Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 301-319
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

A ADMINISTRACIÓN EUROPEA

Susana de la Sierra
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: 1. O CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN EUROPEA: UNHA REALIDADE HETEROXÉNEA: 1.1. A división de poderes na Unión Europea: o poder executivo e a Administración; 1.2. Concepto e clasificacións. En particular, Administración directa e Administración indirecta; 1.3. Principios constitucionais da Administración europea.—2. A ADMINISTRACIÓN DIRECTA: 2.1. A Comisión Europea; 2.2. As axencias; 2.3. A comitoloxía; 2.4. As competencias executivas do Consello; 2.5. Outras institucións e órganos especializados.—3. A ADMINISTRACIÓN INDIRECTA: 3.1. As administracións nacionais como Administración europea; 3.2. A unión administrativa europea.—4. BIBLIOGRAFÍA: 4.1. Bibliografía citada; 4.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. O CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN EUROPEA: UNHA REALIDADE HETEROXÉNEA

1. Na lección 1 expúxose o concepto de Administración pública ou, simplemente, Administración, entendendo que "é fundamentalmente unha **organización instrumental**: un conxunto ordenado de empregados públicos e de recursos materiais que, baixo a dirección ou programación dun órgano político, leva a cabo tarefas moi diversas e cambiantes ao longo do tempo" (*supra* § 1.1). A noción de Administración no dereito nacional garda un vínculo estreito coa **teoría tradicional da**

división de poderes, aínda que quizais nos últimos tempos esta afirmación poida ser matizada, dado que o poder está diluído en máis órganos, os poderes clásicos presentan relacións máis estreitas entre si nalgúns casos e os sistemas de contrapesos operan de forma distinta a como o facían nos inicios do constitucionalismo.

2. As administracións públicas españolas son organizacións **executivas** (*supra* § 1.5). Isto significa que teñen encomendada a posta en práctica das **políticas públicas** que se deseñan na totalidade do ordenamento xurídico, desde as normas internacionais ou supranacionais vinculantes para España ata unha ordenanza municipal, no caso da Administración local. O **poder lexislativo** entendido nun sentido amplo —en todos os niveis de goberno— fixa o marco esencial no que desenvolven a súa actividade as administracións públicas españolas, que están sometidas, entre outros principios, ao de legalidade. Este marco complétase coas normas que adopta a propia Administración, así como con outras directrices non normativas que, de forma crecente, condicionan a actividade administrativa. Alén de apuntar á existencia de normas e directrices internas, hase de sinalar que tamén a Unión Europea dirixe a actuación das administracións españolas mediante normas e outras directrices non normativas (plans, estratexias, axendas).

3. Pola súa banda, e tamén desde a perspectiva da división de poderes, os xuíces e tribunais, é dicir, o **poder xudicial**, son os órganos que de forma prioritaria realizan o control de legalidade da actuación administrativa. En España, ese control compételle de forma preferente á xurisdición contencioso–administrativa, pero en ocasións outras ordes xurisdicionais teñen competencias concretas sobre aspectos específicos (*infra* § 34.3). Ademais, tanto o Tribunal de Xustiza da Unión Europea (TXUE) como o Tribunal Europeo de Dereitos Humanos (TEDH) controlan en última instancia a conformidade co dereito da actuación das administracións españolas, sequera de forma indirecta, sempre que a materia entre no seu ámbito competencial.

1.1. A división de poderes na Unión Europea: o poder executivo e a Administración

4. Visto xa que a Administración española se entende desde a lóxica da división de poderes, no ámbito da Unión Europea a cuestión ha de afrontarse dunha maneira necesariamente distinta, xa que non existe unha **división de poderes** no sentido clásico. É certo que, por esa razón, non convén obsesionarse por trasladar o marco conceptual nacional ao contorno supranacional. Porén, o esquema clásico (órganos que producen normas —órganos que as executan con efectos *ad extra*— órganos de natureza xurisdicional que controlan) segue sendo válido como referencia. Por iso, abordar a Administración europea desde a división de poderes é adecuado desde un punto de vista explicativo, aínda que coas precisións que se realizaron e coas particularidades que se expoñerán nesta lección.

5. Convén lembrar que **en Europa coexisten varias organizacións internacionais**: a Unión Europea (con orixe na Comunidade Económica do Carbón e do Aceiro, 1951, así como na Comunidade Económica Europea e a Comunidade Europea da Enerxía Atómica, ambas as dúas de 1957), o Consello

de Europa (1947) e a Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económicos (OCDE, 1960), organización internacional que transcende as fronteiras europeas, pero que ten a súa sede en París, que xurdiu vinculada a Europa e que comparte diversos obxectivos coa Unión Europea. Esta lección céntrase na Administración que executa o Dereito da Unión Europea. A **Unión Europea** é obxecto de estudo en varias materias do grao en Dereito e outras titulacións afíns. Isto é así porque a súa acción é transversal e afecta a todas as ramas do dereito. Os seus perfís como organización internacional con personalidade xurídica propia (art. 47 do Tratado da Unión Europea/TUE) interésanlle especialmente ao Dereito internacional público e os seus trazos institucionais xerais, así como o sistema de fontes e o funcionamento, estúdanse hoxe tamén en materias específicas sobre o Dereito da Unión. Porén, este dereito medrou de forma inxente desde o nacemento da Comunidade Económica Europea en 1957, o xerme máis elaborado da actual Unión Europea. Así, o seu sinal é evidente en ámbitos como o Dereito tributario (por exemplo, o imposto sobre o valor engadido, IVE, ten unha regulación esencialmente europea), o Dereito mercantil (a libre competencia entre as empresas é un dos piares do Dereito da Unión), o Dereito laboral (pénsese, en primeiro termo, na libre circulación de traballadores) ou, desde logo, o Dereito constitucional e o administrativo.

6. A Unión Europea conta cun **dereito propio**, tanto primario como secundario. Os tratados reciben a cualificación de **dereito orixinario** e constitúen o marco constitucional básico da acción das institucións, así como dos Estados membro cando executan Dereito da Unión. Pola súa banda o **dereito derivado** vén composto fundamentalmente polas **directivas**, os **regulamentos** e as **decisións**, que supoñen o seguinte chanzo. Os regulamentos de alcance xeral, así como as directivas (coas particularidades deste tipo de normas, que inclúen obrigacións de resultado), serían o equivalente, *mutatis mutandis,* ás normas con rango de lei nos dereitos nacionais. As decisións, pola súa banda, réxense por un marco xurídico particular e, aínda cando en ocasións poden ter efectos xerais, non vinculan a terceiros, senón unicamente as institucións, os organismos e os órganos que as adoptaron (SARMIENTO, 2022: 290). Directivas, regulamentos e decisións adoptados conforme o procedemento lexislativo previsto nos tratados son **actos lexislativos** (art. 289, apartados 1 e 3 do Tratado de funcionamento da Unión Europea, TFUE).

7. Boa parte do Dereito da Unión é Dereito administrativo. Éo, desde logo, o conxunto de normas que regulan o funcionamento interno da Unión Europea, pero tamén unha parte moi relevante das normas de contido substantivo aprobadas pola Unión ou polos Estados membro para a execución das políticas públicas europeas. As axudas públicas (*infra* § 24) e a contratación pública (*infra* § 19) réxense dunha maneira intensa polo Dereito da Unión, pero tamén as actividades de ordenación e de regulación (*infra* § 22), así como o marco xurídico do servizo público (*infra* § 23). O concepto de **Dereito administrativo europeo** expresa esa realidade heteroxénea, que fundamentalmente se reconduce a dous compoñentes: 1) o Dereito administrativo que rexe o funcionamento das institucións da Unión Europea; 2) o Dereito administrativo nacional "europeizado" (DE LA SIERRA, 2004: 84-97).

8. Como se verá ao longo desta lección, todo o dereito interno ha de entenderse no marco do Dereito europeo. Tamén as **constitucións** dos Estados membro han de lerse en clave europea, pois o **Dereito da Unión** prevalece sobre elas e os Estados transferiron competencias soberanas propias do Estado-nación. Do mesmo xeito, todos os poderes públicos, tamén as administracións, se atopan vinculados de forma

prioritaria por este dereito. Gran parte das cuestións que nos afectan son competencia da Unión Europea e, por iso, plásmanse en normas ou en políticas públicas europeas. O programa *Erasmus*, os dereitos das persoas consumidoras, a publicidade emitida na televisión, as limitacións á actividade das redes sociais, as axudas ás empresas para afrontar unha crise: todas son materias afectadas dunha ou doutra maneira polo Dereito da Unión Europea.

9. Para executar as normas do Dereito da Unión requírese unha Administración ou, por expresalo de forma máis precisa, un conxunto de administracións que, na súa totalidade, compoñen o concepto de **Administración europea**. Nesta lección a Administración europea vén referida á Administración da Unión Europea (excluíndo outras organizacións internacionais), é dicir, á Administración que executa e aplica o Dereito da Unión Europea, pero que tamén complementa con normas de desenvolvemento aquelas de rango lexislativo adoptadas polas institucións da Unión. É, deste xeito, o brazo executivo no contexto da Unión. Con todo, esta Administración ten unhas características moi peculiares que a diferencian das administracións nacionais. É, en realidade, un **conxunto de persoas xurídicas e de órganos de natureza variada**. Comprende tanto institucións e órganos da Unión como administracións nacionais, ademais de estruturas de natureza mixta. O artigo 298 do TFUE refírese parcialmente ao concepto e alude a unha Administración europea "**aberta, eficaz e independente**", que apoiará as institucións, os órganos e os organismos no cumprimento das súas funcións.

1.2. Concepto e clasificacións. En particular, Administración directa e Administración indirecta

10. En dereito **nacional**, a clasificación do concepto de Administración adoita vir determinada por razóns **territoriais** (Administración xeral do Estado, Administración autonómica, Administración local) ou ben por razóns **funcionais e polos fins perseguidos** (Administración institucional) (*supra* § 8.21-39). Ademais, é frecuente adxectivar a Administración por referencia ao ámbito sectorial concreto no que exerce as súas competencias (Administración sanitaria, Administración educativa, Administración cultural, Administración ambiental, Administración tributaria).

11. No ámbito da Unión Europea, a clasificación máis relevante é a que distingue entre Administración directa e Administración indirecta e responde á pregunta "quen e como executa o Dereito da Unión Europea?". A **execución directa** é aquela que levan a cabo as institucións, os órganos e os organismos da Unión, mentres que a **execución indirecta** téñena encomendada os Estados —fundamentalmente as súas administracións— e é a forma maioritaria de execución.

12. A **competencia executiva dos Estados** ha de entenderse como unha garantía ou unha salvagarda para compensar a cesión de competencias á Unión, dado que os Estados conservarían deste xeito unha importante marxe de actuación (FUENTETAJA, 2025: 74). Deste xeito, os Estados entregan a competencia sobre unha deter-

minada materia, pero manteñen a execución das normas que se adopten. É certo que a execución é obrigada, pero en moitas ocasións existe marxe de discrecionalidade na execución e, en consecuencia, os Estados están máis cómodos con esa marxe.

13. En consonancia con todo o anterior, o lexislador europeo determinará os casos nos que, de forma extraordinaria, resulte pertinente "europeizar" a execución do dereito e, en consecuencia, atribuírlles a competencia de execución ás institucións, órganos e organismos da Unión. Iso vén reforzado polo **principio de subsidiariedade**, recollido no artigo 5.3 do TUE, que dispón o seguinte: "En virtude do principio de subsidiariedade, nos ámbitos que non sexan da súa competencia exclusiva, a Unión intervirá só no caso de que, e na medida en que, os obxectivos da acción pretendida non poidan ser alcanzados de maneira suficiente polos Estados membro, nin a nivel central nin a nivel rexional e local, senón que poidan alcanzarse mellor, debido á dimensión ou aos efectos da acción pretendida, a escala da Unión". Este artigo compleméntase co Protocolo núm. 2 ao Tratado, sobre a aplicación dos principios de subsidiariedade e **proporcionalidade**, principio este último que tamén rexe a acción administrativa na execución do Dereito da Unión, conforme dispón o artigo 5.1 do TUE.

1.3. Principios constitucionais da Administración europea

14. A Administración pública nacional actúa nun marco constitucional que se teorizou en diversos ordenamentos xurídicos arredor do concepto de "**bases constitucionais do Dereito administrativo**". Na Unión Europea non existe unha constitución en sentido estrito, pois a natureza xurídica da Unión é a dunha organización supranacional, aínda cando sexa especial ou *sui generis*, mentres que a constitución é o instrumento xurídico-político básico dos Estados. Non obstante, existe consenso na doutrina en considerar que as normas básicas do Dereito da Unión (o dereito primario europeo) son normas constitucionais en sentido lato, é dicir, normas fundamentais que se sitúan na cúspide da pirámide normativa e que determinan a actuación das institucións, os organismos e os órganos da Unión, pero tamén das administracións nacionais cando aplican o Dereito da Unión. Son normas fundamentais, en consecuencia, para o funcionamento da Administración europea.

15. Mención especial require a **Carta de Dereitos Fundamentais da Unión Europea** (CDFUE), dado que contén referencias específicas de relevancia para a Administración europea, máis alá de que o conxunto da Carta haxa de ser respectado por todas as institucións públicas (nacionais ou da Unión) que apliquen Dereito da Unión. Así, por exemplo, hai que destacar o **dereito a unha boa administración** (art. 41), **o dereito de acceso aos documentos** (art. 42) ou o **dereito á tutela xudicial efectiva e a un xuíz imparcial** (art. 47) naqueles supostos nos que fosen violados os dereitos e liberdades garantidos polo Dereito da Unión. Este grupo de dereitos positivizados na Carta concretan sequera parcialmente o **principio de eficacia** do Dereito da Unión e da Administración europea, así como o **principio de legalidade**. En tanto que elemento dunha "comunidade de dereito" (STX *Parlement Européen/*

Les Verts, ECLI:EU:C:1986:166), a Administración europea actúa nese marco xurídico e abraza os postulados do Estado de dereito. En fin, tense que lembrar que, tal e como establece o artigo 6.3 do TUE, os dereitos fundamentais que garante o **Convenio europeo para a protección dos dereitos humanos e das liberdades fundamentais** e os que son froito das **tradicións constitucionais comúns** aos Estados membro forman parte do Dereito da Unión como principios xerais.

16. Xunto a todo isto, entre as "bases constitucionais" da Unión Europea ocupa un lugar especial o **principio de cooperación**, que é con alta probabilidade o máis característico do Dereito administrativo europeo, porque apunta a unha estrutura en rede propia da Administración europea (*infra* § 12.61). Presente desde as primeiras versións dos tratados, o actual artigo 4.3 do TUE afirma que "[c]onforme o principio de cooperación leal, a Unión e os Estados membro respectaranse e asistiranse mutuamente no cumprimento das misións derivadas dos tratados".

2. A ADMINISTRACIÓN DIRECTA

17. O artigo 13 do TUE e os artigos 223 a 287 do TFUE regulan as **institucións** da Unión e enumeran as seguintes: o Parlamento Europeo, o Consello Europeo, o Consello, a Comisión Europea, o Tribunal de Xustiza da Unión Europea (que se divide internamente nun Tribunal de Xustiza e un Tribunal Xeral), o Banco Central Europeo e o Tribunal de Contas. A estrutura da Unión garda un equilibrio entre institucións e funcións, aínda que —como se indicou— non reproduce a estrutura clásica da división de poderes que se utilizou no interior dos Estados como clave explicativa do Dereito administrativo. O **poder lexislativo** na Unión viría constituído polo Parlamento Europeo e o Consello, mentres que o **poder executivo** *stricto sensu* lle correspondería á Comisión Europea. Porén, en realidade a resposta ha de ser algo máis matizada. Así, por exemplo, e ademais doutras precisións que se realizarán nas seguintes liñas, o Banco Central Europeo dispón de personalidade xurídica propia e pode dotarse de normas que o disciplinen, algo que por outra banda era anteriormente o propio na regulación dos bancos centrais dos Estados membro. Ademais, xunto coas institucións existen diversos **órganos** e **organismos**, entre os que ocupan un lugar destacado as **axencias**, ás que nos referiremos máis adiante.

18. O poder xudicial que controla a actuación da Administración europea é, como a propia Administración europea, un poder xudicial complexo ou en rede. Así, o control xudicial exérceno tanto o Tribunal de Xustiza da Unión Europea (TXUE) como os órganos xurisdicionais nacionais. Estes últimos velan pola correcta aplicación do Dereito da Unión en e polos Estados membro, mentres que o TXUE ten encomendado —ademais dos anteriores— o control da legalidade dos actos das institucións, dos órganos e dos organismos da Unión Europea. Como adiantamos xa, o TXUE é unha denominación común para albergar distintos tribunais: o Tribunal de Xustiza (sen o engadido "da Unión Europea"), o Tribunal Xeral e —eventualmente— os tribunais especializados. Cada Tribunal ten as súas propias competencias e

cómpre sinalar que os tribunais especializados, a pesar de estaren previstos no artigo 257 do TFUE, non existen hoxe en día. No pasado si operou un Tribunal da Función Pública, competente para coñecer de litixios en relación coa función pública nas institucións europeas. Non obstante, no ano 2016 os xuíces do devandito tribunal integráronse no Tribunal Xeral.

19. A función pública da UE constitúe o groso do persoal ao servizo das institucións, dos órganos e dos organismos da Unión Europea. Do mesmo xeito que nas administracións nacionais existen empregados públicos (funcionarios e contratados), tamén nas institucións, nos organismos e nos órganos da UE prestan os seus servizos persoas que, dependendo de cada caso, teñen un vínculo xurídico permanente ou ben de natureza temporal. No ámbito da UE, ao lado dos funcionarios públicos está a categoría de "axentes" (temporais, locais e contractuais), así como outras figuras, entre as que cabe destacar os conselleiros especiais (FUENTETAJA, 2025: 353). Desde os inicios das entón comunidades europeas, este persoal contou cunha regulación do seu estatuto xurídico, plasmado no Regulamento (CEE, Euratom, CECA) núm. 259/68 do Consello, do 29 de febreiro, polo que se establece o estatuto dos funcionarios das comunidades europeas e o réxime aplicable aos outros axentes destas comunidades e polo que se establecen medidas específicas aplicables temporalmente aos funcionarios da Comisión. O regulamento viuse modificado en sucesivas ocasións, aínda que ata a data non se produciu a consolidación oficial da normativa.

20. A Comisión Europea constitúe un **poder executivo *sui generis*** por varios motivos. Por unha banda, tal e como se indicou, a execución ordinaria do Dereito da Unión correspóndelles aos Estados membro, que se erixen así en Administración indirecta. Doutra banda, as competencias da Comisión exceden nalgunhas ocasións aquilo que adoita ser habitual para os poderes executivos nos Estados.

21. Así, o artigo 17.1 do TUE subliña a función da Comisión como **gardiá dos tratados**, dado que ha de velar por que sexan aplicados, así como por que o sexan as medidas adoptadas polas institucións en execución destes. Xunto a competencias propias tamén dos executivos nacionais (executar o orzamento e executar programas; exercer funcións de coordinación, execución e xestión; asumir a representación exterior da Unión, con algunha condición), trátase dunha institución que opera a modo de bisagra ou couzón no conxunto da Unión, dado que se lle encomenda adoptar determinadas iniciativas "co fin de alcanzar **acordos institucionais**". Ademais, incorpórase un poder singular, dado que o artigo 17.2 do TUE dispón que os actos lexislativos só poderán adoptarse por proposta da Comisión. A **iniciativa lexislativa** correspóndelle, como regra xeral, á Comisión, aínda que con posterioridade son o Parlamento e o Consello as institucións que han de aprobar o acto lexislativo correspondente. En relación cos actos doutra natureza, estes adoptaranse por proposta da Comisión non como regra de principio, senón cando así o establezan os tratados.

22. A Comisión tamén pode, en certas condicións, adoptar **actos delegados** e **actos de execución,** nos termos previstos, respectivamente, nos artigos 290 e 291 do TFUE. Conforme o artigo 290 do TFUE, un acto lexislativo do Consello, ou do Consello e do Parlamento Europeo, poderá delegar na Comisión os **poderes para**

adoptar actos non lexislativos de alcance xeral que completen ou modifiquen determinados elementos non esenciais do acto lexislativo. Trataríase, en consecuencia, dunha competencia normativa. Pola súa banda, o artigo 291.2 do TFUE recolle a posibilidade de que os actos xuridicamente vinculantes da Unión lle confiran competencias de execución á Comisión cando se requiran **condicións uniformes de execución**. Neste caso, o Parlamento Europeo e o Consello establecerán previamente, mediante regulamentos adoptados de acordo co procedemento lexislativo ordinario, as normas e principios xerais relativos ás **modalidades de control**, por parte dos Estados membro, do exercicio das competencias de execución pola Comisión. Refírese a isto a "comitoloxía" á que se fai referencia máis adiante (*infra* § 12.37).

23. A Comisión Europea evolucionou desde a súa creación nos tratados orixinarios. Creouse desde o principio conforme un esquema que lembraba a Administración francesa clásica, aquela que herdamos en España, é dicir, un **aparato unitario xerarquizado**, dividido por ámbitos de competencia (hoxe, agricultura, dixitalización, educación, aduanas etc.). No cumio da organización atópase unha persoa titular da presidencia, a quen acompaña un conxunto de comisarios e comisarias, que representan no seu conxunto a totalidade dos Estados membro. Este conxunto denomínase "Colexio de Comisarios" e é habitual referirse a esta formación co nome de quen a preside (Comisión "Delors", Comisión "Santer", Comisión "Prodi", Comisión "Von der Leyen" etc.).

24. O Tratado de Niza (2001) comportou unha modificación importante na estrutura da Unión Europea e, en particular, na estrutura e nas competencias da Comisión. O Tratado, que operou os cambios necesarios para proceder a unha xenerosa ampliación da Unión, fortaleceu o **vínculo entre a Comisión Europea e o Parlamento** e dotou así a este último, ademais, dunha maior lexitimidade democrática. Tras a reforma operada polo Tratado de Niza, o Parlamento pasou a ter maior protagonismo na elección da persoa titular da Presidencia da Comisión. Así, aínda que o Consello continuaría mantendo a competencia para designar este cargo por maioría cualificada, só podería confirmarse coa aprobación do Parlamento. De igual modo, o resto dos membros do Colexio de Comisarios, unha vez propostos polo Consello con maioría cualificada, e consonte a persoa proposta para a Presidencia, terán que contar coa aprobación do Parlamento. Este é o réxime "constitucional" da Comisión conforme o artigo 17 do TUE.

25. A Comisión actual é a segunda Comisión "Von der Leyen", presidida pola antiga ministra de defensa alemá Ursula von der Leyen, que repetiu mandato. Con carácter xeral, cada **comisario e comisaria** ocupa unha carteira e nalgún caso é posible desempeñar ao mesmo tempo funcións de **vicepresidencia**. Na actual conformación da Comisión, é o caso da exministra e exvicepresidenta española Teresa Ribera, agora vicepresidenta executiva coa carteira "Transición Limpa, Xusta e Competitiva". Ao seu lado —como no caso doutros comisarios— traballan varios colaboradores que compoñen a **parte máis política e menos administrativa** da estrutura.

26. A Comisión divídese internamente en **direccións xerais** (DX), do mesmo xeito que se estruturan internamente os ministerios en España, pero tamén proliferaron outras formas de organización, como as axencias executivas (ás que nos referiremos máis adiante) ou diversos servizos sen personalidade xurídica propia. Conviven direccións xerais de corte máis clásico —como a DX de Asuntos Económicos e Financeiros, a DX de Mercado Interior, Industria, Emprendemento e Pemes ou a DX de Tradución— con outras que reflicten un contido que se vincula con competencias

máis recentes para a Unión —como a DX de Xustiza e Consumidores, a DX de Servizos Dixitais ou a DX de Industria de Defensa e Espazo—. Neste sentido, as direccións xerais —que se dividen, pola súa vez, en unidades menores— exemplifican a evolución das competencias e a acción da Unión.

27. Hoxe existe, por exemplo, unha **Dirección Xeral de Acción polo Clima**, que ten como obxectivo cumprir co Pacto Verde Europeo, así como desenvolver políticas públicas dirixidas a combater o cambio climático e a converter a Europa no primeiro continente climaticamente neutro. O seu obxectivo —inexistente nas orixes da Unión Europea— é ambicioso, dado que con esta acción a Unión Europea pretende liderar unha política de ámbito global, en exercicio práctico do denominado "efecto Bruxelas" teorizado por Anu Bradford. Esta autora considera que a acción regulatoria da Unión Europea en determinados ámbitos exerce un efecto tractor noutras áreas do mundo, de modo que as institucións da Unión operarían así como unha especie de poderes públicos globais que impoñerían noutras áreas xeográficas unha forma de regular e de aplicar o dereito.

2.1. As axencias

28. Unha das particularidades da estrutura administrativa da Unión Europea hoxe é un conxunto de **axencias** que se foron creando desde os anos setenta do pasado século, que proliferaron na década dos noventa e que desempeñan distintas funcións. O termo "axencia" remite a unha fórmula organizativa heteroxénea, caracterizada en esencia por certo grao de autonomía (orzamentaria, de organización, de dirección) respecto do ente matriz (*supra* § 1.34), que neste caso é, en principio, a Comisión Europea en tanto que principal institución executiva da Unión Europea. Como clave explicativa dalgúns tipos de axencias, a Comisión afirmou o seguinte na súa Comunicación ao Parlamento Europeo e ao Consello "Axencias europeas – orientacións para o futuro" no ano 2008: "Existen varias razóns para a crecente utilización de axencias. Axudan á Comisión a centrarse nas tarefas máis importantes, permitíndolle así delegar determinadas funcións operativas en organismos externos. Contribúen ao proceso de toma de decisións centralizando os coñecementos técnicos ou especializados dispoñibles no ámbito europeo e nacional. E a implantación de axencias fóra de Bruxelas e Luxemburgo contribúe á relevancia da Unión".

29. A pesar da heteroxeneidade das axencias, si cabe reconducilas a tipoloxías. Principalmente, cabe distinguir entre **axencias executivas e axencias descentralizadas.** Mentres que as segundas se caracterizan pola nota da independencia, as primeiras non deixan de ser un elemento da estrutura en rama da Comisión Europea e teñen encomendada a execución dunha política pública ou dun programa concreto, pero carecen de personalidade xurídica propia.

30. A orixe das **axencias executivas** atópase nun informe de expertos independentes de 1999 (CRAIG, 2018: 62), do que se deduce a necesidade dunha forma xurídica destas características a efectos de gañar en **especialización e axilidade**, aínda que preservando o control da actividade, dada a dependencia da axencia respecto da Comisión. Tras unha aproximación inicial na regulación financeira correspondente ao ano 2002 (CHITI, 2018: 761), o seu réxime xurídico codificouse no Regulamento (CE) núm. 58/2003 do Consello, do 19 de decembro de 2002, polo que se

establece o estatuto das axencias executivas encargadas de determinadas tarefas de xestión dos programas comunitarios. Ao seu servizo traballan funcionarios da Comisión Europea, incluída a persoa encargada da dirección da axencia.

31. Como exemplo deste tipo de axencias pode mencionarse a Axencia Executiva Europea de Educación e Cultura (EACEA), que é a axencia encargada desde 2005 de xestionar o programa Erasmus+, ademais doutros programas como "Europa Creativa", o fondo da Unión Europea para a cultura. Tamén, e entre outras, cabe referirse á Axencia Executiva Europea de Clima, Infraestruturas e Medio Ambiente (CINEA), que xestiona diversos programas da Comisión Europea que contribúen á descarbonización e ao crecemento sostible, como o mecanismo de financiamento de enerxías renovables da Unión Europea ou o Fondo Europeo Marítimo, de Pesca e de Acuicultura.

32. As **axencias descentralizadas** xurdiron inicialmente como axencias reguladoras ou como axencias independentes. Finalmente, cobrou fortuna a denominación de axencias descentralizadas e caracterízanse porque aparecen dotadas da nota de autonomía ou independencia tanto respecto das institucións da UE como dos Estados membro. Esta independencia, por outra banda, foise incrementando nos últimos tempos. As razóns para crear axencias dotadas de independencia son variadas, pero en xeral gardan relación coa necesidade de crear entidades especializadas en ámbitos de elevada complexidade técnica, científica ou xurídica nos que se persegue evitar que as decisións se adopten por criterios políticos. Por exemplo, a Axencia Europea do Medicamento (EMA), con sede en Ámsterdam, avalía, autoriza e fai seguimento dos medicamentos na Unión Europea, así como no Espazo Económico Europeo. As axencias descentralizadas non só presentan unha descentralización funcional, senón tamén territorial (están distribuídas polos Estados membro), mentres que pode entenderse que as axencias executivas son axencias "centralizadas", tanto funcional como territorialmente, dado que —carecedoras de personalidade xurídica propia— teñen a súa sede en Bruxelas.

33. Dun total de 52 axencias descentralizadas na UE, **en España** teñen sede cinco delas: o Centro de Satélites da Unión Europea (con sede en Torrejón de Ardoz, Madrid), a Axencia Europea de Control da Pesca (con sede en Vigo), a Axencia Europea para a Seguridade e a Saúde no Traballo (con sede en Bilbao), a Axencia de EURATOM "Fusión para a Enerxía" (con sede en Barcelona), cuxo fin é investigar para avalar a viabilidade científica e tecnolóxica da enerxía de fusión nuclear, e a Oficina de Propiedade Intelectual da Unión Europea (con sede en Alacante).

34. Malia a independencia das axencias descentralizadas, estas atópanse unidas na **Rede de Axencias da UE** (EU Axencies Network | Extranet), creada no ano 2012. Tras a súa primeira estratexia plurianual, a denominada Axenda de Dublín (2015), a Rede adoptou sucesivas estratexias, nas que se insta a compartir coñecemento e recursos, ademais de fixar outros obxectivos vinculados fundamentalmente coa noción de eficiencia. Na actualidade rexe o Plan de traballo para o período 2025-2026 que insiste na noción de "excelencia administrativa".

35. As particularidades de cada axencia descentralizada fan que resulte complexo atopar un marco xurídico unificado. Non obstante, a necesidade de fixar unhas notas comúns que determinen a súa creación, o seu funcionamento e o sistema de controis levou á aprobación de instrumentos de distinto tipo. Entre todos eles destaca a Declaración común e a formulación común do Parlamento Europeo, o Consello da UE e a Comisión Europea sobre a localización das axencias descentralizadas, do 19 de xullo de 2012.

36. Unha mención singular require a **Axencia dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea** (FRA). Trátase dunha axencia independente con sede en Viena cuxo labor é contribuír á protección e fortalecemento dos dereitos na Unión Europea. Non se trata dun órgano xurisdicional, senón que a súa función é esencialmente de apoio e asesoramento ás institucións e aos Estados membro no concernente á aplicación e a optimización da Carta de dereitos fundamentais da Unión Europea, así como en xeral dos dereitos fundamentais no sentido indicado polo artigo 6 do TUE. A FRA foi creada polo Regulamento (CE) núm. 168/2007, polo que se crea unha Axencia dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea, no ano no que a Carta adquiriu natureza xurídica vinculante co Tratado de Lisboa.

37. Algunhas modificacións relevantes foron introducidas polo Regulamento (UE) 2022/555 do Consello, do 5 de abril, polo que se modifica o Regulamento (CE) núm. 168/2007, polo que se crea unha Axencia dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea. En particular, esténdese a competencia da Axencia á cooperación policial e á cooperación xudicial en materia penal, refórmase o sistema de gobernanza, detallándoo máis e intensificando, por exemplo, a colaboración co Consello de Europa e, en xeral, axústase o regulamento a diversos instrumentos (xurídicos e paraxurídicos) adoptados desde 2007 que repercuten no funcionamento da Axencia. Exclúense de forma expresa do ámbito de actuación da Axencia os actos ou actividades da Unión ou dos Estados membro en relación coa política exterior e de seguridade común. Non obstante, resérvase a posibilidade de que a Axencia proporcione axuda ou asesoramento, incluídas actividades de formación, en cuestións relativas aos dereitos fundamentais, tamén a institucións, órganos e organismos da Unión que traballen no ámbito da política exterior e de seguridade común.

2.2. A comitoloxía

38. A **comitoloxía** é un termo acuñado nos primeiros anos da década dos sesenta do século xx, é dicir, nunha época ben temperá no proxecto europeo (CRAIG, 2018: 115). O fenómeno garda relación co **desenvolvemento e a execución do Dereito da Unión polas súas propias institucións**. Hai que lembrar que as administracións públicas, incluída a europea, teñen competencias de execución non só de natureza estritamente administrativa, senón tamén en ocasións de natureza regulamentaria ou normativa (*supra* § 6.36 e § 16). En consecuencia, adoptan actos administrativos e, cando teñen atribuída a competencia, poden producir normas xurídicas. É precisamente na aprobación de normas executivas ou de desenvolvemento onde actúa a chamada "comitoloxía" da Unión Europea. En esencia, mediante a comitoloxía os Estados membro participan na elaboración de normas de execución ou desenvolvemento que aproba a Comisión. A continuación, descríbese esta produción normativa da Comisión, como ámbito característico da comitoloxía.

39. Os actos lexislativos europeos (directivas, regulamentos ou decisións) necesitan ir acompañados doutros que as concreten, máis aínda nos tempos actuais, dado que a realidade é moi complexa e é complexo regular con detalle. No ámbito da Unión, a **potestade para ditar normas de rango regulamentario ou secundarias** non ofreceu tradicionalmente tanta claridade como a existente nos Estados membro.

40. Debido ao delicado equilibrio de poderes na Unión Europea, os Estados membro restrinxiron inicialmente en gran medida os poderes da Comisión e, en particular, as súas competencias para adoptar tanto actos delegados como actos de execución. Deste xeito, establecéronse desde o principio **limitacións** *de facto* na regulación da **delegación da competencia** á Comisión por parte do Consello para adoptar actos de execución, sobre a base do artigo 155 do Tratado Constitutivo da Comunidade Económica Europea (TCEE). Así, este artigo dispoñía que, ademais doutras competencias (velar pola aplicación do Tratado e das disposicións adoptadas polas institucións, formular recomendacións e informes, toma de decisións e participación na formación dos actos do Consello e da entón Asemblea), a Comisión exercería as competencias que lle fosen conferidas polo Consello para a execución das regras que esta última institución establecese.

41. Inicialmente, a comitoloxía xurdiu no ámbito da **Política Agrícola Común** co establecemento dun procedemento singular para que a Comisión aprobase actos de execución. No marco deste procedemento destacaba a **constitución dun comité**, do que formarían parte expertos designados polos Estados membro que haberían de deliberar coa Comisión para a adopción das normas correspondentes. A Comisión tomaría a decisión definitiva tendo en conta a posición do comité. De non ser así, remitiríase ao Consello o acto en cuestión, quen podería tomar unha decisión diferente por maioría cualificada no prazo dun mes. Este sistema foise estendendo de forma paulatina a outros sectores, aínda cando se foron establecendo, así mesmo, matices en casos concretos e non foi un proceso lineal.

42. A complexidade da execución das normas europeas aumentou cos anos e iso supuxo a necesidade de dotar de claridade o marco xurídico. A Acta única europea (1986) modificou o artigo 145 do TCEE e introduciu unha base xurídica expresa para a delegación do exercicio de competencias de execución por parte do Consello á Comisión, que ademais convidaba a iso, aínda que establecía requisitos. Pouco despois, o 13 de xullo de 1987, o Consello adoptou a Decisión 87/373/CEE, pola que se establecen as modalidades do exercicio das competencias de execución atribuídas á Comisión, indicando que procedía limitar os tipos de modalidades aos que o Consello podería recorrer no futuro.

43. Coa Decisión limitáronse os procedementos para o exercicio das competencias de execución ás seguintes modalidades: 1) de carácter consultivo; 2) de xestión; e 3) de regulamentación. En todos os casos, a Comisión está asistida (e vixiada) por "comités". Integran cada comité un representante por cada Estado membro e un representante da Comisión. Esta composición dá conta da natureza mixta destes órganos ao servizo destes procedementos normativos e de execución. Como pode comprobarse, trátase dunha organización atípica ou *sui generis* e estes órganos só de forma afastada poden parecerse aos existentes en dereito nacional.

44. Tras a Decisión de 1987 sucedéronse outras reformas normativas (en 1999, en 2011, e existe unha pendente que data de 2017), que foron perfeccionando o modelo, especialmente por instancia dun Parlamento Europeo cada vez máis celoso das súas competencias e dunha maior participación no proceso de produción normativa.

2.3. As competencias executivas do Consello

45. O **Consello** é unha institución da Unión Europea na que se atopan representados os Estados membro a través das persoas titulares de postos con rango ministerial e facultados para comprometer ao goberno do Estado membro que representen (art. 16 TUE). Entre as súas competencias destaca o seu liderado na función lexislativa, que exercerá conxuntamente co Parlamento Europeo, así como a función orzamentaria. Iso si, como se indicou, os actos lexislativos da Unión só se adoptarán por proposta da Comisión Europea, a menos que os tratados dispoñan algo distinto.

46. Máis alá disto, o Consello dispón tamén de **competencias executivas**, que foron aumentando co tempo. As competencias executivas do Consello son de dous tipos e teñen un marco xurídico diferenciado, así como un aparato administrativo en ocasións tamén distinto: 1) aquelas competencias executivas que se enmarcan en sentido estrito nos **ámbitos competenciais da Unión**; 2) e as competencias referidas ás **políticas intergobernamentais**, sometidas a outro marco xurídico (é o caso, por exemplo, da Administración da política exterior e de seguridade común, así como do Espazo de Liberdade, Seguridade e Xustiza, art. 67 TFUE).

47. O órgano a través do cal se exercen as competencias é a **Secretaría Xeral** do Consello, que na práctica se acabou convertendo nun órgano administrativo que rivaliza en certos aspectos coa Comisión Europea, algo que temeron algúns dos pais fundadores do proxecto europeo (FUENTETAJA, 2025: 248). A razón deste temor obedece a que a Comisión Europea representa o interese da Unión, mentres que o Consello non deixan de ser os Estados membro.

48. Máis alá do anterior, o Consello presenta unha organización interna heteroxénea, debido xustamente ás súas funcións plurais. O órgano interno máis relevante é o Comité de Representantes Permanentes dos Estados membro (**COREPER**), que é o que lle dá apoio continuado en todas as materias ao Consello, dado que ten universalidade de funcións. Para garantir a especialización en ámbitos singularmente complexos, existen **comités** específicos, como o Comité Especial de Agricultura, o Comité Económico e Financeiro ou o Comité de Política Económica. De carácter inferior, os **grupos de traballo** son as unidades que, dunha maneira aínda máis especializada, se ocupan de ámbitos específicos.

2.4. Outras institucións e órganos especializados

49. Ademais das institucións clásicas, hase de citar tamén o **Banco Central Europeo (BCE)**, que posúe personalidade xurídica propia (art. 282.3 TFUE), ten encomendada a política monetaria e dispón dun aparato administrativo con ramificacións que se foron desenvolvendo ao longo dos anos. Así, o Banco Central, con sede en Frankfurt, forma parte do **Sistema Europeo de Bancos Centrais**, exerce a presidencia da Xunta Europea de Risco Sistémico e participa no Mecanismo Europeo de Estabilidade.

50. Distinto do Banco Central Europeo é o **Banco Europeo de Investimentos (BEI)**, con sede en Luxemburgo, que non é unha institución europea en sentido estrito, senón un órgano, pero si goza de personalidade xurídica propia (art. 308 TFUE). O seu modelo de gobernanza é un modelo de corte clásico, onde os representantes dos Estados membro fixan o marco para a concesión de préstamos. Como no caso anterior, non se trata de administracións ao uso. O Banco Central Europeo sería equivalente ao Banco de España na época na que este conservaba as competencias para a concepción e o desenvolvemento da política monetaria. Entraría no concepto de Administración *lato sensu*, sendo así que o persoal ao seu servizo non se selecciona polas canles características e coa liberdade propia da empresa privada, porque xestionan fondos públicos e porque adoptan actos xurídicos que, polo menos parcialmente, se someten ao Dereito administrativo. Pola súa banda, o BEI tería como equivalente interno o Instituto de Crédito Oficial (ICO), unha institución de dereito público que concede préstamos a xuro reducido con diversas finalidades e que, como o BEI, capta os seus fondos dos mercados de capitais.

51. En último lugar, cabe realizar unha referencia á figura do **Defensor do Pobo Europeo**, de relevancia pola súa contribución ao desenvolvemento do Dereito administrativo a través do control da "mala administración". Prevista esta figura no artigo 228 do TFUE, o seu réxime xurídico segue o modelo habitual destas figuras nos Estados membro. Elixido polo Parlamento Europeo, actúa con independencia, ben por reclamación ben por iniciativa propia para velar polo adecuado funcionamento das institucións, dos organismos e dos órganos da Unión, salvante o Tribunal de Xustiza. O seu estatuto vén definido por un regulamento aprobado polo Parlamento Europeo. As funcións do Defensor do Pobo Europeo han de lerse en relación con todo o marco xurídico que determina o funcionamento da Administración europea, pero fundamentalmente co artigo 41 da CDFUE. Porén, o seu alcance é moito maior, estendéndose en particular a fomentar a transparencia, a eficacia e a rendición de contas na Unión Europea.

3. A ADMINISTRACIÓN INDIRECTA

3.1. As administracións nacionais como Administración europea

52. Na práctica, a execución do Dereito da Unión Europea ten lugar, de ordinario, a través dos aparatos administrativos dos Estados membro. Esta execución correspóndelle, en consecuencia, á denominada "**Administración indirecta**", por canto non se residencia nas institucións da Unión. Ademais, co tempo creáronse estruturas e procedementos de natureza mixta (institucións da Unión-Estados membro), que completan o panorama da Administración indirecta, aínda cando as institucións se atopen tamén presentes dalgunha maneira.

53. O Dereito da Unión dispón, en consecuencia, dunha multiplicidade de actores que executarán as súas normas, algunhas delas de forma inmediata (como é o caso, por exemplo, dos regulamentos europeos) e outras de forma mediata (como

é o caso das directivas, que han de ser traspostas e só de forma excepcional, ante o incumprimento da obrigación de transposición por parte dun Estado, cabe entender que resultan de aplicación directa). Estes **actores múltiples** son esencialmente as administracións públicas nacionais en todas as súas dimensións territoriais e institucionais. Así, tanto o concello dun pequeno municipio polaco como o Goberno alemán haberán de executar o Dereito da Unión na parte que lles corresponda. E a mesma afirmación é válida para a Administración institucional: por exemplo, todos os entes que en España compoñen o denominado **sector público** se ven obrigados a aplicar dun xeito ou doutro a Lei de contratos, que non deixa de ser a transposición de directivas europeas (*infra* § 19.47-51).

54. Dado que as administracións nacionais están vinculadas tanto ao dereito nacional como ao dereito europeo, cobra aquí especial relevancia o principio de primacía do dereito europeo. É este o principio máis característico e propio da Unión Europea, por canto determina que o Dereito da Unión prevalece sempre e en todo caso fronte a calquera norma nacional, incluídas as normas de rango constitucional. Proclamado na temperá sentenza *Costa/ENEL* (6/64, EU:C:1964:66), opera tanto na súa vertente normativa como na aplicativa (SARMIENTO, 2022: 357 ss.), e é esta segunda a que presenta maior relevancia neste momento, dado que vén referida á execución do dereito. Unha Administración nacional ha de aplicar o Dereito da Unión na súa actividade cotiá, se a materia entra dentro do ámbito das súas competencias, mesmo preterindo normas de dereito nacional que resulten contrarias ou incompatibles.

55. Como contrapeso, en certa medida, ao principio de primacía, existe no ámbito da Unión Europea o principio de autonomía institucional e procedemental. Este principio non aparece enunciado en sentido estrito nos tratados, pero si foi utilizado polo TXUE desde datas temperás, para indicar que os Estados membro poden organizarse internamente como estimen oportuno para aplicar o Dereito da Unión e que poden facelo cos procedementos administrativos que consideren adecuados. O corolario desta afirmación é que —con carácter xeral— o Dereito da Unión non esixe unha determinada organización interna e tampouco procedementos administrativos ou xudiciais concretos, sempre e cando se garantan as disposicións do Dereito da Unión en cada caso. Este principio, con todo, foise matizando na práctica e en ocasións os Estados deberon adaptar a súa organización interna e/ou os seus procedementos para lles dar cumprimento a normas de dereito europeo, como é o caso destacado, entre outros, do dereito da contratación pública.

56. Na organización xurídico-pública nacional presentan singular importancia desde a óptica da Unión Europea os denominados organismos reguladores nacionais. Os organismos reguladores son **administracións independentes** (*supra* § 9.78-82), isto é, son organizacións administrativas que han de ter xuridicamente garantida a independencia principalmente respecto do Goberno e que velan polo adecuado funcionamento dun determinado sector económico. En gran parte dos casos, estes **sectores regulados** afectan a servizos que historicamente prestaba en réxime de monopolio o Estado (enerxía, telecomunicacións, servizos postais). Co proceso de liberalización

impulsado principalmente pola Unión Europea, estes servizos pasaron a ser prestados en réxime de mercado (por empresas públicas ou privadas en competencia: *infra* § 23.28), aínda que con matices e limitacións, debido ao interese público evidente en varios dos seus aspectos desde a perspectiva do **Estado social**. O seu réxime xurídico vén determinado fundamentalmente polo Dereito da Unión. Ademais, a dimensión económica das empresas que actúan nestes sectores fai que non se trate de suxeitos ordinarios no mercado, senón que o poder que poden chegar a acumular esixe unha supervisión seria desde o punto de vista da competencia e da tutela das persoas consumidoras, entre outros aspectos.

57. Para o desenvolvemento das funcións de **regulación e supervisión** ao longo dos anos creáronse organismos independentes, en boa parte por esixencias do Dereito da Unión na regulación sectorial correspondente. En España, o organismo regulador por excelencia é a Comisión Nacional dos Mercados e da Competencia (CNMC), froito da fusión doutros organismos existentes con anterioridade (Comisión Nacional da Competencia, Comisión do Mercado das Telecomunicacións, Comisión Nacional da Enerxía, Comisión Nacional do Sector Postal, Comité de Regulación Ferroviaria e Aeroportuaria) e da asunción de competencias dalgún organismo que non se chegou a crear (Consello Estatal de Medios Audiovisuais).

58. A fusión operada no ano 2013 que creaba a **CNMC** formulaba dúbidas de conformidade co Dereito da Unión por diversos motivos e, en especial, poñíase en dúbida a **independencia do regulador**. Non obstante, e malia que esta fusión parece contradicir o espírito deste tipo de organismos, esta conformidade foi avalada con carácter xeral polo Tribunal de Xustiza da Unión Europea na súa sentenza do 19 de outubro de 2016, *asunto Xabier Ormaetxea Garai e Bernardo Lorenzo Almendros contra a Administración do Estado*, C-424/15, ECLI:EU:C:2016:780, que si lle afeou a España o cesamento anticipado do presidente e dun conselleiro da Comisión do Mercado das Telecomunicacións. Ademais da CNMC, poden citarse outros organismos destas características, como a Comisión Nacional do Mercado de Valores (CNMV) ou o Consello de Seguridade Nuclear (CSN). Está previsto que a Comisión Nacional da Enerxía adquirira de novo independencia respecto da CNMC, aínda que a iniciativa se atopa hoxe por hoxe paralizada.

59. Un modelo de organización destas características podería estar a estenderse a outros ámbitos sectoriais específicos. É o caso recente, por exemplo, da regulación e da supervisión dos **servizos dixitais** (por exemplo, o uso dunha aplicación para buscar un aloxamento turístico, comprar un libro, trasladarse dun sitio a outro, comunicarse con outras persoas, concertar un partido de tenis ou coñecer a outras persoas). A importancia crecente deste tipo de servizos no mercado interior levou á adopción do Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeo e do Consello, do 19 de outubro de 2022, relativo a un mercado único de servizos dixitais e polo que se modifica a Directiva 2000/31/CE (Regulamento de Servizos Dixitais). Co regulamento créase un modelo de gobernanza particular. Tanto a Comisión Europea como os Estados membro dispoñen de competencias para executar o regulamento e, en particular, para supervisar e facer cumprir este regulamento. Créase a figura da "**autoridade competente** responsable da supervisión dos prestadores de servizos intermediarios e da execución do regulamento". Se existe máis dunha nun Estado membro, este haberá de designar unha delas como "**coordinadora de servizos dixitais**". En calquera caso, as autoridades haberán de actuar con absoluta independencia. O regulamento prevé un sistema de asistencia mutua entre a Comisión e as autoridades nacionais, outros mecanismos de colaboración e, mesmo, un grupo consultivo independente (a Xunta Europea de Servizos Dixitais).

60. A relevancia destes organismos desde a óptica europea é evidente polas razóns sinaladas, é dicir, porque o réxime xurídico dos sectores que regulan e super-

visan é un réxime xurídico procedente en esencia do Dereito da Unión. Presenta particular e destacada importancia o **Dereito da competencia**, onde as autoridades nacionais forman parte dunha rede que, xunto coa Comisión, compón unha estrutura administrativa *sui generis*. Así, a política de competencia é unha das poucas competencias exclusivas da Unión Europea (art. 3.1.b) TFUE) e a súa execución tena encomendada fundamentalmente a Comisión Europea. Porén, iso ha de realizarse en colaboración coas autoridades independentes nacionais e esta independencia é unha das notas esenciais. Tan é así que a Unión Europea buscou preservala e fomentala coa Directiva (UE) 2019/1 do Parlamento Europeo e do Consello, do 11 de decembro de 2018, encamiñada a dotar ás autoridades de competencia dos Estados membro de medios para aplicar máis eficazmente as normas sobre competencia e garantir o correcto funcionamento do mercado interior.

61. As autoridades independentes atópanse sometidas a control xudicial nos Estados membro, conforme as súas propias normas procedementais e procesuais e sen prexuízo do modelo de control que en cada Estado se establecese. En España, por exemplo, as autoridades independentes están sometidas á xurisdición contencioso-administrativa e, con carácter xeral, é a Sala Terceira da Audiencia Nacional quen coñece en única instancia das resolucións destes organismos, resolucións que en ocasións poden constituír sancións con contías elevadas. Queda naturalmente expedita a vía do recurso de casación contencioso-administrativo, que, non obstante, non é un recurso ordinario, senón extraordinario: cabe unicamente nos casos nos que quede acreditado un "interese casacional obxectivo" que presente interese para a formación de xurisprudencia. Por iso, en moitas ocasións as resolucións das administracións independentes unicamente serán coñecidas en primeira e única instancia por un órgano xurisdicional, a Audiencia Nacional, sen que estea recoñecida a dobre instancia neste ámbito, algo que é unha esixencia só na orde penal. A natureza case penal das sancións cuantiosas, porén, obriga a realizar unha reflexión sobre esta materia e foi obxecto de atención polo Tribunal Europeo de Dereitos Humanos. Este tribunal puxo de manifesto na sentenza *Sachetti Iglesias c. España*, do 30 de xuño de 2020, que a gravidade de determinadas sancións supón a aplicación do sistema de garantías xurídico-penais, con independencia da súa concreta cualificación polo lexislador (BOUAZZA, 2022).

3.2. A unión administrativa europea

62. Como se explicou ao longo desta lección, e como se apreciou especialmente na epígrafe anterior, a estrutura da Administración europea é unha **estrutura en rede**, onde non deixa de ser frecuente a colaboración entre distintos entes ou órganos. Un exemplo diso son algunhas axencias que contan con participación estatal ou o sistema da comitoloxía (*supra* § 12.37). Tamén a política de competencia comporta na súa execución unha colaboración entre distintos órganos e organismos tanto da Administración directa, a Comisión, como dos Estados membro a través dos organismos reguladores.

63. A colaboración pode darse ben a través da composición mixta Estados-institucións da Unión Europea nun órgano ou entidade (**formas organizativas compostas**), pero tamén coa configuración de procedementos administrativos así mesmo compostos, nos que participan en distintos momentos tanto os Estados como as institucións da Unión Europea (**procedementos administrativos compostos**).

64. Unha forma *sui generis* de colaboración é a que ten lugar entre administracións independentes das mencionadas *supra* § 12.57 e que adquiren distintas formas xurídicas. Así, por exemplo, a Axencia para a Cooperación de Reguladores de Enerxía é unha axencia descentralizada (*supra* § 12.32), mentres que o Organismo de Reguladores Europeos das Comunicacións Electrónicas non é unha axencia, pero si é tamén un organismo da Unión Europea, que está, ademais, asistido por unha axencia para o cumprimento das súas funcións. Un perfil singular presenta a Plataforma Europea de Organismos Reguladores, que aglutina no seu seo ás autoridades nacionais competentes en materia audiovisual. O seu ámbito de actuación non se circunscribe á Unión Europea, senón que son membros tamén outros Estados europeos e todos eles participan da regulación e da supervisión do sector audiovisual, un sector que conta con normativa específica da Unión Europea, vinculante, polo tanto, para todos os seus Estados membro da UE (DE LA SIERRA, 2022: 22-28).

65. Estas formas organizativas mixtas e estes procedementos compostos son abundantes e non reconducibles á unidade. Esta "**unión administrativa europea**" (VELASCO e SCHNEIDER, 2008) é, polo tanto, heteroxénea, pero si existiron algúns intentos de sistematización, así como estudos desde sectores concretos do ordenamento xurídico nos que esta forma de actuación é máis acusada (medio ambiente ou enerxía, por exemplo).

66. A colaboración en rede das administracións públicas non sempre está exenta de dificultades, máis aínda cando esta colaboración se produce entre administracións de distintos Estados ou, mesmo, con institucións, órganos ou organismos pertencentes a unha organización supranacional. Un dos desafíos é o concernente á tutela xudicial, así como ás garantías procedementais e procesuais da cidadanía en relación coa actividade destas estruturas en rede. En ocasións, tal problema non se formula, dado que unha parte importante da súa actuación carece de efectos xurídicos directos fronte a terceiros (intercambio de experiencias e boas prácticas, intercambio de información). Porén, na medida en que se adopten resolucións con efectos directos fronte a terceiros, ben na vertente normativa ben na vertente aplicativa, a claridade do estatuto xurídico procesual das devanditas resolucións 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 e Susana DE LA SIERRA (Editoras), *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, INAP, Madrid, 2011, 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 e Francesca DI LASCIO (coordinadores), *La europeización del derecho administrativo. Una evaluación desde el ordenamiento español*, Andavira, Santiago de Compostela, 2017.

Eva NIETO GARRIDO e 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.