

Com són els funcionaris de la Comissió Europea?

per Victor Solé Ferioli (@sule25)



Fem una paradeta a la plaça de Schuman, a Brussel·les. Veurem que hi ha un edifici enorme, en forma de creu. És el **Berlaymont**, seu central de l'òrgan administratiu de la Unió Europea: la **Comissió Europea** (CE). No és l'únic edifici de la CE a **Brussel·les**, per tot l'anomenat *districte europeu* de la ciutat n'hi ha. Sobretot a la *rue de la Loi*, el carrer de la Llei, una de les artèries més importants de la capital belga.

La pregunta que ens fem és molt senzilla: **qui hi treballa, a la CE?** Els europeistes de seguida respondran que a la CE hi treballen els comissaris europeus, una mena d'euroministres, reunits en un **Col·legi de Comissaris** encapçalat pel **president de la CE**, avui el luxemburguès **Jean-Claude Juncker**. Els (cada cop més nombrosos) **euroescèptics**, però, diran que a la CE només hi treballen advocats, eurofuncionaris que no han conegut altra vida que la CE, tots ells eurofederalistes, antiquats en les maneres burocràtiques i liderats molt malament.

Què tenen de cert aquestes afirmacions? L'informe [European Commission in the 21st century](#), fet per professors de diverses universitats de la Unió, encapçalats pel professor Hussein Kassim de la Universitat d'East Anglia¹, intenta dissipar aquests dubtes. A partir del projecte [European Commission in Question](#), aquest grup de professors va fer una enquesta a 1901 funcionaris de la CE sobre què pensaven de la Comissió, sobre quina idea d'Europa tenien –més federal? Menys supranacional?–, com millorarien el funcionament de la CE, què pensaven del seu lideratge, etc. Una sèrie de preguntes que van trobar respostes interessants.

¹ Les universitats involucrades van ser: la [Universitat d'East Anglia](#), a Anglaterra; la [Universitat d'Edimburg](#), a Escòcia; [SciencesPo](#) de París; juntament amb l'[Institut Alemany de Recerca per a l'Administració Pública](#) (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, German Research Institute for Public Administration).

Administració d'advocats?

No és del tot cert. Deu anys després de la presidència de **José Manuel Durão Barroso** (2004–2014), la CE presenta més economistes o exestudiants d'administració i direcció d'empresa (més del 20%) i científics de tots els àmbits, sobretot del natural (també més del 20%), sense oblidar que hi ha científics socials –**politòlegs** i sociòlegs, principalment (~18%)– i exestudiants d'humanitats (~4%).

És important tenir en compte que la Comissió Europea va néixer al 1951 com a l'**Alta Autoritat per a la Comunitat Europea del Carbó i l'Acer** (CECA), amb la tasca d'administrar les prerrogatives del **Tractat de París**. Quan amb el **Tractat de Roma de 1957** la CECA va esdevenir **Comunitat Econòmica Europea** (CEE), l'Alta Autoritat va passar a anomenar-se Comissió Europea, però la seva tasca principal com a **guardiana dels tractats** es va mantenir intacta. I guardar els tractats significava vigilar la **lleï del mercat únic**: qui millor que els especialistes de l'economia i les finances per ajudar els especialistes en lleis? Per tant, es necessitaven advocats i economistes, una moda que es va anar mantenint constant fins a la presidència de **Jacques Delors** (1985–1995), durant la qual la **CEE** es va convertir en **UE**, es va establir una moneda única, i es va imaginar una Unió Europea que arribés fins el Mar Negre. Davant de les noves aventures i ambicions de la UE, la Comissió no podia seguir essent eminentment una guardiana de les lleis comunitàries. Noves ambicions, noves necessitats. I es van obrir molt més les portes a especialistes d'altres àmbits que no fossin el legal o l'econòmic.

Una altra dada a retenir és la **pèrdua d'estatus** que representa treballar a la CE en alguns països de la Unió. El Regne Unit s'emporta la victòria: al 1973, els britànics interessats en treballar a la CE eren el 62%, mentre que avui no arriben al 30%. Amb l'**ampliació oriental de la UE** entre 2004 i 2007, en què dotze països d'Europa Central i de l'Est van entrar al club, es van establir una sèrie de polítiques de discriminació positiva en benefici dels nous estats membre, ja que la majoria de funcionaris de la CE encara són belgues (uns 404, aproximadament), grecs (~257), finesos (231), irlandesos (211) i... búlgars (183). Els estats membres amb menys funcionaris a la CE són, en ordre creixent, el Regne Unit, Alemanya, França, Espanya... i Polònia. Aquesta relació no es correspon amb l'origen dels alts funcionaris de la CE, però, com veurem més endavant.

Funcionaris amb molts anys d'experiència?

La Comissió Europea compta amb un gran nombre de funcionaris que van començar la seva tasca a la meitat de la dècada de 1980, al començament de la presidència Delors, quan la CE va començar a imaginar la UE. La mitjana d'edat, però, és de 35 a 40 anys. La segona gran onada de funcionaris va entrar durant la dècada Barroso, ja que es van haver de gestionar les ampliacions geogràfiques de la UE –o *integració horitzontal*– i la posada en marxa del **Tractat de Funcionament de la Unió Europea**, o Tractat de Lisboa de 2007, que establí les línies mestres del funcionament intern de la UE i com aquesta ha d'anar desenvolupant la lenta integració –*vertical*– del continent.

La gran majoria dels funcionaris de la CE hi han entrat després de passar l'examen de l'**Oficina Europea de Selecció de Personal** (*European Personnel Selection Office*, EPSO), una mena d'oposicions de gran format en la que tothom pot tenir la oportunitat de treballar com a *long-life civil servant* de la UE. S'obren places cada any, és un examen molt difícil, però hi ha acadèmies que

fan l'agost quan s'apropa el període d'exàmens, una mica com les autoescoles. La informació al web és, però, molt detallada, i hi ha mostres obertes dels exàmens **EPSO**.

Eurofederalistes?

El follet de l'(euro)federalisme va entrar al Berlaymont i encara no n'ha sortit. A l'estudi del professor Kassim i companyia la primera motivació per treballar a la CE és *assolir experiència internacional*, acompanyada per un cert *compromís amb Europa*. Hi ha una mena d'ideal europeu, una mena de lleialtat al cos per part de tots els estrats funcionaris. No és estrany que molts membres de la [Unió de Federalistes Europeus](#) (UEF) o del [Partit Federalista Europeu](#) treballin a la CE.

La competitivitat i la generosa remuneració (~3500 euros al mes de mitjana), sense oblidar l'estabilitat laboral, són també motivacions a tenir en compte. La majoria d'aquests *eurofederalistes*, però, veuen la CE com una mena d'iniciador de polítiques públiques, de *policy entrepreneur*, i com el guardià dels tractats (78%). Un 36% veu la CE com el "vertader govern europeu" i només el 13% considera que la CE hauria de ser el pilar governamental de la Unió, traient més competències als estats membres. En resum, els funcionaris de la Comissió creuen que els estats membres i la Comissió es complementen en l'administració diària de la Unió, una creença que no deixa de ser un fet. Més enllà dels ideals, hi ha la realitat.

Burocràcia antiquada i mal liderada?

La burocràcia de la Comissió és menys antiquada que no ens pensem. És cert que la comunicació interna és millorable, però la CE presenta uns **graus de politització molt menors** que alguns dels estats membres de la Unió. La burocràcia de la CE intenta defugir les lluites polítiques i, gràcies a instruments de selecció de personal com l'EPSO o d'altres, els funcionaris de la CE són eminentment funcionaris del *cos* de la Comissió, tal com hem vist anteriorment.

Els **alts funcionaris** (per exemple, directors generals, caps de gabinet) de la Comissió són eminentment alemanys (16%), britànics (13%), italians (11%) i espanyols (7%). Segons explica l'economista Allison Mandra a l'article [Measuring political muscle in European Union institutions](#)² del *think tank* Bruegel, França era al 2009 l'origen de la majoria dels alts funcionaris de la CE, però la seva presència ha anat minvant des d'aleshores.

Els **estats membres amb les administracions més polititzades** són Grècia, França, Espanya, Alemanya i Luxemburg. Són administracions polititzades i tancades, si les comparem amb la de la CE o d'altres països europeus, com Holanda, Finlàndia, el Regne Unit o Suècia. Una altra dada interessant a tenir en compte és el fet que avui els comissaris europeus no compten amb gabinets amb tots els membres de la seva mateixa nacionalitat. Avui és normal tenir un comissari d'una nacionalitat europea amb un cap de gabinet d'una altra i un cercle de confiança que prové de diferents estats membres.

Aquesta **desnacionalització** de les oficines dels comissaris va començar amb el segon mandat de Durão Barroso. Per una banda, es buscava una **major politització de la figura del president** de la

² Publicat el diumenge 12 d'Abril de 2015. Autora: [Allison Mandra](#).

Comissió, amb un secretariat general de la CE que estigués en contacte permanent amb l'oficina de la presidència. Aquesta nova **presidencialització** havia de traduir-se en un col·legi de comissaris més especialitzat, menys dependent de la política nacional de cada comissari. Els comissaris han de ser lleials al col·legi de comissaris, encapçalat pel president de la Comissió. Per altra banda, l'especialització de les comissaries havia de proveir-se d'especialistes en els diferents àmbits d'actuació de la Comissió. Dels millors, sense pensar en l'estat membre d'origen. En resum, amb Barroso la politització de la Comissió es va intentar traslladar a les cotes més altes.

La presidencialització de la Comissió: un experiment fallit?

Amb el Tractat d'Amsterdam de 1997, el president de la Comissió va assolir la competència d'influir en la designació dels comissaris, segons la seva experiència i segons la tasca *ministerial* que haurien de dur a terme. Amb el Tractat de Niça de l'any 2000, s'establia que la CE treballaria sota el **lideratge polític** del seu president, designat pels estats membres, cosa que li donava un **mandat personal**. Finalment, amb el **Tractat de Lisboa de 2007**, s'estableix que els estats membres hauran de tenir en compte els resultats de les eleccions europees a l'hora de *proposar* un candidat a president, mentre que és el Parlament Europeu el que ha d'*escollir-lo*.

Com hem vist anteriorment, la *presidencialització* de la Comissió ha aconseguit una **major especialització del cos funcional** i una **concentració política en el col·legi de comissaris**. El "presidencialisme" de Barroso s'ha engrandit amb Juncker. Gràcies a ser el primer president de la Comissió a ser, durant les eleccions legislatives europees de 2014, el principal candidat dels conservadors europeus, el mandat de Jean-Claude Juncker és dels més polítics que mai no ha tingut un president de la CE. Ha aconseguit construir una mena de govern amb **set grans vicepresidències**, que coordinen les diferents àrees administratives de la Comissió. Aquesta nova jerarquia dins del Col·legi de Comissaris, fruit de la politització del mandat de la presidència, busca una legitimitat encara difícil d'assolir.

Imatge de portada: L'edifici principal de la Comissió Europea, el Berlaymont, a Brussel·les. **Font:** Hamodia.com.