

La dimensión administrativa de la Unión Europea: componente estructural y funcional como manifestación de su intervención pública

Public Administration in the European Union:
An analysis of its structural and functional components
as demonstration of its public intervention



MARÍA JOSÉ MOLINA GARCÍA
Profesora Acreditada Ayudante Doctor
Universidad Europea de Madrid
mariajose.molina@uem.es

Fecha de recepción: 24 de julio de 2015.

Fecha de aceptación: 12 de septiembre de 2015.

Sumario: I. NOTAS INTRODUCTORIAS Y PLANTEAMIENTO DEL ANÁLISIS. ■ II. RAZÓN DE SER DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA. ■ III. BREVE RESEÑA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO. ■ IV. CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA. ■ V. EVOLUCIÓN GENERAL Y MANIFESTACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA. ■ VI. ¿ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DIRECTA O INDIRECTA? ■ VII. CONSIDERACIONES FINALES. ■ VIII. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

A efectos de cumplir con sus funciones y lograr los objetivos previstos en la regulación vigente, la Unión Europea, desde una aproximación general como poder público y atendiendo a una de las determinaciones contenidas en su derecho originario, se apoyará en una estructura administrativa abierta, eficaz e independiente (como así puede extraerse del artículo 298 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Tomando en consideración la premisa que se formula en el precepto aludido, y con la brevedad necesaria en este tipo de trabajos, se propone: (a) justificar el porqué de una Administración pública europea para garantizar adecuadamente los derechos e intereses de sus ciudadanos, y de los Estados miembros; (b) su evolución a grandes rasgos; (c) y el modo de manifestarse este intervencionismo público en un sistema de administración directa e indirecta.

Palabras claves

Administración pública, Derecho administrativo europeo, Interés general, Intervención pública, Derecho a la buena administración.

Abstract

According to Article 298 of the Treaty on the Functioning of the European Union, the European Union as a public body should have the support of an open, efficient and independent European administration in order to undertake its functions and to achieve its aims. On the basis of this overall premise, this working paper considers the following issues: firstly, if this public service can be justified by the rights and interests of European citizens, member States and public interests; secondly, its general development in an administrative capacity in the European Union; and lastly how this public service functions both directly and indirectly as an administrative system.

Keywords

Public Administration, European administrative Law, General interest, Public intervention, Principle of good administration.

I. NOTAS INTRODUCTORIAS Y PLANTEAMIENTO DEL ANÁLISIS

Desde la reflexión común de las Administraciones Públicas como organizaciones con vocación de servicio público, personalidad jurídica propia, dotación de recursos

económicos y humanos, de medios materiales e instrumento del que dispone la clase política no solo para satisfacer el interés general sino también para materializar los programas que sirvieron de base a su elección democrática, nos planteamos cuál es el alcance y cómo se manifiesta en la Unión Europea (UE) este tipo de estructura orgánica y funcional. Se trata de constatar cómo en el proceso de integración europea y en su devenir, se ha incorporado aquel componente para responsabilizarse de ciertas tareas que corresponden a sus poderes públicos y llevarlas a efecto en atención al interés general. Si bien es cierto que el Derecho de la UE se aplica mayormente en el ámbito de las Administraciones públicas nacionales, no puede desatenderse que a raíz del desarrollo de las competencias europeas, son cada vez más frecuentes o comunes¹ las relaciones jurídicas que directamente entablan los ciudadanos con las instituciones, organismos y agencias de la Unión.

Referencias evidentes de este vínculo o trato son, por ejemplo, la revocación de actos administrativos², el ejercicio del derecho de petición ante las instituciones y órganos europeos, la solicitud de documentación o de información pública, la interposición de un escrito o queja, la imposición de una sanción a una persona física o jurídica, la reclamación de responsabilidad extracontractual frente a la Unión o la exigencia de responsabilidad contractual, la orden de embargo contra bienes europeos, el acceso a la función pública europea, etc. Entorno a estas relaciones se ha ido generando, y prosigue aún, un verdadero Derecho público de la UE, a efectos de garantizar adecuadamente los derechos e intereses de los ciudadanos en sus relaciones jurídicas generales o especiales con la Administración europea. Y como tal, no sólo deben respetarse los derechos subjetivos e individuales particularmente reconocidos por el ordenamiento jurídico, sino que también es necesario tener en cuenta los intereses legítimos de la ciudadanía a nivel de colectividad.

Nuestro planteamiento, para juzgar o apreciar si existe una dimensión administrativa propia de la UE, se enfoca al amparo de las siguientes premisas básicas: (a) desde un estatus político de derecho público, sujeto a las reglas de la prestación de servicios y en consideración al interés general, pudiendo obtenerse estas prestaciones bien directa o indirectamente y sin menospreciar que, en muchos casos, la eficacia real de la acción administrativa europea depende de la colaboración con el entorno privado y con las Administraciones públicas nacionales³; (b) no teniendo que

1. En atención a las reflexiones que expone SCHWARZE, se manifiesta que «es cierto que la Comunidad entabla relaciones jurídicas directas con los particulares y que éstas son de Derecho administrativo, ya que difícilmente podrían poseer otra naturaleza las relaciones entre un poder público y las personas privadas. Cabe admitir, incluso, que las relaciones entre los Estados miembros y la Comunidad sean prevalentemente interadministrativas, si bien no cabe ignorar ciertos aspectos que exceden de esa calificación y que se explicarían mejor en términos constitucionales y, a veces, todavía intergubernamentales» (SCHWARZE, J. (1992): *European Administrative Law*. Sweet & Maxwell, London).

2. La histórica resolución en el asunto *Algera*, relativa a la revocación de actos administrativos, constituye un punto de partida muy conocido de la práctica judicial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. TJUE, asuntos acumulados 7/56 y 3-7/57, Dineke Algera et al./Asamblea Común, Rec. 1957, p. 83 y sigs. Para estudio del acto administrativo en el ordenamiento jurídico europeo, véase ARZOZ SANTISTEBAN, X. (2010): «El acto administrativo en el Derecho de la Unión Europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 19 - 2º semestre 2010, pp. 71-97. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/viewFile/12573/11774> Fecha de consulta: 20 de marzo de 2015.

3. Al respecto véase CHITI, M. P. (2010): «¿Existe un derecho público europeo? Una pregunta retórica», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 41. Disponible en: http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/

basarse la atención y la relación con la ciudadanía en los dictados exclusivos del mercado, aunque estimamos y no obviamos la dimensión marcadamente económica que en origen y en las primeras fases posteriores definió e impulsó lo que entonces fueron las Comunidades europeas.

La indudable proyección europea en un contexto internacional y regional, la desafección hacia lo público con la consiguiente crisis institucional, la tentación de cuestionar la plena efectividad del Derecho de la Unión o de desintegrar el principio de leal cooperación a la UE por parte de los Estados miembros (art. 4.3 Tratado de la UE - TUE), junto con el escenario económico-financiero actual, son variables que suscitan el interés por abordar la cuestión objeto de este análisis. Sin olvidar, los procesos de descentralización, privatización, desregulación de actividades y, sobre todo, un siglo XXI impredecible por el desarrollo tecnológico (SAINZ MORENO: 3) y que irradia inevitablemente sus efectos en el sector público y en las relaciones con el administrado.

Sin pretender ir mucho más lejos, formulamos algunas reflexiones e ideas sobre la dimensión administrativa de la UE, desde una perspectiva estructural y funcional. La cuestión primordial queda, por tanto, incardinada en determinar qué es y cómo se manifiesta la Administración pública europea en ambas realidades. De un lado, su faceta subjetiva-institucional, en cuanto estructura jurídico-orgánica. Y, de otra parte, su perfil objetivo-funcional dada la naturaleza jurídica del poder público que la ostenta y su utilidad o pragmatismo.

Con todo, nuestra propuesta de análisis no obedece a un mero prurito o deseo doctrinal. Su posible atractivo reside en aproximarnos a uno de los perfiles de intervención pública de la UE, que es real, pero prescindiendo de valoraciones en cuanto a cómo pueda estar siendo gestionado y coordinado, pues esta observación daría para un examen más extenso que el característico en este tipo de trabajo. Se trata de atestiguar la existencia de una Administración pública propia que fortalezca el sistema integrador y el estatus de ciudadanía europea; y, por otra parte, que enmarque las relaciones interadministrativas entre la Unión y los Estados miembros.

II. RAZÓN DE SER DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA

Aún a pesar de las críticas o cuestionamientos que hoy día se manifiestan respecto al valor, funcionalidad y rentabilidad de contar con una estructura administrativa, estimamos que en la sociedad actual y, por ende, en la UE como sistema y por su actividad ejecutiva, la Administración pública adquiere vigencia propia e integradora. Se erige para personificar y organizar al poder público, realizando los fines que justifican su existencia⁴ y simboliza la condición *sine qua non* del Derecho administrativo. Asimismo, desde otra consideración, testimoniamos que la sociedad está también

revistes/Evolucio_i_perspectives_del_dret_public._Especial_25e_aniversari_de_la_Revista_catalana_de_dret_public/article.2010-04-23.0683255878/es/at_download/adjunt Fecha de consulta: 21 de abril de 2015.

4. En cuanto a los fines del poder público europeo, están el compromiso de combatir la exclusión social y la discriminación, fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño (artículo 3.3 TUE).

vertebrada en torno a las Administraciones que el sistema crea (supranacional, estatal, regional y local). Premisas o ideas que aún perviven en el siglo XXI, y que no son ajenas al debate socio-político, ideológico e incluso económico.

Las características peculiares y originarias de la UE no hicieron emerger con claridad ni una específica actividad pública de carácter administrativo, ni tampoco una organización que *de iure* la impulsase. Sin embargo, desarrollos posteriores, como pueden ser el mercado único, el espacio de libertad, seguridad y justicia, la ciudadanía europea o el Servicio Europeo de Acción Exterior –por citar algunos– no pueden desconocer la necesidad de contar con una Administración pública propia. El conocimiento global o general de lo que es la UE quedaría incompleto si no se aborda su Administración pública, entendida ésta, desde una perspectiva genérica, como el aparato administrativo que la Unión tiene encomendado en el desempeño de sus funciones.

En este contexto, sigue vigente y es de aplicación la concepción finalista del Derecho Administrativo formulada por SOTO KLOSS, imputable también a la vertiente institucional y funcional que representa cualquier Administración pública. Según la idea descrita por el citado autor, «por una parte, es el instrumental técnico que el Estado utiliza para promover concretamente la utilidad social, el bien del todo, por medio de la satisfacción concreta de las necesidades públicas; por el otro, es el instrumental técnico operativo de las libertades y derechos fundamentales del ciudadano [...] en su vida diaria de relación con la autoridad pública» (SOTO KLOSS: 182).

Entonces, y en respuesta a la previsible pregunta de por qué una Administración pública en la UE, se defiende la existencia de este entramado en cuanto instrumento fundamental para la prestación de los servicios esenciales a la comunidad a través de ciertos valores y principios determinados expresamente por el ordenamiento jurídico europeo⁵. Unas veces esta realidad administrativa se incluye en el concepto de bien común, otras es interés general, pero –eso sí– sólo pueden realizarse con la intervención organizada o estructurada del poder público y en coexistencia pacífica con el ámbito privado. Todo lo que atañe a la definición y titularidad de aquel interés y del bien común concierne a la esencia misma de la Administración, por ser consustancial a ella como poder público y en virtud de la atribución de potestades, privilegios y prerrogativas que vinculan a los ciudadanos. ¿Cómo se articula la relación jurídica con el administrado? Mediante el ejercicio de la potestad normativa y de los diversos mecanismos a través de los cuáles es posible ejercer la actividad administrativa, y sirviendo siempre con objetividad a los intereses generales.

Una Administración pública, una buena administración, es uno de los complementos inescindibles para avanzar y sostener el proceso de integración de la UE; e incluso canalizador del desarrollo regional y local si se gestiona de modo correcto. Precisamente, en virtud de algunas medidas y ámbitos de acción administrativa, las políticas europeas de cohesión o la contratación pública –por citar algunas– han reconocido la importante función estructuradora y de desarrollo que para Europa tiene

5. Los valores enunciados en el artículo 2 del TUE, formulados de manera genérica, tienen importancia para este ámbito de intervención pública de la Unión. Pues inspiran y determinan no solamente la actuación propia sino también la general de los Estados miembros; y aquellos valores no pueden ser vulnerados.

no solamente las Administraciones nacionales sino también la suya propia, y que además esté tecnológicamente avanzada⁶.

La pretensión de este trabajo valora, como razón de ser, que una Administración pública europea, real, accesible, eficiente y eficaz potenciaría las garantías del cumplimiento del ordenamiento jurídico de la Unión, propiciaría el sustento adecuado para implementar adecuadamente políticas y acciones comunes, generándose o resucitando la necesaria credibilidad y confianza en la ciudadanía. Asimismo, no está de más preguntarse si esta dimensión administrativa, cuidadosamente dirigida u orientada, podría contribuir a preservar la identidad de la UE y su experiencia en el tiempo, a sintetizar y racionalizar el poder que necesitan las sociedades y el sistema para sostener su desarrollo, a gestionar lo público en un contexto supranacional, entre otras posibilidades.

III. BREVE RESEÑA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO

En líneas precedentes, se ha apuntado que la Administración pública es condición *sine qua non* del Derecho administrativo y en su acepción europea, esta disciplina jurídica comprende: (a) el sistema de fuentes que lo crea; (b) el método de atribución de competencias ejecutivas a la UE; (c) la regulación de la organización de la Administración europea y de la ejecución concreta de sectores materiales de su actividad; (d) el régimen jurídico de funcionamiento de esta Administración, como pueden ser a modo de ejemplo, los actos administrativos que adopta y el procedimiento que se sigue, los contratos públicos que celebra la Unión, las subvenciones que otorga o el control administrativo y jurisdiccional que se ejerce sobre ella. Se trata de una rama relativamente reciente del ordenamiento jurídico europeo que engloba, en sentido estricto, el Derecho administrativo para la UE (esto es, la aplicación directa e indirecta de la legislación europea); y, en un sentido más amplio, la aproximación o armonización entre las legislaciones administrativas de los Estados miembros y la de la Unión. A veces, en la práctica, ambos ámbitos se superponen.

El orden jurídico europeo carece de un conjunto global y coherente de normas codificadas de Derecho administrativo, lo que dificulta que los ciudadanos comprendamos los derechos administrativos que nos confiere el Derecho de la Unión. Junto a la jurisprudencia, el Derecho administrativo europeo se realiza fundamentalmente a través del efecto uniformador de las directivas y reglamentos comunitarios. Al

6. Para una aproximación inicial a los marcos de referencia para el desarrollo de la Administración electrónica en la UE y en sus distintos ámbitos de actuación, véase ALABAU, A. (2004): *La Unión Europea y su política para el desarrollo de la Administración electrónica. Tras los objetivos de la estrategia de Lisboa*. Ed. Función Vodafone España. Disponible en: <http://www.upv.es/~lguijar/socinfo/docs/Alabau2004Libro.pdf>; Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa (Texto pertinente a efectos del EEE) [SEC(2003) 1038] /* COM/2003/0567 final */. Disponible: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52003DC0567>; VIDA FERNÁNDEZ, J. (2010): «La Administración electrónica en la Unión Europea», en *Serie Claves del Gobierno Local*, 12, Fundación Democracia y Gobierno Local. Disponible en http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/966/claves12_05_vida.pdf?sequence=1 Los textos indicados en esta cita responden a la siguiente fecha de consulta: 10 de junio de 2015.

respecto, también la doctrina y el Derecho comparado tienen una función esencial⁷. Como ha señalado ZILLER, «no cabe duda de que, en la actualidad, el Derecho administrativo de la UE está fragmentado –de hecho, demasiado fragmentado– y que tiene demasiadas lagunas para cumplir con los mejores niveles de «una administración europea abierta, eficaz e independiente» (artículo 298 TFUE) y el derecho a una buena administración tal como se expresa en el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE que dispone que: «Toda persona tiene derecho a que las instituciones de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente dentro de un plazo razonable»⁸. Por su parte, estima GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ que tampoco este Derecho público europeo ha de pretender la suplantación de los Derechos nacionales. Más bien, como afirma este autor, se trataría de abrir un determinado espacio para el desarrollo de este Derecho común europeo, de forma compatible con los Derechos nacionales, regionales en su caso y locales; este espacio es, por otra parte, una realidad y de ahí que sea necesario estudiar el Derecho público europeo como merece, junto a los demás Derechos nacionales, regionales o locales.

El Tratado de Lisboa no aborda en general el sistema de Derecho administrativo europeo y se atiene a las formas e instrumentos tradicionales, pero incorpora algunos cambios fundamentales. El artículo 197 del TFUE introduce un nuevo Título XXIV sobre cooperación administrativa «entre los Estados miembros y entre éstos y la Unión». Asimismo, el citado Tratado contempla expresamente que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) siga encargándose de la interpretación del Derecho de la UE⁹ y reitera el compromiso de las prácticas administrativas al Estado de Derecho al atribuir a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDF) el mismo valor legal que a los Tratados¹⁰.

Desde la comunidad de Derecho administrativo europeo ya vigente¹¹, se precisa de una estructura que sirva a los fines y objetivos de la Unión y que cada vez tiene más im-

7. Para un estudio más completo a cerca del desarrollo del Derecho administrativo europeo, los efectos sobre el mismo a raíz del Tratado de Lisboa, así como las perspectivas de desarrollo futuro del Derecho administrativo de la UE, su evolución desde París –el inicio de la integración europea con el primer Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, celebrado en París en 1951– hasta Lisboa véase SCHWARZE, J. (2011): «Derecho administrativo europeo a la luz del Tratado de Lisboa: observaciones preliminares», en Dirección General de Políticas Interiores, Departamento Temático C, estudio fue solicitado por la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/432777/IPOL-JURI_NT\(2011\)432777_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/432777/IPOL-JURI_NT(2011)432777_ES.pdf). Fecha de consulta: 20 de marzo de 2015.

8. Dirección General de Políticas Interiores del Parlamento Europeo. Departamento Temático C. Asuntos Jurídicos. Nota informativa: «¿Es necesaria una ley de procedimiento administrativo para las instituciones de la Unión? Comentarios preliminares y perspectivas». Marzo 2011. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/432771/IPOL-JURI_NT\(2011\)432771_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/432771/IPOL-JURI_NT(2011)432771_ES.pdf). Fecha de consulta: 5 de abril de 2015.

9. Artículo 19, apartado 1, inciso 2 del TFUE.

10. Artículo 6, apartado 1, inciso 2 del TFUE.

11. DIEZ-PICAZO, L.M. (1993): «La formación de un Derecho administrativo Europeo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 13, Núm. 37. Enero-Abril [Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2008444.pdf>]; FUENTETAJA PASTOR, J. Á. (2014): *Derecho administrativo europeo*, Ediciones Civitas/Aranzadi, Pamplona; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2000): *El derecho administrativo europeo*, Junta de Andalucía, Sevilla; AUBY, J.B. y J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. (dir.) (2007): *Droit Administratif Euro-*

portancia no sólo para las Administraciones nacionales sino también para el sistema europeo. Gradualmente se va cimentando una dogmática jurídico-administrativa de la UE.

IV. CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA

El concepto de Administración pública en la UE o aquel que es expresado en la definición o descripción utilizada por las normas jurídicas –ya sean originarias o derivadas– y por la jurisprudencia del TJUE, ilustran que existe tal entramado organizativo. Una amplia jurisprudencia del TJUE reconoce un conjunto de principios generales del Derecho administrativo, basados en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros¹². La aproximación y el tratamiento que primeramente se hacía, eran desde la noción de Administración pública nacional y en cuanto resultase compatible con el interés comunitario que sirve de aplicación. Sin embargo, como se demuestra por la experiencia acumulada, las Administraciones nacionales no se ajustan todas a un mismo patrón estructural (CALONGE VÁZQUEZ: 22).

Según ha ido evolucionando la integración europea, se ha dotado a la Unión de una cierta dimensión administrativa con caracteres propios, incluso con una tímida conceptualización de la misma. Si bien no es muy precisa su definición, al carecer de claros límites legales, según la realidad dibujada en los Tratados de París, primero, y Roma, después. El artículo 124 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) ya mencionaba el término de Administración, pero sin definir el concepto. Es cierto que el Derecho originario no se ha ocupado de ofrecer una noción precisa de Administración pública europea y que son muy pocas las disposiciones de los Tratados que lo enuncian [sirva como referencia, los artículos 45.4, 46.a), 50.2.b), 73 y 298 del TFUE], a diferencia del concepto de Estado cuyo uso es más frecuente, según constata MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ.

péenne, Bruylant; CHITI, M.P., *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè; CRAIG, P.P., *EU Administrative Law*, Oxford University Press; HOFMANN - ROWE - TURK. (2011): *Administrative Law and Policy of the European Union*, OUP; MARTÍN DELGADO, I. y NIETO GARRIDO, E. (2010): *Derecho administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*. Marcial Pons; ROLLI, R. y D'AMICO, D. (2013): «Principios, organización, funcionamiento y protección en el Derecho administrativo europeo», en *Dereito*, Vol. 22, nº2: 13-58 (xullo-diciembre, 2013) [Disponible en: <http://www.usc.es/revistas/index.php/dereito/article/view/1392/1676>]; ARMIN VON, B. y MIR PUIGPELAT, O. (2013): *El Derecho administrativo en el Espacio Jurídico Europeo*. Tirant lo Blanch. Los textos que se citan y están disponibles en línea responden a la siguiente fecha de consulta: 10 de marzo de 2015.

12. GARCÍA DE ENTERRÍA (en una recensión aparecida en la *Revista de Administración Pública*, núm. 119, 1989) subrayó cómo este proceso opera en ambos sentidos. En un primer momento, el *corpus* de conceptos y principios del Derecho comunitario se nutrió de la experiencia de los ordenamientos nacionales –simplificando, podría afirmarse que es, en sustancia, una combinación de la jurisprudencia del *Conseil d'Etat* con la del *Bundesverfassungsgericht*–, mientras que posteriormente *la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* ha innovado y enriquecido el Derecho administrativo de los Estados miembros. Una evolución similar puede observarse en el caso de los principios de transparencia y acceso a los documentos desde que algunos países escandinavos se adhirieron a la Unión Europea (Véase TJUE, asunto C-353/01 P, Olli Mattila/Consejo, Rec. 2004, I-1073 y sigs; TPI, asunto T-14/98, Heidi Hautala/Consejo, Rec. 1999, II-2489 y sigs.; TJUE, asunto C-353/99 P, Consejo/Heidi Hautala, Rec. 2001, I- 9565 y sigs.). Acerca de la creación del Tribunal de Primera Instancia y su influencia sobre el desarrollo del derecho administrativo europeo, véase J. Schwarze, *European Administrative Law*, 1ª edición revisada, Londres 2006, p. cxviii y sigs.

La base original de este aparato administrativo lo constituía las Administraciones públicas nacionales, y la Administración comunitaria central representaba entonces la excepción. Jean MONNET defendía que «la Administración de las primeras Comunidades Europeas no estaba llamada a ser una Administración clásica, sino que se ideó como una Administración privada de la mayor parte del poder ejecutivo directo» (MONNET: 436). La originaria Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) era fundamentalmente una Administración supranacional dotada de competencias típicamente ejecutivas y de potestades meramente administrativas, como identificó FUENTETAJA PASTOR. Mientras que para MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, cada una de las tres Comunidades Europeas constituía en realidad tres Administraciones públicas supranacionales comunes a los Estados miembros. En las primeras fases del proceso de integración europea, se reguló que la administración del Fondo Social Europeo correspondería a la Comisión (art. 124 TCEE). Se desprendía —obviamente— que quisieron atribuir a la Comisión labores ejecutivas y administrativas sobre este Fondo. Aunque no era atribución suficiente para estimar, ya entonces, la existencia de una Administración pública europea como tal. A ello hay que añadir, además, que el entramado institucional comunitario que se configuró en aquellas etapas iniciales no respondía al clásico principio de división de poderes, sino al de poderes compartidos. Por tanto, no existía separado y diferenciado un ejecutivo en el que se pudiera residenciar la función administrativa. La Comisión era la institución más próxima a la idea de ejecución y, por ello, asumía funciones administrativas, pero no con carácter exclusivo.

En un primer momento y fruto de su laboriosa creación jurisprudencial, el TJUE ofrecía un concepto de Administración pública interpretando los preceptos del TCEE. Aunque refiriéndose —insistimos— a las Administraciones nacionales. Sirva como referencia el artículo 48.4 del TCEE que exime del campo de aplicación de la libre circulación de los trabajadores a «los empleos en la Administración pública». El Tribunal ofrece así un concepto de Administración pública en sentido propio y funcional. ¿Cómo lo hace? Por un lado, en la resolución que dicta este órgano jurisdiccional para el asunto 307/84¹³ «interpretando el término de Administración pública de los Estados miembros para el Derecho comunitario»; y, de otro parte, determinando aquellos empleos en los que no rige el derecho a la libre circulación, se refiere a los «que impliquen participación directa o indirecta en el ejercicio de poder público y que tengan por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de otras entidades públicas».

En la búsqueda de un concepto de Administración pública europea, autores como FORSTHOFF o WADE, renunciaron a definirla justificando que sólo era posible su descripción o bien subrayaron que cualquier intento de definir científicamente este objeto de este estudio conducía a resultados discutibles. Por su parte, hay quienes han opinado que esta Administración no se puede entender, ni se deja describir, en clave jerárquica, puesto que consiste en un conjunto interrelacionado de Adminis-

13. Sentencia del TJUE de 3 de junio de 1986, Comisión vs. Francia, asunto 307/84. Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d6db4044a3b144470bb1bca18765b1c4b5.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuOa310?text=&docid=93620&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=310900> Fecha de consulta: 6 de mayo de 2015.

traciones nacionales y comunitaria que trabajan en común; o, que se trata de un concepto cambiante, de «geometría variable», en relación a las diversas finalidades emanadas del ordenamiento comunitario (citado por CALONGE: 13). Como ha manifestado CHITI, predomina una noción extremadamente cambiante de Administración pública, que depende esencialmente de la necesidad de asegurar la más amplia aplicación del Derecho comunitario y de las políticas de la Unión. Quizás es por ello que SCHWARZE concluyese que una explicación exhaustiva y global de la posición de la Administración europea es casi imposible. La realidad que hoy configura la Administración pública de la Unión se describe, según ha razonado SCHMIDT-ASSMAN, como una «asociación o unión de Administraciones Europeas, un conjunto interrelacionado de Administraciones nacionales y europeas que trabajan en común, cada vez con mayor intensidad» o, dicho en otros términos –por el mismo autor citado– como «una asociación o un conjunto interrelacionado que comprende los dos niveles, y ello en el plano del control, de la acción y de la información» (citado por CALONGE: 23). Y añadimos a lo anterior que, aquella estructura se extiende y pervive en un contexto mutable, no exento de complejidad, de rivalidades o reticente en la cesión y ejercicio de competencias e incluso –muchas veces– protagonista de una falta de consenso que se adivina en cuanto a qué Unión queremos.

La Administración de la Unión debe adaptarse a los continuos cambios de su entorno (sean de tipo socio-políticos, económicos, legales o tecnológicos), y su cometido se va configurando según evoluciona la sociedad. Está lógica está en sintonía con la tesis subjetiva o estatutaria del Derecho administrativo, considerándose que las funciones y actividades de la Administración son algo puramente contingente e históricamente variable, en directa dependencia con la demanda social de cada momento¹⁴. Como indica SÁNCHEZ MORÓN, «en la actualidad es casi un axioma que toda Administración pública debe aspirar a la excelencia, a la garantía de calidad de sus servicios y prestaciones, a la transparencia y accesibilidad de los ciudadanos, teniendo en cuenta las posibilidades que abre las TIC y sin olvidar las necesidades de austeridad y reducción del gasto público, esencial en tiempos de crisis económica. Las reformas consiguientes afectan a la organización y a las reglas de funcionamiento [...]» (SÁNCHEZ MORÓN: 271). Esperemos que las reformas y variaciones se asuman en un proceso permanente de reflexión interna, por parte de todos los actores implicados, y de mejora del servicio público.

V. EVOLUCIÓN GENERAL Y MANIFESTACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA

Fruto de la evolución de las originarias Comunidades europeas, una Administración pública propia irá apareciendo paulatinamente. En esta línea de pensamiento, FRANCHINI ha explicitado que «la puesta en marcha progresiva de una Administración pública europea es la historia de una serie de reacciones y ajustes *ad hoc* en relación a los problemas que plantea la integración de los mercados en el marco

14. En la exploración para definir el concepto de Derecho administrativo véase a MUÑOZ MACHADO, S. (1977): «Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración», en *Revista de Administración Pública* núm. 84, septiembre-diciembre.

regulador fijado por el Tratado». La Administración pública europea, grosso modo, viene configurada esencialmente por un dispositivo articulado en diversas figuras organizativas y caracterizadas por relaciones muy próximas con las Administraciones públicas nacionales y también con los ciudadanos. Aparecerá, pues, una Administración directa propia, formada por la Comisión, sus Direcciones Generales, sus Servicios Generales (Eurostat, Oficina de publicaciones, etc.), y servicios internos (personal y administración, servicio jurídico, presupuestos...); junto con una estructura indirecta (especialmente, las Agencias europeas), con la encomienda de ejecutar el Derecho comunitario. Incluso se podría añadir, al margen de la Comisión, a aquellos entes auxiliares de las otras instituciones europeas y a los órganos consultivos (Comité de las Regiones y Comité Económico y Social), creados para la realización de actividades administrativas delegadas directamente a la UE.

El Tratado de Lisboa no se ha mostrado indiferente a la dimensión administrativa europea y de su regulación podemos observar las siguientes novedades. En primer término, se dispone de la base jurídica adecuada para adoptar una Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea. El Parlamento Europeo (PE) insta a la Comisión para que presente, sobre la base del artículo 298 del TFUE, una propuesta de Reglamento sobre la Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea, con arreglo a las recomendaciones detalladas que figuran en el anexo de la resolución adoptada¹⁵. Se considera, por parte del PE, que una regulación destinada a codificar el procedimiento administrativo común «ayudaría a la administración de la Unión a utilizar su facultad de organización interna para facilitar y promover una administración de máxima calidad [...] reforzaría la legitimidad de la Unión y aumentaría la confianza de los ciudadanos en su administración [...] podría reforzar la convergencia espontánea de los Derechos administrativos nacionales, en lo que se refiere a los principios generales del procedimiento y a los derechos fundamentales de los ciudadanos frente a la administración, reforzando así el proceso de integración. [...] El Reglamento debe aplicarse a las instituciones, órganos, oficinas y agencias de la Unión («la administración de la Unión») en sus relaciones con el público. Por tanto, su ámbito de aplicación debe limitarse a la administración directa. [...] Debe codificar los principios fundamentales de una buena administración y regular el procedimiento que ha de seguir la administración de la Unión al tramitar casos individuales, en los que una persona física o jurídica sea parte, así como otras situaciones en las que una persona tenga un contacto directo o personal con la administración de la Unión [...]»¹⁶.

15. Para un análisis más detallado sobre el procedimiento administrativo en el Derecho de la UE véase dos textos de Isaac MARTÍN DELGADO: (a) «El procedimiento administrativo en el Derecho de la Unión Europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 19 - 2º semestre 2010, pp. 99-143. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/download/12574/11775>; (b) «Graves ausencias procedimentales en el Derecho administrativo de la Unión Europea», en *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional*, WP IDEIR nº 21, 2014. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/595-2014-01-17-1.pdf>. Los textos señalados en esta cita responden a la siguiente fecha de consulta: 20 de junio de 2015.

16. Texto íntegro de la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2013, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre una Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea (2012/2024(INL)). Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//ES#BKMD-4>. Fecha de consulta: 20 de mayo de 2015.

En segundo lugar, Lisboa incorpora la nueva competencia de la UE, enfocada a acometer acciones con el fin de apoyar, coordinar o implementar la acción de los Estados miembros en el ámbito de la cooperación administrativa (art. 197 TFUE). En tercer lugar, adopta las nuevas normas que ordenan la Administración directa o propia de la Unión y, singularmente destacamos, el artículo 298 TFUE al reconocer que «en el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una administración europea abierta, eficaz e independiente». Sin duda, se trata de un hito jurídico que vino a impulsar y a desarrollar la Administración europea. A pesar de este estímulo, la adaptación de la organización de la Unión a estas funciones se está realizando de forma escalonada. Y, por último, el reconocimiento de las normas sobre ciudadanía administrativa que forman parte de la Carta Europea de Derechos Fundamentales y consagradas a nivel de Derecho originario.

Respecto a novedad introducida y señalada en virtud del artículo 197 TFUE, en el ejercicio de la cooperación administrativa precisar que la Unión Europea no puede sustituir la acción de los Estados miembros. Pero en su apoyo sí puede coordinar y complementar las iniciativas nacionales. Al respecto ¿se podría estimar que hay cierto intrusismo de la Unión? Si es así, ¿se provocaría un debilitamiento del principio de autonomía institucional de los Estados miembros? Más allá aún, si se comprueba la pérdida de vigor de aquél principio ¿induciría a que las Administraciones públicas nacionales se aproximasen más y mejor o incluso que se configurase una nueva Administración pública europea? Apuntar al respecto que el originario principio de autonomía institucional de los Estados miembros, consagrado en los Tratados, se ha visto mediatizado como consecuencia del desarrollo de un Derecho administrativo europeo y mermada su capacidad de influencia por las exigencias propias de la integración. De alguna manera, se está imponiendo a los Estados miembros una cierta noción de Administración pública europea en cuanto que existe, pues hay acción administrativa, organización y función pública¹⁷.

El avance en el proceso de integración ha incitado, entre otras muchas realidades, que los factores intrínsecos que propiciaron que los Tratados constitutivos no contemplaran una Administración pública europea fueran matizándose, incluso desapareciendo. Bien podríamos dar cuenta de ello a través de ciertos ámbitos como son la existencia de una función pública, la creación de un Servicio Exterior Europeo, la dotación presupuestaria, las ayudas públicas, la imposición de un régimen uniforme de la contratación pública que exige la existencia de determinados organismos administrativos (MUÑOZ MACHADO: 73-74) o, incluso, el propio concepto de empresa pública. Otras manifestaciones serían: la asunción de potestades públicas y prerrogativas por parte de las instituciones europeas; el ejercicio de tareas técnicas y accesorias; los procesos de delegación y externalización o de gestión indirecta; la creación al servicio de la Administración de la UE de una nueva serie de instrumentos (agencias

17. Dado que existe y se toma en consideración a la función pública europea, el Defensor del Pueblo Europeo, tras un período de reflexión y de consulta, elaboró en 2012 un documento con los principios para ayudar a los funcionarios a comprender y aplicar las normas de forma adecuada, y guiarlos para tomar la decisión correcta cuando deban pronunciarse dado que estos funcionarios también son un elemento esencial de la cultura de servicio a la que se adhiere la administración pública de la UE. Se puede consultar el texto íntegro de este documento en <http://www.ombudsman.europa.eu/es/resources/publicserviceprinciples.faces>. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2015.

ejecutivas) o el uso de redes de agencias nacionales, oficinas de la Comisión o sub-contratación, para lo que se les dota de la suficiente autonomía funcional con capacidades de decisión y de gestión.

Fruto de las novedades incluidas en el contexto del Tratado de Lisboa, se impulsa el reconocimiento del valor jurídicamente vinculante y con rango de Derecho originario de la Carta de Derechos Fundamentales y, por lo tanto, de su Título V dedicado a la «Ciudadanía» y, de manera más específica, su artículo 41. Este precepto recoge el «derecho a una buena administración», representando un destacado avance en el ámbito de la intervención pública de la Unión, dado que el establecimiento del derecho señalado se aplicará tanto a las funciones que desarrolle de manera directa la UE como a aquellas que se ejecuten vía Estados miembros. Por lo tanto, si la Unión se lo exige a sí misma es porque asume que cuenta con una dimensión administrativa y su funcionalidad, debiendo garantizar su despliegue efectivo y eficaz.

En la actualidad, las normas y principios de la Unión en materia de buena administración se encuentran dispersos en múltiples fuentes: Derecho primario, jurisprudencia del TJUE, legislación secundaria, actos jurídicos no vinculantes y compromisos unilaterales de las instituciones de la UE. La buena administración ha quedado configurada, según las *Explicaciones sobre la Carta de Derechos Fundamentales*¹⁸, tanto como «principio rector de la actuación de las Administraciones Públicas en razón de la construcción jurisprudencial que se ha llevado a cabo de dicho principio a partir de diversos preceptos constitucionales y legales relativos a la labor administrativa», como una nueva generación de derechos fundamentales. Asimismo, este derecho revela una imbricación con la buena gobernanza orientándose por los principios de participación, transparencia, rendición de cuentas, eficacia y coherencia, tal y como reflexiona CERRILLO I MARTÍNEZ¹⁹. Este planteamiento genera consecuencias tanto en el contenido del derecho y su eficacia, así como en la propia organización de la Administración pública de la UE. Como complementos al «derecho a la buena administración» regulado en el precepto aludido en el párrafo anterior, están: el artículo 42 de la Carta que reconoce el «derecho de acceso a los documentos»²⁰; la manifesta-

18. Para una lectura completa de las explicaciones a la Carta de Derechos Fundamentales, véase el documento publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, con fecha de 14 de diciembre de 2007, C 303/17. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:ES:PDF>. Fecha de consulta: 2 de marzo de 2015.

19. El derecho a una buena administración está estrechamente relacionado con el principio de transparencia, véase S. PRECHAL, y M. DE LEEUW (2007): «Dimensions of Transparency: The Building Blocks for a New Legal Principle?», *Review of European Administrative Law*, p. 51 y sigs; GUILLEM CARRAU, J. (2011): «La buena administración en la UE tras el tratado de Lisboa: ¿más por menos?», en *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, núm 25, pp. 69-103. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3870621> Fecha de consulta: 20 de marzo de 2015.

20. Como ha señalado el Abogado General Léger –a diferencia de lo ocurrido con el derecho a una buena administración–, la jurisprudencia del TJUE todavía no ha generado un principio común de derecho relativo a un derecho de acceso a los documentos que forme parte de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros (Apreciación del Abogado General Léger, asunto C-41/00 P, Intercorp, Rec. 2003, I-2125, apartado 80). Una posibilidad de restringir este derecho de acceso de aplicación general se recoge en el artículo 15, apartado 3, segundo párrafo del TFUE⁴⁵, según el cual el Parlamento y el Consejo pueden establecer principios y límites generales por motivos de interés público o privado para regular este derecho de acceso a los documentos. Lo hacen por medio de reglamentos de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario. Sobre esta base, los derechos relativos y absolutos para denegar el acceso a

ción positiva y expresa sobre la buena administración, extraída del *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público*²¹; o diversas resoluciones, decisiones y recomendaciones sobre la buena administración²².

En definitiva, lo que antes parecía innecesario, una buena administración, ahora no lo es, pues deviene en indispensable para avanzar por la senda de una completa y madura integración.

VI. ¿ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DIRECTA O INDIRECTA?

El principio de ejecución indirecta del Derecho de la UE define que serán los Estados miembros y, concretamente, sus Administraciones nacionales las que asumirán la efectiva ejecución de las disposiciones europeas. Los principales ámbitos de aplicación de este principio fueron, en un primer momento, dos políticas comunes: agrícola y aduanera. La base misma del modelo de Administración indirecta implica, siguiendo a CHITI, que «las Administraciones nacionales operan según procedimientos y principios del Derecho comunitario y son estrechamente controladas por la Comisión [...]». Concibe este mismo autor a «la Administración de las Comunidades como un aparato que debía necesariamente actuar a través de las Administraciones nacionales o, dicho en términos que ha utilizado la Comisión, los Estados miembros debían ser los ejecutores naturales del Derecho comunitario». De este modo, la Administración pública propia de cada país miembro se europeiza. ¿Cómo se logra esta atribución supranacional? Bien sobre la base de la normativa comunitaria o fundándose en las normas nacionales que integran y transponen el Derecho de la UE. En consecuencia, se produce un desdoblamiento funcional de ciertos órganos que, en algunos supuestos, se encargan de la ejecución de las fuentes del Derecho interno y, en otros casos, de las del Derecho de la UE de conformidad con los criterios establecidos por este y no por el Derecho nacional.

documentos han evolucionado en el Reglamento (CE) nº 1049/2001. Recientemente, el Tribunal de Justicia ha abordado y explicado con más detalle la problemática relación entre los datos personales y el derecho de acceso a los documentos sin mencionar explícitamente el artículo 42 de la CDF. Véase Sentencia del TJUE, asunto C-28/08 P, Bavarian Lager, EuZW 2010, p. 617 y sig.

21. El 13 de septiembre de 2000, la Comisión introdujo un Código de Buena Conducta Administrativa sobre las relaciones de su personal con el público. Este Código, según manifiesta la Comisión, «intenta facilitar la aplicación cotidiana de los principios de buena administración y garantizar que la Comisión sea una institución al servicio de los europeos». Disponible en: http://ec.europa.eu/transparency/code/index_es.htm. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2015.

22. Resolución de 6 de septiembre de 2001 sobre el Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo al Parlamento Europeo relativo a su investigación por iniciativa propia sobre la existencia y el acceso público a un Código de buena conducta administrativa en las instituciones y órganos comunitarios (DO C 72 E de 21.3.2002, p. 331); Decisión de la Comisión 2000/633/CE, CECA, Euratom, de 17 de octubre de 2000, por la que se modifica su Reglamento interno adjuntando un Código de buena conducta administrativa para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público (DO L 267 de 20.10.2000, p. 63); Decisión del Secretario General del Consejo/Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, de 25 de junio de 2001, sobre un código de buena conducta administrativa para la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea y su personal en sus relaciones profesionales con el público (DO C 189 de 5.7.2001, p. 1); y Recomendación del Consejo de Europa sobre la buena administración (CM/Rec(2007)7), dirigida por el Consejo de Ministros a los Estados miembros, con fecha de 20 de junio de 2007.

Especificar en este contexto de sistema administrativo integrado, que cuando un órgano público de un Estado miembro ejerce funciones supranacionales no lo hace propiamente con carácter nacional, sino que es europeo. Es por ello que el Derecho que aplica no es Derecho Administrativo nacional, sino el de la UE. Al respecto, vinculado a este entorno supranacional, precisar que carece de toda relevancia jurídica «que la acción europea sea realizada directamente por órganos comunitarios, confiada a la ejecución por parte de las Administraciones nacionales o incluso desarrollada conjuntamente por ambas Administraciones, con posteriores variantes según las normas de cada sector. Se trata simplemente de técnicas organizativas, que no ponen en duda la comunidad de los principios y las actuaciones ni, por ende, la unidad funcional de la Administración pública comunitaria» (CASSESE: 772).

Por el contrario, COSCULLUELA niega que las Administraciones nacionales sean verdadera Administración indirecta, «no lo son, ya que actúan en virtud de competencias propias no cedidas a las Comunidades europeas. La Administración nacional, cuando actúa ejecutando normativa comunitaria, no se convierte en un agente comunitario, sino que sigue siendo Administración pública nacional, sujeta en su actuación al ordenamiento nacional» (COSCULLUELA: 154).

Se trata en su origen de «una Administración pública subjetivamente compuesta» como describe CHITI. Forma parte de ella sujetos europeos (fundamentalmente, la Comisión y las Agencias comunitarias), sujetos nacionales en ejercicio de funciones comunitarias (básicamente, las Administraciones nacionales) y sujetos que formalmente se encuadran entre los comunitarios pero que actúan como órganos de coordinación entre ambos niveles a través de diversos Comités (CHITI: 2006: 1942). Ahora bien, todas estas entidades actúan de conformidad con unas reglas comunes, cuyo cumplimiento viene garantizado por los jueces europeos y nacionales.

En todo caso, dicho Derecho debe interpretarse del modo que haga posible la satisfacción del interés común de la Unión y de conformidad con los principios que rigen el ordenamiento jurídico comunitario. Así, desde una perspectiva constitucional ello implica que, en tales supuestos, no buscan la satisfacción de los intereses generales nacionales, sino de los intereses generales comunitarios, a los que sirven y en los que se encuentra la justificación de su actuación (PAREJO ALFONSO: 19).

Y ¿cuál sería el régimen jurídico aplicable a las Administraciones nacionales cuando actúan como Administración pública europea? El principio del que se parte es que son los Estados miembros quienes ejecutan el Derecho y las políticas europeas (en virtud del principio de ejecución o de administración indirecta). Sin embargo, es cierto que cada vez más la UE asume, en detrimento de los Estados, competencias directas de ejecución en diferentes ámbitos: derecho de la competencia, ayudas de Estado, política agrícola, fondos estructurales, política de investigación, ayuda al desarrollo, política económica y monetaria, política de defensa, acción en materia judicial y policial, etc.

En primer lugar, las Administraciones públicas de cada Estado miembro deben aplicar las normas aprobadas por la Unión. En segundo lugar, para aquellas cuestiones que no vengán contempladas en la normativa europea, aquellas Administraciones gozan de un cierto margen de discrecionalidad en virtud del principio de autonomía institucional para la búsqueda de aquellas soluciones que estimen mas

oportunas. Finalmente, deben tenerse en cuenta diversos límites establecidos frente a este principio de autonomía y agrupados, en lo esencial, en torno a los de equivalencia y efectividad. Desde este planteamiento, se puede explicar el juego de ciertos principios: autonomía, efectividad, equivalencia o interpretación conforme. Se vincula a los Estados y prima sobre el ordenamiento interno, pero reservándose la ejecución de las normas comunitarias como «núcleo irreductible de soberanía frente a las emergentes Comunidades» (FUENTETAJA PASTOR: 29).

Pese a que sigue vigente el principio de ejecución indirecta del Derecho europeo e, incluso, reforzado por la introducción del principio de subsidiariedad y su definición con el Protocolo nº 2 adjunto al TFUE, lo cierto es que la ejecución directa se ha ido extendiendo conforme la UE ha ido ampliando su ámbito competencial y se van superando las sucesivas fases en la integración. Sirva como referencia que las políticas de competencia o de industria, entre otras, ya no serán ejecutadas por las Administraciones públicas de los países miembros, sino por la propia Comisión y sus servicios en un ejercicio de ejecución directa del Derecho. Es por ello la motivación de dotar a este orden supranacional de una Administración pública encargada directamente de la gestión de ciertas competencias. Esta lógica exige la necesidad de garantizar una aplicación uniforme y efectiva del Derecho de la UE, que conllevará que los Estados miembros se organicen y cooperen de modo satisfactorio para contribuir también a este logro. Esto es, que las Administraciones nacionales forzosamente se tengan que aproximar al dictado comunitario, reduciendo las diferencias y europeizándose debido a que el Derecho de la UE también funcionaliza progresivamente la actividad de la Administración pública nacional. A pesar de esta tendencia, podemos seguir considerando que la aplicación indirecta es, por lo general, el sistema organizativo que permanece. Al tratarse de una administración integrada, mixta o compartida, es necesario siempre tener en cuenta la dimensión nacional de cada ámbito de ejecución.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Nuevas realidades e ideas concurren, en efecto, en el ámbito de actuación de la UE en cuanto que es poder público e inciden en la vida de los ciudadanos. Asimismo, aquéllas aspiran a ordenar el espacio común que representa y a asegurar su subsistencia tanto en contextos de bonanza como de crisis. Para garantizar este entorno, precisamos la conveniencia de contar con una estructura administrativa. Si debilitamos la dimensión del poder público que está personificada en la Administración, se menoscaba la libertad y los derechos de los ciudadanos y la vida civil se reduce. No olvidemos que la libertad y los derechos de los ciudadanos han sido, son y deben ser responsabilidades fundamentales de cualquier Administración Pública moderna, aunque lamentablemente la realidad demuestre que parece que no siempre es así. Es por ello que frente a las prácticas de mala administración, la buena administración se abre paso en medio de las transformaciones experimentadas por los sistemas administrativos en los albores del siglo XXI. Con una buena Administración, ¿se contribuiría a devolver a la UE y a todos sus ciudadanos la pujanza socio-económica? A priori, puede ser. Pero de momento para constatar que este logro sea una realidad, hay que seguir avanzando en el compromiso que representa la Unión y en su alineamiento.

La Administración pública resulta un componente inevitable en el momento presente, incluso en su desarrollo electrónico, hasta el punto de que, desde la perspectiva europea, se impondrá paulatinamente y en algunos ámbitos, procedimientos administrativos y servicios públicos obligatorios. Su programación, como ha subrayado la Comisión, incluye servicios públicos orientados a reforzar la transparencia, la participación y la responsabilidad; se refiere asimismo a los servicios transfronterizos, junto con el anhelo de mejorar la eficiencia y eficacia del servicio público. Así ocurre, por ejemplo, en el caso de la contratación pública y de la gestión de los fondos europeos desde 2014.

En un contexto de integración más avanzada, la Administración pública es instrumento básico, como elemento regional y de inexcusable cooperación transfronteriza. Es estímulo para el crecimiento y el desarrollo económico. No solamente se justifica para atender el interés general, sino también hay que dotarla de los medios legales adecuados para que sea capaz de superar por la vía del Derecho y de la efectiva ejecución de sus decisiones, a quiénes se imponen sin legitimación democrática o no actúan de acuerdo con la legalidad vigente. Asimismo, afirmar que la evolución de la estructura administrativa europea influye en las Administraciones públicas nacionales, porque entre ambos sistemas se producen relaciones jurídicas de reciprocidad y de colaboración mutua.

Si perdura la línea de evolución actual, las Administraciones públicas de los Estados miembros seguirán siendo las que lleven gran parte del peso de la actividad administrativa europea. De ahí, la exigencia de adaptaciones estructurales al respecto; y la codificación parcial de los procedimientos administrativos, limitada a la aplicación de la legislación europea, contribuiría a la coherencia entre la Administración indirecta y directa en la UE.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- CALONGE VELÁZQUEZ, A. (2010): «El concepto de Administración pública en la Unión Europea: administración pública nacional y Administración pública comunitaria», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 19, 2º semestre, págs. 11-30.
- CASSESE, S. (1991): «Il sistema amministrativo europeo e la sua evoluzione», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* nº 3.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2005): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. INAP, Madrid, págs. 11-35.
- CHITI, M.P. (2010): «¿Existe un Derecho público europeo? Una pregunta retórica», en *Revista catalana de dret públic*, nº 41.
- (2006): «Diritto Amministrativo Europeo», en CASSESE, S. (dir.): *Dizionario di Diritto Pubblico*, vol. III, Giuffrè Editore, Milán.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2009): *Manual de Derecho Administrativo*. Thomson-Civitas, Cizur Menor, 20ª ed.
- ELÍAS MÉNDEZ, C. (2013): «La Administración de la Comisión Europea como ejemplo de la reforma de la Administración pública europea: análisis en clave constitucional en el contexto de la crisis económica», en *ReDCE*, año 10, núm. 20, julio-diciembre, págs. 19-54.

- FUENTETAJA PASTOR, J. A., (2007): *La Administración europea. La ejecución europea del Derecho y las políticas de la Unión*. Thomson Civitas, Madrid.
- (2002): «Las reformas de la Administración y de la Función Pública comunitarias», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 3 - 2º semestre.
- GIL IBÁÑEZ, A.J. (1998): «La relación jurídica entre la Administración europea y las nacionales. Los problemas de aplicación administrativa del Derecho comunitario», en ÁLVAREZ CONDE, E.: *Administraciones públicas y Constitución*, INAP, Madrid, págs. 1105-1127.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L. (1996): «¿Qué Unión Europea?», en *Papeles de la Fundación*, nº 34, FAES, Madrid.
- MONNET, J. (1976): *Mémoires, Arthème Fayard*, París, p. 436.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2013): *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general. Tomo I*, Iustel.
- PAREJO ALFONSO, L. (1998): «Prólogo», en MORENO MOLINA, A. M.: *La ejecución administrativa del Derecho comunitario*. Marcial Pons, Madrid-Barcelona.
- SÁINZ MORENO, F. (2005): «Una administración pública para el siglo XXI» en *Cuenta y razón*, nº 138, págs. 121-130.
- SÁNCHEZ MORON, M. (2010): *Derecho administrativo. Parte General*. Tecnos, Madrid.
- SANZ LARRUGA, F.J. (2009): «El ordenamiento europeo, el derecho administrativo español y el derecho a una buena administración», en *AFDUDC*, 13, págs. 729-751.
- SOTO KLOSS. E. (1973): «¿Existe un Derecho administrativo inglés?», *Revista de Administración Pública*, núm. 70.