los diferentes intereses en juego, no puede tampoco atribuirse la labor de administración exclusivamente a una sola institución.

Bajo el epígrafe «Administración de la UE», la propia Unión Europea alude en su página web tanto a la Comisión Europea («La Comisión Europea emplea a cerca de 38.000 personas»); como al Parlamento Europeo («trabajan 7.652 personas repartidas entre la Secretaría General y los grupos políticos, a los que hay que sumar los diputados y sus gabinetes»); como al Consejo de la Unión Europea («La Secretaría General del Consejo de la Unión Europea da empleo a aproximadamente 3.500 personas»), además de a las agencias («que llevan a cabo labores técnicas, científicas o de gestión específicas») <sup>13</sup>.

En la dimensión propiamente comunitaria, la Administración europea se ha definido como la «función de ejecución del Derecho europeo llevada a cabo por las Instituciones (Consejo y Comisión), órganos (Banco Central Europeo y Banco de Inversiones) u organismos (Agencias Europeas) que forman parte del poder público europeo» <sup>14</sup>.

Dos importantes hitos jurídicos han venido con carácter más reciente a impulsar la consolidación del concepto de Administración europea.

Así, hay que destacar en primer lugar la ya citada inclusión del derecho a una buena administración en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 41). La demanda de un derecho general a una buena administración surge en el Derecho de la Unión Europea con la introducción de la figura del Defensor del Pueblo Europeo por el Tratado de Maastricht (art. 138.e) TCE), institución creada —como antes apuntábamos— para contribuir a la consecución de una buena administración (art. 43 Carta) <sup>15</sup>.

<sup>13</sup> «Administración de la UE: personal, lenguas y sedes», en [http://europa.eu/about-eu/facts-figures/administration/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/facts-figures/administration/index_es.htm) (17/06/2013).

<sup>14</sup> J. A. FUENTETAJA PASTORFUENTETAJA, «Administración y función pública europeas», en E. LINDE PANIAGUA, M. BACIGALUPO SAGGESE, J. A. FUENTETAJA PASTOR, *Principios de Derecho de la Unión Europea*, 5.ª ed., Colex, Madrid, 2012, p. 258.

<sup>15</sup> S. MAGIERA, «Rechtaufeinegute Verwaltung», *op. cit.*, p. 520.

Además, rompiendo el tradicional silencio de los Tratados, el Tratado de Lisboa contiene relevantes alusiones al ámbito administrativo que recogen y consolidan las tendencias apuntadas. No en vano, en una Sección relativa a los procedimientos de adopción de actos y otras disposiciones, se alude a la existencia de una Administración europea en el art. 298 TFUE: «En el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una administración europea abierta, eficaz e independiente»<sup>16</sup>.

A partir de la evolución expuesta, entendemos que actualmente el concepto válido de Administración de la Unión Europea no puede ser otro que el correspondiente a la gobernanza multinivel. Es dicha perspectiva multinivel, coherente con el actual estadio de desarrollo del Derecho constitucional europeo, la que permite establecer un concepto de Administración de la Unión Europea que refleje la dimensión del proceso de integración, y en particular la interacción entre las diversas Administraciones, incluyendo los diferentes niveles. Como sabemos, la tesis central del modelo multinivel es que la integración europea se explica mejor como fruto de la interacción entre actores de procedencia diversa que se produce en el nivel europeo<sup>17</sup>. La Administración pública europea estaría por lo tanto formada tanto por el «conjunto de órganos y servicios nacionales encargados de la ejecución del Derecho comunitario, es decir, las Administraciones públicas nacionales» como por «los órganos y servicios de la Unión encargados de la ejecución del Derecho de la Unión». De tal manera que

<sup>16</sup> Seguimos en este punto a A. CALONGE VELÁZQUEZ, «El concepto de Administración pública en la Unión Europea...», *op. cit.*

<sup>17</sup> I. PERNICE, «El constitucionalismo multinivel en la Unión Europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 17, 2012, [http://www.ugr.es/~redce/REDCE17/articulos/17\\_PERNICE.htm](http://www.ugr.es/~redce/REDCE17/articulos/17_PERNICE.htm); F. BALAGUER CALLEJÓN, «Constitucionalismo multinivel y derechos fundamentales en la Unión Europea», en *Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, Vol. 2, 2008, pp. 133-158. Y. GÓMEZ SÁNCHEZ, *Constitucionalismo multinivel: derechos fundamentales*, Sanz y Torres, 2011. A. ESTELLA DE NORIEGA, «La Administración de la Unión Europea: motor de integración», en E. ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones públicas y Constitución*, INAP, Madrid, 1998, p. 1067.

nos sumamos a las definiciones de dicho concepto en cuanto a «conjunto interrelacionado de Administraciones nacionales y europeas que trabajan en común, cada vez con mayor intensidad» para el logro de los objetivos y el cumplimiento de las acciones previstas en los Tratados; o al «conjunto interrelacionado de Administraciones públicas del espacio comunitario», advirtiendo que la «Administración comunitaria central» se amplía cada día, en detrimento del principio de ejecución indirecta del Derecho de la Unión. Desde la perspectiva de los conceptos subjetivo-institucional y objetivo-funcional de Administración pública, la Administración pública europea sería en sentido subjetivo «el conjunto interrelacionado de órganos y servicios europeos y nacionales que actúan para la ejecución del Derecho de la Unión» y en sentido objetivo se definiría a partir de la «función que ejercen tales órganos con la finalidad de satisfacer los intereses colectivos europeos»<sup>18</sup>.

Dados los límites de extensión de un trabajo de estas características y la imposibilidad de examinar todos los aparatos administrativos al servicio de las instituciones y organismos de la Unión, optamos por el análisis de la Administración de la Comisión Europea a modo de ejemplo de la evolución experimentada por el espacio administrativo europeo. La administración de la Comisión Europea destaca, frente a los demás soportes administrativos, por su tamaño y entidad.

Con respecto a la distribución interna de competencias o funciones entre las instituciones europeas, recordemos que el Tratado dispone para la Comisión la misión de promover el interés general de la Unión y tomar las iniciativas adecuadas con este fin; velar por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de éstos; supervisar la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; ejecutar el presupuesto y gestionar los programas; y ejercer asimismo funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados. Con ex-

<sup>18</sup> A. CALONGE VELÁZQUEZ, «El concepto de Administración pública en la Unión Europea...», *op. cit.*, pp. 23, 24 y 29.

cepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados, a la Comisión corresponde asumir la representación exterior de la Unión, así como adoptar las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales. La iniciativa legislativa corresponde en principio a la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa<sup>19</sup>.

La Comisión se estructura en las Direcciones Generales, que se ocupan de determinadas políticas, y en los Servicios asimilados, que tienen un carácter transversal o más general<sup>20</sup>. Cada Dirección General está encabezada por un Director General que es responsable ante el Presidente y ante el Comisario correspondiente. Las Direcciones Generales (DG) y los Servicios asimilados se organizan internamente en Direcciones. Las DG elaboran las propuestas legislativas, pero sus propuestas sólo son oficiales una vez aprobadas por el Colegio de Comisarios en su reunión semanal. La Comisión también administra una serie de agencias ejecutivas.

De forma complementaria, y sin adentrarnos ahora en otros organismos de la UE, conviene detenernos, siquiera someramente, en las Agencias ejecutivas, llamadas a desempeñar un importante papel en la aplicación de las políticas europeas, realizando especialmente funciones de carácter técnico, científico, operativo y normativo<sup>21</sup>. Las agencias ejecutivas son organizaciones jurídicamente independientes que se rigen por el Derecho público europeo, creadas con arreglo al Reglamento del Consejo Núm. 58/2003 «para encomendarles determinadas tareas relacionadas con la gestión de uno o más programas comunitarios»<sup>22</sup>. Estas agencias se crean para un período de tiempo concreto, en función de la misión que tienen

<sup>19</sup> Artículo 17 TUE.

<sup>20</sup> Véase: [http://ec.europa.eu/about/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/about/index_es.htm) (20/06/2013).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, «Governance Statement of the European Commission», 2007, disponible en [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance\\_statement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance_statement_en.pdf) 10/07/2013).

<sup>21</sup> Véase: [http://europa.eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/index\\_es.htm](http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_es.htm) (20/06/2013).

<sup>22</sup> DO L 11 de 16.1.2003.

que desempeñar<sup>23</sup>. Las Agencias ejecutivas deben aligerar el trabajo de las instituciones europeas, y en particular de la Comisión. Estas Agencias también apoyan la cooperación entre la UE y los gobiernos nacionales. La excesiva heterogeneidad de los diferentes regímenes jurídicos a los que estaban sometidas las Agencias aconsejaba una depuración, que ha tenido lugar a partir de 2012, con el objetivo de conseguir agencias más «coherentes, eficaces y responsables»<sup>24</sup>.

Algunas de estas Agencias, que superan actualmente la treintena, son la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX), o la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea (EUROJUST).

## 2.2. Impacto de dicha evolución sobre la función pública europea

El Acta Única Europea supuso un importante incremento de las competencias de la Comisión. No obstante, no se llegó a dotar a la misma de los medios necesarios para afrontar los nuevos cometidos administrativos, jurídicos y organizativos. El esfuerzo realizado para afrontar las nuevas

<sup>23</sup> En este momento estas agencias son: Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación (EACI); Agencia Ejecutiva de Investigación (REA); Agencia Ejecutiva de la Red Transeuropea de Transporte (TEN-T EA); Agencia Ejecutiva de Sanidad y Consumo (EAHC); Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA); Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación (ERC), véase: [http://europa.eu/agencias/executive\\_agencias/index\\_es.htm](http://europa.eu/agencias/executive_agencias/index_es.htm) (20/06/2013).

<sup>24</sup> «Agencias descentralizadas», en [http://europa.eu/agencias/regulatory\\_agencias\\_bodies/index\\_es.htm](http://europa.eu/agencias/regulatory_agencias_bodies/index_es.htm) (20/06/2013); «Roadmap on the follow-up to the Common Approach on EU decentralised agencies», en [http://europa.eu/agencias/documents/2012-12-18\\_roadmap\\_on\\_the\\_follow\\_up\\_to\\_the\\_common\\_approach\\_on\\_eu\\_decentralised\\_agencias\\_en.pdf](http://europa.eu/agencias/documents/2012-12-18_roadmap_on_the_follow_up_to_the_common_approach_on_eu_decentralised_agencias_en.pdf) (20/06/2013).

«Proyecto de declaración común del Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión europea sobre las agencias descentralizadas», en [http://europa.eu/agencias/documents/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_es.pdf](http://europa.eu/agencias/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_es.pdf) (20/06/2013).

tareas forzó los engranajes institucionales, dejando de lado las necesarias garantías de eficiencia y control de los recursos públicos. En especial, hay que destacar que a la Comisión se encomendó la tarea de gestión masiva de importantes partidas de recursos financieros destinados a preparar la adhesión de nuevos Estados miembros (países de la Europa central y del este). La necesidad de incrementar los recursos humanos para el desempeño de estas tareas llevó a complementar la función pública europea con un denominado «personal exterior», al margen de las categorías establecidas hasta el momento. Dicho personal exterior se divide entre aquéllos sometidos a una reglamentación específica de la Comisión (expertos nacionales en comisión de servicios, científicos, periodistas) y aquéllos cuya relación jurídica con la Comisión se rige por el Derecho privado (contratos de empresa, laborales, puesta a disposición de personal...) <sup>25</sup>.

### 3. ESTRUCTURA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA EN RELACIÓN CON EL PRODUCTO INTERIOR BRUTO

El Producto Interior Bruto de la Unión Europea fue de 12,27 billones de euros en 2010. Este indicador había aumentado considerablemente con la ampliación de la Unión en 2004, a partir de la entrada de doce nuevos países, de tal modo que el PIB de la UE es actualmente mayor que el de Estados Unidos <sup>26</sup>.

El presupuesto de la UE supone un 1% del total del PIB de los 27 Estados miembros —alrededor de 130.000 millones de euros— en 2012 <sup>27</sup>.

<sup>25</sup> J. A. FUENTETAJA PASTOR, «La Administración europea», *op. cit.*, pp. 94 y ss.

<sup>26</sup> Fuente: Eurostat, [http://europa.eu/about-eu/facts-figures/economy/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/facts-figures/economy/index_es.htm) (25/06/2013).

<sup>27</sup> Datos extraídos del discurso del Comisario M. ŠEFČOVIČ, «A European civil service fit for the 21st century», Speech/12/349, 10 mayo 2012, p. 4, disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-349\\_en.htm?locale=en#PR\\_metaPressRelease\\_bottom](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-349_en.htm?locale=en#PR_metaPressRelease_bottom).

El 94% de ese presupuesto se gasta en las políticas y programas de la UE. Alrededor del 6% u 8.300 millones de euros del mismo se destina al gasto en administración. De esta cantidad, la mitad se emplea en los salarios, suponiendo los salarios de la Comisión aproximadamente el 40% (alrededor de 3.300 millones de euros) de este importe.

Según datos de 2012 del Comisario ŠEFČOVIČ, Vicepresidente de la Comisión Europea y responsable de relaciones interinstitucionales y administración<sup>28</sup>, la Unión cuenta con alrededor de 56.000 funcionarios, de los cuales 30.000 trabajan para la Comisión, 18.000 para otras instituciones y 8.000 para las Agencias de la UE situadas por toda Europa. Según su apreciación, en un contexto de 27 Estados miembros, 500 millones de ciudadanos y 23 idiomas, la Administración de la Unión Europea —analizada en función de estos datos— sería una Administración «minúscula» comparada con la de Estados miembros como Reino Unido, Francia o Alemania.

#### 4. CONGRUENCIA DE LA CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA

Con carácter general, no cabe obviar la visión crítica acerca de la distancia que media entre los fines constitucionales de carácter social que impregnan el diseño de la Unión Europea y la hegemonía de otros intereses económicos comerciales que desplazan en la práctica el centro de gravedad la acción y los derechos de carácter social<sup>29</sup>. Buena muestra de ello es el sentido de las últimas reformas que están teniendo lugar en la Unión Europea, tanto impulsadas desde las instituciones comunitarias como por los Estados miembros, aspecto en el cual profundizamos más adelante.

<sup>28</sup> Discurso del Comisario M. ŠEFČOVIČ, «A European civil service fit for the 21st century»..., *op. cit.*, p. 3.

<sup>29</sup> C. DE CABO, «Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 11, 2009, <http://www.ugr.es/~redce/REDCE11/articulos/01CarlosDeCabo.htm>.

Sobre las materias de protección y mejora de la salud humana, la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte, la Unión dispone únicamente de competencia de apoyo, coordinación o complemento de la acción de los Estados miembros en su finalidad europea (art. 6 TFUE).

Con respecto a la política social, se configura como una competencia compartida (art. 4.2.b) TFUE), dentro del respeto en todo caso al principio de atribución de competencias y al principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE). No obstante, se abre la posibilidad de que la Unión tome iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros (art. 5.3.3 TFUE).

Formalmente y en líneas generales, puede afirmarse que el aparato administrativo de la Comisión europea es coherente con el principio de Estado de Derecho y con el respeto a los derechos fundamentales y a las normas de Derecho europeo. Las críticas que pueden formularse son por tanto relativas a la aplicación concreta de dichos principios o a las desviaciones en la práctica de los mismos. En este sentido puede destacarse la propia toma de conciencia acerca de la necesidad de reforma, así como la tendencia al reforzamiento del principio de responsabilidad y de la dación de cuentas, así como el esfuerzo de transparencia que viene realizándose<sup>30</sup>.

La distribución competencial entre la Unión y los Estados miembros, que no se había clarificado hasta el Tratado de Lisboa, condiciona el limitado tamaño del aparato administrativo y el paulatino fortalecimiento de la administración de la Comisión, así como del Consejo y de las demás instituciones y organismos a medida que se fortalece la Unión y se incrementan las funciones de las instituciones europeas<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Véanse los apartados 5 y 7 de este trabajo. A. ARNULL y D. WINCOTT (eds.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, 2002. A. WILLE, «Political-Bureaucratic Accountability in the EU Commission: Modernising the Executive», *West European Politics*, Volume 33, Issue 5, 2010, pp. 1093-1116.

<sup>31</sup> Véase respecto a esta evolución el apartado 2 de este trabajo.

## 5. REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA PREVIAS A LA CRISIS

### 5.1. Sentido de las reformas: La reforma de 2004

La Comisión europea nace oficialmente el 1 de enero de 1958, con la entrada en vigor del Tratado de Roma. Durante varias décadas, pocas modificaciones relevantes se realizan sobre una Administración que mantiene un carácter reducido y subsidiario. Las reformas que la Administración de la Comisión experimenta durante estos años se limitan a aspectos cuantitativos, a fin de adaptarse a las adhesiones de nuevos Estados miembros, o cualitativos, para poder desempeñar las competencias que progresivamente se van residenciado en la Comisión<sup>32</sup>. La responsabilidad de gestión directa de la Comisión se había incrementado significativamente de forma paulatina, y sin embargo seguía sin contar con la infraestructura y procedimientos pertinentes.

La necesidad de una reforma de gran calado solo se experimenta a partir de la dimisión colectiva de la Comisión presidida por Jaques Santer el 16 de marzo de 1999, ante la amenaza de una moción de censura, y bajo las alegaciones de fraude, nepotismo y mala administración<sup>33</sup>. La evolución ya apuntada de la Comisión (apartado 2 de este trabajo), cuyos principales puntos débiles son la externalización generalizada de tareas y un importante porcentaje de personal exterior, que lleva a cuestionar la eficiencia en el uso de los recursos públicos europeos y la política de personal<sup>34</sup>, son los principales desencadenantes de la crisis de la institución. Esta re-

<sup>32</sup> J. A. FUENTETAJA PASTOR, «La Administración europea», *op. cit.*, p. 100 y ss.

<sup>33</sup> E. SCHÖN-QUINLIVAN, «Administrative reform in the European Commission: From rhetoric to re-legitimation», EU-CONSENT, *Constructing Europe Network*, project-no. 513416, 2007, pp. 1-22 (1). C. ELÍAS MÉNDEZ, *La moción de censura en España y Alemania (Estado, Länder y Comunidades Autónomas)*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, p. 15.

<sup>34</sup> En 1992, el 30.7% del personal de la Comisión (5.800 personas aproximadamente) es personal exterior, de los cuales el 9% realiza su trabajo en edificios ex-

forma se desarrolla por tanto en un clima políticamente adverso para la Comisión, sometida a un proceso de reforma impulsado «desde fuera» de la misma, por el Parlamento Europeo, bajo la presión de los Estados miembros, y a partir del criterio de expertos independientes<sup>35</sup>.

Romano Prodi toma el relevo durante el período 1999-2004, y bajo su mandato se nombra a Neil Kinnock Comisario para la reforma de la Administración. Esta exigencia de reforma se lidera, una vez ya comenzada, por tanto «desde dentro» por el Comisario Kinnock, bajo cuyo mandato se da a conocer el *Libro Blanco* sobre la reforma de la Comisión, que inspira el sentido de las modificaciones que se emprenden<sup>36</sup>. La importante reforma de 2004 aspira a renovar la administración pública a partir de los principios de eficiencia, transparencia y responsabilidad o dación de cuentas, tratando ahora sí de culminar las reformas consideradas necesarias, ya antes emprendidas y que sin embargo habían logrado escaso éxito<sup>37</sup>. Objetivos principales fueron la consolidación de la reestructuración de los aspectos organizativos, afectando a los procedimientos y sistemas administrativos (en especial, la externalización o la delegación de competencias), a la Función Pública comunitaria y a la gestión financiera.

Con respecto al establecimiento de prioridades y al uso eficiente de recursos, se estableció una estrategia política anual, esto es, la definición de objetivos políticos para cada Dirección general y la disposición de los recursos necesarios al efecto, así como el informe anual de actividades, a

---

ternos de la Comisión. En 1997, el 20,5% del personal (3.955 personas) es personal exterior. Datos extraídos de J. A. FUENTETAJA PASTOR, «La Administración europea», *op. cit.*, pp. 97 y 102.

<sup>35</sup> Para el diseño de la reforma, se recurrió también a la elaboración de informes por Comités de Expertos Independientes. Seguimos en este punto la explicación de E. SCHÖN-QUINLIVAN, «Administrative reform in the European Commission...», *op. cit.*

<sup>36</sup> *Libro Blanco*, COM (2000), Bruselas 5 de abril de 2000.

<sup>37</sup> Reform of Europe's Public Administration», en [http://ec.europa.eu/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/reform/index_en.htm) (25/06/2013) Implementation of the reform proposals: [http://ec.europa.eu/reform/2002/chapter07\\_en.htm](http://ec.europa.eu/reform/2002/chapter07_en.htm) (25/06/2013).

fin de medir el grado de consecución de dichos objetivos. A partir de 2003 se logró sincronizar el presupuesto por actividades con el sistema de dirección por actividades, dotándolo así de efectividad.

En este mismo sentido, se procedió a una política de externalización a través de agencias de desarrollo y ejecutivas que asumieran la gestión de programas. Se liberaba así a las Direcciones Generales de una tarea que les llevaba mucho tiempo y que les alejaba de las funciones propias de la Comisión, deseosa de retomar las funciones que le correspondían como motor de la integración europea<sup>38</sup>.

Con respecto a la política de personal, la pretensión fue sobre todo incentivar la eficiencia y aumentar el sentido de responsabilidad de los funcionarios. La reforma Kinnock de la función pública comunitaria, lanzada en 2001, tropezó con una fuerte resistencia de los sindicatos, en especial por la estructura de carrera lineal, por el criterio de promoción ligada al mérito y por el fondo de pensiones. No obstante, tras largas negociaciones, los acuerdos alcanzados se introdujeron y desarrollaron entre 2002 y 2004: Se creó la Oficina Europea de Selección de Personal; se introdujo un nuevo sistema de evaluación; se reforzó la formación; se actualizaron los aspectos de la política social, por ejemplo, en lo relativo al permiso parental; se creó una nueva categoría de personal no permanente, los agentes contractuales; se reforzó el sistema de medidas disciplinarias; y se aprobó un nuevo Reglamento de personal el 1 de mayo de 2004, estructurando la carrera funcionarial en las categorías de administradores y asistentes.

Otro punto fundamental de la reforma fue el sistema de gestión financiera, que había sido sometido a una fuerte crítica por la confusión que regía entre el control financiero y el sistema de auditoría, dado que ambas operaciones se residenciaban en la misma Dirección General, lo que provocaba conflictos de intereses. A fin de contrarrestar dicho problema, se modificó el Reglamento Financiero, separando la función de auditoría interna de la función previa de control financiero. Al efecto, se pusieron

<sup>38</sup> Una de las pretensiones de la reforma Kinnock era permitir a la Comisión desempeñar su función institucional como motor de la integración europea, devolviéndole su estatus político y su legitimidad en el sistema europeo de gobierno.

en marcha tres estructuras: un sistema de Seguimiento de las Auditorías, un Servicio Financiero Central y un Servicio Independiente de Auditoría Interna<sup>39</sup>.

## 5.2. Valoración de la reforma de 2004

La mayoría de acciones propuestas en el *Libro Blanco* fueron, cuando menos formalmente, efectivamente aplicadas<sup>40</sup>.

Uno de los objetivos fundamentales fue el ahorro. Según datos del actual Comisario ŠEFČOVIČ, se espera de esta reforma de 2004, previa a la crisis económica, que genere un ahorro de hasta 8 mil millones de euros en el horizonte de 2020<sup>41</sup>.

En cuanto a la función pública comunitaria, la reforma, que comportó importantes cambios organizativos y un proceso de desinstitucionalización, tuvo asimismo una serie de implicaciones, como la difuminación de la separación entre el sector público y el privado al tratar de fomentar el valor del rendimiento y la competencia dentro de la estructura funcional y al introducir prácticas de gestión propias del sector privado.

El impulso a la promoción a partir del mérito, el rendimiento y la calidad de los resultados fueron los nuevos valores llamados a regir o inspirar

<sup>39</sup> European Commission, A roadmap to an integrated internal control framework, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Court of Auditors, 15/6/2005, COM(2005) 252 final.

European Commission, 2006, Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework, Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Court of Auditors, 17/1/2006.

<sup>40</sup> Seguimos el análisis realizado por M. W. BAUER, Impact of administrative reform of the European Commission: results from a survey of heads of unit in policy-making directorates, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 75, núm. 3, 2009, pp. 459-472, y por SCHÖN-QUINLIVAN, «Administrative reform in the European Commission...», *op. cit.*, p. 10 y ss.

<sup>41</sup> Discurso del Comisario M. ŠEFČOVIČ, «A European civil service fit for the 21st century»..., *op. cit.*, p. 4.

el trabajo en el seno de la Comisión. Sin embargo, se ha señalado que los elementos fundamentales de la reforma de personal (la promoción basada en el mérito, la estructura de carrera, el cambio en el sistema de pensiones, un sistema disciplinario más estricto y el incremento de la formación) fueron implementados con carácter formal, pero no realmente interiorizados y aplicados en toda su extensión. Por ejemplo, la evaluación del personal por parte de los Directores generales puede realizarse a partir de un reparto de puntos que éstos pueden otorgar a sus subordinados en función de su rendimiento. Sin embargo, en la práctica, los Directores y Jefes de sección distribuyen dichos puntos a todos por igual. De modo que el único efecto es la ralentización de la posibilidad de promoción, dado que los puntos tardan en acumularse uno o dos años más que con el sistema anterior. Así que, a pesar de que el sistema se concibió para premiar el mérito y castigar la ineficiencia, la burocrática implementación del mismo ha pervertido su sentido y limitado la posibilidad de un cambio efectivo <sup>42</sup>.

En todo caso, el sentido de las reformas implicaba un cuestionamiento del papel de los funcionarios europeos al introducir un nuevo sistema de evaluación del personal, y en particular al expresar el Consejo la preferencia económica por contratar agentes contractuales antes que incrementar el número de funcionarios.

El acercamiento a los estilos de gestión del sector privado se plasmó también en aspectos organizativos: el establecimiento de ciclos de planificación estratégica plurianuales, los planes de gestión anual, la organización del trabajo por sectores dentro de cada Dirección General, la fijación de misiones y objetivos, el recurso a indicadores de resultados, los sistemas de evaluación y monitorización. Estos recursos propios del sector privado contribuyeron a la organización del trabajo de la Comisión, aunque se formularon críticas internas por el esquema de imposición de tales herramientas y la aun así falta de planificación coherente del trabajo a largo plazo.

Otra implicación de la reforma fue el temor a la percepción de la descentralización de la ejecución de los programas, en el sentido de que el

<sup>42</sup> M. W. BAUER, «Impact of administrative reform of the European Commission...», *op. cit.*

papel de la Comisión pudiera ser cuestionado en razón de dicha política de externalización. Las agencias ejecutivas, en cuanto entidades de derecho público especializadas en la gestión de programas, fueron creadas para asumir actividades no esenciales, pero la decisión respecto a lo que constituye una actividad esencial es una cuestión política, que corresponde a la Comisión, y que se toma generalmente por razones económicas.

Una de las preocupaciones fundamentales de la reforma Kinnock fue la relación con los ciudadanos europeos, motivo por el cual se trataron de impulsar la transparencia, accesibilidad y responsabilidad de la institución. En este sentido, se aligeraron los esfuerzos por contestar en plazos razonables las preguntas y peticiones de información de los ciudadanos; se mejoraron las páginas webs de la Comisión; y se arbitraron espacios en las mismas para que los ciudadanos pudieran expresar su opinión.

Con respecto a los aspectos financieros, se pretendió mejorar la autonomía y la flexibilidad, y también conferir un mayor grado de responsabilidad a los Directores Generales mediante la descentralización financiera, aunque las posturas críticas alegan que de este modo solo se consiguió seguir reproduciendo la centralización, aunque a un nivel inferior. Asimismo, en aras a la transparencia financiera, se estableció por ejemplo la exigencia de los directores de firmar un documento conforme al cual se obligaban a gastar el dinero de forma legal y moderada.

Parece existir un consenso en torno a la valoración de que con todo ello se logró mejorar significativamente la transparencia dentro de la Comisión. Sin embargo, entre los aspectos negativos de la reforma, figura el aumento del grado de burocratización de la institución<sup>43</sup>.

En todo caso, el éxito de la reforma es limitado, en cuanto se han detectado importantes diferencias entre la implementación formal de las medidas de reforma y su aplicación en la práctica<sup>44</sup>. En síntesis, si bien se

<sup>43</sup> SCHÖN-QUINLIVAN, «Administrative reform in the European Commission...», *op. cit.*, pp. 13 y 14.

<sup>44</sup> La investigación cualitativa y las entrevistas o encuestas a funcionarios ponen de manifiesto la defectuosa aplicación práctica de las medidas. SCHÖN-QUINLIVAN, «Administrative reform in the European Commission...», *op. cit.*, pp. 13 y 14.

han producido importantes cambios, en última instancia los procesos burocratizadores han pervertido en buena medida la consecución de los objetivos, impidiendo que la Comisión funcione de manera eficiente, y persistiendo por tanto la percepción de la necesidad de reforma del aparato administrativo de la institución.

## 6. SITUACIÓN ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO CONCRETO DE LA ACTUAL CRISIS.

### 6.1. Principales variables económicas

En 2013, Europa sigue en recesión tras la evolución negativa de los últimos años.

En 2010 la tasa de empleo en la Unión era del 68,6% (75,1% para los hombres y 62,1% para las mujeres). Solo tres países lograron en dicho año reducir su desempleo, pero en términos generales creció el paro en 2010 en 1,6 millones de personas hasta alcanzar los 22,9 millones, con porcentajes que iban desde el 4,4% de Luxemburgo o Austria al 20,1% de España. Respecto al paro juvenil, el porcentaje oscilaba en torno al 9%, debiendo destacarse de nuevo el caso español con un 17,8%<sup>45</sup>.

El PIB de la zona euro, que mostró una tendencia al crecimiento hasta 2008, ha experimentado en los últimos años las siguientes variaciones: En 2009 bajó un 4,4%. En 2010 creció un 2%. En 2011 creció alrededor de un punto y medio. En 2012 descendió un 0,6%<sup>46</sup>. En el primer trimestre de 2013, el PIB descendió un 0,2% en la zona euro, y un 0,1% en el conjunto de la Unión Europea (UE)<sup>47</sup>. Dicha contracción se debe principal-

<sup>45</sup> P. BECKER, «Beschäftigungs- und Sozialpolitik», W. WEIDENFELD y W. WESSELS (eds.), *Jahrbuch der Europäischen Integration*, Nomos, Baden-Baden, 2012, pp. 141-144 (141).

<sup>46</sup> <http://www.datosmacro.com/pib/zona-euro> (02/07/2013).

<sup>47</sup> <http://www.rtve.es/noticias/20130605/eurostat-confirma-union-europea-sigue-recesion/680302.shtml> (02/07/2013).

mente al descenso en la inversión<sup>48</sup>. No obstante, el comercio exterior supuso una pequeña contribución positiva al PIB. Se prevé una caída del PIB del 0,4% en 2013. Su crecimiento no está previsto hasta 2014. Esta evolución supone por tanto el sexto trimestre consecutivo de contracción para los países del euro y la entrada en recesión del conjunto de la UE, que encadena su segundo trimestre a la baja.

Por otra parte, aunque las diferencias entre los países de la zona euro siguen siendo pronunciadas, España, Italia, Francia, Portugal, Grecia, Chipre, Holanda, Finlandia, República Checa y Eslovenia se encuentran en situación de recesión económica. De los Estados miembros de la moneda única, por lo menos nueve, a falta de datos definitivos, están en recesión. En especial, tres de las cuatro grandes economías pertenecientes al euro presentaron importantes datos negativos en el primer trimestre de 2013: Francia (-0,2%), Italia (-0,5%) y España (-0,5%). El pequeño crecimiento de Alemania (0,1%) no ha logrado compensar las caídas de otros socios.

Respecto a otros indicadores, se ha registrado un estancamiento del consumo y han caído las exportaciones entre enero y marzo un 0,8% en la zona euro y un 0,6% en la UE, mientras que las importaciones lo hicieron un 1,1% y un 0,8%, respectivamente.

## 6.2. Medidas esenciales que se están adoptando para hacer frente a la crisis económica

La crisis económica en la UE ha llevado a tomar una serie de medidas a la Comisión Europea, a los Estados miembros y al Banco Central Europeo<sup>49</sup>. En especial, se ha tratado de preservar la estabilidad financiera en

<sup>48</sup> DG ECFIN - Directorate A - Policystrategy and co-ordination, «Key indicatorsforthe Euro Area», en [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/key\\_indicators/documents/key\\_indicators\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/key_indicators/documents/key_indicators_en.pdf) datos actualizados el 4 de julio de 2013 (05/07/2013).

<sup>49</sup> EU response tothe crisis», en [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/focuson/crisis/\(10/07/2013\)](http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/(10/07/2013)).

la UE y en la zona euro y se han intentado reforzar la supervisión y la coordinación de las políticas económicas.

En aras a lograr una mayor estabilidad financiera, para hacer frente a las tensiones en la zona euro que han afectado a los mercados de deuda soberana, la UE y los Estados miembros de la moneda única han establecido los siguientes mecanismos de estabilización: el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF) y el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) en mayo de 2010, a los que se ha añadido el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en 2012, además de la firma del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria firmado en marzo de 2012 por 25 de los entonces 27 Estados miembros.

En el marco de esta tendencia al reforzamiento de la coordinación y supervisión de la política económica, se ha reformado el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, se ha creado un nuevo procedimiento para prevenir desequilibrios macroeconómicos (*Macroeconomic Imbalance Procedure*), y se han acordado dos reglamentos para mejorar la convergencia e impulsar la integración económica entre los países de la zona euro. Y ello en el contexto de la propuesta presentada por la Comisión el 30 de noviembre de 2012 a fin de trabajar hacia una unión económica y monetaria.

Asimismo cabe señalar la estrategia «Europa 2020», que trata de promocionar el crecimiento a lo largo de la década y que promulga los objetivos de aumento del empleo, de la productividad y de la cohesión social. La Unión establece al efecto cinco áreas en las que alcanzar ambiciosos objetivos de crecimiento en 2020: empleo, innovación, educación, inclusión social y clima/energía. Al efecto, cada Estado miembro establece sus propios objetivos nacionales en cada una de estas áreas<sup>50</sup>.

Sin embargo, más allá de estas medidas, ha prevalecido en el discurso político europeo una imposición de políticas de austeridad económica, contra las que se vienen alzando numerosas voces críticas. Desde una perspectiva constitucional, Balaguer Callejón ha puesto de relieve que el esfuerzo de austeridad exigido puede estar erosionando el plura-

<sup>50</sup> Para más información, véase «Europe 2020», en [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm) (10/07/2013).

lismo democrático al presentarse como única solución posible a la crisis económica<sup>51</sup>.

Solo en fechas recientes parece haber un cambio de dirección política ante el fracaso económico de las políticas de austeridad<sup>52</sup>. En el Consejo Europeo de 27 y 28 de junio de 2013, se aprecia una mínima apuesta por políticas sociales en el contexto de la crisis. Así para afrontar el importante problema del paro juvenil, que ha alcanzado cotas sin precedentes en varios Estados miembros, entre ellos España, se disponen las siguientes medidas concretas: aceleración de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil y concentración del esfuerzo al comienzo del periodo; aceleración de la ejecución de la Garantía Juvenil; aumento de la movilidad juvenil y de la participación de los interlocutores sociales. Asimismo, el Consejo Europeo ha abordado formas de impulsar la inversión y de mejorar el acceso al crédito. Entre ellas, ha puesto en marcha un nuevo «Plan de Inversiones» para apoyar a las PYME e impulsar la financiación de la economía<sup>53</sup>. En este Consejo Europeo también se han evaluado los avances hacia la unión bancaria, y se ha profundizado en los pasos a seguir para el fortalecimiento de la arquitectura de la UEM.

## 7. PROYECTOS DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA PROMOVIDOS A PARTIR DE LA CRISIS ECONÓMICA

A partir de la presión de los Estados miembros sobre las instituciones europeas, se ha propuesto una reforma que afecta sobre todo al personal

<sup>51</sup> F. BALAGUER CALLEJÓN, «Crisi economica e crisi costituzionale in Europa», *Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna*, pp. 82-99 (84).

<sup>52</sup> M. JUSTO, «La austeridad europea se resquebraja, ¿pero hay alternativa?», en [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/05/130430\\_austeridad\\_europa\\_principio\\_fin\\_mj\\_nm.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/05/130430_austeridad_europa_principio_fin_mj_nm.shtml) (10/072013).

<sup>53</sup> Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia (Bruselas, 27-28 de junio de 2013) [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/137649.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/137649.pdf)<http://cde.uv.es/documents/menudocuintern/item/11081-consejo-europeo-conclusiones-de-la-presidencia-bruselas-27-28-de-junio-de-2013.html> (10/07/2013).

de la Comisión europea y que está destinada principalmente al ahorro de costes. Al efecto, se endurecen las condiciones de trabajo y se restringen derechos sociales. Así, en 2011, los gobiernos de Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, Reino Unido y Suecia pedían en una carta pública que la Comisión Europea redujera sustancialmente la partida destinada a salarios y pensiones de su personal, en la propuesta presupuestaria para el periodo 2014-2020<sup>54</sup>. En 2012, la Comisión destinó a esta partida de gastos administrativos el 5,6% de su presupuesto, lo que supone 8.281,7 millones de euros. Los Estados pretenden así que no solo las administraciones públicas nacionales, sino que los efectos de la crisis se dejen sentir también sobre las instituciones europeas.

La Comisión Europea, siguiendo esta línea de austeridad, ha lanzado una propuesta que abarca un conjunto de recortes en el personal. Estas medidas se alinean con los recortes propuestos por muchos Estados miembros en sus propias administraciones nacionales<sup>55</sup>.

La principal medida propuesta es un recorte del 5% en el personal de todas las instituciones y agencias, lo que se supone reportará un ahorro de 834 millones de euros en 2020 y de 339 millones de euros al año en el largo plazo. A su vez, la jornada laboral se incrementará hasta 40 horas por semana, y se reducirá el número de los así llamados «días de viaje» para el personal. Otras medidas son el aumento de la edad de jubilación de los 63 a los 65 años, la reducción de las dietas para los viajes, el incremento del gravamen especial pagado por los funcionarios de la UE, así como el dificultar el acceso de los funcionarios a niveles profesionales superiores.

Según las previsiones de la Comisión, el conjunto de estas medidas debería suponer un ahorro de 1.000 millones de euros en 2020 además de 1.000 millones de euros adicionales a largo plazo, teniendo en cuenta que

<sup>54</sup> «Ocho países exigen a la Comisión europea que recorte el gasto en salarios», en [http://www.elmundo.es/elmundo/2011/06/23/union\\_europea/1308841178.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2011/06/23/union_europea/1308841178.html) (10/07/2013).

<sup>55</sup> Así lo explica el propio Comisario europeo de Relaciones Institucionales y Administración, en su ya citado discurso, Discurso del Comisario M. ŠEFČOVIČ, «A European civil service fit for the 21st century»..., *op. cit.*, p. 5.

las medidas que afectan a la política de recursos humanos son políticas a medio o largo plazo<sup>56</sup>.

Por otra parte, atendiendo a la petición de los Estados miembros, el Comisario ha propuesto también la revisión del método que se utiliza para calcular las remuneraciones del funcionariado de la UE, a fin de hacerlo más transparente y de ser coherente con las decisiones políticas tomadas por todos los Estados miembros para su propia función pública<sup>57</sup>.

Tras largas negociaciones, el 28 de junio de 2013 se llegó finalmente a un acuerdo entre los representantes de los Estados miembros sobre las medidas de austeridad y reforma de la función pública europea, llamadas a ahorrar 2.700 millones de euros de aquí a 2020, y 1.500 millones de euros al año a largo plazo<sup>58</sup>. Se confirma así el acuerdo alcanzado el 25 de junio entre los representantes del Parlamento Europeo, la Presidencia irlandesa y la Comisión, y que cuenta con el apoyo de la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento. Se ha destacado por el vicepresidente Maroš ŠEFČOVIČ la mayor vinculación entre la remuneración y las responsabilidades que comporta este acuerdo, que amplía la jornada laboral y retrasa la edad de jubilación.

En concreto, el acuerdo incluye: La congelación, durante dos años, de los salarios y las pensiones; una reducción del 5 % del personal de todas las instituciones durante el período 2013-2017, lo que representa un total de 2.500 puestos<sup>59</sup>; un aumento, sin compensación financiera, del horario mínimo semanal del personal de todas las instituciones (de 37,5 a 40 horas); el aumento de la edad de jubilación, de 63 a 66 años para el nuevo personal y a 65 años para el personal ya en funciones. Se facilitará la posi-

<sup>56</sup> Discurso del Comisario M. ŠEFČOVIČ, «A European civil service fit for the 21st century»..., *op. cit.*, p. 5.

<sup>57</sup> Las críticas al referido «método» por parte de los Estados miembros, que regula los cambios en el salario del personal en función del poder adquisitivo, son que es excesivamente rígido y que está desconectado de la realidad, permitiendo a los funcionarios de la UE que se aumenten sus salarios mientras las administraciones públicas nacionales sufren los efectos de la crisis.

<sup>58</sup> Véase: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-629\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-629_es.htm) (5/7/2013).

<sup>59</sup> Se señala que es una cifra superior a la plantilla del Tribunal de Justicia.

bilidad de trabajar hasta los 70 años y se establecerá un nuevo vínculo entre la esperanza de vida y la edad de jubilación; Una nueva «exacción de solidaridad» del 6 %, que se sumará a los tipos impositivos actuales (hasta el 45 %). Esta exacción será del 7 % para los comisarios y los funcionarios pertenecientes a los dos grados más elevados. Se comenzará a aplicar durante el periodo de congelación salarial, dando lugar a una disminución inmediata de los salarios netos de la mayor parte del personal. Para el nuevo personal, la tasa de acumulación de las pensiones se reducirá del 1,9 % al 1,8 % anual. Se suprimirá la jubilación anticipada sin pérdida de los derechos de pensión adquiridos; menores salarios (-22 %) al final de la carrera de gran parte de los administradores y asistentes, al hilo de la mayor vinculación entre el grado y las responsabilidades, y reducción de los porcentajes de promoción. Todo ello está llamado también a traducirse en menores pensiones. Reducción de las retribuciones del nuevo personal de oficina y secretaría: disminución del 13 % de los salarios iniciales y del 40 % de los salarios al final de la carrera. Un nuevo método simplificado de adaptación de los salarios y las pensiones basado en las decisiones políticas que adopten once Estados miembros para sus funcionarios nacionales, el cual tendrá en cuenta asimismo las situaciones de profunda crisis económica y financiera. La aplicación de este nuevo método quedará suspendida hasta 2015. Una reducción tanto del número máximo de días de permiso concedidos al personal para su desplazamiento anual a su país de origen (de seis a dos días y medio) como de las dietas correspondientes. La posibilidad de ampliar la utilización de personal contractual menos oneroso, mediante la extensión de la duración máxima de los contratos, de tres a seis años<sup>60</sup>.

Esta reforma, al contrario que la de 2004, mucho más extensa, completa y preocupada por la eficiencia, la transparencia y la dación de cuentas, parece ahora estar principalmente orientada a los aspectos de recortes de derechos de los funcionarios, y no tanto a la mejora del trabajo de la Comisión, la cercanía a los ciudadanos o la orientación a valores y principios recogidos en los Tratados. Parece, por tanto, una reforma llamada a servir de modelo o ejemplificar la austeridad y el recorte de derechos que

<sup>60</sup> Véase: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-629\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-629_es.htm) (5/7/2013).

se ha venido impulsando desde la propia Comisión europea, de tal modo que se acomete sobre el propio personal un significativo recorte de derechos sociales que se consideraban consolidados, a fin de justificar y legitimar las exigencias de recortes sobre otros colectivos más vulnerables, como son los trabajadores de diversos sectores en los Estados miembros.

## **8. VALORACIÓN GLOBAL DE LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA Y DE LOS PROYECTOS DE REFORMA**

La evolución de la Administración de la UE, quintaesenciada en la administración de la Comisión europea, es la de una Administración que va creciendo lentamente, evolucionando desde el estadio de un pequeño sustento administrativo subordinado a la ejecución que llevan a cabo los Estados miembros de los asuntos comunitarios, al importante aparato administrativo de una asociación de Estados que progresivamente va adquiriendo carácter constitucional. A lo largo de este proceso, dicha administración ha ido sumando cada vez más competencias, a la par que ha crecido el número de Estados destinatarios de su actividad, requiriendo por tanto el ajuste en tamaño de la administración.

Más allá de las paulatinas reformas que requieren el proceso de crecimiento competencial y cuantitativo de la Comisión y que se suceden a lo largo de su existencia, hay que destacar las dos grandes reformas que experimenta la institución en sus aspectos administrativos a partir de 1999.

La primera reforma, que culmina en torno a 2004, es una reforma impulsada más por cuestiones políticas, acusaciones de corrupción y exigencias de transparencia, que por motivos estrictamente económicos. En este sentido, se acomete una reforma de carácter general que afecta a diversos aspectos: organizativos, financieros y de función pública. Se pretende y, según datos de la propia Comisión parece conseguirse, un ahorro de costes en el funcionamiento de la institución, pero la finalidad principal de la reforma es el funcionamiento responsable y eficiente. Una de las pretensiones de esta reforma es la reorganización de funciones y de la posibilidad de que algunas de las tareas no esenciales sean asumidas por las agen-

cias ejecutivas, a fin de que la Comisión pueda ejercer las funciones que según el diseño institucional de los Tratados le corresponden.

En cuanto a los resultados, podemos destacar que se trata de una reforma significativa dado que acomete la transformación de importantes aspectos que requerían actualización. Las modificaciones emprendidas tratan de incrementar los incentivos para hacer la institución más eficiente (con respecto a la función pública comunitaria, se premian los resultados y objetivos conseguidos en detrimento de otros parámetros como la antigüedad en el cargo) y se orientan al ahorro de costes de personal. También se trata de fomentar la transparencia en la gestión financiera y los mecanismos de dación de cuentas. No obstante, las posturas críticas han señalado la distancia que media entre el diseño teórico de las reformas y su aplicación, llevando su defectuosa o deficiente implementación práctica a pervertir su sentido, provocando el incremento de los procesos burocráticos.

A diferencia de esta reforma, la que se plantea a partir de 2011, es una reforma motivada casi exclusivamente por razones económicas y de necesidad de justificación de la Comisión ante las demás instituciones y ante los Estados miembros<sup>61</sup>. Las exigencias de los Estados miembros, sumidos en situaciones agobiantes de crisis económicas, y presionados a su vez para que conduzcan políticas de austeridad, demandan de la Comisión europea una reforma que en esta ocasión se centra principalmente en el ahorro de costes, que recae sobre los funcionarios europeos, quienes ven recortados derechos y condiciones de trabajo consolidadas. No parece por tanto pretenderse tanto una reforma que aspire a mejorar el funcionamiento de la institución, sino más bien parece tratarse de unos recortes acordes con los tiempos que corren a modo de «operación de imagen» a fin de no desentonar y legitimar los recortes de derechos y las políticas de austeridad que se propagan en la UE. Cabe por tanto cuestionar que las modificaciones que esta reforma comporta sean acordes con los valores y principios referidos al progreso social establecidos en los Tratados y a los derechos sociales recogidos en la Carta de derechos fundamentales. Esta

<sup>61</sup> L. MATEI y A. MATEI, «The European Administration Reform and Legitimacy», *International Journal of Academic Research*, vol. 4, núm. 2, marzo 2012, pp. 21-27 (22).

reforma no afecta significativamente a la distribución competencial entre la UE y los Estados miembros ni a la asignación de funciones entre las instituciones comunitarias.

## 9. FORMULACIÓN DE PROPUESTAS DE POSIBLES LÍNEAS DE REFORMAS

La singularidad de la Administración de la Unión Europea, en este caso concreto, de la Comisión, aconseja seguir profundizando en los mecanismos de exigencia de responsabilidad y dación de cuentas, en la medida en que contribuyen a la racionalización de la actividad de la institución y a su eficacia, al acercamiento y legitimación ante la ciudadanía (Preámbulo TUE y art. 298 TFUE). Esta línea de reforma que proponemos no se justifica en una consideración negativa del funcionario europeo, como ha querido en ocasiones hacerse ver, sino que resulta conveniente, consideramos, en cualquier Administración democrática, y en el particular caso de la Comisión porque la lejanía geográfica con respecto a los administrados y la paulatina puesta en marcha de los procesos de control sobre la institución exigen, creemos, un mayor esfuerzo en este sentido<sup>62</sup>.

Conviene asimismo continuar con las reformas para aumentar la transparencia, la accesibilidad y mejorar la atención al ciudadano, en línea con el principio de apertura conforme al cual deben actuar las instituciones (art. 15 TFUE), y con el derecho fundamental de los ciudadanos al acceso a los documentos de las instituciones (art. 42 de la Carta de derechos fundamentales). Si estos objetivos son deseables con respecto a cualquier administración pública, cobran especial sentido en relación con la Administración de la Unión Europea, que debe todavía justificar su existencia y propósito ante la ciudadanía. En este sentido, todas las modificaciones orientadas a mejorar el acceso de los ciudadanos a los documentos, a información de diverso tipo, la agilización de los plazos de respuesta, la mejora de la

<sup>62</sup> L. MATEI y A. MATEI, «The European Administration Reform and Legitimacy»..., *op. cit.*, pp. 24 y 25.

accesibilidad de la información en internet, resultan especialmente pertinentes.

Con respecto a las políticas de austeridad, conviene sopesar muy detenidamente su necesidad y evaluar en detalle sus efectos, dado que suponen un retroceso en derechos. En todo caso, no cabe seguir una política de recortes sobre la base del argumento de que debe servir de ejemplo o justificar el recorte de derechos de otros trabajadores (por ejemplo, funcionarios o trabajadores asalariados de los Estados miembros). La coherencia con las referencias del Preámbulo del TUE a la Carta Social Europea y a la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, la consagración de derechos sociales por la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, y, especialmente, el contenido del art. 3.3 TUE, obligan a cuestionar cualquier restricción de derechos.

Asimismo, el pluralismo como valor esencial de la democracia exige, como ha señalado el Prof. Balaguer, la puesta en cuestión de la austeridad y los recortes de derechos sociales como única vía posible de solución de la crisis económica<sup>63</sup>. La combinación, por tanto, de valores y principios europeos, así como los derechos reconocidos, no sólo debe invitar a cuestionar, sino que obligan a las instituciones a ofrecer el máximo grado posible de desarrollo de tales derechos, resultando especialmente relevantes aquéllos destinados a la protección de los colectivos más vulnerables. En este sentido, en el campo social, conviene destacar las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral, que redundan no sólo en la consecución de la igualdad (art. 23 de la Carta), sino muy especialmente en el bienestar de los más débiles (arts. 24 y 33 de la Carta).

Por último, en razón del concepto de Administración europea multinivel por el que hemos optado, en cuanto a término que mejor describe la necesaria interrelación y consideración de todas las instituciones y estructuras comunitarias, nacionales o regionales (en los Estados compuestos), implicadas en la ejecución de las previsiones establecidas o derivadas del Derecho de la Unión Europea en el espacio administrativo europeo, debemos

<sup>63</sup> F. BALAGUER CALLEJÓN, «Crisi economica e crisi costituzionale in Europa»..., *op. cit.*, p. 85.

apuntar la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación entre los diversos planos administrativos, profundizando así en el cauce establecido al efecto en el art. 197 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

**Resumen:**

*Este trabajo parte de dos premisas: el necesario enfoque desde el Derecho constitucional europeo, y la definición de la Administración de la Unión Europea como administración multinivel. Desde el sencillo aparato burocrático diseñado inicialmente, se repasa el proceso de progresiva consolidación de la integración y la asunción por parte de las Comunidades Europeas de nuevas competencias, y el correlativo fortalecimiento del aparato administrativo europeo. El análisis constitucional en el contexto de crisis económica se centra en el caso de la Comisión europea, cuya administración destaca por su tamaño y entidad. Las sucesivas reformas han sido de adaptación al crecimiento de la Unión Europea y a las necesidades a cubrir. Tras la crisis de la Comisión presidida por Santer, la reforma Kinnock de 2004 trató de impulsar la transparencia, la dación de cuentas, la eficiencia y el ahorro de costes. La reforma impulsada desde 2011 se centra principalmente en el recorte de gastos de personal. Se proponen como reformas pertinentes de la Administración de la Comisión la mejora de los mecanismos de exigencia de responsabilidad y dación de cuentas, de los instrumentos de transparencia, accesibilidad y de atención al ciudadano, y el impulso a los cauces de coordinación entre los diversos planos de la Administración europea multinivel.*

**Palabras Clave:** Administración de la Unión Europea. Administración europea multinivel. Derecho constitucional europeo. Comisión Europea. Reforma de la Comisión Europea. Crisis económica.

**Abstract:**

*This work is based on two premises: the necessary approach provided by European Constitutional Law, and the definition of the European Union Administration as multilevel Administration. From the simple bureaucratic apparatus originally designed, the process of gradually building integration and assumption by the European Communities of new competences is reviewed, and also the corresponding strengthening of the European administrative apparatus. The constitutional analysis in the context of economic crisis focuses on the case of the European Commission, whose administration stands out for its size and organization. Successive reforms have been for adapting to EU's growth and for needs to be covered. After the crisis of the Commission chaired by Santer, the Kinnock reform of 2004 was meant to promote transparency, accountability, efficiency and cost savings. Driven reform since 2011 is mainly focused on cutting staff costs. The author proposes as relevant reforms of the Commission's Administration to improve accountability mechanisms, transparency,*

*accessibility, citizen service, and the promotion of channels of coordination between the various planes of the multi-level European Administration.*

**Keywords:** *Administration of the European Union. European multilevel Administration. European Constitutional Law. European Commission. Reform of the European Commission. Economic crisis.*