Traducció al català de:
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.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 12

L'ADMINISTRACIÓ EUROPEA

Susana de la Sierra
Universitat de Castella-la Manxa (UCLM)

SUMARI: 1. EL CONCEPTE D'ADMINISTRACIÓ EUROPEA: UNA REALITAT HETEROGÈNIA: 1.1. La divisió de poders a la Unió Europea: el poder executiu i l'Administració; 1.2. Concepte i classificacions. En particular, Administració directa i Administració indirecta; 1.3. Principis constitucionals de l'Administració europea.—2. L'ADMINISTRACIÓ DIRECTA: 2.1. Les agències; 2.2. La comitologia; 2.3. Les competències executives del Consell; 2.4. Altres institucions i òrgans especialitzats.—3. L'ADMINISTRACIÓ INDIRECTA: 3.1. Les administracions nacionals com a Administració europea; 3.2. La unió administrativa europea.—4. BIBLIOGRAFIA: 4.1. Bibliografia citada; 4.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. EL CONCEPTE D'ADMINISTRACIÓ EUROPEA: UNA REALITAT HETEROGÈNIA

1. En la lliçó 1 s'ha exposat el concepte d'Administració pública o, simplement, Administració, que s'entén que "és fonamentalment una **organització instrumental**: un conjunt ordenat d'empleats públics i de recursos materials que, sota la direcció o programació d'un òrgan polític, duu a terme tasques molt diverses i canviants al llarg del temps" (*supra* § 1.1). La noció d'Administració en el dret nacional guarda un vincle estret amb la **teoria tradicional de la divisió de poders**, encara que potser

en els últims temps aquesta afirmació pot ser matisada, atès que el poder està diluït en més òrgans, els poders clàssics presenten relacions més estretes entre si en alguns casos, i els sistemes de contrapesos operen de manera diferent de com ho feien al començament del constitucionalisme.

2. Les administracions públiques espanyoles són organitzacions **executives** (*supra* § 1.5). Això significa que tenen encomanada la posada en pràctica de les **polítiques públiques** que es dissenyen en la totalitat de l'ordenament jurídic, des de les normes internacionals o supranacionals vinculants per a Espanya fins a una ordenança municipal, en el cas de l'Administració local. El **poder legislatiu,** entès en un sentit ampli —en tots els nivells de govern—, fixa el marc essencial en el qual desenvolupen l'activitat les administracions públiques espanyoles, que estan sotmeses, entre altres principis, al de legalitat. Aquest marc es completa amb les normes que adopta la mateixa Administració, així com amb altres directrius no normatives que, de manera creixent, condicionen l'activitat administrativa. A més d'apuntar que existeixen normes i directrius internes, s'ha d'assenyalar que també la Unió Europea dirigeix l'actuació de les administracions espanyoles mitjançant normes i altres directrius no normatives (plans, estratègies, agendes).

3. D'altra banda, i també des de la perspectiva de la divisió de poders, els jutges i tribunals, és a dir, el **poder judicial**, són els òrgans que de manera prioritària fan el control de legalitat de l'actuació administrativa. A Espanya, aquest control competeix de manera preferent a la jurisdicció contenciosa administrativa, però a vegades altres ordres jurisdiccionals tenen competències concretes sobre aspectes específics (*infra* § 34.3). A més, tant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) com el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) controlen en última instància la conformitat a dret de l'actuació de les administracions espanyoles, almenys de manera indirecta, sempre que la matèria entri en el seu àmbit competencial.

1.1. La divisió de poders a la Unió Europea: el poder executiu i l'Administració

4. Vist ja que l'Administració espanyola s'entén des de la lògica de la divisió de poders, en l'àmbit de la Unió Europea la qüestió s'ha d'atendre d'una manera necessàriament diferent, ja que no existeix una **divisió de poders** en el sentit clàssic. És cert que, per aquest motiu, no convé obsessionar-se per traslladar el marc conceptual nacional a l'entorn supranacional. No obstant això, l'esquema clàssic (òrgans que produeixen normes —òrgans que les executen amb efectes *ad extra*— òrgans de naturalesa jurisdiccional que controlen) continua sent vàlid com a referència. Per això, abordar l'Administració europea des de la divisió de poders és adequat des d'un punt de vista explicatiu, si bé amb les precisions que s'han fet i amb les particularitats que s'exposen en aquesta lliçó.

5. Convé recordar que **a Europa coexisteixen diverses organitzacions internacionals**: la Unió Europea (amb origen en la Comunitat Econòmica del Carbó i de l'Acer, 1951, així com en la Comunitat Econòmica Europea i la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica, totes dues de 1957), el Consell

d'Europa (1947) i l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmics (OCDE, 1960); aquesta última organització internacional transcendeix les fronteres europees, però té la seu a París, i va sorgir vinculada a Europa i comparteix diversos objectius amb la Unió Europea. La present lliçó se centra en l'Administració que executa el dret de la Unió Europea. La **Unió Europea** és objecte d'estudi en diverses assignatures del grau en Dret i altres titulacions afins. Això és així perquè la seva acció és transversal i afecta totes les branques del dret. Els seus perfils com a organització internacional amb personalitat jurídica pròpia (art. 47 del Tractat de la Unió Europea [TUE]) interessen especialment al dret internacional públic, i els seus trets institucionals generals, així com el sistema de fonts i el funcionament, s'estudien avui també en assignatures específiques sobre el dret de la Unió. No obstant això, aquest dret ha crescut de manera ingent des que la Comunitat Econòmica Europea va néixer el 1957, el germen més elaborat de la Unió Europea actual. Així, la seva empremta és evident en àmbits com el dret tributari (per exemple, l'impost sobre el valor afegit [IVA] té una regulació essencialment europea), el dret mercantil (la lliure competència entre les empreses és un dels pilars del dret de la Unió), el dret laboral (es pot pensar, en primer terme, en la lliure circulació de treballadors) o, per descomptat, el dret constitucional i l'administratiu.

6. La Unió Europea disposa d'un **dret propi**, tant primari com secundari. Els tractats reben la qualificació de **dret originari** i constitueixen el marc constitucional bàsic de l'acció de les institucions, així com dels estats membres quan executen dret de la Unió. D'altra banda, el **dret derivat** el componen fonamentalment les **directives**, els **reglaments** i les **decisions**, que suposen el graó següent. Els reglaments d'abast general, així com les directives (amb les particularitats d'aquest tipus de normes, que inclouen obligacions de resultat), serien l'equivalent *mutatis mutandis* a les normes amb rang de llei en els drets nacionals. Les decisions, per part seva, es regeixen per un marc jurídic particular i, malgrat que a vegades poden tenir efectes generals, no vinculen tercers, sinó únicament les institucions, els organismes i els òrgans que les han adoptat (SARMIENTO, 2022: 290). Directives, reglaments i decisions adoptats d'acord amb el procediment legislatiu previst en els tractats són **actes legislatius** (art. 289, apartats 1 i 3, del Tractat de funcionament de la Unió Europea [TFUE]).

7. Bona part del dret de la Unió és dret administratiu. Ho és, per descomptat, el conjunt de normes que regulen el funcionament intern de la Unió Europea, però també una part molt rellevant de les normes de contingut sustantiu aprovades per la Unió o pels estats membres per a l'execució de les polítiques públiques europees. Les ajudes públiques (*infra* § 24) i la contractació pública (*infra* § 19) es regeixen d'una manera intensa pel dret de la Unió, però també les activitats d'ordenació i de regulació (*infra* § 22), així com el marc jurídic del servei públic (*infra* § 23). El concepte de **dret administratiu europeu** expressa aquesta realitat heterogènia, que fonamentalment es recondueix a dos components: 1) el dret administratiu que regeix el funcionament de les institucions de la Unió Europea; 2) el dret administratiu nacional "europeïtzat" (DE LA SIERRA, 2004: 84-97).

8. Com es veurà al llarg d'aquesta lliçó, tot el dret intern s'ha d'entendre en el marc del dret europeu. També les **constitucions** dels estats membres s'han de llegir en clau europea, ja que el **dret de la Unió** preval sobre aquestes i els estats hi han transferit competències sobiranes pròpies de l'Estat nació. De la mateixa manera, tots els poders públics, també les administracions, es troben vinculats de manera prioritària per aquest dret. Gran part de les qüestions que ens afecten són competència de la

Unió Europea i, per això, es plasmen en normes o en polítiques públiques europees. El programa Erasmus, els drets de les persones consumidores, la publicitat emesa en televisió, les limitacions per a l'activitat de les xarxes socials, o les ajudes per a les empreses per afrontar una crisi: totes són matèries afectades d'una manera o altra pel dret de la Unió Europea.

9. Per executar les normes del dret de la Unió cal una administració o, per expressar-ho de manera més precisa, un conjunt d'administracions que, íntegrament, componen el concepte d'**Administració europea**. En aquesta lliçó, l'Administració europea es refereix a l'Administració de la Unió Europea (excloent-ne altres organitzacions internacionals), és a dir, a l'Administració que executa i aplica el dret de la Unió Europea, però que també complementa amb normes de desplegament aquelles de rang legislatiu adoptades per les institucions de la Unió. És, d'aquesta manera, el braç executiu en el context de la Unió. No obstant això, aquesta Administració té unes característiques molt peculiars, que la diferencien de les administracions nacionals. És, en realitat, un **conjunt de persones jurídiques i d'òrgans de naturalesa variada**. Comprèn tant institucions i òrgans de la Unió com administracions nacionals, a més d'estructures de naturalesa mixta. L'article 298 del TFUE es refereix parcialment al concepte i al·ludeix a una administració europea "**oberta, eficaç i independent**", que fa costat a les institucions, els òrgans i els organismes en el compliment de les seves funcions.

1.2. Concepte i classificacions. En particular, Administració directa i Administració indirecta

10. En **dret nacional**, la classificació del concepte d'Administració sol venir determinada per raons **territorials** (Administració General de l'Estat, Administració autonòmica, Administració local) o bé per **raons funcionals i per les finalitats perseguides** (Administració institucional) (*supra* § 8.21-39). A més, és freqüent adjectivar l'Administració per referència a l'àmbit sectorial concret en el qual exerceix les seves competències (Administració sanitària, Administració educativa, Administració cultural, Administració ambiental, Administració tributària).

11. En l'àmbit de la Unió Europea, la classificació més rellevant és la que distingeix entre Administració directa i Administració indirecta, i respon a la pregunta "qui i com executa el dret de la Unió Europea?". L'**execució directa** és la que duen a terme les institucions, els òrgans i els organismes de la Unió, mentre que l'**execució indirecta** la tenen encomanada els estats —fonamentalment les seves administracions— i és la forma majoritària d'execució.

12. La **competència executiva dels estats** s'ha d'entendre com una garantia o una salvaguarda per compensar la cessió de competències a la Unió, atès que els estats conservarien, d'aquesta manera, un important marge d'actuació (FUENTETAJA, 2025: 74). D'aquesta manera, els estats lliuren la competència sobre una determinada matèria, però mantenen l'execució de les normes que s'adoptin. És cert que l'execució

és obligada, però sovint hi ha marge de discrecionalitat en l'execució i, en conseqüència, els estats es troben més còmodes amb aquest marge.

13. D'acord amb tot això, el legislador europeu determina els casos en els quals, de manera extraordinària, resulta pertinent "europeïtzar" l'execució del dret i, en conseqüència, atribuir la competència d'execució a les institucions, als òrgans i als organismes de la Unió. Això ve reforçat pel **principi de subsidiarietat**, recollit en l'article 5.3 del TUE, que disposa el següent: "En virtut del principi de subsidiarietat, en els àmbits que no siguin de la seva competència exclusiva, la Unió ha d'intervenir només en cas que, i en la mesura en què, els objectius de l'acció pretesa no els puguin assolir de manera suficient els estats membres, ni en l'àmbit central ni en l'àmbit regional ni local, sinó que es puguin assolir millor, atesa la dimensió o els efectes de l'acció pretesa, a escala de la Unió". Aquest article es complementa amb el Protocol núm. 2 del Tractat, sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i **proporcionalitat**; aquest últim principi també regeix l'acció administrativa en l'execució del dret de la Unió, d'acord amb el que disposa l'article 5.1 del TUE.

1.3. Principis constitucionals de l'Administració europea

14. L'Administració pública nacional actua en un marc constitucional que s'ha teoritzat en diversos ordenaments jurídics entorn del concepte de "**bases constitucionals del dret administratiu**". A la Unió Europea no existeix una constitució en sentit estricte, perquè la naturalesa jurídica de la Unió és la d'una organització supranacional, tot i que sigui especial o *sui generis*, mentre que la Constitució és l'instrument juridicopolític bàsic dels estats. No obstant això, en la doctrina hi ha consens a considerar que les normes bàsiques del dret de la Unió (el dret primari europeu) són normes constitucionals en sentit lat, és a dir, normes fonamentals que se situen en la cúspide de la piràmide normativa i que determinen l'actuació de les institucions, els organismes i els òrgans de la Unió, però també de les administracions nacionals quan apliquen el dret de la Unió. Són normes fonamentals, en conseqüència, per al funcionament de l'Administració europea.

15. Requereix un esment especial la **Carta de drets fonamentals de la Unió Europea** (CDFUE), atès que conté referències específiques rellevants per a l'Administració europea, més enllà que el conjunt de la Carta l'hagin de respectar totes les institucions públiques (nacionals o de la Unió) que apliquin dret de la Unió. Així, per exemple, s'han de destacar el **dret a una bona administració** (art. 41), **el dret d'accés als documents** (art. 42) o el **dret a la tutela judicial efectiva i a un jutge imparcial** (art. 47), en els supòsits en què hagin estat violats els drets i llibertats garantits pel dret de la Unió i de l'Administració europea. Aquest grup de drets positivitzats en la Carta concreten, si més no parcialment, el **principi d'eficàcia** del dret la Unió, així com el **principi de legalitat**. Com a element d'una "comunitat de dret" (STJ *Parlement Européen / Les Verts*), ECLI:EU:C:1986:166), l'Administració europea actua en aquest marc jurídic i abraça els postulats de l'Estat de dret. Finalment, s'ha de recordar que, tal com estableix l'article 6.3 TUE, els drets fonamentals que

garanteix el **Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals** i els que són fruit de les **tradicions constitucionals comunes** als estats membres formen part del dret de la Unió com a principis generals.

16. Al costat de tot això, entre les "bases constitucionals" de la Unió Europea ocupa un lloc especial el **principi de cooperació**, que és amb alta probabilitat el més característic del dret administratiu europeu, perquè apunta a una estructura en xarxa pròpia de l'Administració europea (*infra* § 12.61). Present des de les primeres versions dels tractats, l'actual article 4.3 TUE afirma: "D'acord amb el principi de cooperació lleial, la Unió i els estats membres es respecten i s'assisteixen mútuament en el compliment de les missions derivades dels Tractats".

2. L'ADMINISTRACIÓ DIRECTA

17. L'article 13 del TUE i els articles 223-287 del TFUE regulen les **institucions** de la Unió i enumeren les següents: el Parlament Europeu, el Consell Europeu, el Consell, la Comissió Europea, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (que es divideix internament en un Tribunal de Justícia i un Tribunal General), el Banc Central Europeu i el Tribunal de Comptes. L'estructura de la Unió manté un equilibri entre institucions i funcions, si bé —com s'ha indicat— no reprodueix l'estructura clàssica de la divisió de poders que s'ha utilitzat a l'interior dels estats com a clau explicativa del dret administratiu. El **poder legislatiu** en la Unió ve constituït pel Parlament Europeu i el Consell, mentre que el **poder executiu** *stricto sensu* correspondria a la Comissió Europea. No obstant això, en realitat la resposta ha de ser una mica més matisada. Així, per exemple, i a més d'altres precisions que es fan en les línies següents, el Banc Central Europeu disposa de personalitat jurídica pròpia i es pot dotar de normes que el disciplinin, la qual cosa, d'altra banda, abans era el que era propi en la regulació dels bancs centrals dels estats membres. A més, al costat de les institucions existeixen diversos **òrgans** i **organismes**, en què ocupen un lloc destacat les **agències**, a les quals ens referirem més endavant.

18. El poder judicial que controla l'actuació de l'Administració europea és, com la mateixa Administració europea, un poder judicial complex o en xarxa. Així, el control judicial l'exerceixen tant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) com els òrgans jurisdiccionals nacionals. Aquests últims vetllen per l'aplicació correcta del dret de la Unió en els estats membres i per part d'aquests estats membres, mentre que el TJUE té encomanat —a més del que s'ha esmentat— el control de legalitat dels actes de les institucions, els òrgans i els organismes de la Unió Europea. Com ja hem avançat, el TJUE és una denominació comuna per acollir diferents tribunals: el Tribunal de Justícia (sense l'afegit "de la Unió Europea"), el Tribunal General i —eventualment— els tribunals especialitzats. Cada tribunal té les seves pròpies competències, i s'ha d'assenyalar que els tribunals especialitzats, malgrat estar prevists en l'article 257 TFUE, no existeixen avui dia. En el passat sí que va operar un Tribunal de la Funció Pública, competent per conèixer de litigis en relació amb la funció

pública en les institucions europees. No obstant això, l'any 2016 els jutges d'aquest tribunal es van integrar en el Tribunal General.

19. La funció pública de la UE constitueix el gruix del personal al servei de les institucions, els òrgans i els organismes de la Unió Europea. De la mateixa manera que en les administracions nacionals existeixen empleats públics (funcionaris i contractats), també en les institucions, els organismes i els òrgans de la UE presten serveis persones que, depenent de cada cas, tenen un vincle jurídic permanent o bé de naturalesa temporal. En l'àmbit de la UE, al costat dels funcionaris públics es troba la categoria d'"agents" (temporals, locals i contractuals), així com altres figures, entre els quals cal destacar els consellers especials (FUENTETAJA, 2025: 353). Des dels inicis de les aleshores Comunitats Europees, aquest personal ha disposat d'una regulació del seu estatut jurídic, que es plasma en el Reglament (CEE, Euratom, CECA) núm. 259/68 del Consell, de 29 de febrer de 1968, pel qual s'estableix l'Estatut dels funcionaris de les Comunitats Europees i el règim aplicable als altres agents d'aquestes Comunitats i pel qual s'estableixen mesures específiques aplicables temporalment als funcionaris de la Comissió. El Reglament s'ha vist modificat en ocasions successives, si bé fins avui no s'ha produït la consolidació oficial de la normativa.

20. La Comissió Europea constitueix un **poder executiu *sui generis*** per diversos motius. D'una banda, tal com s'ha indicat, l'execució ordinària del dret de la Unió correspon als estats membres, que s'erigeixen, així, en Administració indirecta. D'altra banda, les competències de la Comissió excedeixen en algunes ocasions allò que sol ser habitual per als poders executius en els estats.

21. Així, l'article 17.1 TUE subratlla la funció de la Comissió com a **guardiana dels Tractats**, atès que ha de vetllar perquè siguin aplicats, així com perquè ho siguin les mesures que adopten les institucions en execució d'aquests tractats. Al costat de competències pròpies també dels executius nacionals (executar el pressupost i executar programes; exercir funcions de coordinació, execució i gestió; assumir la representació exterior de la Unió, amb alguna excepció), es tracta d'una institució que opera a manera de frontissa o creuer en el conjunt de la Unió, atès que se li encomana adoptar determinades iniciatives "amb la finalitat d'aconseguir **acords institucionals**". A més, s'hi incorpora un poder singular, atès que l'article 17.2 TUE disposa que els actes legislatius només es poden adoptar a proposta de la Comissió. La **iniciativa legislativa** correspon, com a regla general, a la Comissió, si bé amb posterioritat són el Parlament i el Consell les institucions que han d'aprovar l'acte legislatiu corresponent. En relació amb els actes d'una altra naturalesa, s'adopten a proposta de la Comissió no com a regla de principi, sinó quan ho estableixin així els tractats.

22. En certes condicions, la Comissió també pot adoptar **actes delegats** i **actes d'execució,** en els termes previstos, respectivament, en els articles 290 i 291 TFUE. D'acord amb l'article 290 TFUE, un acte legislatiu del Consell, o del Consell i el Parlament Europeu, pot delegar en la Comissió els **poders per adoptar actes no legislatius d'abast general** que completin o modifiquin determinats elements no essencials de l'acte legislatiu. Es tractaria, en conseqüència, d'una competència normativa. D'altra banda, l'article 291.2 TFUE recull la possibilitat que els actes jurídicament

vinculants de la Unió confereixin competències d'execució a la Comissió, quan es requereixin **condicions uniformes d'execució**. En aquest cas, el Parlament Europeu i el Consell han d'establir prèviament, mitjançant reglaments adoptats conformement al procediment legislatiu ordinari, les normes i els principis generals relatius a les **modalitats de control**, per part dels estats membres, de l'exercici de les competències d'execució per la Comissió. A això es refereix també la "comitologia" a què es fa referència més endavant (*infra* § 12.37).

23. La Comissió Europea ha evolucionat des que es va crear en els tractats originaris. Des del començament es va crear d'acord amb un esquema que recordava l'Administració francesa clàssica, la que vam heretar a Espanya, és a dir, un **aparell unitari jerarquitzat**, dividit per àmbits de competència (avui: agricultura, digitalització, educació, duanes, etc.). A la cúspide de l'organització es troba una persona titular de la presidència, a qui acompanya un conjunt de comissaris, que representen, en conjunt, la totalitat dels estats membres. Aquest conjunt es denomina "Col·legi de Comissaris" i és habitual referir-se a aquesta formació amb el nom de qui la presideix (Comissió "Delors", Comissió "Santer", Comissió "Prodi", Comissió "Von der Leyen", etcètera).

24. El Tractat de Niça (2001) va comportar una modificació important en l'estructura de la Unió Europea i, en particular, en l'estructura i les competències de la Comissió. El Tractat, que va operar els canvis necessaris per procedir a una generosa ampliació de la Unió, va enfortir el **vincle entre la Comissió Europea i el Parlament**, de manera que va dotar aquest últim, a més, d'una major legitimitat democràtica. Després de la reforma operada pel Tractat de Niça, el Parlament va passar a tenir més protagonisme en l'elecció del president de la Comissió. Així, si bé el Consell continua mantenint la competència per designar aquest càrrec per majoria qualificada, només es pot confirmar amb l'aprovació del Parlament. De la mateixa manera, la resta dels membres del Col·legi de Comissaris, una vegada proposats pel Consell amb majoria qualificada, i d'acord amb la persona proposada per a la presidència, han de comptar amb l'aprovació del Parlament. Aquest és el règim "constitucional" de la Comissió conforme a l'article 17 TUE.

25. La Comissió actual és la segona Comissió "Von der Leyen", presidida per l'antiga ministra de defensa alemanya Ursula von der Leyen, que ha repetit mandat. Amb caràcter general, cada **comissari o comissària** ocupa una cartera i, en algun cas, és possible exercir al mateix temps funcions de **vicepresidència**. En la constitució actual de la Comissió, aquest és el cas de l'exministra i exvicepresidenta espanyola Teresa Ribera, ara vicepresidenta executiva amb la cartera de Transició Neta, Justa i Competitiva. Al seu costat —com en el cas d'altres comissaris— treballen diversos col·laboradors que componen la **part més política i menys administrativa** de l'estructura.

26. La Comissió es divideix internament en **direccions generals** (DG), de la mateixa manera que s'estructuren internament els ministeris a Espanya, però també han proliferat altres formes d'organització, com les agències executives (a les quals ens referirem més endavant) o diversos serveis sense personalitat jurídica pròpia. Conviuen direccions generals de tall més clàssic —com la DG d'Assumptes Econòmics i Financers; la DG de Mercat Interior, Indústria, Emprenedoria i Pimes, o la DG de Traducció— amb d'altres que reflecteixen un contingut que es vincula amb competències més recents per a la Unió —com la DG de Justícia i Consumidors, la DG de Serveis Digitals o la DG d'Indústria, de Defensa i d'Espai. En aquest sentit, les

direccions generals —que es divideixen, alhora, en unitats menors— exemplifiquen l'evolució de les competències i l'acció de la Unió.

27. Avui existeix, per exemple, una **Direcció General d'Acció pel Clima**, que té com a objectiu complir el Pacte Verd Europeu, així com desenvolupar polítiques públiques dirigides a combatre el canvi climàtic i convertir Europa en el primer continent climàticament neutre. El seu objectiu —inexistent en els orígens de la Unió Europea— és ambiciós, atès que amb aquesta acció la Unió Europea pretén liderar una política a escala global, en un exercici pràctic del denominat "efecte Brussel·les", teoritzat per Anu Bradford. Aquesta autora considera que l'acció reguladora de la Unió Europea en determinats àmbits exerceix un efecte tractor en altres àrees del món, de manera que les institucions de la Unió operarien, així, com una mena de poders públics globals que imposarien en altres àrees geogràfiques una manera de regular i d'aplicar el dret.

2.1. Les agències

28. Una de les particularitats de l'estructura administrativa de la Unió Europea avui és un conjunt d'**agències,** que s'han anat creant des dels anys setanta del segle passat, que van proliferar en la dècada dels noranta i que exerceixen diferents funcions. El terme "agència" remet a una fórmula organitzativa heterogènia, caracteritzada, en essència, per cert grau d'autonomia (pressupostària, d'organització, de direcció) respecte de l'ens matriu (*supra* § 1.34), que en aquest cas és, en principi, la Comissió Europea en tant que principal institució executiva de la Unió Europea. Com a clau explicativa d'alguns tipus d'agències, la Comissió va afirmar el següent l'any 2008, en la seva Comunicació al Parlament Europeu i al Consell "Agències europees – orientacions per al futur" l'any 2008: "Hi ha diverses raons per a la utilització creixent d'agències. Ajuden la Comissió a centrar-se en les tasques més importants, de manera que li permeten delegar determinades funcions operatives en organismes externs. Contribueixen al procés de presa de decisions centralitzant els coneixements tècnics o especialitzats disponibles a nivell europeu i nacional. I la implantació d'agències fora de Brussel·les i Luxemburg contribueix a la rellevància de la Unió".

29. Malgrat l'heterogeneïtat de les agències, sí que cal reconduir-les a tipologies. Principalment, cal distingir entre **agències executives i agències descentralitzades.** Mentre que les segones es caracteritzen pel tret de la independència, les primeres no deixen de ser un element de l'estructura en branca de la Comissió Europea i tenen encomanada l'execució d'una política pública o d'un programa concret, però no tenen personalitat jurídica pròpia.

30. L'origen de les **agències executives** es troba en un informe d'experts independents de 1999 (CRAIG, 2018: 62), del qual es dedueix la necessitat d'una forma jurídica d'aquestes característiques a l'efecte de guanyar en **especialització i agilitat**, si bé preservant el control de l'activitat, atesa la dependència de l'agència respecte de la Comissió. Després d'una aproximació inicial en la regulació financera corresponent a l'any 2002 (CHITI, 2018: 761), se'n va codificar el règim jurídic en el Reglament (CE) núm. 58/2003 del Consell, de 19 de desembre de 2002, pel qual s'estableix l'estatut de les agències executives encarregades de determinades tasques de gestió dels

programes comunitaris. Al seu servei treballen funcionaris de la Comissió Europea, incloent-hi la persona encarregada de dirigir l'agència.

31. Com a exemple d'aquest tipus d'agències es pot esmentar l'Agència Executiva Europea d'Educació i Cultura (EACEA), que és l'agència encarregada des de 2005 de gestionar el programa Erasmus+, a més d'altres programes com Europa Creativa, el fons de la Unió Europea per a la cultura. També, i entre d'altres, cal referir-se a l'Agència Executiva Europea de Clima, Infraestructures i Medi Ambient (CINEA), que gestiona diversos programes de la Comissió Europea que contribueixen a la descarbonització i al creixement sostenible, com el Mecanisme de finançament d'energies renovables de la Unió Europea o el Fons Europeu Marítim, de Pesca i d'Aqüicultura.

32. Les **agències descentralitzades** van sorgir inicialment com a agències reguladores o com a agències independents. Finalment, ha cobrat fortuna la denominació d'agències descentralitzades, i es caracteritzen perquè apareixen dotades del tret de l'autonomia o la independència respecte tant de les institucions de la UE com dels estats membres. Aquesta independència, d'altra banda, s'ha anat incrementant en els últims temps. Les raons per crear agències dotades d'independència són variades, però, en general, tenen relació amb la necessitat de crear entitats especialitzades en àmbits d'elevada complexitat tècnica, científica o jurídica en els quals es persegueix evitar que les decisions s'adoptin per criteris polítics. Per exemple, l'Agència Europea de Medicaments (EMA), amb seu a Amsterdam, avalua, autoritza i fa seguiment dels medicaments a la Unió Europea, així com en l'Espai Econòmic Europeu. Les agències descentralitzades no tan sols presenten una descentralització funcional, sinó també territorial (estan distribuïdes pels estats membres), mentre que les agències executives es pot entendre que són agències "centralitzades", tant funcionalment com territorialment, atès que —mancades de personalitat jurídica pròpia— tenen la seu a Brussel·les.

33. D'un total de cinquanta-dues agències descentralitzades a la UE, n'hi ha cinc que tenen la seu **a Espanya**: el Centre de Satèl·lits de la Unió Europea (amb seu a Torrejón de Ardoz, Madrid); l'Agència Europea de Control de la Pesca (amb seu a Vigo); l'Agència Europea per a la Seguretat i la Salut en el Treball (amb seu a Bilbao); l'Agència d'EURATOM Fusió per a l'Energia (amb seu a Barcelona), que té com a finalitat investigar per a avalar la viabilitat científica i tecnològica de l'energia de fusió nuclear, i l'Oficina de Propietat Intel·lectual de la Unió Europea (amb seu a Alacant).

34. Malgrat la independència de les agències descentralitzades, es troben unides en la **Xarxa d'Agències de la UE** (EU Agencies Network | Extranet), creada l'any 2012. Després de la seva primera Estratègia pluriennal —la denominada "Agenda de Dublín" (2015)—, la Xarxa ha adoptat successives estratègies, en les quals s'insta a compartir coneixements i recursos, a més de fixar altres objectius vinculats fonamentalment amb la noció d'eficiència. En l'actualitat, regeix el Pla de treball per al període 2025-2026, que insisteix en la noció "d'excel·lència administrativa".

35. Les particularitats de cada agència descentralitzada fan que resulti complex trobar un marc jurídic unificat. No obstant això, la necessitat de fixar unes notes comunes que en determinin la creació, el funcionament i el sistema de controls ha portat a aprovar instruments de diferent tipus. Entre tots, destaca la Declaració comuna i el Plantejament comú del Parlament Europeu, el Consell de la UE i la Comissió Europea sobre la ubicació de les agències descentralitzades, de 19 de juliol de 2012.

36. Requereix un esment singular l'**Agència dels Drets Fonamentals de la Unió Europea** (FRA). Es tracta d'una agència independent amb seu a Viena la comesa de la qual és contribuir a la protecció i l'enfortiment dels drets a la Unió Europea. No es tracta d'un òrgan jurisdiccional, sinó que té una funció essencialment de suport i d'assessorament a les institucions i als estats membres pel que fa a l'aplicació i l'optimització de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, així com, en general, dels drets fonamentals en el sentit indicat per l'article 6 TUE. La FRA va ser creada mitjançant el Reglament (CE) núm. 168/2007, pel qual es crea una Agència dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, l'any en el qual la Carta va adquirir naturalesa jurídica vinculant amb el Tractat de Lisboa.

37. Algunes modificacions rellevants han estat introduïdes pel Reglament (UE) 2022/555 del Consell, de 5 d'abril de 2022, pel qual es modifica el Reglament (CE) núm. 168/2007, pel qual es crea una Agència dels Drets Fonamentals de la Unió Europea. En particular, la competència de l'Agència s'estén a la cooperació policial i la cooperació judicial en matèria penal; es reforma el sistema de governança, que es detalla més i s'intensifica, per exemple, la col·laboració amb el Consell d'Europa, i, en general, s'ajusta el reglament a diversos instruments (jurídics i parajurídics) adoptats des de 2007 que repercuteixen en el funcionament de l'Agència. S'exclouen de manera expressa de l'àmbit d'actuació de l'Agència els actes o activitats de la Unió o dels estats membres en relació amb la política exterior i de seguretat comuna. Això no obstant, es reserva la possibilitat que l'Agència proporcioni ajuda o assessorament, incloses activitats de formació, en qüestions relatives als drets fonamentals, també a institucions, òrgans i organismes de la Unió que treballin en l'àmbit de la política exterior i de seguretat comuna.

2.2. La comitologia

38. La **comitologia** és un terme encunyat en els primers anys de la dècada dels seixanta del segle XX, és a dir, en una època ben primerenca en el projecte europeu (CRAIG, 2018: 115). El fenomen té relació amb el **desenvolupament i l'execució del dret de la Unió per les seves pròpies institucions**. Es pot recordar que les administracions públiques, inclosa l'europea, tenen competències d'execució no només de naturalesa estrictament administrativa, sinó també a vegades de naturalesa reglamentària o normativa (*supra* § 6.36 i § 16). En conseqüència, adopten actes administratius i, quan tenen atribuïda la competència, poden produir normes jurídiques. És precisament en l'aprovació de normes executives o de desplegament on actua l'anomenada "comitologia" de la Unió Europea. En essència, mitjançant la comitologia els estats membres participen en l'elaboració de normes d'execució o desenvolupament que aprova la Comissió. A continuació, es descriu aquesta producció normativa de la Comissió, com a àmbit característic de la comitologia.

39. Els actes legislatius europeus (directives, reglaments o decisions) han d'anar acompanyats d'altres que els concretin, més encara en els temps actuals, atès que la realitat és molt complexa i també és complex regular amb detall. En l'àmbit de la Unió, la **potestat per dictar normes de rang reglamentari o secundàries** no ha ofert tradicionalment tanta claredat com l'existent en els estats membres.

40. A causa del delicat equilibri de poders a la Unió Europea, els estats membres van restringir inicialment en gran mesura els poders de la Comissió i, en particular,

les seves competències per adoptar tant actes delegats com actes d'execució. D'aquesta manera, es van establir, des del principi, **limitacions** *de facto* en la regulació de la **delegació de la competència** a la Comissió per part del Consell per adoptar actes d'execució, sobre la base de l'article 155 del Tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea (TCEE). Així, aquest article disposava que, a més d'altres competències (vetllar per l'aplicació del Tractat i de les disposicions adoptades per les institucions, formular recomanacions i informes, prendre decisions i participar en la formació dels actes del Consell i de la llavors Assemblea), la Comissió exerciria les competències que li conferís el Consell per a l'execució de les regles que aquesta última institució establís.

41. Inicialment, la comitologia va sorgir en l'àmbit de la **política agrícola comuna (PAC)** amb l'establiment d'un procediment singular perquè la Comissió aprovés actes d'execució. En el marc d'aquest procediment, destacava la **constitució d'un comitè**, del qual formarien part experts designats pels estats membres, que haurien de deliberar amb la Comissió per adoptar les normes corresponents. La Comissió prendria la decisió definitiva tenint en compte la posició del comitè. Si no fos així, es remetria l'acte en qüestió al Consell, que podria prendre una decisió diferent per majoria qualificada, en el termini d'un mes. Aquest sistema es va anar estenent de manera gradual a altres sectors, tot i que es van anar establint, així mateix, matisos en casos concrets i no va ser un procés lineal.

42. La complexitat de l'execució de les normes europees va augmentar amb els anys i això va suposar la necessitat de dotar de claredat el marc jurídic. L'Acta única europea (1986) va modificar l'article 145 TCEE, i va introduir una base jurídica expressa per la delegació de l'exercici de competències d'execució per part del Consell a la Comissió, que, a més, convidava a això, si bé establia requisits. Poc després, el 13 de juliol de 1987, el Consell va adoptar la Decisió 87/373/CEE, per la qual s'estableixen les modalitats de l'exercici de les competències d'execució atribuïdes a la Comissió, i indicava que era procedent limitar els tipus de modalitats a què el Consell podria recórrer en el futur.

43. Amb la Decisió es van limitar els procediments per exercir les competències d'execució a les modalitats següents: 1) de caràcter consultiu; 2) de gestió, i 3) de reglamentació. En tots els casos, la Comissió està assistida (i vigilada) per "comitès". Integren cada comitè un representant per cada estat membre i un representant de la Comissió. Aquesta composició dona compte de la naturalesa mixta d'aquests òrgans al servei d'aquests procediments normatius i d'execució. Com es pot comprovar, es tracta d'una organització atípica o *sui generis*, i aquests òrgans es poden assemblar només de manera llunyana als existents en dret nacional.

44. Després de la Decisió de 1987 es van succeir altres reformes normatives (el 1999, el 2011, i n'hi ha una de pendent que data del 2017), que van anar perfeccionant el model, especialment a instàncies d'un Parlament Europeu cada vegada més gelós de les seves competències i d'una major participació en el procés de producció normativa.

2.3. Les competències executives del Consell

45. El **Consell** és una institució de la Unió Europea en què es troben representats els estats membres a través de les persones titulars de llocs amb rang ministerial i facultats per comprometre el Govern de l'Estat membre que representen (art. 16 TUE). Entre les seves competències destaquen el lideratge en la funció legislativa, que exerceix conjuntament amb el Parlament Europeu, així com la funció pressupostària. Això sí, com s'ha indicat, els actes legislatius de la Unió només s'adopten a proposta de la Comissió Europea, tret que els tractats disposin una cosa diferent.

46. Més enllà d'això, el Consell té també **competències executives**, que han anat augmentant amb el temps. Les competències executives del Consell són de dos tipus i tenen un marc jurídic diferenciat, així com un aparell administratiu a vegades també diferent: 1) les competències executives que s'emmarquen en sentit estricte en els **àmbits competencials de la Unió**, 2) i les competències referides a les **polítiques intergovernamentals**, sotmeses a un altre marc jurídic (és el cas, per exemple, de l'Administració de la Política Exterior i de Seguretat Comuna, així com de l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia, art. 67 TFUE).

47. L'òrgan a través del qual s'exerceixen les competències és la **Secretaria General** del Consell, que en la pràctica s'ha acabat convertint en un òrgan administratiu que rivalitza en certs aspectes amb la Comissió Europea, la qual cosa van témer alguns dels pares fundadors del projecte europeu (FUENTETAJA, 2025: 248). La raó d'aquest temor obeeix al fet que la Comissió Europea representa l'interès de la Unió, mentre que el Consell no deixen de ser els estats membres.

48. Més enllà d'això, el Consell presenta una organització interna heterogènia, degut justament a les seves funcions plurals. L'òrgan intern més rellevant és el Comitè de Representants Permanents dels Estats Membres (**COREPER**), que és el que dona suport continuat en totes les matèries al Consell, atès que té universalitat de funcions. Per garantir l'especialització en àmbits singularment complexos, existeixen **comitès** específics, com el Comitè Especial d'Agricultura, el Comitè Econòmic i Financer o el Comitè de Política Econòmica. De caràcter inferior, els **grups de treball** són les unitats que, d'una manera encara més especialitzada, s'ocupen d'àmbits específics.

2.4. Altres institucions i òrgans especialitzats

49. A més de les institucions clàssiques, s'ha d'esmentar també el **Banc Central Europeu (BCE)**, que posseeix personalitat jurídica pròpia (art. 282.3 TFUE), té encomanada la política monetària, i disposa d'un aparell administratiu amb ramificacions que s'han anat desenvolupant al llarg dels anys. Així, el Banc Central, amb seu a Frankfurt, forma part del **Sistema Europeu de Bancs Centrals**, exerceix la presidència de la Junta Europea de Risc Sistèmic i participa en el Mecanisme Europeu d'Estabilitat.

50. Diferent del Banc Central Europeu és el **Banc Europeu d'Inversions (BEI)**, amb seu a Luxemburg, que no és una institució europea en sentit estricte, sinó un òrgan, però sí que gaudeix de personalitat jurídica pròpia (art. 308 TFUE). El seu model de governança és un model de tall clàssic, en què els representants dels estats membres fixen el marc per a la concessió de préstecs. Com en el cas anterior, no es tracta d'administracions a l'ús. El Banc Central Europeu seria equivalent al Banc d'Espanya en l'època en què conservava les competències per a la concepció i el desenvolupament de la política monetària. Entraria en el concepte d'Administració *lato sensu*, de manera que el personal al seu servei no se selecciona per les vies característiques i amb la llibertat pròpia de l'empresa privada, perquè gestiona cabals públics i perquè adopta actes jurídics que, almenys parcialment, se sotmeten al dret administratiu. D'altra banda, el BEI tindria com a equivalent intern l'Institut de Crèdit Oficial (ICO), una institució de dret públic que concedeix préstecs a interès reduït amb diverses finalitats i que, com el BEI, capta els seus fons dels mercats de capitals.

51. En últim lloc, cal referir-se a la figura del **Defensor del Poble Europeu**, de rellevància per la contribució que fa al desenvolupament del dret administratiu a través del control de la "mala administració". Aquesta figura està prevista en l'article 228 TFUE i el seu règim jurídic segueix el model habitual d'aquestes figures en els estats membres. Elegit pel Parlament Europeu, actua amb independència, bé per reclamació bé per iniciativa pròpia per vetllar pel funcionament adequat de les institucions, els organismes i els òrgans de la Unió, amb l'excepció del Tribunal de Justícia. El seu Estatut ve definit per un reglament aprovat pel Parlament Europeu. Les funcions del Defensor del Poble Europeu s'han de llegir en relació amb tot el marc jurídic que determina el funcionament de l'Administració europea, però, fonamentalment, en relació amb l'article 41 de la CDFUE. No obstant això, el seu abast és molt major, ja que s'estén, en particular, a fomentar la transparència, l'eficàcia i la rendició de comptes a la Unió Europea.

3. L'ADMINISTRACIÓ INDIRECTA

3.1. Les administracions nacionals com a Administració europea

52. En la pràctica, l'execució del dret de la Unió Europea té lloc, ordinàriament, a través dels aparells administratius dels estats membres. Aquesta execució correspon, en conseqüència, a la denominada "**Administració indirecta**", ja que no es residencia en les institucions de la Unió. A més, amb el temps s'han creat estructures i procediments de naturalesa mixta (institucions de la Unió – estats membres), que completen el panorama de l'Administració indirecta, encara que les institucions s'hi trobin també presents d'alguna manera.

53. El dret de la Unió disposa, en conseqüència, d'una multiplicitat d'actors que executen les seves normes, algunes de manera immediata (com és el cas, per exemple, dels reglaments europeus) i d'altres de manera mediata (com és el cas de les directives,

que s'han de transposar i només de manera excepcional, davant l'incompliment de l'obligació de transposició per part d'un estat, cal entendre que resulten d'aplicació directa). Aquests **actors múltiples** són essencialment les administracions públiques nacionals en totes les seves dimensions territorials i institucionals. Així, tant l'ajuntament d'un petit municipi polonès com el Govern alemany han d'executar el dret de la Unió en la part que els correspon. I la mateixa afirmació és vàlida per a l'Administració institucional: per exemple, tots els ens que a Espanya componen el denominat **sector públic** es veuen obligats a aplicar d'una manera o altra la Llei de contractes, que no deixa de ser la transposició de directives europees (*infra* § 19.47-51).

54. Atès que les administracions nacionals estan vinculades tant al dret nacional com al dret europeu, aquí cobra especial rellevància el principi de primacia del dret europeu. És aquest el principi més característic i propi de la Unió Europea, atès que determina que el dret de la Unió preval sempre i en tot cas enfront de qualssevol normes nacionals, incloses les normes de rang constitucional. Proclamat en la primerenca Sentència *Costa/ENEL* (6/64, EU:C:1964:66), opera tant en el vessant normatiu com en l'aplicatiu (SARMIENTO, 2022: 357 i següents), i és aquest segon el que presenta més rellevància en aquest moment, atès que es refereix a l'execució del dret. Una Administració nacional ha d'aplicar el dret de la Unió en l'activitat quotidiana, si la matèria entra dins de l'àmbit de les seves competències, i, fins i tot, ha de fer omissió de normes de dret nacional que hi resultin contràries o incompatibles.

55. Com a contrapès, en certa manera, del principi de primacia, en l'àmbit de la Unió Europea existeix el principi d'autonomia institucional i procedimental. Aquest principi no apareix enunciat en sentit estricte en els Tractats, però sí que el va utilitzar el TJUE des de dates primerenques per indicar que els estats membres es poden organitzar internament com estimin oportú per aplicar el dret de la Unió i que poden fer-ho amb els procediments administratius que considerin adequats. El corol·lari d'aquesta afirmació és que —amb caràcter general— el dret de la Unió no exigeix una determinada organització interna ni tampoc procediments administratius o judicials concrets, sempre que es garanteixin les disposicions del dret de la Unió en cada cas. Això obstant això, aquest principi s'ha anat matisant en la pràctica i, a vegades, els estats han hagut d'adaptar la seva organització interna i/o els seus procediments per donar compliment a normes de dret europeu, com és el cas destacat, entre d'altres, del dret de la contractació pública.

56. En l'organització juridicopública nacional presenten una importància singular des de l'òptica de la Unió Europea els denominats "organismes reguladors nacionals". Els organismes reguladors són administracions **independents** (*supra* § 9.78-82), és a dir, són organitzacions administratives que han de tenir garantida jurídicament la independència principalment respecte del Govern i que vetllen pel funcionament adequat d'un determinat sector econòmic. En la gran part dels casos, aquests **sectors regulats** afecten serveis que històricament prestava en règim de monopoli part de l'Estat (energia, telecomunicacions, serveis postals). Amb el procés de liberalització impulsat principalment per la Unió Europea, aquests serveis van passar a ser prestats en règim de mercat (per empreses públiques o privades en competència: *infra*

§ 23.28), si bé amb matisos i limitacions, a causa de l'interès públic evident en diversos dels seus aspectes des de la perspectiva de l'**Estat social**. El seu règim jurídic ve determinat fonamentalment pel dret de la Unió. A més, la dimensió econòmica de les empreses que actuen en aquests sectors fa que no es tracti de subjectes ordinaris en el mercat, sinó que el poder que poden arribar a acumular exigeix una supervisió seriosa des del punt de vista de la competència i de la tutela de les persones consumidores, entre altres aspectes.

57. Per desenvolupar les funcions de **regulació i supervisió,** al llarg dels anys s'han creat organismes independents, en bona part per exigències del dret de la Unió en la regulació sectorial corresponent. A Espanya, l'organisme regulador per excel·lència és la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència (CNMC), fruit de la fusió d'altres organismes existents amb anterioritat (Comissió Nacional de la Competència, Comissió del Mercat de les Telecomunicacions, Comissió Nacional de l'Energia, Comissió Nacional del Sector Postal, Comitè de Regulació Ferroviària i Aeroportuària) i de l'assumpció de competències d'algun organisme que no es va arribar a crear (Consell Estatal de Mitjans Audiovisuals).

58. La fusió operada l'any 2013 que creava la **CNMC** plantejava dubtes de conformitat amb el dret de la Unió per diversos motius i, especialment, es posava en dubte la **independència del regulador**. No obstant això, i malgrat que aquesta fusió sembla contradir l'esperit d'aquesta mena d'organismes, la conformitat la va avalar amb caràcter general el Tribunal de Justícia de la Unió Europea en la Sentència de 19 d'octubre de, assumpte *Xabier Ormaetxea Garai i Bernardo Lorenzo Almendros contra Administració de l'Estat*, C-424/15, (ECLI:EU:C:2016:780), que sí que va blasmar Espanya pel cessament anticipat del president i un conseller de la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions. A més de la CNMC, es poden esmentar altres organismes d'aquestes característiques, com la Comissió Nacional del Mercat de Valors (CNMV) o el Consell de Seguretat Nuclear (CSN). Està previst que la Comissió Nacional de l'Energia adquireixi de nou independència respecte de la CNMC, si bé la iniciativa en aquest moment es troba paralitzada.

59. Un model d'organització d'aquestes característiques es podria estendre a altres àmbits sectorials específics. És el cas recent, per exemple, de la regulació i la supervisió dels **serveis digitals** (per exemple, l'ús d'una *app* per buscar un allotjament turístic, comprar un llibre, traslladar-se d'un lloc a un altre, comunicar-se amb altres persones, concertar un partit de tenis o conèixer a altres persones). La importància creixent d'aquesta mena de serveis en el mercat interior ha portat a adoptar el Reglament (UE) 2022/2065 del Parlament Europeu i del Consell, de 19 d'octubre de 2022, relatiu a un mercat únic de serveis digitals i pel qual es modifica la Directiva 2000/31/ CE (Reglament de serveis digitals). Amb el reglament, es crea un model de governança particular. Tant la Comissió Europea com els estats membres disposen de competències per executar el Reglament i, en particular, per supervisar i fer complir aquest Reglament. Es crea la figura de l'"**autoritat competent** responsable de la supervisió dels prestadors de serveis intermediaris i de l'execució el reglament". Si n'hi ha més d'una en un estat membre, aquest estat n'ha de designar una com a "**coordinador de serveis digitals**". En qualsevol cas, les autoritats han d'actuar amb absoluta independència. El Reglament preveu un sistema d'assistència mútua entre la Comissió i les autoritats nacionals, altres mecanismes de col·laboració i, fins i tot, un grup consultiu independent (la Junta Europea de Serveis Digitals).

60. La rellevància d'aquests organismes des de l'òptica europea és evident, pels motius assenyalats; és a dir, perquè el règim jurídic dels sectors que regulen i supervisen és un règim jurídic procedent en essència del dret de la Unió. Presenta una importància particular i destacada el **dret de la competència**, en què les autoritats nacionals formen part d'una xarxa que, juntament amb la Comissió, compon una

estructura administrativa *sui generis*. Així, la política de competència és una de les poques competències exclusives de la Unió Europea (art. 3.1 *b*) TFUE) i en té encomanada l'execució fonamentalment la Comissió Europea. Tanmateix, això s'ha de fer en col·laboració amb les autoritats independents nacionals, i aquesta independència n'és un dels trets essencials. Tant és així que la Unió Europea ha buscat preservar-la i fomentar-la amb la Directiva (UE) 2019/1 del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de desembre de 2018, encaminada a dotar les autoritats de competència dels estats membres de mitjans per aplicar més eficaçment les normes sobre competència i garantir el funcionament correcte del mercat interior.

61. Les autoritats independents es troben sotmeses a control judicial en els estats membres, d'acord amb les seves pròpies normes procedimentals i processals i sense perjudici del model de control que s'hagi establert en cada estat. A Espanya, per exemple, les autoritats independents es troben sotmeses a la jurisdicció contenciosa administrativa i, amb caràcter general, és la Sala Tercera de l'Audiència Nacional la que coneix en única instància de les resolucions d'aquests organismes, resolucions que a vegades poden constituir sancions amb quanties elevades. Queda naturalment expedita la via del recurs de cassació contenciós administratiu, que, no obstant això, no és un recurs ordinari, sinó extraordinari: és possible únicament en els casos en què queda acreditat un "interès cassacional objectiu" que presenta interès per a la formació de jurisprudència. Per això, sovint les resolucions de les administracions independents únicament són conegudes en primera i única instància per un òrgan jurisdiccional, l'Audiència Nacional, sense que es trobi reconeguda la doble instància en aquest àmbit, la qual és una exigència només en l'ordre penal. Això no obstant, la naturalesa quasipenal de les sancions quantioses obliga a fer una reflexió sobre aquesta matèria i ha estat objecte d'atenció del Tribunal Europeu de Drets Humans. Aquest Tribunal ha posat de manifest recentment, en la Sentència *Sachetti Iglesias c. Espanya*, de 30 de juny de 2020, que la gravetat de determinades sancions comporta l'aplicació del sistema de garanties juridicopenals, amb independència de la qualificació concreta per part del legislador (BOUAZZA, 2022).

3.2. La unió administrativa europea

62. Com s'ha explicat al llarg d'aquesta lliçó, i com s'ha apreciat especialment en l'epígraf anterior, l'estructura de l'Administració europea és una **estructura en xarxa**, en què no deixa de ser freqüent la col·laboració entre diferents ens o òrgans. En són un exemple algunes agències que tenen participació estatal o el sistema de la comitologia (*supra* § 12.37). També la política de competència comporta en la seva execució una col·laboració entre diferents òrgans i organismes tant de l'Administració directa, la Comissió, com dels estats membres a través dels organismes reguladors.

63. La col·laboració es pot donar bé a través de la composició mixta estats–institucions de la Unió Europea en un òrgan o entitat (**formes organitzatives compostes**), però també amb la configuració de procediments administratius igualment compostos, en els quals participen en diferents moments tant els estats com les institucions de la Unió Europea (**procediments administratius compostos**).

64. Una forma *sui generis* de col·laboració és la que té lloc entre administracions independents de les esmentades *supra* § 12.57 i que adquireixen diferents formes jurídiques. Així, per exemple, l'Agència per a la Cooperació de Reguladors d'Energia és una agència descentralitzada (*supra* § 12.32), mentre que l'Organisme de Reguladors Europeus de les Comunicacions Electròniques no és una agència, però sí que és també un organisme de la Unió Europea, que està, a més, assistit per una agència per complir les seves funcions. Un perfil singular presenta la Plataforma Europea d'Organismes Reguladors, que

aglutina en el seu si les autoritats nacionals competents en matèria audiovisual. El seu àmbit d'actuació no se circumscriu a la Unió Europea, sinó que en són membres també altres estats europeus i tots participen en la regulació i en la supervisió del sector audiovisual, un sector que disposa de normativa específica de la Unió Europea, vinculant, per tant, per a tots els estats membres de la UE (DE LA SIERRA, 2022: 22-28).

65. Aquestes formes organitzatives mixtes i aquests procediments compostos són abundants i no reconduïbles a la unitat. Aquesta "**unió administrativa europea**" (VELASCO i SCHNEIDER, 2008) és, per tant, heterogènia, però sí que hi ha hagut alguns intents de sistematització, així com estudis des de sectors concrets de l'ordenament jurídic en els quals aquesta forma d'actuació és més acusada (medi ambient o energia, per exemple).

66. La col·laboració en xarxa de les administracions públiques no sempre es troba exempta de dificultats, més encara quan aquesta col·laboració es produeix entre administracions de diferents estats o, fins i tot, amb institucions, òrgans o organismes pertanyents a una organització supranacional. Un dels desafiaments és el que concerneix la tutela judicial, així com les garanties procedimentals i processals de la ciutadania en relació amb l'activitat d'aquestes estructures en xarxa. A vegades, aquest problema no es planteja, atès que una part important de la seva actuació manca d'efectes jurídics directes enfront de tercers (intercanvi d'experiències i bones pràctiques, intercanvi d'informació). No obstant això, en la mesura en què s'adoptin resolucions amb efectes directes enfront de tercers, bé en el vessant normatiu o bé en el vessant aplicatiu, la claredat de l'estatut jurídic processal d'aquestes resolucions resulta imprescindible.

4. BIBLIOGRAFIA

4.1. Bibliografia 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), pàg. 521-545.

Edoardo CHITI, "Decentralized Implementation: European Agencies", a Robert SCHÜTZE/Takis TRIDIMAS (ed.), *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order,* vol. I, Oxford University Press, Oxford, 2018, pàg. 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", a Evangelia PSYCHOGIOPOULOU i Susana DE LA SIERRA (ed.), *Digital Media Governance and Supranational Courts*, Elgar, Cheltenham, 2022, pàg. 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 i Jens–Peter SCHNEIDER (coord.), *La unión administrativa europea*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

4.2. Bibliografia complementària recomanada

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), pàg. 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), pàg. 159- 197.

Susana DE LA SIERRA, "Algunas reflexiones sobre el Derecho administrativo europeo: ¿continúa siendo una categoría válida?", a 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 (Mallorca), 11 y 12 de febrero de 2011*, Madrid, INAP, pàg. 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 i Francesca DI LASCIO (coord.), *La europeización del derecho administrativo. Una evaluación desde el ordenamiento español*, Andavira, Santiago de Compostel·la, 2017.

Eva NIETO GARRIDO i 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), pàg. 433-474.

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