Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 309-327
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L12
© Susana de la Sierra
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 12

LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA

Susana de la Sierra
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: 1. EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN EUROPEA: UNA REALIDAD HETEROGÉNEA: 1.1. La división de poderes en la Unión Europea: el poder ejecutivo y la Administración; 1.2. Concepto y clasificaciones. En particular, Administración directa y Administración indirecta; 1.3. Principios constitucionales de la Administración europea.—2. LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA: 2.1. La Comisión Europea; 2.2. Las agencias; 2.3. La comitología; 2.4 Las competencias ejecutivas del Consejo; 2.5. Otras instituciones y órganos especializados.—3. LA ADMINISTRACIÓN INDIRECTA: 3.1. Las Administraciones nacionales como Administración europea; 3.2. La unión administrativa europea.—4. BIBLIOGRAFÍA: 4.1. Bibliografía citada; 4.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN EUROPEA: UNA REALIDAD HETEROGÉNEA

1. En la Lección 1 se expuso el concepto de Administración Pública o, simplemente, Administración, entendiendo que "es fundamentalmente una **organización instrumental**: un conjunto ordenado de empleados públicos y de recursos materiales que, bajo la dirección o programación de un órgano político, lleva a cabo tareas muy diversas y cambiantes a lo largo del tiempo" (*supra* § 1.1). La noción de Administración en el Derecho nacional guarda un vínculo estrecho con la **teoría tradicional de**

la división de poderes, aunque quizás en los últimos tiempos esta afirmación pueda ser matizada, dado que el poder está diluido en más órganos, los poderes clásicos presentan relaciones más estrechas entre sí en algunos casos y los sistemas de contrapesos operan de forma distinta a como lo hacían en los inicios del constitucionalismo.

2. Las Administraciones públicas españolas son organizaciones **ejecutivas** (*supra* § 1.5). Esto significa que tienen encomendada la puesta en práctica de las **políticas públicas** que se diseñan en la totalidad del ordenamiento jurídico, desde las normas internacionales o supranacionales vinculantes para España hasta una ordenanza municipal, en el caso de la Administración local. El **poder legislativo** entendido en un sentido amplio —en todos los niveles de gobierno— fija el marco esencial en el que desarrollan su actividad las Administraciones públicas españolas, que están sometidas, entre otros principios, al de legalidad. Este marco se completa con las normas que adopta la propia Administración, así como con otras directrices no normativas que, de forma creciente, condicionan la actividad administrativa. Además de apuntar a la existencia de normas y directrices internas, se ha de señalar que también la Unión Europea dirige la actuación de las Administraciones españolas mediante normas y otras directrices no normativas (planes, estrategias, agendas).

3. Por su parte, y también desde la perspectiva de la división de poderes, los jueces y tribunales, es decir, el **poder judicial**, son los órganos que de forma prioritaria realizan el control de legalidad de la actuación administrativa. En España, ese control compete de forma preferente a la jurisdicción contencioso–administrativa, pero en ocasiones otros órdenes jurisdiccionales tienen competencias concretas sobre aspectos específicos (*infra* § 34.3). Además, tanto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) controlan en última instancia la conformidad a Derecho de la actuación de las Administraciones españolas, siquiera de forma indirecta, siempre que la materia entre en su ámbito competencial.

1.1. La división de poderes en la Unión Europea: el poder ejecutivo y la Administración

4. Visto ya que la Administración española se entiende desde la lógica de la división de poderes, en el ámbito de la Unión Europea la cuestión ha de afrontarse de una manera necesariamente distinta, ya que no existe una **división de poderes** en el sentido clásico. Es cierto que, por esa razón, no conviene obsesionarse por trasladar el marco conceptual nacional al entorno supranacional. Sin embargo, el esquema clásico (órganos que producen normas —órganos que las ejecutan con efectos *ad extra*— órganos de naturaleza jurisdiccional que controlan) sigue siendo válido como referencia. Por eso, abordar la Administración europea desde la división de poderes es adecuado desde un punto de vista explicativo, si bien con las precisiones que se han realizado y con las particularidades que se expondrán en esta lección.

5. Conviene recordar que **en Europa coexisten varias organizaciones internacionales**: la Unión Europea (con origen en la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, 1951, así como en la Co-

munidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, ambas de 1957), el Consejo de Europa (1947) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 1960), organización internacional que trasciende las fronteras europeas, pero que tiene su sede en París, que surgió vinculada a Europa y que comparte diversos objetivos con la Unión Europea. La presente lección se centra en la Administración que ejecuta el Derecho de la Unión Europea. La **Unión Europea** es objeto de estudio en varias asignaturas del Grado en Derecho y otras titulaciones afines. Esto es así porque su acción es transversal y afecta a todas las ramas del Derecho. Sus perfiles como organización internacional con personalidad jurídica propia (art. 47 del Tratado de la Unión Europea/TUE) interesan especialmente al Derecho Internacional Público y sus rasgos institucionales generales, así como el sistema de fuentes y el funcionamiento, se estudian hoy también en asignaturas específicas sobre el Derecho de la Unión. Sin embargo, este Derecho ha crecido de forma ingente desde el nacimiento de la Comunidad Económica Europea en 1957, el germen mas elaborado de la actual Unión Europea. Así, su impronta es evidente en ámbitos como el Derecho tributario (por ejemplo, el Impuesto sobre el Valor Añadido, IVA, tiene una regulación esencialmente europea), el Derecho mercantil (la libre competencia entre las empresas es uno de los pilares del Derecho de la Unión), el Derecho laboral (piénsese, en primer término, en la libre circulación de trabajadores) o, desde luego, el Derecho constitucional y el administrativo.

6. La Unión Europea cuenta con un **Derecho propio**, tanto primario como secundario. Los tratados reciben la calificación de **Derecho originario** y constituyen el marco constitucional básico de la acción de las instituciones, así como de los Estados miembros cuando ejecutan Derecho de la Unión. Por su parte el **Derecho derivado** viene compuesto fundamentalmente por las **directivas**, los **reglamentos** y las **decisiones**, que suponen el siguiente escalón. Los reglamentos de alcance general, así como las directivas (con las particularidades de este tipo de normas, que incluyen obligaciones de resultado), serían el equivalente *mutatis mutandis* a las normas con rango de ley en los Derechos nacionales. Las decisiones, por su parte, se rigen por un marco jurídico particular y, aun cuando en ocasiones pueden tener efectos generales, no vinculan a terceros, sino únicamente a las instituciones, los organismos y los órganos que las han adoptado (SARMIENTO, 2022: 290). Directivas, reglamentos y decisiones adoptados conforme al procedimiento legislativo previsto en los Tratados son **actos legislativos** (art. 289, apartados 1 y 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE).

7. Buena parte del Derecho de la Unión es Derecho administrativo. Lo es, desde luego, el conjunto de normas que regulan el funcionamiento interno de la Unión Europea, pero también una parte muy relevante de las normas de contenido sustantivo aprobadas por la Unión o por los Estados miembros para la ejecución de las políticas públicas europeas. Las ayudas públicas (*infra* § 24) y la contratación pública (*infra* § 19) se rigen de una manera intensa por el Derecho de la Unión, pero también las actividades de ordenación y de regulación (*infra* § 22), así como el marco jurídico del servicio público (*infra* § 23). El concepto de **Derecho administrativo europeo** expresa esa realidad heterogénea, que fundamentalmente se reconduce a dos componentes: 1) el Derecho administrativo que rige el funcionamiento de las instituciones de la Unión Europea; 2) el Derecho administrativo nacional "europeizado" (DE LA SIERRA, 2004: 84-97).

8. Como se verá a lo largo de esta lección, todo el Derecho interno ha de entenderse en el marco del Derecho europeo. También las **constituciones** de los Estados

miembros han de leerse en clave europea, pues el **Derecho de la Unión** prevalece sobre las mismas y los Estados han transferido competencias soberanas propias del Estado–nación. Del mismo modo, todos los poderes públicos, también las Administraciones, se encuentran vinculados de forma prioritaria por este Derecho. Gran parte de las cuestiones que nos afectan son competencia de la Unión Europea y, por ello, se plasman en normas o en políticas públicas europeas. El programa *Erasmus*, los derechos de las personas consumidoras, la publicidad emitida en televisión, las limitaciones a la actividad de las redes sociales, las ayudas a las empresas para afrontar una crisis: todas son materias afectadas de una u otra manera por el Derecho de la Unión Europea.

9. Para ejecutar las normas del Derecho de la Unión se requiere una Administración o, por expresarlo de forma más precisa, un conjunto de Administraciones que, en su totalidad, componen el concepto de **Administración europea**. En esta lección la Administración europea viene referida a la Administración de la Unión Europea (excluyendo otras organizaciones internacionales), es decir, a la Administración que ejecuta y aplica el Derecho de la Unión Europea, pero que también complementa con normas de desarrollo aquellas de rango legislativo adoptadas por las instituciones de la Unión. Es, de este modo, el brazo ejecutivo en el contexto de la Unión. Sin embargo, esta Administración tiene unas características muy peculiares, que la diferencian de las Administraciones nacionales. Es en realidad un **conjunto de personas jurídicas y de órganos de naturaleza variada**. Comprende tanto instituciones y órganos de la Unión como Administraciones nacionales, amén de estructuras de naturaleza mixta. El art. 298 del TFUE se refiere parcialmente al concepto y alude a una Administración europea "**abierta, eficaz e independiente**", que apoyará a las instituciones, los órganos y los organismos en el cumplimiento de sus funciones.

1.2. Concepto y clasificaciones. En particular, Administración directa y Administración indirecta

10. En **Derecho nacional**, la clasificación del concepto de Administración suele venir determinada por razones **territoriales** (Administración General del Estado, Administración autonómica, Administración local) o bien por **razones funcionales y por los fines perseguidos** (Administración institucional) (*supra* § 8.21-39). Además, es frecuente adjetivar a la Administración por referencia al ámbito sectorial concreto en el que ejerce sus competencias (Administración sanitaria, Administración educativa, Administración cultural, Administración ambiental, Administración tributaria).

11. En el ámbito de la Unión Europea, la clasificación más relevante es la que distingue entre Administración directa y Administración indirecta y responde a la pregunta "¿quién y cómo ejecuta el Derecho de la Unión Europea?" La **ejecución directa** es aquella que llevan a cabo las instituciones, los órganos y los organismos de la Unión, mientras que la **ejecución indirecta** la tienen encomendada los Estados —fundamentalmente sus Administraciones— y es la forma mayoritaria de ejecución.

12. La **competencia ejecutiva de los Estados** ha de entenderse como una garantía o una salvaguarda para compensar la cesión de competencias a la Unión, dado que los Estados conservarían de este modo un importante margen de actuación (FUENTETAJA, 2025: 74). De este modo, los Estados entregan la competencia sobre una determinada materia, pero mantienen la ejecución de las normas que se adopten. Es cierto que la ejecución es obligada, pero en muchas ocasiones existe margen de discrecionalidad en la ejecución y, en consecuencia, los Estados se encuentran más cómodos con ese margen.

13. En consonancia con todo lo anterior, el legislador europeo determinará los casos en los que, de forma extraordinaria, resulte pertinente "europeizar" la ejecución del Derecho y, en consecuencia, atribuir la competencia de ejecución a las instituciones, órganos y organismos de la Unión. Ello viene reforzado por el **principio de subsidiariedad**, recogido en el artículo 5.3 TUE, que dispone lo siguiente: "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 y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión". Dicho artículo se complementa con el Protocolo núm. 2 al Tratado, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y **proporcionalidad**, principio este último que también rige la acción administrativa en la ejecución del Derecho de la Unión, conforme dispone el artículo 5.1 TUE.

1.3. Principios constitucionales de la Administración europea

14. La Administración pública nacional actúa en un marco constitucional que se ha teorizado en diversos ordenamientos jurídicos en torno al concepto de "**bases constitucionales del Derecho administrativo**". En la Unión Europea no existe una Constitución en sentido estricto, pues la naturaleza jurídica de la Unión es la de una organización supranacional, aun cuando sea especial o *sui generis*, mientras que la Constitución es el instrumento jurídico–político básico de los Estados. Sin embargo, existe consenso en la doctrina en considerar que las normas básicas del Derecho de la Unión (el Derecho primario europeo) son normas constitucionales en sentido lato, es decir, normas fundamentales que se sitúan en la cúspide de la pirámide normativa y que determinan la actuación de las instituciones, los organismos y los órganos de la Unión, pero también de las Administraciones nacionales cuando aplican el Derecho de la Unión. Son normas fundamentales, en consecuencia, para el funcionamiento de la Administración europea.

15. Mención especial requiere la **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea** (CDFUE), dado que contiene referencias específicas de relevancia para la Administración europea, más allá de que el conjunto de la Carta haya de ser respetado por todas las instituciones públicas (nacionales o de la Unión) que apliquen

Derecho de la Unión. Así, por ejemplo, se han de destacar el **derecho a una buena administración** (art. 41), **el derecho de acceso a los documentos** (art. 42) o el **derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial** (art. 47), en aquellos supuestos en que hayan sido violados los derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión. Este grupo de derechos positivizados en la Carta concretan siquiera parcialmente el **principio de eficacia** del Derecho la Unión y de la Administración europea, así como el **principio de legalidad**. En tanto que elemento de una "Comunidad de Derecho" (STJ *Parlement Européen/Les Verts*), ECLI:EU:C:1986:166), la Administración europea actúa en ese marco jurídico y abraza los postulados del Estado de Derecho. En fin, se ha de recordar que, tal y como establece el artículo 6.3 TUE, 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 forman parte del Derecho de la Unión como principios generales.

16. Junto a todo ello, entre las "bases constitucionales" de la Unión Europea ocupa un lugar especial el **principio de cooperación**, que es con alta probabilidad el más característico del Derecho administrativo europeo, porque apunta a una estructura en red propia de la Administración europea (*infra* § 12.61). Presente desde las primeras versiones de los tratados, el actual artículo 4.3 TUE afirma que "[c]onforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados."

2. LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA

17. El artículo 13 TUE y los artículos 223 a 287 TFUE regulan las **instituciones** de la Unión y enumeran las siguientes: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (que se divide internamente en un Tribunal de Justicia y un Tribunal General), el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas. La estructura de la Unión guarda un equilibrio entre instituciones y funciones, si bien —como se ha indicado— no reproduce la estructura clásica de la división de poderes que se ha utilizado en el interior de los Estados como clave explicativa del Derecho Administrativo. El **poder legislativo** en la Unión vendría constituido por el Parlamento Europeo y el Consejo, mientras que el **poder ejecutivo** *stricto sensu* correspondería a la Comisión Europea. Sin embargo, en realidad la respuesta ha de ser algo más matizada. Así, por ejemplo, y además de otras precisiones que se realizarán en las siguientes líneas, el Banco Central Europeo dispone de personalidad jurídica propia y puede dotarse de normas que lo disciplinen, algo que por otra parte era anteriormente lo propio en la regulación de los bancos centrales de los Estados miembros. Además, junto a las instituciones existen diversos **órganos** y **organismos**, ocupando un lugar destacado las **agencias**, a las que nos referiremos más adelante.

18. El poder judicial que controla la actuación de la Administración europea es, como la propia Administración europea, un poder judicial complejo o en red. Así, el

control judicial lo ejercen tanto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) como los órganos jurisdiccionales nacionales. Estos últimos velan por la correcta aplicación del Derecho de la Unión en y por los Estados miembros, mientras que el TJUE tiene encomendado —además de los anterior— el control de legalidad de los actos de las instituciones, los órganos y los organismos de la Unión Europea. Como hemos adelantado ya, el TJUE es una denominación común para albergar distintos tribunales: el Tribunal de Justicia (sin el añadido "de la Unión Europea"), el Tribunal General y —eventualmente— los tribunales especializados. Cada Tribunal tiene sus propias competencias y se ha de señalar que los tribunales especializados, a pesar de estar previstos en el artículo 257 TFUE, no existen hoy en día. En el pasado sí operó un Tribunal de la Función Pública, competente para conocer de litigios en relación con la función pública en las instituciones europeas. Sin embargo, en el año 2016 los jueces de dicho tribunal se integraron en el Tribunal General.

19. La función pública de la UE constituye el grueso del personal al servicio de las instituciones, los órganos y los organismos de la Unión Europea. Del mismo modo que en las Administraciones nacionales existen empleados públicos (funcionarios y contratados), también en las instituciones, los organismos y los órganos de la UE prestan sus servicios personas que, dependiendo de cada caso, tienen un vínculo jurídico permanente o bien de naturaleza temporal. En el ámbito de la UE, junto a los funcionarios públicos se encuentra la categoría de "agentes" (temporales, locales y contractuales), así como otras figuras, entre los que cabe destacar los consejeros especiales (FUENTETAJA, 2025: 353). Desde los inicios de las entonces Comunidades Europeas, este personal ha contado con una regulación de su estatuto jurídico, plasmado en el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) núm. 259/68 del Consejo, de 29 de febrero, por el que se establece el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de estas Comunidades y por el que se establecen medidas específicas aplicables temporalmente a los funcionarios de la Comisión. El reglamento se ha visto modificado en sucesivas ocasiones, si bien hasta la fecha no se ha producido la consolidación oficial de la normativa.

20. La Comisión Europea constituye un **poder ejecutivo *sui generis*** por varios motivos. Por un lado, tal y como se ha indicado, la ejecución ordinaria del Derecho de la Unión corresponde a los Estados miembros, que se erigen así en Administración indirecta. Por otro lado, las competencias de la Comisión exceden en algunas ocasiones aquello que suele ser habitual para los poderes ejecutivos en los Estados.

21. Así, el artículo 17.1 TUE subraya la función de la Comisión como **guardiana de los Tratados**, dado que ha de velar por que sean aplicados, así como por que lo sean las medidas adoptadas por las instituciones en ejecución de los mismos. Junto a competencias propias también de los ejecutivos nacionales (ejecutar el presupuesto y ejecutar programas; ejercer funciones de coordinación, ejecución y gestión; asumir la representación exterior de la Unión, con alguna salvedad), se trata de una institución que opera a modo de bisagra o quicio en el conjunto de la Unión, dado que se le encomienda adoptar determinadas iniciativas "con el fin de alcanzar **acuerdos institucionales**". Además, se incorpora un poder singular, dado que el artículo

17.2 TUE dispone que los actos legislativos sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión. La **iniciativa legislativa** corresponde como regla general a la Comisión, si bien con posterioridad son el Parlamento y el Consejo las instituciones que han de aprobar el acto legislativo correspondiente. En relación con los actos de otra naturaleza, estos se adoptarán a propuesta de la Comisión no como regla de principio, sino cuando así lo establezcan los tratados.

22. La Comisión también puede, en ciertas condiciones, adoptar **actos delegados** y **actos de ejecución,** en los términos previstos, respectivamente, en los artículos 290 y 291 TFUE. Conforme al artículo 290 TFUE, un acto legislativo del Consejo, o del Consejo y el Parlamento europeo, podrá delegar en la Comisión los **poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general** que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo. Se trataría, en consecuencia, de una competencia normativa. Por su parte, el artículo 291.2 TFUE recoge la posibilidad de que los actos jurídicamente vinculantes de la Unión confieran competencias de ejecución a la Comisión, cuando se requieran **condiciones uniformes de ejecución**. En este caso, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán previamente, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las normas y principios generales relativos a las **modalidades de control**, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión. A esto se refiere la "comitología" a la que se hace referencia más adelante (*infra* § 12.37).

23. La Comisión Europea ha evolucionado desde su creación en los tratados originarios. Se creó desde el principio conforme a un esquema que recordaba a la Administración francesa clásica, aquella que heredamos en España, es decir, un **aparato unitario jerarquizado**, dividido por ámbitos de competencia (hoy, agricultura, digitalización, educación, aduanas, etc.). En la cúspide de la organización se encuentra una persona titular de la presidencia, a quien acompaña un conjunto de comisarios y comisarias, representando en su conjunto a la totalidad de los Estados miembros. Este conjunto se denomina "Colegio de Comisarios" y es habitual referirse a esta formación con el nombre de quien la preside (Comisión "Delors", Comisión "Santer", Comisión "Prodi", Comisión "Von der Leyen", etcétera).

24. El Tratado de Niza (2001) comportó una modificación importante en la estructura de la Unión Europea y, en particular, en la estructura y las competencias de la Comisión. El Tratado, que operó los cambios necesarios para proceder a una generosa ampliación de la Unión, fortaleció el **vínculo entre la Comisión Europea y el Parlamento**, dotando así a este último además de una mayor legitimidad democrática. Tras la reforma operada por el Tratado de Niza, el Parlamento pasó a tener mayor protagonismo en la elección del presidente de la Comisión. Así, si bien el Consejo continuaría manteniendo la competencia para designar este cargo por mayoría cualificada, sólo podría confirmarse con la aprobación del Parlamento. De igual modo, el resto de los miembros del Colegio de Comisarios, una vez propuestos por el Consejo con mayoría cualificada, y de acuerdo con la persona propuesta para la presidencia, tendrán que contar con la aprobación del Parlamento. Este es el régimen "constitucional" de la Comisión conforme al artículo 17 TUE.

25. La Comisión actual es la segunda Comisión "Von der Leyen", presidida por la antigua ministra de defensa alemana Ursula von der Leyen, que ha repetido mandato. Con carácter general, cada

comisario y comisaria ocupa una cartera y en algún caso es posible desempeñar al mismo tiempo funciones de **vicepresidencia**. En la actual conformación de la Comisión, es el caso de la exministra y exvicepresidenta española Teresa Ribera, ahora vicepresidenta ejecutiva con la cartera "Transición Limpia, Justa y Competitiva". A su lado —como en el caso de otros comisarios— trabajan varios colaboradores que componen la **parte más política y menos administrativa** de la estructura.

26. La Comisión se divide internamente en **direcciones generales** (DG), del mismo modo que se estructuran internamente los ministerios en España, pero también han proliferado otras formas de organización, como las agencias ejecutivas (a las que nos referiremos más adelante) o diversos servicios sin personalidad jurídica propia. Conviven direcciones generales de corte más clásico —como la DG de Asuntos Económicos y Financieros, la DG de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes o la DG de Traducción— con otras que reflejan un contenido que se vincula con competencias más recientes para la Unión —como la DG de Justicia y Consumidores, la DG de Servicios Digitales o la DG de Industria de defensa y espacio—. En este sentido, las Direcciones Generales —que se dividen, a su vez, en unidades menores— ejemplifican la evolución de las competencias y la acción de la Unión.

27. Hoy existe, por ejemplo, una **Dirección General de Acción por el Clima**, que tiene como objetivo cumplir con el Pacto Verde Europeo, así como desarrollar políticas públicas dirigidas a combatir el cambio climático y a convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro. Su objetivo —inexistente en los orígenes de la Unión Europea— es ambicioso, dado que con esta acción la Unión Europea pretende liderar una política a nivel global, en ejercicio práctico del denominado "efecto Bruselas" teorizado por Anu Bradford. Esta autora considera que la acción regulatoria de la Unión Europea en determinados ámbitos ejerce un efecto tractor en otras áreas del mundo, de modo que las instituciones de la Unión operarían así como una suerte de poderes públicos globales que impondrían en otras áreas geográficas una forma de regular y de aplicar el Derecho.

2.1. Las agencias

28. Una de las particularidades de la estructura administrativa de la Unión Europea hoy es un conjunto de **agencias** que se han ido creando desde los años setenta del pasado siglo, que proliferaron en la década de los noventa y que desempeñan distintas funciones. El término "agencia" remite a una fórmula organizativa heterogénea, caracterizada en esencia por cierto grado de autonomía (presupuestaria, de organización, de dirección) respecto del ente matriz (*supra* § 1.34), que en este caso es, en principio, la Comisión Europea en tanto que principal institución ejecutiva de la Unión Europea. Como clave explicativa de algunos tipos de agencias, la Comisión afirmó lo siguiente en el año 2008, en su Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo "Agencias europeas – orientaciones para el futuro" en el año 2008: "Existen varias razones para la creciente utilización de agencias. Ayudan a la Comisión a centrarse en las tareas más importantes, permitiéndole así delegar determinadas funciones operativas en organismos externos. Contribuyen al proceso de toma de decisiones centralizando los conocimientos técnicos o especializados disponibles a nivel europeo y nacional. Y la implantación de agencias fuera de Bruselas y Luxemburgo contribuye a la relevancia de la Unión."

29. A pesar de la heterogeneidad de las agencias, sí cabe reconducirlas a tipologías. Principalmente, cabe distinguir entre **agencias ejecutivas y agencias descentralizadas.** Mientras que las segundas se caracterizan por la nota de la independencia, las primeras no dejan de ser un elemento de la estructura en rama de la Comisión Europea y tienen encomendada la ejecución de una política pública o de un programa concreto, pero carecen de personalidad jurídica propia.

30. El origen de las **agencias ejecutivas** se encuentra en un informe de expertos independientes de 1999 (CRAIG, 2018: 62), del que se deduce la necesidad de una forma jurídica de estas características a efectos de ganar en **especialización y agilidad**, si bien preservando el control de la actividad, dada la dependencia de la agencia respecto de la Comisión. Tras una aproximación inicial en la regulación financiera correspondiente al año 2002 (CHITI, 2018: 761), su régimen jurídico se codificó en el Reglamento (CE) núm. 58/2003 del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios. A su servicio trabajan funcionarios de la Comisión Europea, incluyendo la persona encargada de la dirección de la agencia.

31. Como ejemplo de este tipo de agencias puede mencionarse la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA), que es la agencia encargada desde 2005 de gestionar el programa Erasmus+, además de otros programas como "Europa Creativa", el fondo de la Unión Europea para la cultura. También, y entre otras, cabe referirse a la Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente (CINEA), que gestiona diversos programas de la Comisión Europea que contribuyen a la descarbonización y al crecimiento sostenible, como el Mecanismo de financiación de energías renovables de la Unión Europea o el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura.

32. Las **agencias descentralizadas** surgieron inicialmente como agencias reguladoras o como agencias independientes. Finalmente, ha cobrado fortuna la denominación de agencias descentralizadas y se caracterizan porque aparecen dotadas de la nota de la autonomía o independencia tanto respecto de las instituciones de la UE como de los Estados miembros. Dicha independencia, por otra parte, se ha ido incrementando en los últimos tiempos. Las razones para crear agencias dotadas de independencia son variadas, pero en general guardan relación con la necesidad de crear entidades especializadas en ámbitos de elevada complejidad técnica, científica o jurídica en los que se persigue evitar que las decisiones se adopten por criterios políticos. Por ejemplo, la Agencia Europea del Medicamento (EMA), con sede en Ámsterdam, evalúa, autoriza y hace seguimiento de los medicamentos en la Unión Europea, así como en el Espacio Económico Europeo. Las agencias descentralizadas no sólo presentan una descentralización funcional, sino también territorial (están distribuidas por los Estados miembros), mientras que las agencias ejecutivas puede entenderse que son agencias "centralizadas", tanto funcional como territorialmente, dado que —carentes de personalidad jurídica propia— tienen su sede en Bruselas.

33. De un total de 52 agencias descentralizadas en la UE, **en España** tienen sede cinco de ellas: el Centro de Satélites de la Unión Europea (con sede en Torrejón de Ardoz, Madrid), la Agencia Europea de Control de la Pesca (con sede en Vigo), la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (con sede en Bilbao), la Agencia de EURATOM "Fusión para la Energía" (con sede en Barcelona), cuyo fin es investigar para avalar la viabilidad científica y tecnológica de la energía de fusión nuclear, y la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (con sede en Alicante).

34. Pese a la independencia de las agencias descentralizadas, estas se encuentran unidas en la **Red de Agencias de la UE** (EU Agencies Network | Extranet), creada en el año 2012. Tras su primera Estrategia Plurianual, la denominada Agenda de Dublín (2015), la Red ha adoptado sucesivas estrategias, en las que se insta a compartir conocimiento y recursos, además de fijar otros objetivos vinculados fundamentalmente con la noción de eficiencia. En la actualidad rige el Plan de Trabajo para el periodo 2025-2026, que insiste en la noción de "excelencia administrativa".

35. Las particularidades de cada agencia descentralizada hacen que resulte complejo encontrar un marco jurídico unificado. Sin embargo, la necesidad de fijar unas notas comunes que determinen su creación, su funcionamiento y el sistema de controles ha llevado a la aprobación de instrumentos de distinto tipo. Entre todos ellos destaca la Declaración Común y el Planteamiento Común del Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión Europea sobre la ubicación de las agencias descentralizadas, de 19 de julio de 2012.

36. Una mención singular requiere la **Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea** (FRA). Se trata de una agencia independiente con sede en Viena cuyo cometido es contribuir a la protección y fortalecimiento de los derechos en la Unión Europea. No se trata de un órgano jurisdiccional, sino que su función es esencialmente de apoyo y asesoramiento a las instituciones y a los Estados miembros en lo concerniente a la aplicación y la optimización de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como en general de los derechos fundamentales en el sentido indicado por el artículo 6 TUE. La FRA fue creada por el Reglamento (CE) núm. 168/2007, por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el año en el que la Carta adquirió naturaleza jurídica vinculante con el Tratado de Lisboa.

37. Algunas modificaciones relevantes han sido introducidas por el Reglamento (UE) 2022/555 del Consejo de 5 de abril, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 168/2007, por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En particular, se extiende la competencia de la agencia a la cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal, se reforma el sistema de gobernanza, detallándolo más e intensificando por ejemplo la colaboración con el Consejo de Europa y, en general, se ajusta el reglamento a diversos instrumentos (jurídicos y parajurídicos) adoptados desde 2007 que repercuten en el funcionamiento de la agencia. Se excluyen de forma expresa del ámbito de actuación de la Agencia los actos o actividades de la Unión o de los Estados miembros en relación con la política exterior y de seguridad común. Ello no obstante, se reserva la posibilidad de que la Agencia proporcione ayuda o asesoramiento, incluidas actividades de formación, en cuestiones relativas a los derechos fundamentales, también a instituciones, órganos y organismos de la Unión que trabajen en el ámbito de la política exterior y de seguridad común.

2.2. La comitología

38. La **comitología** es un término acuñado en los primeros años de la década de los sesenta del siglo xx, es decir, en época bien temprana en el proyecto europeo (CRAIG, 2018: 115). El fenómeno guarda relación con el **desarrollo y la ejecución del Derecho de la Unión por sus propias instituciones**. Recuérdese que las Admi-

nistraciones públicas, incluida la europea, tienen competencias de ejecución no sólo de naturaleza estrictamente administrativa, sino también en ocasiones de naturaleza reglamentaria o normativa (*supra* § 6.36 y § 16). En consecuencia, adoptan actos administrativos y, cuando tienen atribuida la competencia, pueden producir normas jurídicas. Es precisamente en la aprobación de normas ejecutivas o de desarrollo donde actúa la llamada "comitología" de la Unión Europea. En esencia, mediante la comitología los Estados miembros participan en la elaboración de normas de ejecución o desarrollo que aprueba la Comisión. A continuación, se describe esta producción normativa de la Comisión, como ámbito característico de la comitología.

39. Los actos legislativos europeos (directivas, reglamentos o decisiones) necesitan ir acompañados de otros que las concreten, más aún en los tiempos actuales, dado que la realidad es muy compleja y es complejo regular con detalle. En el ámbito de la Unión, la **potestad para dictar normas de rango reglamentario o secundarias** no ha ofrecido tradicionalmente tanta claridad como la existente en los Estados miembros.

40. Debido al delicado equilibrio de poderes en la Unión Europea, los Estados miembros restringieron inicialmente en gran medida los poderes de la Comisión y, en particular, sus competencias para adoptar tanto actos delegados como actos de ejecución. De este modo, se establecieron desde el principio **limitaciones** *de facto* en la regulación de la **delegación de la competencia** a la Comisión por parte del Consejo para adoptar actos de ejecución, sobre la base del artículo 155 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE). Así, dicho artículo disponía que, además de otras competencias (velar por la aplicación del Tratado y de las disposiciones adoptadas por las instituciones, formular recomendaciones e informes, toma de decisiones y participación en la formación de los actos del Consejo y de la entonces Asamblea), la Comisión ejercería las competencias que le fueran conferidas por el Consejo para la ejecución de las reglas que esta última institución estableciera.

41. Inicialmente, la comitología surgió en el ámbito de la **Política Agrícola Común** con el establecimiento de un procedimiento singular para que la Comisión aprobara actos de ejecución. En el marco de este procedimiento destacaba la **constitución de un comité**, del que formarían parte expertos designados por los Estados miembros que habrían de deliberar con la Comisión para la adopción de las normas correspondientes. La Comisión tomaría la decisión definitiva teniendo en cuenta la posición del comité. De no ser así, se remitiría al Consejo el acto en cuestión, quien podría tomar una decisión diferente por mayoría cualificada en el plazo de un mes. Este sistema se fue extendiendo de forma paulatina a otros sectores, aun cuando se fueron estableciendo asimismo matices en casos concretos y no fue un proceso lineal.

42. La complejidad de la ejecución de las normas europeas aumentó con los años y ello supuso la necesidad de dotar de claridad al marco jurídico. El Acta Única Europea (1986) modificó el artículo 145 TCEE e introdujo una base jurídica expresa para la delegación del ejercicio de competencias de ejecución por parte del Consejo a la Comisión, que además invitaba a ello, si bien establecía requisitos. Poco después, el 13 de julio de 1987, el Consejo adoptó la Decisión 87/373/CEE, por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, indicando que procedía limitar los tipos de modalidades a los que el Consejo podría recurrir en el futuro.

43. Con la Decisión se limitaron los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución a las siguientes modalidades: 1) de carácter consultivo; 2) de gestión; y 3) de reglamentación. En todos los casos, la Comisión está asistida (y vigilada) por "comités". Integran cada comité un representante por cada Estado miembro y un representante de la Comisión. Esta composición da cuenta de la naturaleza mixta de estos órganos al servicio de estos procedimientos normativos y de ejecución. Como puede comprobarse, se trata de una organización atípica o *sui generis* y estos órganos sólo de forma lejana pueden asemejarse a los existentes en Derecho nacional.

44. Tras la Decisión de 1987 se sucedieron otras reformas normativas (en 1999, en 2011, y existe una pendiente que data de 2017), que fueron perfeccionando el modelo, especialmente a instancia de un Parlamento Europeo cada vez más celoso de sus competencias y de una mayor participación en el proceso de producción normativa.

2.3. Las competencias ejecutivas del Consejo

45. El **Consejo** es una institución de la Unión Europea en la que se encuentran representados los Estados miembros a través de las personas titulares de puestos con rango ministerial y facultados para comprometer al Gobierno del Estado miembro que representen (art. 16 TUE). Entre sus competencias destaca su liderazgo en la función legislativa, que ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo, así como la función presupuestaria. Eso sí, como se ha indicado, los actos legislativos de la Unión sólo se adoptarán a propuesta de la Comisión Europea, a menos que los tratados dispongan algo distinto.

46. Más allá de esto, el Consejo dispone también de **competencias ejecutivas**, que han ido aumentando con el tiempo. Las competencias ejecutivas del Consejo son de dos tipos y tienen un marco jurídico diferenciado, así como un aparato administrativo en ocasiones también distinto: 1) aquellas competencias ejecutivas que se enmarcan en sentido estricto en los **ámbitos competenciales de la Unión**; 2) y las competencias referidas a las **políticas intergubernamentales**, sometidas a otro marco jurídico (es el caso, por ejemplo, de la Administración de la Política Exterior y de Seguridad Común, así como del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, art. 67 TFUE).

47. El órgano a través del cual se ejercen las competencias es la **Secretaría General** del Consejo, que en la práctica se ha acabado convirtiendo en un órgano administrativo que rivaliza en ciertos aspectos con la Comisión Europea, algo que temieron algunos de los padres fundadores del proyecto europeo (FUENTETAJA, 2025: 248). La razón de este temor obedece a que la Comisión Europea representa el interés de la Unión, mientras que el Consejo no dejan de ser los Estados miembros.

48. Más allá de lo anterior, el Consejo presenta una organización interna heterogénea, debido justamente a sus funciones plurales. El órgano interno más relevante es el Comité de Representantes Permanentes de los Estados miembros (**COREPER**), que es el que da apoyo continuado en todas las materias al Consejo, dado que tiene

universalidad de funciones. Para garantizar la especialización en ámbitos singularmente complejos, existen **comités** específicos, como el Comité Especial de Agricultura, el Comité Económico y Financiero o el Comité de Política Económica. De carácter inferior, los **grupos de trabajo** son las unidades que, de una manera aún más especializada, se ocupan de ámbitos específicos.

2.4. Otras instituciones y órganos especializados

49. Además de las instituciones clásicas, se ha de citar también el **Banco Central Europeo (BCE)**, que posee personalidad jurídica propia (art. 282.3 TFUE), tiene encomendada la política monetaria y dispone de un aparato administrativo con ramificaciones que se han ido desarrollando a lo largo de los años. Así, el Banco Central, con sede en Frankfurt, forma parte del **Sistema Europeo de Bancos Centrales**, ejerce la presidencia de la Junta Europea de Riesgo Sistémico y participa en el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

50. Distinto del Banco Central Europeo es el **Banco Europeo de Inversiones (BEI)**, con sede en Luxemburgo, que no es una institución europea en sentido estricto, sino un órgano, pero sí goza de personalidad jurídica propia (art. 308 TFUE). Su modelo de gobernanza es un modelo de corte clásico, donde los representantes de los Estados miembros fijan el marco para la concesión de préstamos. Como en el caso anterior, no se trata de Administraciones al uso. El Banco Central Europeo sería equivalente al Banco de España en la época en la que éste conservaba las competencias para la concepción y el desarrollo de la política monetaria. Entraría en el concepto de Administración *lato sensu*, siendo así que el personal a su servicio no se selecciona por los cauces característicos y con la libertad propia de la empresa privada, porque gestionan caudales públicos y porque adoptan actos jurídicos que, el menos parcialmente, se someten al Derecho administrativo. Por su parte, el BEI tendría como equivalente interno al Instituto de Crédito Oficial (ICO), una institución de Derecho Público que concede préstamos a interés reducido con diversas finalidades y que, como el BEI, capta sus fondos de los mercados de capitales.

51. En último lugar cabe realizar una referencia a la figura del **Defensor del Pueblo Europeo**, de relevancia por su contribución al desarrollo del Derecho administrativo a través del control de la "mala administración". Contemplada esta figura en el artículo 228 TFUE, su régimen jurídico sigue el modelo habitual de estas figuras en los Estados miembros. Elegido por el Parlamento Europeo, actúa con independencia, bien por reclamación bien por iniciativa propia para velar por el adecuado funcionamiento de las instituciones, los organismos y los órganos de la Unión, con la salvedad del Tribunal de Justicia. Su Estatuto viene definido por un reglamento aprobado por el Parlamento Europeo. Las funciones del Defensor del Pueblo Europeo han de leerse en relación con todo el marco jurídico que determina el funcionamiento de la Administración europea, pero fundamentalmente con el artículo 41 de la CDFUE. Sin embargo, su alcance es mucho mayor, extendiéndose en particular a fomentar la transparencia, la eficacia y la rendición de cuentas en la Unión Europea.

3. LA ADMINISTRACIÓN INDIRECTA

3.1. Las Administraciones nacionales como Administración europea

52. En la práctica, la ejecución del Derecho de la Unión Europea tiene lugar, de ordinario, a través de los aparatos administrativos de los Estados miembros. Esta ejecución le corresponde, en consecuencia, a la denominada "**Administración indirecta**", por cuanto no se residencia en las instituciones de la Unión. Además, con el tiempo se han creado estructuras y procedimientos de naturaleza mixta (instituciones de la Unión–Estados miembros), que completan el panorama de la Administración indirecta, aun cuando las instituciones se encuentren también presentes de alguna manera.

53. El Derecho de la Unión dispone, en consecuencia, de una multiplicidad de actores que ejecutarán sus normas, algunas de ellas de forma inmediata (como es el caso, por ejemplo, de los reglamentos europeos) y otras de forma mediata (como es el caso de las directivas, que han de ser transpuestas y sólo de forma excepcional, ante el incumplimiento de la obligación de transposición por parte de un Estado, cabe entender que resultan de aplicación directa). Estos **actores múltiples** son esencialmente las Administraciones públicas nacionales en todas sus dimensiones territoriales e institucionales. Así, tanto el ayuntamiento de un pequeño municipio polaco como el Gobierno alemán habrán de ejecutar el Derecho de la Unión en la parte que les corresponda. Y la misma afirmación es válida para la Administración institucional: por ejemplo, todos los entes que en España componen el denominado **sector público** se ven obligados a aplicar de una manera u otra la Ley de Contratos, que no deja de ser la transposición de Directivas europeas (*infra* § 19.47-51).

54. Dado que las Administraciones nacionales están vinculadas tanto al Derecho nacional como al Derecho europeo, cobra aquí especial relevancia el principio de primacía del Derecho europeo. Es este el principio más característico y propio de la Unión Europea, por cuanto determina que el Derecho de la Unión prevalece siempre y en todo caso frente a cualesquiera normas nacionales, incluidas las normas de rango constitucional. Proclamado en la temprana sentencia *Costa/ENEL* (6/64, EU:C:1964:66), opera tanto en su vertiente normativa como en la aplicativa (SARMIENTO, 2022: 357 ss.), siendo esta segunda la que presenta mayor relevancia en este momento, dado que viene referida a la ejecución del Derecho. Una Administración nacional ha de aplicar el Derecho de la Unión en su actividad cotidiana, si la materia entra dentro del ámbito de sus competencias, incluso pretiriendo normas de Derecho nacional que resulten contrarias o incompatibles.

55. Como contrapeso, en cierta medida, al principio de primacía, existe en el ámbito de la Unión Europea el principio de autonomía institucional y procedimental. Este principio no aparece enunciado en sentido estricto en los Tratados, pero sí fue utilizado por el TJUE desde fechas tempranas, para indicar que los Estados miembros pueden organizarse internamente como estimen oportuno para aplicar el

Derecho de la Unión y que pueden hacerlo con los procedimientos administrativos que consideren adecuados. El corolario de esta afirmación es que —con carácter general— el Derecho de la Unión no exige una determinada organización interna y tampoco procedimientos administrativos o judiciales concretos, siempre y cuando se garanticen las disposiciones del Derecho de la Unión en cada caso. Este principio, sin embargo, se ha ido matizando en la práctica y en ocasiones los Estados han debido adaptar su organización interna y/o sus procedimientos, para dar cumplimiento a normas de Derecho europeo, como es el caso destacado, entre otros, del Derecho de la contratación pública.

56. En la organización jurídico–pública nacional presentan singular importancia desde la óptica de la Unión Europea los denominados organismos reguladores nacionales. Los organismos reguladores son **Administraciones independientes** (*supra* § 9.78-82), esto es, son organizaciones administrativas que han de tener jurídicamente garantizada la independencia principalmente respecto del Gobierno y que velan por el adecuado funcionamiento de un determinado sector económico. En gran parte de los casos, estos **sectores regulados** afectan a servicios que históricamente se prestaban en régimen de monopolio por parte del Estado (energía, telecomunicaciones, servicios postales). Con el proceso de liberalización impulsado principalmente por la Unión Europea, estos servicios pasaron a ser prestados en régimen de mercado (por empresas públicas o privadas en competencia: *infra* § 23.28), si bien con matices y limitaciones, debido al interés público evidente en varios de sus aspectos desde la perspectiva del **Estado social**. Su régimen jurídico viene determinado fundamentalmente por el Derecho de la Unión. Además, la dimensión económica de las empresas que actúan en estos sectores hace que no se trate de sujetos ordinarios en el mercado, sino que el poder que pueden llegar a acumular exige una supervisión seria desde el punto de vista de la competencia y de la tutela de las personas consumidoras, entre otros aspectos.

57. Para el desarrollo de las funciones de **regulación y supervisión** a lo largo de los años se han creado organismos independientes, en buena parte por exigencias del Derecho de la Unión en la regulación sectorial correspondiente. En España, el organismo regulador por excelencia es la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC), fruto de la fusión de otros organismos existentes con anterioridad (Comisión Nacional de la Competencia, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional de la Energía, Comisión Nacional del Sector Postal, Comité de Regulación Ferroviaria y Aeroportuaria) y de la asunción de competencias de algún organismo que no se llegó a crear (Consejo Estatal de Medios Audiovisuales).

58. La fusión operada en el año 2013 que creaba la **CNMC** planteaba dudas de conformidad con el Derecho de la Unión por diversos motivos y, en especial, se ponía en duda la **independencia del regulador**. Sin embargo, y pese a que esta fusión parece contradecir el espíritu de este tipo de organismos, dicha conformidad fue avalada con carácter general por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia de 19 de octubre de 2016, *asunto Xabier Ormaetxea Garai y Bernardo Lorenzo Almendros contra Administración del Estado*, C-424/15, ECLI:EU:C:2016:780, que sí afeó a España el cese anticipado del presidente y un consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Además de la CNMC, pueden citarse otros organismos de estas características, como la Comisión Nacional del

Mercado de Valores (CNMV) o el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN). Está previsto que la Comisión Nacional de la Energía adquiera de nuevo independencia respecto de la CNMC, si bien la iniciativa se encuentra en este momento paralizada.

59. Un modelo de organización de estas características podría estar extendiéndose a otros ámbitos sectoriales específicos. Es el caso reciente, por ejemplo, de la regulación y la supervisión de los **servicios digitales** (por ejemplo, el uso de una *app* para buscar un alojamiento turístico, comprar un libro, trasladarse de un sitio a otro, comunicarse con otras personas, concertar un partido de tenis o conocer a otras personas). La importancia creciente de este tipo de servicios en el mercado interior ha llevado a la adopción del Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales). Con el reglamento se crea un modelo de gobernanza particular. Tanto la Comisión Europea como los Estados miembros disponen de competencias para ejecutar el reglamento y, en particular, para supervisar y hacer cumplir dicho reglamento. Se crea la figura de la "**autoridad competente** responsable de la supervisión de los prestadores de servicios intermediarios y de la ejecución el reglamento". Si existe más de una en un Estado miembro, este habrá de designar una de ellas como "**coordinador de servicios digitales**". En cualquier caso, las autoridades habrán de actuar con absoluta independencia. El reglamento prevé un sistema de asistencia mutua entre la Comisión y las autoridades nacionales, otros mecanismos de colaboración e, incluso, un grupo consultivo independiente (la Junta Europea de Servicios Digitales).

60. La relevancia de estos organismos desde la óptica europea es evidente, por las razones señaladas, es decir, porque el régimen jurídico de los sectores que regulan y supervisan es un régimen jurídico procedente en esencia del Derecho de la Unión. Presenta particular y destacada importancia el **Derecho de la Competencia**, donde las autoridades nacionales forman parte de una red que, junto con la Comisión, compone una estructura administrativa *sui generis*. Así, la política de competencia es una de las pocas competencias exclusivas de la Unión Europea (art. 3.1.b) TFUE) y su ejecución la tiene encomendada fundamentalmente la Comisión Europea. Sin embargo, ello ha de realizarse en colaboración con las autoridades independientes nacionales, siendo dicha independencia una de las notas esenciales. Tan es así, que la Unión Europea ha buscado preservarla y fomentarla con la Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior.

61. Las autoridades independientes se encuentran sometidas a control judicial en los Estados miembros, conforme a sus propias normas procedimentales y procesales y sin perjuicio del modelo de control que en cada Estado se haya establecido. En España, por ejemplo, las autoridades independientes se encuentran sometidas a la jurisdicción contencioso–administrativa y, con carácter general, es la Sala Tercera de la Audiencia Nacional quien conoce en única instancia de las resoluciones de estos organismos, resoluciones que en ocasiones pueden constituir sanciones con cuantías elevadas. Queda naturalmente expedita la vía del recurso de casación contencioso–administrativo, que sin embargo no es un recurso ordinario, sino extraordinario: cabe únicamente en los casos en que quede acreditado un "interés casacional objetivo" que presente interés para la formación de jurisprudencia. Por ello, en muchas ocasiones las resoluciones de las administraciones independientes únicamente serán conocidas en primera y única instancia por un órgano jurisdiccional, la Audiencia Nacional, sin que se encuentre reconocida la doble instancia en este ámbito, algo que es una exigencia sólo en el orden penal. La naturaleza cuasipenal de las sanciones cuantiosas, sin embargo, obliga a realizar una reflexión sobre esta materia y ha sido objeto de atención por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Este Tribunal ha puesto de manifiesto en la sentencia *Sachetti Iglesias c. España*, de 30 de junio de 2020, que la gravedad de determinadas sancio-

nes conlleva la aplicación del sistema de garantías jurídico–penales, con independencia de su concreta calificación por el legislador (BOUAZZA, 2022).

3.2. La unión administrativa europea

62. Como se ha explicado a lo largo de esta lección, y como se ha apreciado especialmente en el epígrafe anterior, la estructura de la Administración europea es una **estructura en red**, donde no deja ser frecuente la colaboración entre distintos entes u órganos. Un ejemplo de ello son algunas agencias que cuentan con participación estatal o el sistema de la comitología (*supra* § 12.37). También la política de competencia comporta en su ejecución una colaboración entre distintos órganos y organismos tanto de la Administración directa, la Comisión, como de los Estados miembros a través de los organismos reguladores.

63. La colaboración puede darse bien a través de la composición mixta Estados–instituciones de la Unión Europea en un órgano o entidad (**formas organizativas compuestas**), pero también con la configuración de procedimientos administrativos asimismo compuestos, en los que participan en distintos momentos tanto los Estados como las instituciones de la Unión Europea (**procedimientos administrativos compuestos**).

64. Una forma *sui generis* de colaboración es la que tiene lugar entre Administraciones independientes de las mencionadas *supra* § 12.57 y que adquieren distintas formas jurídicas. Así, por ejemplo, la Agencia para la Cooperación de Reguladores de Energía es una agencia descentralizada (*supra* § 12.32), mientras que el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas no es una agencia, pero sí es también un organismo de la Unión Europea, estando además asistido por una agencia para el cumplimiento de sus funciones. Un perfil singular presenta la Plataforma Europea de Organismos Reguladores, que aglutina en su seno a las autoridades nacionales competentes en materia audiovisual. Su ámbito de actuación no se circunscribe a la Unión Europea, sino que son miembros también otros Estados europeos y todos ellos participan de la regulación y de la supervisión del sector audiovisual, un sector que cuenta con normativa específica de la Unión Europea, vinculante, por tanto, para todos sus Estados miembros de la UE (DE LA SIERRA, 2022: 22-28).

65. Estas formas organizativas mixtas y estos procedimientos compuestos son abundantes y no reconducibles a la unidad. Esta "**unión administrativa europea**" (VELASCO y SCHNEIDER, 2008) es, por tanto, heterogénea, pero sí han existido algunos intentos de sistematización, así como estudios desde sectores concretos del ordenamiento jurídico en los que esta forma de actuación es más acusada (medio ambiente o energía, por ejemplo).

66. La colaboración en red de las Administraciones públicas no siempre se encuentra exenta de dificultades, más aún cuando dicha colaboración se produce entre Administraciones de distintos Estados o, incluso, con instituciones, órganos u organismos pertenecientes a una organización supranacional. Uno de los desafíos es el concerniente a la tutela judicial, así como a las garantías procedimentales y procesales de la ciudadanía en relación con la actividad de estas estructuras en red. En ocasiones, tal problema no se plantea, dado que una parte importante de su actuación carece de efectos jurídicos directos frente a terceros (intercambio de experiencias y buenas prácticas, intercambio de información). Sin embargo, en la medida en que se adopten resoluciones con efectos directos frente a terceros, bien en la vertiente normativa bien en la vertiente aplicativa, la claridad del estatuto jurídico procesal de dichas resoluciones resulta imprescindible.

4. BIBLIOGRAFÍA

4.1. Bibliografía citada

Omar BOUAZZA ARIÑO, "Sanciones administrativas y garantías del proceso penal en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 72 (2022), pp. 521-545.

Edoardo CHITI, "Decentralized Implementation: European Agencies", en Robert SCHÜTZE/Takis TRIDIMAS (Editores), *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order*, vol, I, Oxford University Press, Oxford, 2018, pp. 748-776.

Paul CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 3ª ed., 2018.

Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR, *Derecho Administrativo Europeo*, Aranzadi La Ley, Madrid, 5ª ed., 2025.

Daniel SARMIENTO, *El Derecho de la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 4ª ed., 2022.

Susana DE LA SIERRA, "European Courts as Digital Media Regulators", en Evangelia PSYCHOGIOPOULOU/Susana DE LA SIERRA (Eds.), *Digital Media Governance and Supranational Courts*, Elgar, Cheltenham, 2022, pp. 17-35.

Susana DE LA SIERRA, *Una metodología para el Derecho Comparado europeo. Derecho Público Comparado y Derecho Administrativo Europeo*, Thomson Civitas, Madrid, 2004.

Francisco VELASCO CABALLERO/Jens–Peter SCHNEIDER (Coordinadores), *La unión administrativa europea*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

4.2. Bibliografía complementaria recomendada

Sergio ALONSO DE LEÓN, *Composite administrative procedures in the European Union*, Iustel, Madrid, 2017.

Luis ARROYO JIMÉNEZ, "El Derecho Administrativo Europeo como sistema", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 1 (2020), pp. 175-206.

Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, "La autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros en la Unión Europea: Mito y realidad", *Revista de Administración Pública*, núm. 191 (2013), pp. 159-197.

Susana DE LA SIERRA, "Algunas reflexiones sobre el Derecho administrativo europeo: ¿continúa siendo una categoría válida?", en Avelino BLASCO ESTEVE (coord.), *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho administrativo*, Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Palma de Mallorca, 11 y 12 de febrero de 2011, Madrid, INAP, pp. 541-554.

Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR, *La Administración europea*. *La ejecución europea del Derecho y las políticas de la Unión*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

Susana GALERA RODRIGO, *La aplicación administrativa del derecho comunitario. Administración mixta: tercera vía de aplicación*, Civitas, Madrid, 1998.

Isaac MARTÍN DELGADO/Marcos ALMEIDA CERREDA/Francesca DI LASCIO (Coordinadores), *La europeización del Derecho Administrativo. Una evaluación desde el ordenamiento español*, Andavira, Santiago de Compostela, 2017.

Eva NIETO GARRIDO/Isaac MARTÍN DELGADO, *Derecho administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

Francisco VELASCO CABALLERO, "Procedimiento administrativo español para la aplicación del Derecho Comunitario", *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 28 (2009), pp. 433-474.

Susana VIÑUALES FERREIRO, *El procedimiento administrativo de la administración europea*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015.