

# HACIA UNA GOBERNANZA ADMINISTRATIVA EUROPEA

JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR

*Profesor Titular de Derecho Administrativo. UNED*

SUMARIO: I. Administración Europea y proceso de integración. II. De la «administración indirecta» a la Administración europea. III. El principio de ejecución uniforme y eficaz del derecho europeo como fundamento de la Administración europea: 1. *Orígenes y justificación*. 2. *Formulación jurisprudencial del principio de ejecución uniforme y eficaz*. 3. *Proclamación política por las Instituciones*. 4. *Consagración legislativa del principio de ejecución uniforme y eficaz*. 5. *Ejecución uniforme y eficaz en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. 6. *Los límites del principio de ejecución uniforme y eficaz*. IV. La Administración de la Unión Europea: 1. *El «déficit ejecutivo europeo»*. 2. *El elusivo concepto de «Administración europea»*. V. Hacia una gobernanza administrativa europea.

## I. ADMINISTRACIÓN EUROPEA Y PROCESO DE INTEGRACIÓN

La existencia de una Administración europea se ha abierto paso afanosamente en el seno de la estructura orgánica establecida por los Tratados constitutivos de la Unión y de las Comunidades Europeas. Tradicionalmente soslayada por la doctrina, centrada de manera preferente en los aspectos políticos, constitucionales o internacionales del proceso de integración, la Administración europea quedaba relegada a la trastienda de la organización comunitaria (Función Pública europea, secretariados institucionales, etc.).

Sintomático de ello es la cómoda y conveniente aseveración de que las Comunidades Europeas no precisaban de una Administración propia porque para la ejecución de su Derecho y de sus Políticas se contaba con las Administraciones Públicas de los Estados miembros. Esta sacralización del principio de ejecución o administración indirecta encontraba su justificación en intereses tanto supranacionales como

nacionales. En efecto, mediante dicho principio básico los Estados se reservaban el último núcleo irreductible de soberanía frente a las emergentes Comunidades. Si aquellos transigían con la capacidad de la nueva organización de crear un Derecho que no sólo les vinculaba sino que incluso primaba sobre sus respectivos Ordenamientos, al menos la ejecución del mismo quedaba en manos de los Estados.

Por otra parte, este principio de ejecución indirecta ha sido pacíficamente respetado por las propias Comunidades, conscientes de su debilidad política para dar la batalla por las competencias ejecutivas del Derecho por ellas alumbrado y de las Políticas por ellas impulsadas, aparte de que las propias fases en las que se iba desarrollando la integración europea (básicamente el mercado interior) no hacían oportuno residenciar las reivindicaciones en el ámbito ejecutivo sino primero en el propiamente legislativo. Sin embargo, cuando esas fases se van cumpliendo y, por añadidura, las Comunidades asumen progresivamente más competencias en sectores sociales, culturales, etc. (la denominada «integración positiva»), se produce un movimiento, imperceptible inicialmente, de expansión ejecutiva y, por ende, administrativa de la Comisión Europea.

Esta descripción pudiera llevar a engaño, pues la emergencia de la Administración europea en las últimas décadas del siglo XX y su definitiva consolidación en los albores del XXI no puede ocultar que su creación se produjo al mismo tiempo que las propias Comunidades. Más aún, la originaria Comunidad Europea del Carbón y del Acero era fundamentalmente una Administración supranacional dotada de competencias típicamente ejecutivas y de potestades eminentemente administrativas. La mutación cualitativa realizada por los Tratados de Roma elevó el discurso institucional y teórico al plano político y la labor jurisprudencial a la afirmación constitucional del sistema con términos y conceptos como primacía, eficacia directa, competencias implícitas, derechos fundamentales o subsidiariedad, relegando a un segundo plano las vicisitudes de la Administración comunitaria.

No obstante lo cual, la Administración europea va a experimentar una progresiva institucionalización que la dota de personalidad propia y de funcionalidad diferenciada. Y ello en virtud, por un lado, del proceso de constitucionalización europeo antes mencionado y, por otro, de las limitaciones inherentes del principio de administración indirecta que van a exigir, cada vez más, ejecuciones uniformes y eficaces a escala europea por la propia estructura orgánica comunitaria.

Desde la perspectiva de la constitucionalización del proceso de integración europea al que la Comisión y el Tribunal de Justicia se consagraron de manera audaz, la Administración europea ha sido un componente estructuralmente asociado a la reivindicación institucional de la Comisión como ejecutivo europeo. Una Institución ejecutiva que no cuente con una adecuada y completa Administración que la respalde queda debilitada, su credibilidad cuestionada y su papel abocado a la ineficacia al no poder salvaguardar, como garante último, el cumplimiento del Derecho y de las Políticas que impulsa. Una Institución ejecutiva que opera en un entorno política y administrativamente descentralizado precisa contar con una Administración que garantice no ya una evanescente pero importante función de coordinación entre los diferentes actores sino una auténtica y real capacidad de ejecución cuando ésta se re-

vela necesaria a escala europea. Y es que no hay mejor manera de debilitar una Institución ejecutiva central que privarla de una eficiente y eficaz Administración que la respalde y que pueda asumir la función ejecutiva a escala general.

La Comisión europea es, en el diseño institucional de los Tratados, la Institución llamada a asumir tanto la función ejecutiva como la función administrativa europea, de ahí que su faceta de Institución ejecutiva refuerce su vertiente de Administración europea, y viceversa. Consciente de ello, la Comisión europea se afanó en las décadas de los sesenta y de los setenta por reivindicar su posición institucional ejecutiva, lo que indirectamente afianzaba la Administración que se había ido gestando en su seno para ejecutar las Políticas previstas en los Tratados o para ejercer las delegaciones de competencias ejecutivas que por entonces el Consejo comenzaba a generalizar en ámbitos como la Política Agrícola Común o la Política Comercial.

Además, la incorporación al proceso de integración de las Políticas intergubernamentales del Tratado de la Unión Europea (Política Exterior y de Seguridad Común; Política Europea de Seguridad y Defensa; Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal) refuerza, paradójicamente, el proceso de administrativización en la medida en que lo fundamental de esas Políticas no es su formulación política sino su articulación operativa a través de organismos y mecanismos típicamente administrativos.

Pero la creación y evolución de la Administración también obedece a una lógica de carácter administrativo, al precisar las Comunidades la ejecución europea de su Derecho y de sus Políticas por su propia estructura orgánica de carácter administrativo. Esta necesidad aparece de hecho explícitamente recogida en el mismísimo Tratado de la Comunidad Económica Europea cuando, derogando la regla general de que la ejecución del Derecho europeo corresponde a los Estados miembros, atribuye la ejecución de la Política de competencia a la Comisión. Posteriormente, la necesidad de garantizar una aplicación uniforme de la norma europea interpone entre ésta y los Estados miembros una nueva norma europea de desarrollo de naturaleza ejecutiva. Esta función ejecutiva que el «legislador» crea y que el Tribunal de Justicia bendice va a escenificar durante decenios la pugna institucional entre la Comisión y el Consejo por asegurarse la preeminencia ejecutiva europea.

A su vez, el desarrollo de las Comunidades, las exigencias de cumplimiento del Derecho europeo y el funcionamiento efectivo de las Políticas comunes revelaron progresivamente las limitaciones del principio de ejecución indirecta, en especial la autonomía orgánica y procedimental de la que disponían los Estados para ejecutar el Derecho europeo. Esta autonomía se ha ido paulatinamente erosionando a través de predeterminaciones en sede europea tanto de la organización interna como de las normas que rigen la actuación de las Administraciones nacionales a la hora de aplicar el Derecho europeo. Se verifica así una auténtica «europeización» de las Administraciones Públicas nacionales al amparo de procesos impulsados por la normativa europea (por ejemplo, la liberalización de servicios públicos). Aun respetando formalmente la competencia ejecutiva de los Estados miembros, tales limitaciones llegan al punto, primero, de someter a las Administraciones nacionales a una cada vez más articulada obligación de cooperación administrativa con la Administración europea y, finalmente, de atribuir a la Administración europea auténticas potestades de

coordinación de la ejecución por los Estados de la norma europea (piénsese en las Políticas económicas o la instauración de un enigmático método abierto de coordinación).

En última instancia, cuando la ejecución descentralizada indirecta del Derecho europeo por los Estados miembros se demuestra contraproducente y, en cambio, se revela imprescindible garantizar una ejecución uniforme y eficaz del Derecho europeo que asegure que éste despliega todos sus efectos, la Unión y las Comunidades asumen la competencia ejecutiva, que ejercen a través de su propia Administración europea. En efecto, la ejecución descentralizada del Derecho Europeo puede ir en detrimento de la igualdad y de la seguridad jurídica en la Unión Europea, lo que impone la necesidad de afirmar un principio último corrector de aplicación uniforme y eficaz que informe toda la ejecución del Derecho Europeo, modulando su ejecución indirecta y justificando, en última instancia, la ejecución directa por la Administración propia de la Unión.

La formulación de este principio de ejecución uniforme y eficaz del Derecho europeo es progresiva a lo largo de la Historia de las Comunidades Europeas y encuentra sus orígenes en la jurisprudencia, que lo acuña veladamente al mismo tiempo que los de primacía y eficacia directa. Posteriormente, las Instituciones lo proclaman como objetivo político y el Legislador y la Comisión lo invocan continuamente en su actividad normativa como motivación, por un lado, de la derogación del principio de ejecución indirecta y, por otro, de la interpretación pro-europea de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad en el sentido de atribuir competencias ejecutivas en sentido ascendente a la Administración europea.

Además de las limitaciones intrínsecas del principio de ejecución indirecta, la europeización ejecutiva encuentra su fundamento en necesidades uniformes de aplicación en ámbitos recientemente incorporados a los Tratados (especialmente, políticas sociales), así como en la necesidad de afrontar y gestionar a escala europea cuestiones y problemas de ámbito igualmente europeo. Piénsese en los problemas transnacionales que plantean, por ejemplo, el abastecimiento de energía; el control de los flujos migratorios; la seguridad marítima, aérea o alimentaria; la lucha contra el crimen organizado de ámbito no ya europeo sino internacional; y, por supuesto, la política exterior y de defensa.

La necesidad de una aplicación uniforme y eficaz del Derecho europeo encuentra su epítome en la creación de una estructura administrativa supranacional que asuma su ejecución. De esta manera, la actividad administrativa origina la Administración europea. Cuestión diferente es la Institución u órgano que va a ejercer esa competencia ejecutiva europeizada, pues el siempre difícil equilibrio de poderes entre los Estados y la Unión, por un lado, y entre las Instituciones europeas entre sí, conduce a una fragmentación del Poder ejecutivo europeo. En efecto, la Comisión ha fracasado en su intento histórico de aglutinar a su alrededor toda la función ejecutiva a escala europea y ha asistido impotente a la implantación de una Administración propia en el Consejo (Política económica, Política Exterior y de Seguridad Común, Cooperación Policial y Judicial), a la creación de órganos independientes con funciones ejecutivas especializadas (Banco Central Europeo) y a la proliferación de organismos

autónomos europeos con funciones administrativas variadas (Agencias europeas). Todos ellos configuran la Administración europea, encargada de la ejecución europea del Derecho y de las Políticas de la Unión.

Sin embargo, la reticencia de los Estados miembros respecto a la creación de una auténtica Administración europea condujo a una inadecuada asunción de estas competencias ejecutivas por las Instituciones, órganos y organismos europeos, a quienes se han escatimado recursos humanos y materiales y se ha privado de potestades necesarias para el ejercicio de esas competencias. Lo cual, unido a la ausencia de una adecuada organización administrativa y a la precariedad del régimen jurídico que regule el funcionamiento de la Administración europea presenta un escenario problemático que ha llevado a hablar, con razón, de «déficit ejecutivo» europeo.

Tradicionalmente despreciado, el poder ejecutivo europeo se revela cada vez más decisivo para explicar en gran medida la crisis del proceso de integración europea. La propia credibilidad de la Unión Europea va a depender de los medios con los que cuenta para hacer efectivo y eficaz su Derecho y sus Políticas. Es por ello que el déficit ejecutivo europeo pueda ser considerado un elemento más en la problemática general de la legitimidad del proceso de integración, cuyos beneficios no podrían ser percibidos por los ciudadanos europeos en la medida en que el Derecho europeo y las Políticas comunes no fuesen ejecutados o lo fuesen incorrectamente y con desigualdades intolerables entre Estados. La encrucijada del Poder Ejecutivo europeo encuentra decisivamente su solución en dotarse de una auténtica Administración europea capaz de ejecutar y de garantizar el cumplimiento del Ordenamiento europeo.

## II. DE LA «ADMINISTRACIÓN INDIRECTA» A LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA

En un sentido amplio, los Estados miembros también formarían parte de un abstracto «Poder ejecutivo» europeo. Más aún, en lo que respecta a la ejecución del Derecho y de las Políticas europeas, ellos serían los principales protagonistas de esa actividad. Según el artículo 10 TCE (reproducido por el nuevo artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea, según redacción dada por el Tratado de Lisboa), «*los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión*». Y, desde una perspectiva negativa, «*se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado*». El principio general de ejecución indirecta viene expresamente consagrada en el art. 291.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, al indicar que «*los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión*».

El régimen jurídico de la ejecución del Derecho europeo por los Estados miembros está determinado por el conocido como **principio de autonomía de los Estados miembros**. Conforme al mismo, los Estados miembros disponen –para el cumpli-

miento de sus obligaciones comunitarias— de libertad a la hora de determinar, por un lado, la institución u órgano —legislativo, ejecutivo, judicial; estatal, autonómico o local— encargado de ejecutar dichas obligaciones (*autonomía institucional*) y, por otro, el procedimiento que sirve de instrumento que encauza el cumplimiento interno de tales obligaciones (*autonomía procesal*), lo que implica, evidentemente, el sometimiento al régimen jurídico interno en la organización y funcionamiento de la Administración nacional.

Ahora bien, si conforme a los principios de ejecución indirecta y de subsidiariedad, la competencia ejecutiva se asigna a los Estados miembros, las necesidades de aplicación uniforme y eficaz del Derecho europeo no eliminan ya cualquier intervención europea, conciliando esa intervención con el principio de autonomía de los Estados. Esas intervenciones, no obstante, deberán ser conformes con el principio de proporcionalidad, de manera que sean lo menos intrusivas posibles en la autonomía estatal.

Un ejemplo reciente lo encontramos en la *Directiva (2009/40/CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, relativa a la inspección técnica de los vehículos a motor y de sus remolques*<sup>1</sup>. En su Exposición de Motivos, la Directiva señala meridianamente por qué asume la Unión Europea esta competencia normativa que desarrolla directamente las disposiciones del Tratado: «*Dado que los objetivos de la acción pretendida, a saber, la armonización de las reglas de inspección técnica para evitar distorsiones de la competencia entre los transportistas y garantizar que se realicen en los vehículos operaciones de reglaje y mantenimiento suficientes, no pueden ser alcanzados de manera adecuada por solos los Estados miembros y, por consiguiente, debido a la dimensión de la acción, pueden lograrse mejor a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos*».

Posteriormente, atribuye a la Comisión (en detrimento de los Estados miembros) la competencia de desarrollar, en el plano europeo, esa misma Directiva, con un contenido netamente ejecutivo: Artículo 6 «*La Comisión adoptará las directivas específicas que sean necesarias para definir las normas y los métodos mínimos de inspección de los elementos que se enumeran en el anexo II, así como toda enmienda que resulte necesaria para adaptar estas normas y métodos al progreso técnico*».

Tres son las principales líneas de actuación seguidas por el Derecho europeo. En primer lugar, y con mayor respeto a la autonomía estatal, se trataría de una intervención indirecta de tipo jurídico, ya sea por la jurisprudencia, ya por el Legislador europeo, que respetando tanto la titularidad competencial ejecutiva de los Estados como el principio de autonomía, modula, condiciona o predetermina la ejecución que aquellos llevan a cabo. En segundo lugar, establecimiento de mecanismos de cooperación entre Estados o entre éstos y la Administración europea, con lo que, si

---

<sup>1</sup> DO n. L 141, de 6 de junio de 2009.

bien la titularidad de la competencia ejecutiva de los Estados permanece incólume, su ejercicio, en cambio, queda condicionada a procedimientos y foros, más o menos informales, en los que se encuentran presentes no sólo los intereses de aquellos sino también el europeo a través de Instituciones u organismos supranacionales; de esta manera, el ejercicio de la competencia ejecutiva ya no es exclusivamente individual sino que se «europeíza» en lo formal, aunque no necesariamente en lo sustancial. En tercer lugar, a las competencias ejecutivas de los Estados se le superpone una potestad de coordinación a la Administración europea (Comisión, Consejo, Agencias).

### III. EL PRINCIPIO DE EJECUCIÓN UNIFORME Y EFICAZ DEL DERECHO EUROPEO COMO FUNDAMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA

#### 1. Orígenes y justificación

Al tiempo que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas consagraba la primacía del Derecho Europeo sobre el Derecho nacional<sup>2</sup> y la aplicación directa de aquel Derecho<sup>3</sup>, la jurisprudencia, al reconocer que el Derecho europeo debía ser ejecutado por las Administraciones Públicas de los Estados miembros, acuñaba igualmente un principio que ha pasado en gran medida desapercibido y que constituye el fundamento de la regulación y jurisprudencia europea sobre la ejecución del Derecho Europeo, hasta el punto de ser considerado por algún autor como un principio básico de dicho Derecho, junto a los principios de primacía y de eficacia directa<sup>4</sup>. Se trata de la necesidad de que la ejecución del Derecho europeo se lleve a cabo de manera uniforme y eficaz.

Este principio ha sido acuñado por la jurisprudencia precisamente en el marco de las relaciones entre el Derecho Europeo y el Derecho nacional pero —aquí reside su peculiaridad— desde el punto de vista de la ejecución del primero. Si bien es cierto que son las Administraciones Públicas de los Estados miembros las que deben ejecutar el Derecho Europeo conforme a su propio Derecho interno, dicha ejecución debe respetar dos principios: uno estrictamente ejecutivo (que la ejecución indirecta no perjudique la ejecución plena y uniforme del Derecho Comunitario) y otro general del Derecho Europeo pero que despliega igualmente sus efectos en el ámbito de la ejecución (la primacía del Derecho Europeo de ejecución sobre el Derecho nacional de ejecución)<sup>5</sup>. En realidad, como agudamente subraya GIL IBÁÑEZ, «el principio de primacía, tal como aparece en la sentencia *Costa*, estuvo fundamentado no sólo

<sup>2</sup> *Costa-ENEL*, 15 julio 1964 (6/64), *Rec.*, p. 583.

<sup>3</sup> *Van Gend & Loos*, 5 febrero 1963 (26/62), *Rec.*, p. 1.

<sup>4</sup> HILF, M.: «The Application of Rules of National Administrative Law in the Implementation of Community Law» en *Yearbook of European Law*, vol. 3, 1983, p. 96.

<sup>5</sup> *Wilhelm*, 13 febrero 1969 (14/68), *Rec.* p. 1.

en la necesidad de asegurar una interpretación uniforme del Derecho Comunitario, sino también en conseguir una aplicación igualmente uniforme»<sup>6</sup>. Ello revela la estrecha relación entre estos principios capitales del Derecho Europeo, pues si el principio informador de la ejecución del Derecho europeo es su aplicación uniforme y eficaz, su conjunción con los otros dos principios claves de las relaciones entre Ordenamientos –primacía y aplicación directa– determina que, en caso de que una norma administrativa nacional no permita una aplicación uniforme y eficaz del Derecho europeo, dicha norma deberá ser inaplicada<sup>7</sup>. Más aún, el principio de aplicación uniforme y eficaz se sitúa en la misma lógica constitucional del Tribunal de Justicia para legitimar de forma supranacional o de la manera más autónomamente posible las Comunidades y la Unión Europea<sup>8</sup>.

La jurisprudencia confirmó tempranamente que «cuando la ejecución de un Reglamento comunitario compete a las autoridades nacionales, esta ejecución debe, en principio, llevarse a cabo según las reglas de forma y de procedimiento del Derecho nacional», pero matizó decisivamente «que la regla así enunciada debe conciliarse con las necesidades de una aplicación uniforme del Derecho Comunitario, necesaria para evitar tratamientos desiguales»<sup>9</sup>. Y es que, a pesar del principio general de ejecución indirecta por los Estados miembros del Derecho europeo, «la aplicación del Derecho Comunitario [...], en la medida de lo posible, debe permanecer uniforme en toda la Comunidad»<sup>10</sup>.

Un principio que afirme la aplicación uniforme y eficaz del Derecho Comunitario es, en realidad, inherente al Ordenamiento jurídico europeo, especialmente en atención a su articulación ejecutiva. Ya sea en su uniformidad, ya en su eficacia<sup>11</sup>, ya en ambas facetas, la aplicación efectiva del Derecho y de las Políticas europeas se erige en un objetivo fundamental de la Unión Europea. Ciertamente, la opción preferencial de ésta de articular la ejecución de su Derecho y sus Políticas a través de los Estados miembros es lo suficientemente compleja y potencialmente arriesgada como para permitir ser llevada hasta sus últimas consecuencias. La ejecución descentralizada del Derecho Europeo puede ir en detrimento de la igualdad y de la seguridad jurídica en la Unión Europea, lo que impone la necesidad de afirmar un principio último corrector de aplicación uniforme y eficaz que informe toda la ejecución del De-

---

<sup>6</sup> GIL IBÁÑEZ, A., *El control y la ejecución del Derecho Comunitario. El papel de las Administraciones nacionales y europea*, INAP, Madrid 1998, p. 74.

<sup>7</sup> HILF, M.: «The Application of Rules of National Administrative Law in the Implementation of Community Law» en *Yearbook of European Law*, vol. 3, 1983, p. 81.

<sup>8</sup> LINDSETH, P.L.: «The Contradictions of Supranationalism: Administrative Governance and Constitutionalization in European Integration Since the 1950's» en *Loyola of Los Angeles Law Review*, 2003, vol. 37(2), p. 396.

<sup>9</sup> Schlüter, 6 junio 1972 (94/71), *Rec.* p. 307, nn. 10-11; *Milchkontor*, 21 septiembre 1983 (205-215/82), *Rec.* p. 2633.

<sup>10</sup> *BayWa/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, 6 mayo 1982 (146,192,193/81), *Rec.* p. 1503, n. 30.



recho Europeo, modulando su ejecución indirecta y justificando, en última instancia, la ejecución directa por la Administración propia de la Unión.

Resultaba, pues, inevitable la consagración de un principio como el de la ejecución uniforme y eficaz del Derecho Europeo, acuñado primero por la jurisprudencia, proclamado después por las Instituciones e invocado finalmente por el legislador.

## 2. Formulación jurisprudencial del principio de ejecución uniforme y eficaz

La profusión con que el Tribunal de Justicia ha recurrido al principio de aplicación uniforme y eficaz del Derecho Europeo puede resultar sorprendente, pero lo cierto es que ha pasado más bien inadvertido, así como las potencialidades que los Tribunales europeos han extraído de la necesidad de una ejecución uniforme y eficaz para interpretar todo el sistema instaurado por los Tratados. En especial, para asegurar una interpretación correcta del Derecho Europeo: «según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tanto a la luz del principio de aplicación uniforme del Derecho comunitario como del principio de igualdad se desprende que el tenor de una disposición de Derecho comunitario que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance debe normalmente ser objeto de una interpretación autónoma y uniforme en toda la Comunidad, que ha de realizarse teniendo en cuenta el contexto de la disposición y el objetivo perseguido por la normativa de que se trate»<sup>12</sup>. El Tribunal puede incluso negar en ocasiones la competencia exclusiva de los Estados para definir las condiciones de ejecución del Derecho Europeo, precisamente por considerarla contraria al principio de aplicación uniforme del Derecho comunitario<sup>13</sup>. En cualquier caso, la necesidad de una ejecución uniforme del Derecho Europeo informa igualmente la actuación de los Estados a la hora de aplicar los remedios en casos de infracción de dicho Derecho por los particulares. Así, «si las autoridades competentes de un Estado miembro se abstuvieran sistemáticamente de ejercitar acciones de esta índole contra los responsables de dichas infracciones, correrían grave peligro tanto la conservación y la gestión de los recursos de la pesca como la ejecución uniforme de la política pesquera común»<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> ACCETTO, M. y ZLEPTNIG, S.: «The Principle of Effectiveness: Rethinking Its Role in Community Law» *European Public Law*, Volume 11(3), 2005, pp. 375-405.

<sup>12</sup> *Wells*, 7 enero 2004 (C-201/02); *Ekro*, 18 enero 1984 (327/82), *Rec.* p. 107, n. 11; *Linster*, 19 septiembre 2000 (C-287/98), *Rec.* p. I-6917, n. 43; *Finanzamt Rendsbug*, 15 julio 2004 (C-321/02); *Yi-Adam*, 9 noviembre 2000 (C-357/98), *Rec.* p. I-9265, n. 26; *Adolf Truley*, 27 febrero 2003 (C-373/00), *Rec.* p. I-1931, n. 35; *Zita Modes*, 27 noviembre 2003 (C-497/01), n. 34; *Saatgut-Treuhandverwaltungsgesellschaft mbH contra Werner Jäger*, 11 marzo 2004 (C-182/01); *Ansul*, 11 marzo 2003 (C-40/01), *Rec.* p. I-2439, n. 26; *Bollmann*, 18 febrero 1970 (40/69), *Rec.*, p. 69, n. 4.

<sup>13</sup> *Comisión v. Reino Unido*, 15 julio 2004 (C-424/02).

<sup>14</sup> *Comisión v. Francia*, 7 diciembre 1995 (C-52/95), *Rec.*, p. I-4443: «De lo anterior se desprende que, a partir de las fechas fijadas por la Comisión para la prohibición de un tipo de pesca, un Estado miembro está obligado a ejercitar una acción penal o administrativa contra los responsables de que prosiguieran después de dicha fecha tales actividades pesqueras así como actividades relacionadas con

La jurisprudencia también ha considerado que el propio Tratado ha provisto a la Unión con los medios adecuados para garantizar la ejecución uniforme y eficaz del Derecho Europeo. En especial, el recurso por incumplimiento y la multa coercitiva. Sobre esta última, el Tribunal de Justicia ha señalado que «a tenor del artículo 171, apartado 2, párrafo tercero, del Tratado (actualmente artículo 228 CE, apartado 2, párrafo tercero), el Tribunal de Justicia, si declarare que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva. Por una parte, como el objetivo principal de la multa coercitiva es que el Estado miembro ponga fin al incumplimiento con la mayor brevedad, debe fijarse el importe de la multa coercitiva de modo que sea adecuado a las circunstancias y proporcionado tanto respecto del incumplimiento declarado como de la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. Por otra parte, el grado de urgencia de la ejecución de las obligaciones del Estado miembro de que se trate puede variar según los casos de incumplimiento. Desde este punto de vista, los criterios de base que deben tomarse en consideración para garantizar la naturaleza coercitiva de la multa con vistas a la aplicación uniforme y efectiva del Derecho comunitario son, en principio, la duración de la infracción, su gravedad y la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. Para aplicar estos criterios, deben tenerse en cuenta, en particular, las consecuencias de la falta de ejecución sobre los intereses privados y públicos y la urgencia que exista de que el Estado miembro de que se trate cumpla sus obligaciones»<sup>15</sup>.

De especial interés es la invocación de la uniformidad y/o efectividad de la ejecución para restringir el alcance de las habilitaciones expresas que el Derecho derivado prevé en ocasiones en favor de la ejecución normativa de los Estados miembros. Así, cuando la Legislación europea en materia agrícola permite que los organismos nacionales de intervención puedan dictar normas complementarias con vistas a una conveniente regionalización de los precios de intervención, el Tribunal de Justicia hace un llamamiento al principio de uniformidad para evitar discriminaciones entre los interesados dentro del mercado común agrícola<sup>16</sup>.

Una última e interesante consideración jurisprudencial de la necesidad de ejecución uniforme, en detrimento del principio de subsidiariedad interpretado de forma descendente en beneficio de los Estados miembros, es la relativa al cumplimiento de

---

ésta, en la forma en que se hallan definidas en la normativa comunitaria. A este respecto, el mero temor de que puedan surgir dificultades internas, que podrían producir graves agitaciones socioeconómicas, no puede justificar que no se aplique el citado régimen». Asimismo, *Comisión v. España*, 22 diciembre 2008 (C-189/07): «La obligación de los Estados miembros de velar por que las infracciones de la normativa comunitaria sean objeto de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias reviste una importancia esencial en el ámbito de la pesca. En efecto, si las autoridades competentes de un Estado miembro se abstuvieran sistemáticamente de ejercitar acciones de esta índole contra los responsables de dichas infracciones, correrían grave peligro tanto la conservación y la gestión de los recursos pesqueros como la ejecución uniforme de la política pesquera común» (n. 39).

<sup>15</sup> *Comisión v. Grecia*, 4 julio 2000 (C-387/97), *Rec.*, p. I-5047.

<sup>16</sup> *Syndicat national du commerce extérieur des céréales*, 17 diciembre 1970 (34/70), *Rec.*, p. 1233.

obligaciones internacionales. Así, en el Tribunal de Primera Instancia ha llegado a afirmar, con toda rotundidad, que «aun suponiendo que el principio de subsidiariedad sea aplicable en circunstancias como las del presente asunto, resulta evidente que para lograr la ejecución uniforme en los Estados miembros de las resoluciones del Consejo de Seguridad, que se imponen indistintamente a todos los miembros de la ONU, es mejor actuar en el ámbito comunitario que en el ámbito nacional»<sup>17</sup>.

### 3. Proclamación política por las Instituciones

La necesidad de una ejecución uniforme y eficaz del Derecho Comunitario fue posteriormente proclamada por las propias Instituciones de la Unión. Trascendental en este aspecto fue la *Resolución del Consejo, de 29 de junio de 1995, sobre la aplicación uniforme y eficaz del Derecho comunitario y sobre las sanciones aplicables por incumplimiento de sus disposiciones relativas al mercado interior*<sup>18</sup>. El análisis del Consejo es especialmente significativo. Comienza señalando que «en el ámbito del mercado interior la Comunidad ha pasado de una fase caracterizada por un esfuerzo legislativo considerable a una fase en la que se insiste en el funcionamiento eficaz de las normas comunes, ya sea en el caso particular de garantizar una correcta trasposición de las directivas o, de modo más general, en la aplicación efectiva de las normas comunitarias». A continuación, trae a colación la Declaración nº 19 del TCE relativa a la aplicación del Derecho comunitario, pues «aun reconociendo que corresponde a cada Estado miembro determinar la mejor manera de aplicar las disposiciones de Derecho comunitario, teniendo en cuenta sus instituciones, sistema jurídico y demás condiciones intrínsecas, es fundamental para el buen funcionamiento de la Comunidad que las medidas adoptadas en los distintos Estados miembros conduzcan a la aplicación del Derecho comunitario con una eficacia y rigor equivalentes a los empleados en la aplicación de su derecho nacional». Y considera, «en particular, que la ausencia de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de incumplimiento del Derecho comunitario podría atentar contra la propia credibilidad de la legislación común y afectaría a la situación de los ciudadanos de la Unión, con el riesgo de atentar, en algunos casos, contra las condiciones de competencia así como contra los intereses generales contemplados en las normas comunes». Por ello, termina por proclamar que «para el buen funcionamiento de la Comunidad es esencial aumentar la confianza mutua y la transparencia entre administraciones y procurar así que la legislación comunitaria se aplique de manera efectiva, eficaz y uniforme en todos los Estados miembros».

La Comisión ha sido especialmente activa en esta invocación del principio de aplicación uniforme y eficaz del Derecho Europeo para justificar tanto sus iniciativas legislativas como su actividad de supervisión del cumplimiento del Derecho Europeo por los Estados miembros. Desde esta última perspectiva, resultan paradigmá-

<sup>17</sup> *Ayadi v. Consejo*, 12 julio 2006 (T-253/02), n. 112.

<sup>18</sup> DO nº C 188 de 22 julio 1995, p. 1.

ticos los *Informes anuales sobre el control de la aplicación del derecho comunitario*. Un ejemplo reciente, en el ámbito del mercado interior, lo constituyen las Recomendaciones de la Comisión para mejorar el funcionamiento del mercado único, de 29 de junio de 2009<sup>19</sup>, donde afirma con rotundidad que es necesario «garantizar el cumplimiento efectivo de las normas del mercado único y adoptar medidas adecuadas para resolver los problemas que encuentran los ciudadanos y las empresas es esencial para ayudar a todos ellos a beneficiarse de las libertades que garantiza el Tratado» (n. 13), para lo cual recomienda que los Estados «faciliten y fomenten una resolución rápida y eficaz de los problemas que encuentren los ciudadanos y las empresas en el ejercicio de sus derechos del mercado único, adoptando medidas para mejorar el cumplimiento de las normas del mercado único y, en particular, garantizando que los jueces tengan conocimientos suficientes del Derecho comunitario, incluidas las normas del mercado único, y apoyando de manera adecuada los mecanismos de resolución de problemas».

#### 4. Consagración legislativa del principio de ejecución uniforme y eficaz

Pero ha sido el Legislador el que ha invocado con profusión abrumadora la necesidad de una aplicación uniforme y eficaz del Derecho Europeo. Justifica a su amparo la actuación legislativa uniformadora (vía reglamentos) o armonizadora (vía directivas), sobre todo en su vertiente ejecutiva, sustrayendo o limitando la competencia ejecutiva a los Estados miembros. Ya desde los mismos orígenes del mercado interior y del Derecho Europeo de la Competencia, el trascendental Reglamento n° 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962 (primer reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del TCEE)<sup>20</sup>, fundamentaba su aprobación en la necesidad de facilitar «la aplicación equilibrada de los artículos 85 y 86 de una manera uniforme en los Estados miembros»<sup>21</sup>, estableciendo, como es sabido, un sistema de ejecución centralizada mediante la atribución a la Comisión de la facultad exclusiva de conceder exenciones a la prohibición general de acuerdos entre empresas, decisiones de asociaciones entre empresas y prácticas concertadas cuyo objeto o efecto fuese impedir, restringir o falsear la competencia dentro del mercado común (art. 85.1 del entonces TCEE), así como la explotación abusiva de posición dominante en el mercado común (art. 86). A tales efectos, los interesados estaban obligados a notificar a aquella, con carácter previo, los acuerdos para los que iban a solicitar exenciones. A pesar de la tendencia descentralizadora llevada a cabo recientemente por el Legislador europeo en lo que respecta a la ejecución de la Política europea de competencia, el Reglamento 1/2003 in-

<sup>19</sup> DO n. L 176, de 7 de julio de 2009, p. 17.

<sup>20</sup> JO de 21 de febrero de 1962.

<sup>21</sup> Considerando séptimo: «considérant qu'en vue d'assurer une application uniforme dans le marché commun des dispositions des articles 85 et 86, il est nécessaire de fixer les règles suivant lesquelles la Commission, agissant en étroite et constante liaison avec les autorités compétentes des États membres, pourra prendre les mesures nécessaires à l'application des articles 85 et 86».

voca, en su frontispicio, que «con objeto de establecer un régimen que garantice que no se falsea la competencia en el mercado común, procede velar por la aplicación eficaz y uniforme en la Comunidad de los artículos 81 y 82 del Tratado»<sup>22</sup>.

Este principio de aplicación uniforme y eficaz ha permitido, en primer lugar, que el Ordenamiento europeo (primero, vía jurisprudencia; después, vía legislación) module y condicione la ejecución del Derecho europeo por los Estados miembros, superando así el dogma de la autonomía institucional y procedimental de los Estados en este punto. Y, en segundo lugar, al toparse la práctica administrativa europea con los propios límites del principio de ejecución indirecta, ha amparado la progresiva creación de un sistema administrativo europeo, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista orgánico, cuya confluencia constituye la construcción de una auténtica Administración europea como medio último de garantizar la ejecución uniforme y eficaz del Derecho europeo.

Evidentemente, la uniformidad y eficacia en la ejecución del Derecho Europeo, tanto a escala supranacional como especialmente en el ámbito de los Estados miembros, dependerá del tipo de acto europeo que debe ser objeto de ejecución. No obstante, ya se trate de reglamentos<sup>23</sup>, ya de directivas<sup>24</sup>, el principio de ejecución uniforme y eficaz es inherente a la aplicación de la normativa europea. Y es que la acción normativa de desarrollo llevada a cabo por los Estados miembros es una exigencia estructural del Ordenamiento jurídico europeo para que éste despliegue toda su eficacia, lo que en última instancia permite afirmar la participación de los Estados miembros en la función ejecutiva europea, expresión una vez más del modelo de integración que constituye el ejercicio de los poderes europeos.

En el caso de los **reglamentos**, por mucho que este instrumento jurídico se caracterice por su directa aplicabilidad, ello no impide que con carácter general permitan la intervención normativa de los Estados miembros para precisar o completar su contenido o, al menos, para especificar las modalidades procedimentales de su ejecución y las sanciones previstas en caso de su infracción. La jurisprudencia, reticen-

---

<sup>22</sup> Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (*DO* n° L 1 de 4 de enero de 2004, p. 1-25).

<sup>23</sup> «La aplicación uniforme de las disposiciones comunitarias sólo permite recurrir a reglas nacionales en la medida necesaria para la ejecución de los reglamentos»: *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor v. Hauptzollamt Hamburg St Annen*, 11 febrero 1971 (39/70), *Rec.* p. 49.

<sup>24</sup> *Comisión v. Italia*, 9 abril 1987 (363/85), *Rec.* p. 1733, n. 7: «la adaptación del Derecho interno a una directiva no exige necesariamente una reproducción formal y textual de sus disposiciones en una disposición legal expresa y específica y puede ser suficiente, en función de su contenido, un contexto jurídico general, siempre que este último garantice efectivamente la plena aplicación de la directiva de una manera suficientemente clara y precisa, para que, si la directiva tiene como fin crear derechos en favor de los particulares, los beneficiarios estén en condiciones de conocer todos sus derechos y de ejercitarlos, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales nacionales». En idéntico sentido, *Comisión v. Bélgica*, 8 julio 1987 (247/85), *Rec.* 3029, n. 9; *Comisión v. Italia*, 8 julio 1987 (262/85), *Rec.* 1987, p. 3073, n. 9; *Comisión v. Francia*, 27 abril 1988 (252/85), *Rec.* p. 2243, n. 5; *Comisión v. España*, 7 enero 2004 (C-58/02), *Rec.* p. I-621.

te en un primer momento a admitir la intervención normativa de los Estados en el caso de los reglamentos, ha terminado por comprender que su participación en este proceso es imprescindible. Por ello, declara sin ambages que, conforme a los principios generales que se encuentran en la base del sistema institucional de la Comunidad y que regulan las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros, corresponde a los Estados miembros, en virtud del artículo 10 (anterior 5) del Tratado, asegurar en su territorio la ejecución de los reglamentos comunitarios<sup>25</sup>. De esta manera, según el Tribunal de Justicia, no será necesario que el reglamento comunitario habilite la intervención de los Estados (aunque bien puede hacerlo).

El alcance de la ejecución de los reglamentos comunitarios por parte de los Estados miembros comprende la adopción de disposiciones normativas de diferente importancia. En primer lugar, precisar el significado del reglamento<sup>26</sup>. En segundo lugar, pueden completar<sup>27</sup> e incluso modificar el contenido del propio reglamento (si bien bajo condiciones muy restrictivas previstas en la propia norma europea)<sup>28</sup>. En tercer lugar, la ejecución normativa del reglamento puede necesitar la adecuación de instituciones, órganos y procedimientos internos. Y en última instancia, los Estados deberán garantizar el alcance y la eficacia del Derecho Comunitario mediante la instauración o previsión de sistemas de control y de sanción para asegurar la correcta ejecución de la norma europea en el seno del Ordenamiento jurídico nacional. Esta última tarea es fundamental, pues «el legislador comunitario no aprueba generalmente disposiciones que regulen detalladamente los procedimientos de control, y deja a los Estados miembros en libertad para regular las modalidades de este control en función de su propio ordenamiento jurídico y bajo su responsabilidad, eligiendo la solución que mejor se adapte»<sup>29</sup>.

En el caso de las **directivas**, hay que conciliar la estructura propia de este acto normativo con la necesidad de ejecución por los Estados a través de su transposición en el marco de la autonomía de medios y procedimientos que se les deja, pero respetando la exigencia de dar plena eficacia a la directiva europea. Según el Tribunal de Justicia, «a tenor del artículo 10 CE, párrafo primero, los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de dicho Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Entre estos actos figuran las Directivas que, conforme al artículo 249 CE, párrafo tercero, obligarán al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse. Esta obligación implica, para cada uno de los Estados miembros destinatarios de una Directiva, la de adoptar, en su ordenamiento jurídico nacional, todas las medidas necesarias para garantizar la plena efica-

---

<sup>25</sup> *Milchkontor*, 21 septiembre 1983 (205-215/82), *Rec.*, p. 2633.

<sup>26</sup> *Lante*, 14 enero 1993 (C-190/91), *Rec.*, p. I-67; *Ekro*, 18 enero 1984 (327/82), *Rec.*, p. 107.

<sup>27</sup> *Scheer*, 17 diciembre 1970 (30/70), *Rec.*, p. 1197; *Ellinika*, 8 junio 1994 (C-371/92), *Rec.*, p. I-2391.

<sup>28</sup> *Eridiana*, 27 septiembre 1979 (230/78), *Rec.*, p. 2749, n. 10.

<sup>29</sup> *Exportslachterijen*, 2 junio 1994 (C-2/93), *Rec.*, p. I-2283, n. 14.

cia de la Directiva, conforme al objetivo por ella perseguido»<sup>30</sup>. Asimismo, la jurisprudencia ha considerado que «el carácter obligatorio de las Directivas implica la obligación de todos los Estados miembros de cumplir los plazos que éstas establecen para garantizar su ejecución uniforme en toda la Comunidad»<sup>31</sup>. También se ha visto en este principio de aplicación uniforme una posible cobertura adecuada para afirmar la eficacia horizontal de las directivas<sup>32</sup>.

En ocasiones, la oportunidad de europeizar la competencia ejecutiva para asegurar una aplicación uniforme y eficaz tiene su origen en la eventual **incapacidad de todos los Estados de la Unión para asegurar la ejecución de una legislación europea extremadamente especializada** para cuya aplicación quizás algunos Estados carecen de los medios humanos y materiales adecuados. Tal fue el caso, según algunos autores, de la verificación correcta de la seguridad de nuevos medicamentos<sup>33</sup>.

## 5. Ejecución uniforme y eficaz en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

El **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 2007** no ha hecho sino consagrar este principio<sup>34</sup>, si bien aparece desdoblado en sendos preceptos del articulado. En primer lugar, ***ejecución uniforme*** del Derecho Europeo, ya que, después de reafirmar en el art. 291.1 del Tratado que «*los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión*» (ejecución indirecta), el apartado segundo del citado artículo da paso a la ejecución directa «*cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión*». Y, en segundo lugar, ***ejecución efectiva*** del Derecho Europeo, al declarar que es de interés común «*la aplicación efectiva del Derecho de la Unión por los Estados miembros, que es esencial para el buen funcionamiento de la Unión*» (art. 197 TFUE).

## 6. Los límites del principio de ejecución uniforme y eficaz

Pese a todo lo anteriormente expuesto, el alcance del principio de ejecución uniforme y eficaz se encuentra necesariamente limitado. En un sistema de ejecución in-

<sup>30</sup> *Comisión v. Francia*, 8 marzo 2001 (C-97/00), *Rec.* p. I-2053, n. 9; *Comisión v. Italia*, 17 junio 1999 (C-336/97), *Rec.* p. I-3771, n. 19

<sup>31</sup> *Comisión v. Italia*, 22 septiembre 1976 (10/76), *Rec.*, p. 1359.

<sup>32</sup> Conclusiones del Abogado General LENZ en el asunto *Faccini Dori* (C-91/92), *Rec.*, p. I-3325: «Considero, en definitiva, que la eficacia horizontal de las Directivas queda excluida respecto al pasado, por razones de seguridad jurídica. Para el futuro, sin embargo, dicha eficacia me parece necesaria, dentro de los límites indicados, en aras de una aplicación uniforme y eficaz del Derecho comunitario».

<sup>33</sup> PREVIDI, E.: «Making and Enforcing Regulatory Policy in the Single Market» en *Participation and Policy-Making in the European Union* (Eds. Wallace & Young), Clarendon Press, Oxford 1997.

<sup>34</sup> Recogiendo las innovaciones del malogrado Tratado Constitucional de 2004 que introdujo ya las previsiones explícitas de la ejecución uniforme (I-37) y efectiva (III-285).

directa o descentralizada vía Estados miembros, la afirmación de un principio de ejecución uniforme y eficaz resulta estructuralmente contradictoria<sup>35</sup>, aunque en última instancia imprescindible para evitar el vaciamiento, en fase ejecutiva, de la unidad jurídica buscada por la Unión, primero mediante una norma común y, segundo, a través de una interpretación igualmente común.

No obstante, la aplicación de este principio se ve circunscrita precisamente a corregir las ineficiencias de una aplicación extrema del principio constitucional de ejecución indirecta. De alguna manera, la ejecución uniforme y eficaz del Derecho Europeo nunca podrá ser entendida de una forma literal y radical. Se trata de un principio, si se quiere, «utópico» en un sistema de ejecución indirecta<sup>36</sup>. La proclamación de la uniformidad en la ejecución no sólo es políticamente retórica sino incluso jurídicamente contraproducente llevada a sus últimas consecuencias. De ello es consciente el propio Legislador europeo que, incluso en su norma más radicalmente uniformadora, como es el reglamento, habilita la intervención de los Estados permitiéndoles excepcionalmente la derogación de reglas comunes o la adaptación de sus condiciones de aplicación en función de determinadas particularidades nacionales<sup>37</sup>. La doctrina ha destacado que «este tipo de habilitaciones comporta, en realidad, el reconocimiento por parte de las Instituciones, y según el margen de apreciación del que disponen, de la posibilidad para los Estados de proceder a una aplicación diferenciada del Derecho comunitario, según un mecanismo que se encamina no tanto a asegurar la ejecución eficaz de los reglamentos cuanto a tener suficientemente en cuenta determinados intereses nacionales en el momento de la ejecución descentralizada del Derecho comunitario»<sup>38</sup>.

Por otra parte, por mucho que se pretenda uniformizar la ejecución del Derecho Europeo a través de la europeización de la competencia ejecutiva, la intervención de los Estados miembros, incluso en sede supranacional, no se puede evitar. Asumida una competencia de ejecución por las Instituciones de la Unión, privando de ella a los Estados, éstos reaparecen en el procedimiento de ejercicio de dicha competencia a través de comités *ad hoc*. Es lo que vulgarmente se conoce como «Comitología»,

<sup>35</sup> SIMON, D., *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris 1997, p. 93.

<sup>36</sup> GIL IBÁÑEZ, A., *El control y la ejecución del Derecho Comunitario... op. cit.*, p. 75: «Aunque el principio de aplicación uniforme ha sido ampliamente utilizado tanto por el TJCE como por la Comisión, conviene observar que ha dotado al sistema jurídico comunitario de una mayor rigidez y, lo que quizás sea más importante, nunca ha logrado corresponderse con la realidad. De hecho, es bien sabido que el Derecho no se aplica uniformemente ni siquiera dentro de un solo Estado miembro, sobre todo si es de estructura descentralizada. Pero es que, además, la total uniformidad en la aplicación de una norma puede resultar un objetivo contraproducente incluso al interior de un Estado nacional, a pesar de toda la historia y tradición común que lo legitiman. En efecto, se ha señalado que la supervivencia y eficacia del Derecho comunitario no resultan amenazadas por un cierto grado de diversidad en su aplicación, aunque, en ocasiones, se ponga excesivo énfasis en los riesgos que lleva aparejada».

<sup>37</sup> *Synacomex*, 17 diciembre 1970 (34/70), *Rec.*, p. 1233; *Eridiana*, 27 septiembre 1979 (230/78), *Rec.*, p. 2749.

<sup>38</sup> BOSKOVITS, *Le juge communautaire et l'articulation des compétences normatives entre la Communauté européenne et ses Etats membres*, Sakkoulas/Bruylant, Athenes/Bruxelles 1999, p. 357.



que en un sentido amplio puede concebirse como el punto de encuentro del principio de ejecución o administración indirecta y del principio de ejecución uniforme y eficaz. A este respecto, la explicación de BLUMANN es convincente cuando señala que «el sistema de comités debe ser entendido en relación con el principio de administración indirecta. Puesto que corresponderá a los Estados en una fase ulterior –la de ejecución administrativa– adoptar las medidas concretas, es preciso asociarles previamente en la elaboración de las medidas normativas de ejecución. En realidad, la comitología representa el precio a pagar por la Comunidad en contrapartida del «servicio» que le prestan los Estados de encargarse de la ejecución de las Políticas comunitarias. Aún más claro, es la ausencia de Administración comunitaria la que explica la comitología»<sup>39</sup>.

Más aún, uniformidad de ejecución no significa automáticamente centralización ejecutiva en sede de Administración europea. Los términos de la europeización de la competencia ejecutiva no se pueden entender en clave de suma cero: lo que gana la Administración europea lo pierden las Administraciones Públicas nacionales; y viceversa. Y es que la uniformidad y la consiguiente europeización a lo que puede dar paso es a una estructura integrada europea y nacional, en particular si se recurre a instrumentos como las Agencias europeas, donde la presencia de los Estados miembros es orgánica, o como la Comitología, donde aquella se articula procedimentalmente. En cualquier caso, la Administración europea, fruto de las necesidades de uniformización y de eficacia en la aplicación del Derecho y de las Políticas europeas, presenta también unas peculiaridades integradoras en tanto en cuanto no eliminan la presencia de los Estados miembros.

Sin embargo, la aplicación tendencial del principio de ejecución uniforme y eficaz permitirá corregir puntualmente las disfuncionalidades intrínsecas de la ejecución por los Estados miembros. Este fue precisamente el origen del principio: modular y limitar el principio de ejecución indirecta. Sin embargo, la evolución del mismo ha terminado por amparar y justificar la europeización de la competencia ejecutiva, es decir, la asunción por la Unión de la competencia de ejecución del Derecho Europeo, privándose de ella a los Estados miembros, lo que en su aplicación más radical conduce a la creación de órganos administrativos supranacionales a los que encomendar tales competencias. Surgiría, así, la Administración europea para el ejercicio de las competencias ejecutivas o administrativas atribuidas a la Unión-Comunidades.

#### IV. LA ADMINISTRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La necesidad de una aplicación uniforme y eficaz del Derecho europeo encuentra su epítome en la creación de una estructura administrativa supranacional que asuma su ejecución. De esta manera, la actividad administrativa origina la Administración europea. Desde este punto de vista, la función ejecutiva ha exigido la formación

---

<sup>39</sup> BLUMANN, C., *La fonction législative communautaire*, LGDJ, Paris 1995, p. 127.

de una Administración europea, una vez evidenciadas las carencias de la administración indirecta a través de las Administraciones públicas nacionales. El retraso en la creación de una Administración supranacional obedece a un retardo correlativo en la individualización de la función ejecutiva europea, la cual ha seguido a una primera fase de intervención europea eminentemente legislativa.

La organización administrativa sigue así –como decimos– a la función administrativa<sup>40</sup>. Esto resulta especialmente patente en el caso de determinados organismos europeos creados al servicio de una función sumamente especializada prevista directamente en los Tratados. Tal es el caso del Banco Central Europeo para administrar la política monetaria europea o el Supervisor Europeo de Protección de Datos.

Sea como fuere, la situación del «poder ejecutivo» europeo adolece de dispersión y de fragmentación. En efecto, en los Tratados la función ejecutiva es la gran olvidada, recogiendo apenas esporádicas previsiones que, además, se repartan entre Comisión, Consejo y órganos independientes como el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones.

Por su parte, cuando es el Legislador quien tiene que organizar la función ejecutiva lo hace fragmentándola entre la Comisión, el Consejo y unos nuevos entes no previstos en los Tratados como son las Agencias Europeas y a las que encomienda tareas eminentemente administrativas que no sólo sustrae a los Estados miembros sino también a las Comisión.

Si a todo esto le unimos, desde el punto de vista puramente administrativo, una Función Pública poco numerosa, una ausencia de normativa procedimental homogeneizadora de la actuación administrativa y una primitiva organización, no es de extrañar que se haya llegado a hablar de «déficit ejecutivo» europeo.

## 1. El «déficit ejecutivo europeo»

En la evolución de la integración europea, en los años ochenta se llegó a un punto en el que su núcleo principal y aglutinador, el mercado interior, había alcanzado tal grado de implantación que para entonces se enfrentaba al reto de una efectiva aplicación y salvaguarda, una vez que el Derecho europeo se había implantado a través de una acción primigenia europea fundamentalmente de aproximación de legislaciones (lo que hoy día se da en calificar como «integración a través del Derecho»). En el marco de esta acción europea, la ejecución del Derecho Comunitario se dejó en manos de los Estados miembros («administración indirecta»). Sin embargo, en la década de los ochenta esa «administración indirecta» se reveló insuficiente para asegurar una efectiva ejecución, amén de nuevas necesidades uniformes de aplicación en ámbitos recientemente incorporados a los Tratados (especialmente, políticas sociales), así como la necesidad de afrontar y gestionar a escala europea cuestiones y problemas de ámbito igualmente europeo.

---

<sup>40</sup> Cfr. MARZONA, N.: «Lo sviluppo delle funzioni esecutive dell'Amministrazione comunitaria: un nuovo ruolo per la Commissione» en *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1993(1), p. 53.

Piénsese en los problemas transnacionales que plantean, por ejemplo, el abastecimiento de energía, el control de los flujos migratorios, la seguridad marítima, aérea o alimentaria. En el marco de esta última y con motivo del análisis político y jurídico de una de las crisis de seguridad alimentaria que más han sacudido la conciencia europea, la encefalopatía espongiforme bovina (o caso de las «vacas locas»), NEYER concluyó que «el aislamiento del discurso europeo sobre el control de riesgos (Comité Veterinario, Consejo de Agricultura, Consejo Europeo) con respecto a aquellos grupos sociales (v.gr. británicos) que se veían más afectados por las medidas de la Comunidad fue un factor importante para provocar la fiera resistencia no sólo del Gobierno británico sino también de la opinión pública británica. De ahí que, tanto por razones jurídicas como analíticas, una Europa unida no se puede limitar a sí misma a la armonización de los sistemas jurídicos de los Estados miembros y a la coordinación de los intereses nacionales. No sólo por razones democráticas, sino también prácticas, la integración europea tiene que esforzarse por una integración transnacional de la diferente concienciación de los problemas sociales en sus Estados miembros»<sup>41</sup>.

Sin embargo, la desconfianza de los Estados miembros respecto a la creación de una auténtica «Administración europea», condujo a una inadecuada asunción de estas tareas por la Comisión, quien careció desde el primer momento no sólo de medios humanos y materiales, sino también de una adecuada organización administrativa interna con la que responder a estas nuevas competencias «ejecutivas». A ello es preciso añadir, por un lado, el estructural problema derivado de la siempre conflictiva transposición de directivas y, por otro, la creciente heterogeneidad de los Estados miembros como fruto de las sucesivas ampliaciones, que obligan a las Instituciones a optar por legislar menos y ejecutar mejor<sup>42</sup>. Todo ha llevado a hablar, con razón, del «déficit ejecutivo» europeo<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> NEYER, J.: «The Regulation of Risks and the Power of the People: Lessons from the BSE Crisis» en *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 4 (2000) n° 6 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-006a.htm>), p. 14.

<sup>42</sup> «Durante demasiado tiempo se ha dado más importancia a introducir nuevos reglamentos comunitarios. El Comité Económico y Social coincide con la Comisión en que en una UE de 25 Estados miembros el foco de atención debe ser la aplicación y el cumplimiento de la legislación vigente, en lugar de añadir más reglamentos... Lo que hace falta es un cambio de mentalidad, de tal modo que en los Estados miembros y en la Comisión se pase de crear nuevos reglamentos a la aplicación y el cumplimiento, con lo que se garantizará la plena efectividad de las leyes y las políticas acordadas en la UE»: *Dictamen (2006/C 24/13) del Comité Económico y Social sobre el tema «Mejorar la aplicación de la legislación comunitaria»*, de 28 de septiembre de 2005 (DO n° C 24, de 31 de enero de 2006, p. 52), n. 4.1.6.

<sup>43</sup> Vid. METCALFE, L.: «After 1992: Can the Commission Manage Europe?» en *Australian Journal of Public Administration*, v. 51, 1992, pp. 117-130; PETERS, B.G.: «The Commission and Implementation in the European Union: Is There an Implementation Deficit and Why?» en *At The Heart of the Union. Studies of the European Commission* (Ed. N. NUGENT), 2<sup>nd</sup> ed., Palgrave, pp. 190-205; LAMPINEN, R. and UUSIKYLA, P.: «Implementation deficit: Why member states do not comply with EU directives?» en *Scandinavian Political Studies* 21(3), 1998, pp. 231-251.

Aunque suele considerarse que la manifestación de las carencias ejecutivas de las Comunidades Europeas se produjeron cuando la fase «legislativa» de la integración europea se había consolidado en la década de los ochenta del pasado siglo, lo cierto es que las limitaciones ejecutivas europeas han sido una constante del proceso de integración cada vez que en su derrota se propugnó la atribución de competencias ejecutivas a las Instituciones europeas. Y es que, desde una perspectiva más teórica, ese «déficit ejecutivo» responde a una determinada concepción de la integración europea, cercana a las posiciones que la interpretan como una mera Unión de Estados encaminada a la armonización de sus legislaciones alrededor del núcleo central del mercado interior. Lejos de esta concepción el otorgar a las Comunidades Europeas los medios humanos, orgánicos, jurídicos y presupuestarios adecuados para garantizar, en última instancia, la ejecución del Derecho que la organización supranacional podía alumbrar por esa misma organización. El último y decisivo reducto de la soberanía quedaba garantizado en manos de los Estados. El drama de los federalistas europeos (el caso de HALLSTEIN es paradigmático) fue toparse de bruces ante la cruda realidad de la incapacidad ejecutiva de la Comisión, impotente pese a la veste más bien retórica del Tratado, y a la que consideraban vanguardia de una futura Federación europea.

La primera vez que se utilizó la expresión «déficit ejecutivo» no fue en la década de los noventa, como habitualmente se piensa. Hay que remontarse a los orígenes de la unión monetaria (Plan Werner, 1970) y a la literatura y documentos que generó. Entre ellos, el Grupo de Estudio *Federal Trust/UACES*<sup>44</sup>, compuesto por expertos del *Civil Service*, denunció que la citada iniciativa en el plano monetario y económico fracasaría inevitablemente por una inadecuada capacidad administrativa de la Comisión y criticó el Tratado de Roma por contener un fatídico «déficit ejecutivo» (*implementation deficit*). Según el *Federal Trust/UACES*, la escala masiva de transferencias de recursos entre las diferentes regiones de la Comunidad, que precisaría la implantación de una moneda única, así como la voluntad política de enmascarar su magnitud dándoles forma de impuestos comunitarios antes que contribuciones directas desde los presupuestos de los Estados, «reforzará el argumento en pro de un presupuesto comunitario sustancial... y requerirá una maquinaria administrativa considerable, incluso si la ejecución de las políticas comunitarias se encuentra descentralizada en los Estado miembros»<sup>45</sup>.

Más recientemente, METCALFE ha sido uno de los grandes estudiosos de este problema<sup>46</sup>. Según sus palabras, «la Unión Europea adolece de un déficit ejecutivo que es, cuando menos, tan importante para su credibilidad y efectividad como lo es el

---

<sup>44</sup> «The Administrative Implications of Economic and Monetary Union within the European Community. Report of a Federal Trust/UACES Study Group» en *Journal of Common Market Studies*, vol. 12, n° 4, 1973.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 423.

<sup>46</sup> METCALFE, L.: «After 1992: Can the Commission Manage Europe» en *Australian Journal of Public Administration*, vol. 51(1), pp. 117-130.

déficit democrático para su legitimidad»<sup>47</sup>. Siguiendo a este autor, un completo diagnóstico de la cuestión debe tener en cuenta tres aspectos fundamentales del déficit ejecutivo que comprenden desde la formulación de las políticas hasta la ejecución de las mismas, pasando por su adopción. En primer lugar, la Unión Europea se ha mostrado más propicia para adquirir nuevas responsabilidades políticas que para gestionarlas de una manera sistemática y correcta. El proceso político de la Unión Europea está más orientado hacia la invención de políticas que hacia la innovación en su gestión. En segundo lugar, es preciso destacar la falta de correlación entre las competencias jurídicas y las capacidades para gestionarlas. Crear responsabilidades jurídicas no garantiza que existan los recursos administrativos oportunos para ejecutar nuevas políticas donde y cuando se precisan. El vacío resulta especialmente difícil de llenar en un sistema plural donde las competencias están localizadas en el nivel europeo pero las capacidades necesarias para llevarlas a efecto deben ser distribuidas a diferentes niveles de gobierno por los Estados miembros. En tercer y último lugar, hay que advertir que el problema del déficit ejecutivo es un problema de éxito. «Los avances realizados –según METCALFE– en el programa de 1992 sobre el mercado único se basaron en gran medida en una filosofía desreguladora de integración negativa con eslóganes como «derribar las barreras» y «eliminar los costes de la No-Europa». Lo que entonces era evidente, pero que sólo paulatinamente ha calado en la conciencia pública es que hacer funcionar el Mercado Único (y casi todo lo demás en la Unión Europea) también requiere integración positiva. Los recursos para gestionar con eficacia las políticas europeas son a menudo inadecuados y con frecuencia pobremente coordinados. Nuevas y más sólidas estructuras de gobierno son necesarias para conseguir que el sistema funcione correctamente ahora y se prepare para el futuro. Levantar adecuadas estructuras de gobierno implica resolver problemas a gran escala de desarrollo institucional y establecer medios, lo que trasciende meros cambios en la organización interna de la Comisión. Los mercados no funcionan en un vacío institucional»<sup>48</sup>.

Esta tradicional preterición del «ejecutivo» europeo responde a que el proceso de integración europea se sigue comprendiendo como un ejercicio de diplomacia internacional que se manifestaría básicamente a través de su expresión legislativa. El grado de madurez y complejidad alcanzado por dicho proceso lo ha hecho enfrentarse al problema de la ejecución de la legislación en él alumbrado y evidencia los elementos estructuralmente administrativos que en gran medida han determinado la originalidad del proceso de integración europea<sup>49</sup>. Esta situación responde igualmente a

---

<sup>47</sup> METCALFE, L.: «Evaluation Medicine European Agency (EMEA): Innovation in European Public Management» en *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance* (Dir. G. Majoane), Report Presented to the Commission, Florence/Maastricht 1999, p. 181.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> LINDSETH, P.L.: «Democratic Legitimacy and the Administrative Character of Supranationalism: the Example of the European Community» en *Columbia Law Review*, 1999, vol. 99(3), pp. 628-738; «The Contradictions of Supranationalism: Administrative Governance and Constitutionalization in European Integration Since the 1950s» en *Loyola of Los Angeles Law Review*, 2003, vol. 37(2), pp. 363-406.

la evolución política general de preeminencia del ejecutivo sobre el legislativo, sólo que en el seno de la Unión Europea este fenómeno presenta caracteres propios y peculiares. Necesidades funcionales han llevado a la aparición de nuevos protagonistas y a la evolución del proceso de adopción de decisiones. Según DEHOUSSE, «estas tendencias han conducido a la emergencia de redes burocráticas transnacionales y al fortalecimiento de las fases administrativas del proceso de adopción de decisiones a expensas del componente legislativo. Principios constitucionales han sido invocados con frecuencia como freno a este proceso. El Tribunal de Justicia Europeo ha intentado preservar la primacía de los procedimientos legislativos estableciendo límites a lo que puede ser delegado a entes tecnocráticos como los comités de la ‘Comitología’ o las agencias especializadas. Principios básicos (como el concepto de ‘equilibrio institucional’) que han sido instrumentalizados por aquellos que intentan oponerse a las tendencias arriba citadas, especialmente la Comisión Europea»<sup>50</sup>.

En un discurso sobre las capacidades ejecutivas de la Unión Europea, sin embargo, no se puede dejar de matizar el modelo general de ejecución, condicionado por la previa división del poder político en la Unión y en sus Estados miembros. Este marco constitutivo básico, tanto europeo como nacional, que parte ineludiblemente de diferentes modelos competenciales (supranacional, estatal, regional y local), constituye un elemento estructural específico del proceso de ejecución del Derecho Europeo que impide, de entrada, la mera aplicación de un modelo ejecutivo jerarquizado, basado exclusivamente en la vinculatoriedad del Derecho y en la utilización de instrumentos ejecutivos coercitivos (inspecciones, sanciones, etc.), de carácter eminentemente unilateral y de naturaleza preferentemente jurídica.

Sin prescindir de esta perspectiva –que debe ser el punto de partida–, la compleja realidad política, jurídica y social de la Unión Europea y de sus Estados miembros obliga a complementarla con una aproximación más política, en el marco de lo que se ha teorizado como «integración deliberativa». Conforme a ella, la ejecución del Derecho Europeo deviene igualmente una cuestión «política» en la que la imposición unilateral cede, en ocasiones, ante la necesidad de conciliar bilateralmente intereses contrapuestos o de armonizar culturas administrativas diferentes a la hora tanto de identificar los problemas como de elegir las soluciones adecuadas<sup>51</sup>. En esta línea se sitúa toda la acción europea encaminada a crear foros, cauces de diálogo<sup>52</sup>, redes

<sup>50</sup> DEHOUSSE, R.: «Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance» en *Good Governance in Europe's Integrated Market* (ed. C. JOERGES Y R. DEHOUSSE), OUP, Oxford 2002, p. 228.

<sup>51</sup> TALLBERG, J. P y JÖNSSON, Ch., *Compliance Bargaining in the European Union*, Presentation at ECSA's 2001 International Conference, May 31- June 2, 2001, Madison, Wisconsin, pp. 1-38, quienes hablan significativamente «de la negociación a la sombra del voto a la negociación a la sombra de la ley».

<sup>52</sup> Un buen ejemplo lo constituyen los conocidos como «package meetings», definidos por la Comisión como «un instrumento de diálogo entre la Comisión y los Estados miembros encaminado a alcanzar soluciones extrajudiciales a litigios pendientes relativos al cumplimiento nacional del Derecho Europeo»: Comunicación de la Comisión *Aprovechar al máximo el mercado interior. Programa Estratégico*, COM(1993) 632final, Bruselas, 22 de diciembre de 1993, p. 13. Se trata de reuniones organizadas en las capitales de los Estados miembros, en las que se dan cita funcionarios de la Comisión y del

o estructuras mixtas (europeas-nacionales), a establecer mecanismos de cooperación interadministrativos o a fomentar la formación y el intercambio de funcionarios nacionales y europeos.

Hay que precisar, igualmente, que al hablar de las capacidades ejecutivas de la Unión Europea se suelen incluir, desde una perspectiva negativa, esas potestades jurídicas y esos medios materiales encaminados a controlar el cumplimiento y sancionar el incumplimiento de los Estados miembros, mientras que, desde una aproximación positiva, se añaden los mecanismos para incentivar y estimular una correcta ejecución del Derecho Europeo por esos Estados<sup>53</sup>. Lo que ocurre es que esta orientación exclusiva hacia los instrumentos de los que la Unión Europea dispone para asegurar que los Estados aplican correctamente el Derecho Europeo soslaya las propias capacidades de ejecución y de gestión directa de la propia Unión, independientemente de los Estados. Y es que la Administración europea no sólo «ejecuta» el Derecho Europeo en relación mediática con los Estados miembros, sino que cada vez más lo aplica inmediatamente en relación con los administrados europeos.

El surgimiento de una función ejecutiva a desempeñar a escala europea y, consecuentemente, de una función administrativa europea viene originado en la ampliación competencial de las Comunidades y de la Unión. Aumento competencial que se caracteriza no tanto por su faceta cuantitativa sino cualitativa, en la medida en que las Comunidades y la Unión habrían, si no devenido, sí estarían en proceso de convertirse en un «ente con competencia general que dispone aproximadamente de las estructuras y de las actividades tanto de dirección política como administrativas de los Estados miembros. El originario Ordenamiento de funciones determinadas se ha transformado en un Ordenamiento de funciones no enumeradas, similar al de los poderes públicos generales»<sup>54</sup>.

De hecho la propia Comisión Europea no ha sido ajena a este proceso de creciente implicación en la fase ejecutiva del Derecho y de las Políticas europeas. No han faltado voces que desde posiciones políticas (intergubernamentalismo) o académicas han reclamado la restricción de la actuación europea a la fase de formulación de la normativa y de las políticas europeas, dejando la fase de ejecución por completo a los Estados miembros. Sin embargo, la separación radical entre ambas fases (formulación y ejecución) se revela cada vez más artificiosa y así lo ha entendido la

---

Estado miembro en cuestión. Contribuyen a que ambas partes identifiquen los problemas, así como sus soluciones prácticas. Se ha recurrido a estas reuniones sobre todo en los ámbitos de la libre circulación de bienes y de la contratación pública, aunque últimamente se han extendido igualmente a las cuestiones específicas suscitadas por la transposición de las Directivas sobre mercado interior, con vistas a anticiparse a los problemas que pudieran plantearse.

<sup>53</sup> TALLBERG, J.: «Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union» en *International Organization*, 56(3), 2002, p. 610, quien considera que, desde el punto de vista del cumplimiento del Derecho Europeo por los Estados miembros, la Unión Europea se caracteriza por una armoniosa combinación del modelo ejecutivo (*enforcement*) y del modelo de gestión (*management*).

<sup>54</sup> FRANCHINI, C.: «L'impatto dell'integrazione comunitaria sulle relazioni al vertice dell'Amministrazione. Poteri governativi e poteri amministrativi» en *RTDPC*, 1991, p. 776.

Comisión, consciente de que su función originaria de propuesta es cada vez más dependiente de la información y problemática que se genera en sede de aplicación<sup>55</sup>.

Tradicionalmente despreciado, el poder ejecutivo europeo se revela cada vez más decisivo para explicar en gran medida la crisis del proceso de integración europea. La propia credibilidad de la Unión Europea va a depender de los medios con los que cuenta para hacer efectivo y eficaz su Derecho y sus Políticas. Es por ello que el déficit ejecutivo europeo pueda ser considerado un elemento más en la problemática general de la legitimidad del proceso de integración<sup>56</sup>. «Si las normas europeas no son ejecutadas de acuerdo con sus finalidades, los beneficios potenciales de desarrollar normas comunes se verían frustrados. A largo plazo, es probable que un bajo nivel de ejecución o diferencias significativas de cumplimiento entre Estado miembros pueda socavar el apoyo a las integración europea»<sup>57</sup>. La encrucijada del Poder Ejecutivo europeo encuentra decisivamente su solución en dotarse de una auténtica Administración europea capaz de ejecutar y de garantizar el cumplimiento del Ordenamiento europeo. Tal y como sentencia BLUMANN, «una entidad política no adquiere una verdadera autonomía, e incluso una verdadera identidad, sino cuando dispone –además de los medios financieros– de los medios administrativos para alcanzar por ella misma los objetivos que le han sido asignados»<sup>58</sup>.

## 2. El elusivo concepto de «Administración europea»

La articulación constitucional de la ejecución del Derecho Europeo en virtud del principio de ejecución o de administración indirecta suponía, desde el punto de vista estrictamente comunitario, la negación apriorística de la existencia de una Administración europea, que ni siquiera formalmente se reconoce, salvo en el ámbito interno (Función Pública, contratación administrativa, etc.).

En la Unión Europea, Instituciones y Administración comunitaria son dos realidades que resultan en ocasiones difíciles de distinguir. En realidad, su comparación o distinción no deja de ser imposible en la medida en que nos encontramos con conceptos que operan en planos semánticos diferentes. En efecto, la alternativa «Instituciones» y «Administración» europeas no es dicotómica, pues responden a realidades diferentes. En lo que respecta a las «Instituciones», se trata de un concepto formal derivada de la caracterización convencional de determinados órganos europeos a los que se cualifica como tales. La contraposición, pues, del término «Instituciones» es simplemente «órganos» e, incluso, «organismos», según la evolución nominal del Derecho Europeo (Tratado Constitucional, Legislación). Por su parte, la expresión «Admi-

<sup>55</sup> BAUER, M.W., *A Creeping Transformation? The European Commission and the Management of EU Structural Funds in Germany*, Kluwer, Dordrecht/Boston/London 2001, p. 15.

<sup>56</sup> CINI, M.: «Implementation» en *European Union Politics* (Ed. M. Cini), OUP, Oxford 2003, pp. 349-364.

<sup>57</sup> SVERDRUP, V., *Implementation and European integration ... op. cit.*, p. 6.

<sup>58</sup> BLUMANN, C., *La fonction législative ... op. cit.*, p. 142.



nistración», utilizada en el contexto europeo, obedece a una perspectiva material acunada atendiendo a la propia función administrativa ejercida por algunos órganos europeos (sean o no Instituciones). Desde este punto de vista, la contraposición de «Administración» será el ejercicio del poder no administrativo: judicial (Tribunal de Justicia), legislativo (Parlamento Europeo, Consejo y, con peculiaridades, Comisión) e, incluso, ejecutivo (en cuanto poder político de gobierno en el nivel constitucional).

Aunque se trate de una perspectiva sectorial, el estudio del «aspecto institucional» de la Función Pública comunitaria resulta determinante para comprender el proceso que se opera en las Comunidades Europeas de creación de un «aparato institucional» que requiere la organización de un «aparato administrativo» al servicio de «una responsabilidad política interna para el funcionamiento de dicho aparato que, por su propia metodología y concurrencia de personal especializado, contribuya a elaborar decisiones que deban adoptar los órganos comunitarios y a velar por los intereses comunes.

En el diseño institucional originario, el Consejo era un órgano multinacional que representaba los intereses nacionales, mientras que la Comisión era un órgano supranacional que defendía los intereses comunitarios. Ciertamente, ni en la estructura primigenia ni en el desarrollo histórico del sistema institucional estaba presente en la articulación de aquel el principio de separación de poderes de forma que cada órgano fuese el titular de cada una de las funciones de la organización. No obstante, pese a que el Consejo puede excepcionalmente reservarse la ejecución del poco Derecho Comunitario que corresponde a las Comunidades, sustrayéndole tal tarea a la Comisión, ésta es sin duda la Institución de la que con más propiedad se ha podido siempre hablar de «poder ejecutivo» y a la que, debido a sus funciones, se ha adscrito una auténtica Administración comunitaria. Incluso el propio Tribunal de Justicia ha considerado que es la Comisión la Institución más adecuada para ejercer competencias de ejecución y actuar como una auténtica Administración del Derecho Europeo. Así lo reconoció en el asunto *Rey Soda*<sup>59</sup> cuando, en los orígenes de la Política Agrícola común y de la Comitología que en ella surge, bendijo las delegaciones de competencias de ejecución decididas por el Consejo en favor de la Comisión por ser ésta la única Institución en condiciones de seguir, de manera constante y atenta, la evolución de los mercados agrícolas y de actuar con la urgencia que requiera la situación.

Lo hasta ahora expuesto en los apartados anteriores puede servir como una primera aproximación funcional de lo que cabría entender por «Administración europea». A saber, toda esa función de ejecución del Derecho europeo llevada a cabo por las Instituciones (Comisión y Consejo), órganos (Banco Central Europeo y Banco Europeo de Inversiones) u organismos (Agencias europeas) que forman parte del Poder Público europeo.

Sin embargo, desde una perspectiva formal, interna o instrumental (esto es, atendiendo a la actividad referida al personal, a la contratación pública, etc.), Instituciones y Administración europea son dos realidades diferentes que, no obstante, resul-

---

<sup>59</sup> *Rey Soda*, 30 octubre 1975 (23/75), *Rec.*, p. 1279, n. 11.

tan en ocasiones difíciles de distinguir. Los empleados de la Unión Europea que trabajan al servicio de sus Instituciones, órganos y organismos, vistos ahora, unas y otros, no tanto en su faceta institucional como en su subyacente realidad administrativa. Efectivamente, cada Institución y cada órgano cuenta con el imprescindible aparato de medios personales y materiales con el que llevar a cabo las tareas que los Tratados y sus normas de creación les encomiendan. No obstante, hablar en este contexto de una «Administración europea» supone referirse continuamente a una ficción jurídica acuñada por el Tratado de fusión de Ejecutivos de 1965 para acentuar la unidad funcional de las tres Comunidades Europeas y considerar que los funcionarios y agentes de cada una de las Comunidades pasaban a ser funcionarios y agentes de las Comunidades Europeas, formando parte de la «Administración única» de dichas comunidades. De esta forma y desde esta perspectiva, bajo el término «Administración europea» se incluye una abstracción de todos los aparatos administrativos de las Instituciones, órganos y organismos de la Unión europea, y del que la jurisprudencia y, cada vez más, la doctrina, se sirven como lugar común, en parte por mimetismo con las realidades nacionales, en parte para no confundir las actuaciones institucionales y administrativas en el seno de una Institución u órgano.

Bajo el término «Administración europea» se sitúa, por un lado, lo que se podría denominar «Administración de las Instituciones» y, por otro, los órganos y organismos creados por el Derecho originario o derivado para la realización de actividades administrativas especializadas desde una posición de independencia (Banco Central Europeo) o de autonomía funcional (Agencias europeas).

En este contexto, el término «Instituciones» no se refiere exclusivamente a lo que los Tratados consideran como tales, esto es, Parlamento, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia y Tribunal de Cuentas, sino que se incluye igualmente las equiparaciones que lleva a cabo el principal texto normativo de Derecho Administrativo comunitario (el Estatuto de funcionarios): el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo.

Dentro de éstas Instituciones, resulta imprescindible realizar una distinción básica entre la Comisión, el Consejo y el resto de Instituciones. En efecto, la Comisión es la Institución a la que con más propiedad se ha podido siempre considerar «ejecutivo europeo» y a la que, debido a sus funciones, se ha adscrito una auténtica Administración comunitaria, con una funcionalidad vertical específica, pues los ejecutores naturales del Derecho Comunitario son las Administraciones nacionales de los Estados miembros. En un alarde de simplismo reduccionista se ha venido identificando «Administración europea» con «Comisión Europea». Si ni siquiera desde un punto de vista funcional la ejecución supranacional del Derecho Europeo ha sido prerrogativa exclusiva de la Comisión, desde un punto de vista formal e instrumental ya hemos señalado la imprecisión de tal identificación. Sea como fuere, la evolución administrativa europea no puede prescindir de las Instituciones y órganos que se han visto atribuidas tal función.

Por su parte, el desarrollo con carácter intergubernamental de las políticas de la Unión Europea ha llevado a que se establezcan en el seno del Consejo unos servicios administrativos considerables y complejos, en especial la Administración político-

militar al servicio de la Política Exterior y de Seguridad Común. Del resto de Instituciones mal puede predicarse la existencia de una Administración, pues en tales casos apenas sí puede hablarse de aparatos burocráticos al servicio de las Instituciones y que les sirven de infraestructura para el cumplimiento de los fines institucionales que los Tratados les han confiado. Su función se limita, pues, a la de un tradicional Secretariado de una organización internacional. Así, resulta revelador que la organización administrativa al servicio del Parlamento se denomine oficialmente «Secretariado General».

Así pues, en un sentido amplio y horizontal, bajo el término «Administración europea» se incluye una abstracción de todos los aparatos administrativos de las Instituciones y órganos de las Comunidades Europeas, y del que la jurisprudencia y, en menor medida, la doctrina, se sirven como lugar común, en parte por mimetismo con las realidades nacionales, en parte para no confundir las actuaciones institucionales y administrativas en el seno de una Institución u órgano. No obstante, en un sentido restringido y funcional y desde una aproximación vertical, la Administración europea es la estructura orgánica encargada de ejecutar a escala europea el Derecho y las Políticas de la Unión.

Otros autores prefieren prescindir de la expresión «Administración europea» al ampliar la perspectiva funcional de su análisis. Y es que si es necesario incluir a todos los actores ejecutivos del Derecho Europeo, evidentemente no se puede prescindir de las Administraciones de los Estados miembros. Por eso ZILLER habla de «autoridad administrativa de la Unión», entendida como «el ejercicio de una función de aplicación de la legislación y de las políticas de la Unión Europea, por las instituciones pertinentes de la Unión y de sus Estados miembros, respetando principios comunes cuya aplicación se garantiza mediante los mecanismos de control previstos tanto para las instituciones de la Unión como para aquellas de los Estados miembros»<sup>60</sup>.

## V. HACIA UNA GOBERNANZA ADMINISTRATIVA EUROPEA

CHITI y FRANCHINI han hablado abiertamente de «spill over» administrativo<sup>61</sup>, transponiendo análisis funcionalistas a la realidad administrativa europea y extrayendo de la misma consecuencias igualmente trascendentales para el proceso de integración. Ciertamente, el mecanismo de *engranage* propio de tal explicación del proceso de integración quizás se acomode mejor al nivel administrativo que al político: que la solución de un problema previo plantee igualmente la necesidad de soluciones ulteriores al erigirse en sí mismo en un nuevo problema, es más fácil que se abra camino en un ámbito menos sensible como el administrativo. Al fin y al cabo, un «spill over» político siempre precisará de una decisión cualitativamente compleja

---

<sup>60</sup> ZILLER, J.: «L'autorité administrative dans l'Union européenne» en *L'autorité de l'Union européenne* (dir. L. AZOULAI et L. BURGOGUE-LARSEN), Bruylant, Bruxelles 2006, p. 122..

<sup>61</sup> CHITI, E. y FRANCHINI, C., *L'integrazione amministrativa europea*, Il Mulino, Bolonia 2003, p. 22.

en la que se precise la concurrencia de múltiples factores, y no sólo la imprescindible voluntad común de los Gobiernos de los Estados miembros. En última instancia, la imperceptible y callada institucionalización de una Administración europea ha sido la garante silente más eficaz del proceso de integración europea, sometido a embates políticos de compleja resolución que si no han puesto en peligro el proceso en sí, al menos lo han desviado de su derrota originaria y lo han llevado por sendas oscuras de imprevisible resultado.

Una explicación administrativa de la integración europea no puede dejar de ser complementaria en un proceso de naturaleza eminentemente política. Quizás por ello esa perspectiva ha sido sistemáticamente preterida. Sin embargo, para comprender adecuadamente hoy día a la Unión Europea no se puede soslayar el formidable aparato administrativo instaurado por aquella para la ejecución del Derecho y de las Políticas de la Unión. La Administración europea es, pues, una realidad de la que no se puede prescindir.

Paradójicamente con el término actual de la integración europea, los orígenes de la misma se caracterizan –por debajo de su formato iusinternacionalista– por la naturaleza más bien administrativa de sus instituciones, fines e instrumentos jurídicos. La CECA no era una organización política, sino una auténtica Administración internacional con la originalidad de su carácter supranacional. La retórica política que la envolvía no podía engañar sobre los modestos objetivos de gestión de la industria del carbón y del acero; la supranacionalidad de la Alta Autoridad no podía confundir su carácter burocrático y tecnocrático; mientras que la intencional denominación de sus actos jurídicos reflejaba a las claras la naturaleza de los instrumentos que se habían asignado a la novedosa entidad.

Este origen formal y sustancialmente administrativo de la integración europea en sus técnicas, en sus competencias y en su complejo orgánico-institucional configuraba a las Comunidades Europeas como un instrumento de los Estados miembros para la consecución de los objetivos establecidos para aquellas, sustrayéndolas a los vaivenes singulares según sus alternativas parlamentarias internas. Particular importancia presentaba la estricta delimitación del objeto de la primera Comunidad, así como que ésta se viera circunscrita a decisiones y ámbitos técnicos sometidos exclusivamente a un control de legalidad por parte de un Tribunal europeo propio de esa Comunidad. De hecho, al ampliar el objeto de la integración en el Tratado de la Comunidad Económica Europea, la formalidad instrumental (vía control por los Estados) se agudiza y explícita.

Sin embargo, de esa dimensión administrativa, configurada como instrumental por los Estados miembros, las Instituciones supranacionales de las Comunidades van a extraer la dimensión política del supranacionalismo<sup>62</sup>. Primero fue la Comisión, con el activismo político-administrativo de su Presidente HALLSTEIN, que se saldó con el pulso institucional entre la Comisión y el Consejo, del cuya derrota aquella no ha terminado de recuperarse desde entonces. Segundo, y más eficazmente, fue la la-

---

<sup>62</sup> Vid. AREILZA, J.M.: «Sovereignty or Management? The Dual Character of the EC's Supranationalism - Revisited» en *Jean Monnet Working Papers*, 2/95.

bor del Tribunal de Justicia, con su decisiva jurisprudencia de la década de los setenta, que cualitativamente transformó el Ordenamiento y las Instituciones europeas a través de sus decisiones sobre la primacía y la eficacia directa del Derecho europeo, basadas, por un lado, en los derechos individuales de los ciudadanos no sólo frente al nuevo Poder público europeo alumbrado por los Tratados sino también frente a los mismísimos Estados miembros y, por otro, en la necesidad de una ejecución uniforme del Derecho europeo.

Este proceso de constitucionalización del proceso de integración, que hunde sus raíces en la década de los sesenta y que culmina en el Tratado Constitucional de 2004, no puede en cambio soslayar su estructura fundamentalmente administrativa que, originariamente, articulaba la intergubernamentalidad del mismo. Es esta esquizofrenia de la dimensión administrativa del proceso de integración –al servir tanto a los fines federalistas como a los intergubernamentales– lo que explica la peculiar y siempre insegura posición de la Administración europea, escenario callado de las luchas entre los Estados y la Unión. Sin embargo, su presencia en el proceso de integración siempre ha sido real, afirmándose poco a poco en detrimento precisamente de las competencias y de las reticencias de los Estados miembros, hasta el punto de que hoy en día se erige no ya en un factor o actor más del proceso de integración sino que las complejidades e incertidumbres a las que se enfrenta hoy día la Unión política sitúan a la Administración europea en una posición privilegiada para impulsar la construcción europea.

De esta forma, la dimensión administrativa del proceso de integración no sólo sustenta la dimensión política de éste sino que además se institucionaliza con reglas y lógica propia, permitiendo identificar una integración administrativa singular, mucho más rica, compleja y dinámica que la estricta integración política.

Los intentos políticos de constitucionalizar la Unión Europea, erigiéndola en una entidad autónoma con una legitimación diferente a la que le confieren los Estados miembros, se ha saldado en el rotundo fracaso del Tratado Constitucional. Más aún, el número y heterogeneidad actual de los Estados miembros parecen vedar cualquier avance futuro en esa dirección.

Ante este camino sin salida en el que se encuentra la constitucionalización de la Unión Europea, se revela el valor de la dimensión administrativa de aquella como factor privilegiado de integración. En efecto, por debajo de la retórica política que enardece a los ingenuos europeístas y que escandaliza a los pusilánimes euroescépticos, el futuro inmediato de la Unión Europea pasa por la consolidación orgánica y jurídica de una Administración europea que legitime el proceso de integración en la consecución eficiente y eficaz de intereses europeos que respondan a las necesidades de los ciudadanos europeos que los Estados singularmente son incapaces de satisfacer.

La conjunción de los intereses europeos y nacionales, así como la articulación de las relaciones entre ambos niveles, resulta más fácil de conseguir en el plano administrativo. Piénsese en los procedimientos comitológicos, en la estructura y composición orgánica de las Agencias europeas, en los instrumentos operativos de la Política Europea de Seguridad y Defensa o en los mecanismos ejecutivos implantados en la Cooperación Policial y Judicial en materia penal.

Llegaríamos, así, a una «Gobernanza administrativa» de la Unión Europea<sup>63</sup> que, una vez más, serviría de catalizador de la frustrada «Gobernanza política» de los Tratados.

**RESUMEN:** *La acción administrativa de la Unión europea ha experimentado una profunda transformación en los últimos treinta años, como consecuencia directa del nuevo papel ejecutivo asumido por la Comisión en el sistema institucional europeo. En efecto, en la evolución de la integración europea, en los años ochenta se llegó a un punto en el que su núcleo principal y aglutinador, el mercado interior, había alcanzado tal grado de implantación que para entonces se enfrentaba al reto de una efectiva aplicación y salvaguarda, una vez que el Derecho europeo se había implantado a través de una acción europea fundamentalmente de aproximación de legislaciones. En el marco de esta acción europea, la ejecución del Derecho Comunitario se dejó en manos de los Estados miembros («administración indirecta»). Sin embargo, en la década de los ochenta esa «administración indirecta» se reveló insuficiente para asegurar una efectiva ejecución, amén de nuevas necesidades uniformes de aplicación en ámbitos recientemente incorporados a los Tratados (especialmente, políticas sociales). Sin embargo, la desconfianza de los Estados miembros respecto a la creación de una auténtica «Administración europea», condujeron a una inadecuada asunción de estas tareas por la Comisión, quien careció desde el primer momento no sólo de medios humanos y materiales, sino también de una adecuada organización administrativa interna con la que responder a estas nuevas competencias «ejecutivas».*

**PALABRAS CLAVE:** Administración europea. Ejecución. Gobernanza administrativa.

**ABSTRACT:** *The administrative action of the European Union has undergone a profound transformation in the last thirty years, a direct consequence of Commission's new executive role within the European institutional framework. In fact, with the evolution of European integration, there reached a point, in the nineteen-eighties, in which its principal and unifying nucleus, the internal market, had established itself to such a degree that the latter now faced the challenge of effectively applying and safeguarding itself once the European law had been put in place by way of a European action that was fundamentally an approximation of the laws. Within the framework of this European action, the implementation of European law was left to Member States («indirect administration»). However, in the nineteen-eighties this «indirect administration» was found to be insufficient for ensuring effective implementation, except in the case of the new need for uniform application in areas recently incorporated into the Treaties (in particular, social policy). Nonetheless, the distrust of Member States with regard to the creation of a genuine «European Administration», resulted in the Commission's inadequate assumption of these tasks, it being lacking from the start not only in staff and resources, but also with respect to an adequate internal administrative structure with which to handle its new «executive» competences. Likewise, there is a dispersal of the European executive function among Institution (Council: comitology and CFSP) and other bodies (European Central Bank and Agencies) All this has rightly led to talk of a European «executive deficit».*

**KEY WORDS:** European Administration. Implementation. Administrative Governance

<sup>63</sup> HOFMAN, H.C.H. y TÜRK, A. (Ed.), *EU Administrative Governance*, Ed. Edward Elgar, Cheltenham.