

MANUALES

Derecho Administrativo Europeo

5.^a Edición

Jesús Fuentetaja



Cofinanciado por
la Unión Europea

III ARANZADI

© Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Esta obra ha sido realizada y publicada en el marco de las actividades de la Cátedra Jean Monnet Integration through EU Fundamental Rights (2021-2024), concedida por la Comisión Europea.



**Cofinanciado por
la Unión Europea**

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Segunda edición: 2015

Tercera edición: 2016

Cuarta edición: 2019

Quinta edición: 2025

Depósito Legal: M-17509-2025

ISBN versión impresa: 978-84-1085-239-6

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice General

	<i>Página</i>
ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS.....	39
NOTA A LA QUINTA EDICIÓN.....	43

PARTE PRIMERA EL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO

CAPÍTULO I

EL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO	47
I. Concepto de derecho administrativo europeo.....	47
1. <i>El derecho administrativo europeo en cuanto que derecho de la ejecución del derecho europeo</i>	<i>48</i>
2. <i>El Derecho Administrativo Europeo en cuanto que resultado del proceso de «europeización» de las administraciones públicas de los estados miembros.....</i>	<i>50</i>
3. <i>El Derecho Administrativo Europeo en cuanto que derecho de la Administración europea</i>	<i>50</i>
II. La Administración europea.....	52
1. <i>El «déficit ejecutivo europeo».....</i>	<i>52</i>
2. <i>El elusivo concepto de «Administración europea».....</i>	<i>55</i>
III. Elementos del Derecho Administrativo Europeo.....	57
1. <i>Las competencias de la Administración europea.....</i>	<i>57</i>
2. <i>La organización Administrativa europea</i>	<i>58</i>

	<i><u>Página</u></i>
3. <i>El régimen jurídico del funcionamiento de la Administración europea</i>	59
4. <i>La ejecución del Derecho Europeo por la Administración europea</i>	60
Bibliografía básica	61
Bibliografía complementaria	62

CAPÍTULO II

LA EJECUCIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA..	65
I. Función ejecutiva y Administración de la Unión Europea.	65
1. <i>Función ejecutiva y administrativa en la Unión Europea</i> ...	67
2. <i>Modelos de ejecución del derecho y de las políticas de la Unión Europea</i>	70
3. <i>Ejecución indirecta: distribución vertical de la competencia ejecutiva: Unión Europea v. Estados miembros</i>	72
3.1. <i>Articulación constitucional de la función ejecutiva europea: el principio de «ejecución indirecta»</i>	73
3.2. <i>Articulación legislativa de la función ejecutiva europea: los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad</i>	75
4. <i>Ejecución directa del derecho y de las políticas de la Unión por la Administración Europea</i>	80
4.1. <i>El principio de ejecución uniforme y eficaz del Derecho europeo</i>	80
4.2. <i>Distribución horizontal de competencias ejecutivas en la estructura institucional y orgánica europea</i> ...	82
Bibliografía básica	84
Bibliografía complementaria	84

CAPÍTULO III

EL DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA: SISTEMA DE FUENTES (I)	87
I. El Derecho de la Administración Europea	88

	<u><i>Página</i></u>
II. Fuentes del derecho de la Administración europea	88
1. <i>Derecho originario</i>	88
1.1. Los Tratados	88
1.2. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea	91
1.3. Los principios generales del Derecho (remisión) . . .	91
2. <i>Derecho derivado</i>	91
2.1. Instrumentos normativos	91
2.1.1. Reglamento	92
2.1.2. La directiva como fuente del Derecho de la Administración Europea	92
2.1.3. Decisiones	97
2.2. Actos legislativos	97
2.3. Actos ejecutivos	102
2.3.1. Actos delegados	103
A. Naturaleza de la delegación: potestad normativa de naturaleza ejecutiva	104
B. Instrumentos jurídicos de la delegación	104
C. Objeto: elementos no esenciales de un acto legislativo	106
D. Alcance y finalidad de la delegación . . .	106
E. Condiciones de la delegación	108
2.3.2. Actos de ejecución	112
A. Fundamento y objeto	112
B. Control sobre los actos de ejecución . .	115
2.3.3. Actos ejecutivos generales derivados directamente del Derecho originario	117
3. <i>Acuerdos interinstitucionales</i>	117
4. <i>El soft law en el Derecho Administrativo Europeo</i>	118
4.1. Fenomenología del <i>soft law</i> en el Derecho Administrativo europeo	119

	<i><u>Página</u></i>
4.2. La juridicidad del <i>soft law</i> en el Derecho Administrativo europeo.....	126
4.2.1. El <i>soft law</i> en cuanto que «actos jurídicos» .	126
4.2.2. Los efectos jurídicos del <i>soft law</i>	127
Bibliografía básica.....	131
Bibliografía complementaria	131
 CAPÍTULO IV	
EL DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA (II): LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. EN PARTICULAR, EL PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN	133
I. Principios generales del derecho y derecho administrativo europeo.....	134
II. Los principios generales del derecho	137
1. <i>Principio de legalidad</i>	137
2. <i>Principio de igualdad</i>	139
3. <i>Principio de proporcionalidad</i>	140
4. <i>Principio de control y tutela judicial</i>	142
5. <i>Principios de seguridad jurídica y de confianza legítima</i>	144
6. <i>Principio de transparencia. El derecho de acceso a los documentos de la Administración Europea</i>	149
7. <i>Principio de precaución</i>	150
III. El principio de buena administración	152
1. <i>La «buena administración» como valor, principio y derecho fundamental del Ordenamiento europeo</i>	152
2. <i>Principio de buena administración</i>	154
2.1. Sentido originario y original del principio de buena administración en la Función Pública europea: el deber de solicitud	155
2.2. Dimensión objetiva del principio: el deber de diligencia.....	160

	<i><u>Página</u></i>
2.3. Naturaleza y caracteres del principio de buena administración	164
3. <i>El derecho a la buena administración</i>	170
3.1. De principio general a derecho fundamental: la dimensión subjetiva de la buena administración	170
3.2. Ámbito de aplicación	172
3.3. Eficacia	173
3.4. Contenido	175
3.4.1. Derecho a un tratamiento imparcial.	176
A. Conflicto de intereses	177
B. Imparcialidad objetiva y subjetiva	180
3.4.2. El derecho a un tratamiento equitativo	182
3.4.3. Derecho a un tratamiento en plazo razonable	184
3.4.4. Derecho a ser oído	186
3.4.5. Derecho de acceso al expediente	189
3.4.6. Obligación de motivación	192
3.4.7. Derecho a reparación de daños (remisión) .	194
3.4.8. Derecho a utilización de lenguas oficiales ..	195
Bibliografía básica	196
Bibliografía complementaria	197

PARTE SEGUNDA LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA

CAPÍTULO V

LA COMISIÓN: INSTITUCIÓN EJECUTIVA Y ADMINISTRATIVA EUROPEA	201
I. La comisión en cuanto institución ejecutiva europea	202
1. <i>La vocación ejecutiva de la Comisión Europea</i>	202
2. <i>Competencias ejecutivas de la Comisión Europea</i>	204
2.1. Competencias ejecutivas	205

	<i><u>Página</u></i>
2.1.1. Competencias delegadas	205
2.1.2. Competencias de ejecución	205
2.2. Competencias legislativas.....	207
2.3. Vigilancia del respeto del Derecho comunitario	208
3. <i>Organización del colegio de comisarios</i>	208
3.1. La Presidencia de la Comisión	208
3.2. Colegialidad v. Especialidad	209
4. <i>Funcionamiento</i>	212
4.1. Procedimiento oral: reuniones del Colegio de Comisarios	212
4.2. Procedimiento escrito.....	213
4.3. Procedimiento de habilitación	214
4.4. Procedimiento de delegación	217
II. La Comisión en cuanto Administración Europea.....	217
1. <i>Caracteres de la Administración de la comisión</i>	218
1.1. La vocación administrativa de la Comisión. Evolución y reforma	218
1.2. La Comisión en cuanto «Administración de misión»	219
1.3. La Comisión en cuanto «Administración de gestión»	220
1.4. La coordinación interservicios	220
1.5. Principio de eficacia	221
1.5.1. Desconcentración	221
1.5.2. Simplificación de procedimientos.....	221
2. <i>Organización administrativa de la Comisión</i>	222
3. <i>Delegación de competencias de la Comisión</i>	223
3.1. Concepto y fundamentación	223
3.2. Objeto	224
3.2.1. Programas comunitarios.....	226
3.2.2. Gestión administrativa del funcionamiento de la Comisión.....	227
3.2.3. Gestión administrativa interinstitucional ..	227

	<u><i>Página</i></u>
3.2.4. Tareas técnicas y especializadas	227
3.3. Límites.....	227
3.4. Modalidades: delegación; descentralización; subcontratación.....	229
4. <i>La delegación de competencias en el seno de la Administración Europea</i>	230
4.1. Las Oficinas Europeas	231
4.2. Las agencias ejecutivas de la Comisión	234
4.2.1. Definición y posición en la organización administrativa comunitaria.....	234
4.2.2. Competencias y marco jurídico de su ejercicio	235
4.2.3. Control de legalidad de los actos de las agencias ejecutivas	238
4.3. Delegación en Agencias Europeas.....	243
Bibliografía básica	244
Bibliografía complementaria	244
CAPÍTULO VI	
EL CONSEJO: DE SECRETARIADO A ADMINISTRACIÓN...	247
I. El Consejo: de Secretariado a Administración	248
1. <i>La evolución administrativa del Consejo</i>	248
2. <i>Intergubernamentalidad y supranacionalidad en la Administración del Consejo</i>	249
II. Competencias ejecutivas del Consejo	251
1. <i>Ámbitos materiales y formas de ejecución</i>	251
2. <i>Competencias ejecutivas originarias</i>	252
2.1. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea...	252
2.2. Tratado de la Unión Europea	253
3. <i>Competencias de ejecución del Consejo atribuidas por el legislador</i>	254

	<u><i>Página</i></u>
III. La administración del Consejo	255
1. <i>Órganos administrativos preparatorios del consejo</i>	255
1.1. Comités	255
1.1.1. El Comité de Representantes Permanentes	255
1.1.2. Otros Comités que asisten al Consejo.....	257
A. Comité Especial de Agricultura	258
B. Comité Económico y Financiero.....	258
C. Comité de Política Económica	259
1.2. Grupos de trabajo	259
2. <i>La Secretaría General del Consejo</i>	261
2.1. El Secretario General	261
2.2. La Secretaría General del Consejo.....	261
3. <i>Estructuras administrativas de la PESC-PESD: la administración político-militar de la unión europea</i>	262
3.1. Órganos político-administrativos	262
3.1.1. Comité Político y de Seguridad	262
3.1.2. Representantes especiales (PESC)	263
3.2. Órganos militares	264
3.2.1. Comité Militar.....	265
3.2.2. Estado mayor	266
3.3. Agencias creadas en el ámbito de la PESD	266
3.3.1. Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea	267
3.3.2. Centro de Satélites de la Unión Europea ..	268
3.3.3. Agencia Europea de Defensa	268
3.4. Medios administrativos para la ejecución de la Política Exterior y de Seguridad Común	270
3.4.1. Medios civiles	271
A. La «Policía de la Unión Europea».....	272
B. Acción para el fortalecimiento del Estado de Derecho	272

	<u><i>Página</i></u>
C. Acción para el fortalecimiento de la Administración civil	273
D. Protección civil	273
E. Misiones de observación y sustitución.	274
3.4.2. Medios militares. La Fuerza de Reacción Rápida	275
4. <i>Estructuras administrativas del consejo para la ejecución del espacio de libertad, seguridad y justicia</i>	276
4.1. El Comité de Coordinación.	276
4.2. La Oficina Europea de Policía (EUROPOL)	276
4.3. La Escuela Europea de Policía	277
4.4. La Unidad Europea de Cooperación Judicial (EUROJUST)	278
4.5. Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia	279
Bibliografía básica	279
Bibliografía complementaria	279
CAPÍTULO VII	
LAS AGENCIAS EUROPEAS	281
I. Las Agencias Europeas: un nuevo organismo ejecutivo...	282
1. <i>Origen y evolución</i>	282
2. <i>Definición</i>	285
3. <i>Explicación de su existencia en la estructura Administrativa Europea</i>	286
4. <i>La incardinación de las Agencias Europeas en la función ejecutiva europea</i>	289
5. <i>Fundamento jurídico</i>	290
II. mandato	293
1. <i>Objetivos y tareas</i>	293
2. <i>Medios. Aproximación a una clasificación de las Agencias Europeas</i>	295

	<i><u>Página</u></i>
III. Estructura interna	298
IV. Régimen jurídico: autonomía y control	299
1. <i>Autonomía v. control</i>	300
2. <i>Relación comisión-agencias</i>	301
3. <i>Control de legalidad</i>	303
3.1. Revisión administrativa	303
3.1.1. Revisión administrativa por la Comisión...	303
3.1.2. Revisión por Salas de recurso	306
A. Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO)	306
B. Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales	309
C. Agencia Europea de Seguridad Aérea .	310
D. La Sala de Recurso de las Autoridades Europeas de Supervisión	310
E. Sala de Recurso de la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER)	311
3.2. Revisión jurisdiccional	312
3.2.1. Actos de las Salas de recurso que resuelven recursos administrativos contra actos de las Agencias	312
3.2.2. El control general de la legalidad de los actos de las Agencias	313
Bibliografía básica	315
Bibliografía complementaria	315
 CAPÍTULO VIII	
OTROS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA ...	317
I. Introducción	317
II. El Banco Central Europeo: institución ejecutiva y administración independiente	318
1. <i>Independencia institucional</i>	319

	<u><i>Página</i></u>
2. <i>Naturaleza ejecutiva del Banco Central Europeo</i>	321
2.1. Competencias de carácter ejecutivo	321
2.2. Potestades ejecutivas	322
2.2.1. Potestad normativa	322
2.2.2. Capacidad de dictar actos administrativos ..	323
2.2.3. Potestad sancionadora	323
3. <i>Configuración ejecutiva del sistema europeo de bancos cen-</i> <i>trales</i>	324
4. <i>Organización</i>	326
4.1. El Consejo de Gobierno	327
4.2. El Comité Ejecutivo	328
4.3. El Consejo General	328
III. Banco europeo de inversiones: posición en la administra- ción europea	329
1. <i>Mandato originario y autonomía funcional</i>	329
2. <i>Vinculación funcional y mandato complementario</i>	330
IV. El servicio europeo de acción exterior y el alto represen- tante de la unión para asuntos exteriores y política de se- guridad	332
1. <i>El alto representante de la unión para asuntos exteriores y</i> <i>política de seguridad</i>	332
2. <i>El Servicio Europeo de Acción Exterior</i>	334
V. Las empresas comunes	337
Bibliografía básica	344
Bibliografía complementaria	344
CAPÍTULO IX	
LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA	347
I. Función pública, administración europea y derecho admi- nistrativo europeo	348
II. El Derecho de la Función Pública de la Unión Europea...	349
1. <i>La Función Pública de la Unión Europea en los Tratados...</i>	350

	<i><u>Página</u></i>
2. <i>El personal permanente de la administración europea: los funcionarios</i>	352
2.1. El Estatuto de funcionarios	352
2.2. Los funcionarios europeos	353
3. <i>El personal temporal de la Administración Europea</i>	353
3.1. El Régimen aplicable a los otros agentes.	353
3.2. Agentes contratados	354
3.3. La temporalidad de los agentes contratados	356
4. <i>Normativa de desarrollo</i>	356
4.1. Normativa general para toda la Administración europea	357
4.1.1. Actos delegados de la Comisión.	357
4.1.2. Reglamentaciones comunes a las Instituciones	357
4.1.3. Las Conclusiones del Colegio de Jefes de Administración de las Instituciones.	358
4.2. Normativa institucional.	359
4.2.1. Disposiciones generales de ejecución	359
4.2.2. Directivas internas	360
5. <i>Principios generales del Derecho y Derecho de la Función Pública Europea</i>	361
5.1. Principio de igualdad	362
5.2. Principio de proporcionalidad	363
5.3. Respeto de los derechos adquiridos	364
5.4. El derecho de defensa	364
5.5. Protección de la confianza legítima	365
5.6. Principio de seguridad jurídica	366
5.7. Principio de legalidad	367
5.8. Principio de buena administración	367
5.9. Principios configurados para la protección de los derechos fundamentales	368
6. <i>La jurisprudencia</i>	368

	<u><i>Página</i></u>
III. Caracteres de la Función Pública de la Unión Europea ...	370
1. <i>Naturaleza estatutaria del vínculo</i>	371
2. <i>Equilibrio geográfico</i>	374
3. <i>Unidad de régimen y autonomía institucional</i>	377
4. <i>El contencioso de la Función Pública de la Unión Europea ..</i>	378
Bibliografía básica	381
Bibliografía complementaria	381

PARTE TERCERA EL DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA

CAPÍTULO X

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EUROPEO.....	385
I. Acto y procedimiento administrativo en el derecho de la administración europea	386
II. Regulación sectorial o especial y principios procedimentales	386
III. Elementos del procedimiento administrativo europeo....	387
1. <i>Presupuestos del procedimiento administrativo</i>	387
1.1. <i>Lengua del procedimiento</i>	387
1.2. <i>Cómputo de los plazos</i>	388
1.2.1. <i>Plazos</i>	388
1.2.2. <i>Fechas y términos</i>	389
2. <i>Sujetos del procedimiento administrativo</i>	390
2.1. <i>Órgano administrativo</i>	390
2.1.1. <i>Competencia</i>	390
2.1.2. <i>Tratamiento imparcial y equitativo</i>	390
2.2. <i>Interesados y terceros</i>	392
3. <i>Desarrollo del procedimiento</i>	393
3.1. <i>Iniciación</i>	393
3.1.1. <i>Iniciación de oficio</i>	393

	<i><u>Página</u></i>
3.1.2. Iniciación a instancia de parte	393
3.2. Instrucción.....	394
3.3. Derechos de los interesados.....	394
3.3.1. Derecho de audiencia	394
3.3.2. Derecho de acceso al expediente.....	395
4. <i>Terminación del procedimiento</i>	395
4.1. Razonabilidad del plazo de duración de los procedimientos	396
4.2. Consecuencias de la expiración del plazo de duración de los procedimientos	397
4.2.1. Silencio negativo.....	397
4.2.2. Facultad de la Administración de dictar acto expreso	398
4.2.3. Legalidad de la actuación administrativa fuera de plazo	399
4.2.4. Indemnización.....	400
IV. Codificación y elaboración de un acto legislativo sobre el procedimiento administrativo europeo	401
Bibliografía básica.....	403
Bibliografía complementaria	403
 CAPÍTULO XI	
EL ACTO ADMINISTRATIVO EUROPEO	405
I. Concepto de acto administrativo europeo	406
II. Elementos del acto administrativo	407
1. <i>Elementos subjetivos</i>	407
1.1. La Administración europea en cuanto autora del acto	407
1.2. Los destinatarios del acto.....	408
2. <i>Elementos formales del acto</i>	408
2.1. Forma escrita	408
2.2. Motivación.....	409

	<u><i>Página</i></u>
2.3. Lengua	410
2.4. Indicación de las vías de recurso	411
2.5. Diferenciación entre parte dispositiva y fundamentación.....	412
2.6. Autenticación.....	412
III. Validez del acto administrativo europeo	413
1. <i>Presunción de validez</i>	413
2. <i>Inexistencia del acto administrativo</i>	414
3. <i>Invalidez</i>	415
4. <i>Irregularidades no invalidantes</i>	416
IV. Eficacia del acto administrativo europeo.....	417
1. <i>La eficacia de los actos administrativos europeos</i>	417
2. <i>Eficacia europeos retroactiva de los actos administrativos</i> ...	417
3. <i>La notificación de los actos administrativos europeos</i>	418
3.1. Concepto y finalidad	418
3.2. Objeto de la notificación	418
3.3. Forma de la notificación	418
3.4. Presunción del conocimiento por parte del destinatario del acto	420
3.5. Notificaciones irregulares.....	420
4. <i>Suspensión</i>	420
V. Ejecución de los actos administrativos europeos.....	421
VI. Revocación de los actos administrativos europeos	423
1. <i>Fundamento y objeto</i>	423
2. <i>Condiciones de la revocación de actos favorables</i>	423
2.1. Plazo razonable	424
2.2. Protección de la confianza legítima	424
3. <i>Revocación de actos lesivos</i>	425
4. <i>El acto de revocación</i>	425
5. <i>Rectificación de errores</i>	426

	<u><i>Página</i></u>
VII. Recursos administrativos contra actos	427
Bibliografía básica.....	429
Bibliografía complementaria	429
 CAPÍTULO XII	
LOS CONTRATOS PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA.....	431
I. La importancia del contrato público para la administración europea.....	432
II. Delimitación conceptual del contrato público de la administración de la Unión Europea	432
1. <i>Delimitación conceptual</i>	432
2. <i>Tipos y modalidades de contratos públicos</i>	436
2.1. Contratos típicos	436
2.2. Modalidades de contratos públicos: contratos marco y contratos específicos	437
III. Fuentes reguladoras del contrato público de la administración europea	437
1. <i>¿Son las directivas de contratación fuente reguladora de los contratos de la administración europea?.....</i>	438
2. <i>El derecho específico de contratos de la administración europea</i>	440
3. <i>La normativa especial por sectores de actividad</i>	442
4. <i>Instrumentos administrativos</i>	443
5. <i>La remisión al derecho nacional</i>	445
IV. Las partes en el contrato público de la administración europea.....	446
1. <i>La administración europea</i>	446
2. <i>El contratista</i>	447
2.1. Definición.....	447
2.2. Exclusiones	448
2.3. Capacidades del contratista	451
2.3.1. Capacidad jurídica	451

	<u><i>Página</i></u>
2.3.2. Capacidad económico-financiera	451
2.3.3. Capacidad técnico-profesional	452
V. Publicidad de los contratos	453
VI. Los procedimientos de contratación	455
VII. los documentos de contratación	456
1. <i>La invitación a licitar</i>	457
2. <i>El pliego de condiciones</i>	457
3. <i>El proyecto de contrato</i>	458
VIII. Procedimiento de adjudicación	459
1. <i>Presentación de ofertas</i>	459
2. <i>Apertura de ofertas</i>	460
3. <i>Evaluación de ofertas</i>	460
4. <i>Formas y criterios de adjudicación</i>	462
4.1. Criterios de adjudicación	462
4.2. Precio más bajo	464
4.3. Coste más bajo	467
4.4. Mejor relación calidad precio	468
5. <i>Decisión de adjudicación y control jurisdiccional</i>	469
IX. Ejecución del contrato	470
1. <i>Facultades administrativas</i>	470
1.1. Facultad sancionadora	471
1.2. Facultad revocatoria y anulatoria del procedimiento	471
1.3. Suspensión y anulación del contrato	472
1.4. Potestad de modificación del contrato	473
1.5. Facultades incluidas en normas administrativas y documentos contractuales	474
2. <i>Posibilidad de subcontratación</i>	475
3. <i>Revisión de precios</i>	475
X. El contencioso de la contratación pública europea	475
1. <i>Objeto del recurso</i>	476
2. <i>Medidas cautelares y contratación pública europea</i>	478

	<i><u>Página</u></i>
XI. La consolidación del contrato administrativo europeo	480
Bibliografía básica	481
Bibliografía complementaria	481
 CAPÍTULO XIII	
SUBVENCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA	483
I. La subvención como instrumento de ejecución del derecho europeo	483
II. Concepto, modalidad y forma	484
1. <i>Concepto</i>	484
2. <i>El Convenio de subvención</i>	485
3. <i>Formas de las subvenciones</i>	487
III. Principios generales aplicables a las subvenciones	488
1. <i>Principio de transparencia</i>	489
2. <i>Principio de no acumulación</i>	490
3. <i>Principio de irretroactividad</i>	491
4. <i>Principio de ausencia de fines lucrativos</i>	491
5. <i>Principio de cofinanciación</i>	492
6. <i>Subvencionabilidad de los costes</i>	492
IV. Procedimiento de concesión de subvenciones	493
1. <i>Solicitudes de subvención</i>	493
2. <i>Criterios de selección</i>	494
3. <i>Criterios de concesión</i>	494
4. <i>Procedimiento de evaluación</i>	495
V. Ejecución de la subvención	496
1. <i>Pago de la subvención</i>	496
2. <i>Controles</i>	497
2.1. <i>Control sobre el procedimiento de adjudicación</i>	497
2.2. <i>Control sobre la ejecución de la subvención</i>	497
2.2.1. <i>Obligación de información de los beneficiarios</i>	497

	<u><i>Página</i></u>
2.2.2. Medidas correctoras	498
2.2.3. Infracciones y sanciones.....	500
2.2.4. Contratos de ejecución y ayuda financiera a terceros	501
Bibliografía	502

CAPÍTULO XIV

LA ACTIVIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA	503
I. Introducción	504
II. La potestad sancionadora directa de la administración eu- ropea.	505
1. <i>La evolución de la fundamentación de la potestad sanciona- dora directa de la Administración europea</i>	<i>505</i>
2. <i>La atribución de la potestad sancionadora a la Unión</i>	<i>506</i>
3. <i>Legislación europea sobre la potestad sancionadora de la Unión</i>	<i>508</i>
3.1. Legislación general sobre la potestad sancionadora en el Derecho europeo	508
3.2. Legislación general y Legislación sectorial sanciona- dora	508
III. Concepto y caracteres de la sanción administrativa euro- pea	511
1. <i>Delimitación del concepto de «sanción» en el Derecho Admi- nistrativo Europeo</i>	<i>511</i>
1.1. Medidas y sanciones administrativas en el Regla- mento 2988/95 de protección de los intereses finan- cieros de la Unión	512
1.2. Las sanciones en la normativa sectorial europea y en la jurisprudencia.....	513
1.2.1. «Multas» y «multas coercitivas»	513
1.2.2. Las sanciones para la protección de los in- tereses financieros de la Unión	514

	<i><u>Página</u></i>
1.2.3. El peculiar caso de las sanciones sobre la propia Administración europea	516
1.2.4. El paradigmático caso de las correcciones financieras	518
1.2.5. El ilustrativo supuesto de las medidas restrictivas de la Política Exterior y de Seguridad Común.	519
1.2.6. El controvertido supuesto de las sanciones a los Estados miembros	519
1.2.7. Medidas sancionadoras o meramente administrativas según la jurisprudencia	520
1.3. Aproximación al concepto de sanción administrativa en el Derecho Administrativo europeo	522
2. <i>Caracteres de las sanciones administrativas europeas</i>	523
2.1. Caracteres generales	523
2.2. Sanciones «efectivas, disuasorias y proporcionadas»	523
2.2.1. Una fórmula consolidada en el Derecho europeo	523
2.2.2. Efectividad.	524
2.2.3. Disuasoriedad	526
3. <i>Ejecutividad, ejecución y control jurisdiccional de las sanciones europeas</i>	528
IV. Principios de la potestad sancionadora de la unión europea	528
1. <i>Principio europeo de legalidad y sanciones administrativas</i> ..	529
1.1. El instrumento normativo regulador de infracciones y sanciones	529
1.2. El principio de legalidad: contenido y alcance	533
1.2.1. Naturaleza	533
1.2.2. Alcance	533
1.2.3. Contenido	535
A. Precisión	535
B. Previsibilidad	535

	<u><i>Página</i></u>
C. Irretroactividad	537
2. <i>Principio de proporcionalidad</i>	538
3. <i>Principio de culpabilidad</i>	540
4. <i>Non bis in idem</i>	542
V. La potestad sancionadora indirecta de la unión a través de los estados miembros	545
1. <i>La potestad sancionadora de los Estados miembros como técnica de garantía del cumplimiento del Derecho europeo en el marco de la ejecución indirecta</i>	545
2. <i>Ausencia de regulación europea sobre la potestad sancionadora de los Estados. La problemática singular del principio de equivalencia</i>	545
3. <i>Armonización europea de la potestad sancionadora de los Estados</i>	549
Bibliografía básica	552
Bibliografía complementaria	552

CAPÍTULO XV

LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA

I. La responsabilidad extracontractual en el Derecho de la Unión Europea	556
II. La responsabilidad de la administración europea	559
1. <i>Régimen general de la responsabilidad de la Administración europea</i>	560
2. <i>Conducta ilegal de la Administración</i>	561
2.1. Tipos de conducta	561
2.2. Autores de las conductas	563
2.3. Ilegalidad de la conducta	564
2.3.1. Aspectos generales	565
2.3.2. Vulneración de norma que confiere derechos	565
2.3.3. Cualificación de la ilegalidad	566

	<i><u>Página</u></i>
A. Fundamento.....	566
B. Criterio de cualificación de la ilegalidad	568
C. Con «margen de apreciación»: «violación suficientemente caracterizada»...	569
D. Sin margen de apreciación: «mera ilegalidad».....	572
2.4. La teórica responsabilidad sin ilegalidad	574
3. <i>Daño indemnizable</i>	575
4. <i>Vínculo de causalidad</i>	578
5. <i>Recurso para exigir la responsabilidad de la Administración europea</i>	579
5.1. Naturaleza del recurso por responsabilidad extracontractual.....	579
5.2. Autonomía del recurso por responsabilidad extracontractual respecto al recurso de anulación.....	579
5.3. Plazo.....	581
5.4. La indemnización.....	582
6. <i>Regímenes especiales de responsabilidad</i>	584
6.1. Responsabilidad en materia de contratos públicos de la Administración europea	584
6.2. Responsabilidad en el ámbito de la Función Pública europea	586
III. Responsabilidad de las administraciones de los estados miembros por vulneración del Derecho Europeo.....	589
Bibliografía básica.....	592
Bibliografía complementaria	592
 CAPÍTULO XVI	
CONTROL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA.....	593
I. Introducción	593
II. Controles administrativos	594
1. <i>Tribunal de Cuentas</i>	594

	<u><i>Página</i></u>
2. <i>Defensor del pueblo europeo</i>	595
3. <i>Supervisor europeo de protección de datos</i>	596
4. <i>Oficina Europea de lucha contra el fraude (OLAF)</i>	598
III. Control jurisdiccional	599
1. <i>Administración europea y contencioso-administrativo europeo</i>	599
2. <i>Administración Europea y tribunales especializados</i>	603
3. <i>El recurso de anulación</i>	603
3.1. Objeto del recurso	604
3.2. Motivos	605
3.3. Legitimación para interponer el recurso. En particular, el caso de las personas físicas o jurídicas	605
3.3.1. Actos cuyo destinatario es una persona física o jurídica	606
3.3.2. Actos que afectan directa e individualmente a una persona sin ser destinataria de ellos .	606
3.3.3. Actos reglamentarios que afectan directamente a una persona y que no incluyen medidas de ejecución	610
3.4. Procedimiento, sentencia y ejecución	613
4. <i>El recurso por omisión: la inactividad de la administración</i> .	613
5. <i>La excepción de ilegalidad</i>	618
Bibliografía básica	621
Bibliografía complementaria	621

PARTE CUARTA

LA EJECUCIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

CAPÍTULO XVII

EL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO EN CUANTO DERECHO DE LA EJECUCIÓN DEL DERECHO EUROPEO .	625
--	------------

I. El régimen jurídico de la ejecución del Derecho Europeo .	626
---	------------

	<u><i>Página</i></u>
II. Modalidades de ejecución del Derecho europeo.....	628
III. El régimen jurídico de la ejecución directa.....	628
1. <i>Gestión indirecta.....</i>	629
2. <i>Organismos públicos trasnacionales.....</i>	630
3. <i>Delegación contractual en organismos privados.....</i>	632
IV. La ejecución conjunta como modelo ejecutivo europeo ...	634
1. <i>Ejecución conjunta del presupuesto europeo: la gestión com- partida.....</i>	636
2. <i>Ejecución conjunta del Derecho europeo.....</i>	638
V. Ejecución indirecta: régimen jurídico de la ejecución del derecho europeo por los estados miembros.....	639
1. <i>Principio de autonomía de los estados al ejecutar el Derecho europeo.....</i>	639
2. <i>Límites al principio de autonomía de los estados.....</i>	640
2.1. <i>Legislación europea de ejecución nacional.....</i>	641
2.2. <i>La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.....</i>	642
2.3. <i>Principios ejecutivos de origen jurisprudencial.....</i>	643
2.3.1. <i>Principio de equivalencia.....</i>	643
2.3.2. <i>Principio de efectividad.....</i>	645
Bibliografía básica.....	647
Bibliografía complementaria.....	648

CAPÍTULO XVIII

LA EJECUCIÓN DEL DERECHO EUROPEO DE LA COMPETENCIA.....	649
I. Introducción.....	650
II. Marco jurídico de la política de competencia.....	651
1. <i>Normativa en materia de defensa de la competencia.....</i>	651
2. <i>Normativa en materia de control de concentraciones.....</i>	653
3. <i>Normativa en materia de ayudas de estado.....</i>	653

	<u><i>Página</i></u>
III. Organización ejecutiva de la política de competencia	654
1. <i>Distribución de competencias ejecutivas en materia de defensa de la competencia</i>	654
1.1. Distribución de competencias entre la Comisión y las autoridades nacionales de competencia	655
1.1.1. Casos en que la Comisión puede asumir competencias ejecutivas sobre el Derecho Europeo de la competencia	657
1.1.2. Procedimiento para que la Comisión asuma competencias ejecutivas	659
1.2. Potestades de la comisión al ejecutar la normativa de defensa de la competencia	660
1.2.1. Requerimiento de información	660
1.2.2. Potestades de inspección	661
1.2.3. Potestad sancionadora	664
1.2.4. Multas coercitivas	666
1.2.5. Potestad de dictar órdenes conminatorias	666
1.2.6. Otras potestades	667
2. <i>Distribución de competencias ejecutivas en materia de control de concentraciones</i>	669
3. <i>Distribución de competencias ejecutivas en materia de ayudas de estado</i>	670
3.1. Competencia y potestades de la Comisión	670
3.2. Competencia excepcional del Consejo en materia de ayudas de Estado	671
IV. Procedimientos administrativos para la ejecución del derecho europeo de la competencia	673
1. <i>Procedimiento en materia de defensa de la competencia</i>	673
1.1. Fase de investigación preliminar	674
1.2. El procedimiento administrativo de Defensa de la competencia	676
1.2.1. Iniciación	676
1.2.2. Los derechos de los interesados en el desarrollo del procedimiento	677

	<u><i>Página</i></u>
A. Derecho de acceso al expediente	677
B. Derecho de audiencia	679
1.2.3. Terminación del procedimiento	680
2. <i>Procedimientos administrativos en materia de control de con-</i> <i>centraciones</i>	681
2.1. Procedimiento a instancia de parte: «notificación» . .	682
2.2. Procedimiento de oficio: examen por la Comisión . .	685
3. <i>Procedimientos administrativos en materia de ayudas de es-</i> <i>tado</i>	685
Bibliografía básica	690
Bibliografía complementaria	690
 CAPÍTULO XIX	
LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN	691
I. Retos ejecutivos y administrativos de la política agrícola común.	692
II. Distribución de competencias ejecutivas en la política agrícola común.	696
1. <i>De competencia exclusiva a competencia compartida</i>	696
2. <i>Distribución vertical de competencias: estados y Unión Euro-</i> <i>pea</i>	697
3. <i>Distribución horizontal de competencias en el seno de la ad-</i> <i>ministración europea.</i>	699
3.1. Comisión	699
3.2. Consejo	701
3.2.1. Competencias ejecutivas atribuidas directa- mente por el Tratado: artículo 43.3 TFUE .	701
3.2.2. Política Agrícola Común y Política de Com- petencia: competencias de ejecución	702
3.3. Ejecución administrativa y ejecución presupuestaria	703
III. El derecho de la política agrícola común	707
1. <i>Legislación sobre la política agrícola común</i>	707

	<u><i>Página</i></u>
2. <i>Normativa administrativa sobre la política agrícola.</i>	707
2.1. Actos delegados.	708
2.1.1. Competencias delegadas en el sistema de las organizaciones comunes de mercado ...	708
2.1.2. Competencias delegadas en el marco de la financiación de la PAC	709
2.2. Actos de ejecución	710
2.2.1. Competencias de ejecución en el sistema de las organizaciones comunes de mercado	710
2.2.2. Competencias de ejecución en el marco de la financiación de la PAC	711
3. <i>Tareas administrativas o de gestión, procedimientos de urgencia y actos reglados en el seno de la PAC</i>	711
4. <i>Soft law en la política agrícola común.</i>	713
IV. Procedimientos administrativos europeos en el seno de la política agrícola común	714
1. <i>El reconocimiento de indicaciones geográficas como prototipo de procedimiento administrativo compuesto</i>	714
1.1. Legitimados y solicitudes	715
1.2. «Fase previa» —o procedimiento administrativo— nacional	715
1.3. Fase europea del procedimiento administrativo compuesto	717
2. <i>El procedimiento de liquidación de conformidad</i>	719
2.1. Naturaleza y caracteres	719
2.2. Objeto	720
2.3. Procedimiento	723
2.3.1. «Comprobaciones» previas	723
2.3.2. Iniciación	724
2.3.3. Tramitación	725
2.4. Terminación del procedimiento. La corrección financiera	726
V. El sistema sancionador de la política agrícola común.	728

	<u><i>Página</i></u>
Bibliografía básica	731
Bibliografía complementaria	732
 CAPÍTULO XX	
LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS	733
I. Los fondos europeos: definición y marco normativo	734
II. Distribución de competencias ejecutivas en materia de fondos europeos	736
1. <i>Reparto de competencias y gestión compartida</i>	736
2. <i>Competencias de los estados miembros en materia de fondos europeos y régimen jurídico europeo de su ejercicio</i>	737
3. <i>Competencias de la comisión en materia de fondos europeos</i> .	741
3.1. Competencias normativas.	741
3.1.1. Actos delegados	741
3.1.2. Actos de ejecución	742
3.1.3. Instrumentos administrativos y soft law ...	744
3.2. Gestión directa por la Comisión	744
3.3. Potestades de la Comisión en materia de ejecución de los Fondos Europeos	745
III. Los programas: instrumento de ejecución de los fondos ..	746
1. <i>Concepto y procedimiento de aprobación</i>	746
2. <i>Supervisión y control de los programas</i>	748
IV. Ayuda financiera de los fondos europeos	750
1. <i>Principios</i>	750
1.1. Cofinanciación	750
1.2. Subvencionabilidad	750
1.3. Durabilidad	750
1.4. Adicionalidad	751
2. <i>Formas de ayuda</i>	751
V. Procedimientos administrativos en materia de fondos europeos	752

	<u><i>Página</i></u>
1. <i>Fondos europeos y política económica de la unión</i>	752
1.1. Los Fondos Europeos como instrumento de la Política Económica de la Unión.	752
1.2. Suspensión de pagos como mecanismo coercitivo para la consecución de reformas económicas	753
2. <i>Incumplimiento de la normativa sobre fondos europeos: las «correcciones financieras»</i>	755
2.1. Criterios.	755
2.1.1. Generales	755
2.1.2. Específicos	756
A. Irregularidades e incumplimientos	756
B. Condiciones para la corrección de irregularidades	758
2.2. Procedimiento	760
2.2.1. Iniciación	761
2.2.2. Tramitación y derechos de defensa	761
2.2.3. Finalización	762
A. Resolución expresa	762
B. Terminación por transcurso del plazo de duración del procedimiento	763
VI. La ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Fondos Next Generation)	763
1. <i>El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia</i>	763
2. <i>La configuración ejecutiva europea del Mecanismo</i>	764
3. <i>Sistemas de control en la ejecución del mecanismo</i>	765
3.1. Cumplimiento de los objetivos del Mecanismo	765
3.2. Cumplimiento de la legalidad europea y nacional ...	767
3.2.1. Competencias de control de los Estados miembros.	767
3.2.2. Competencias de control de la Comisión. ..	769
Bibliografía básica	771
Bibliografía complementaria	771

Capítulo I

El Derecho Administrativo Europeo

SUMARIO: I. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO. 1. *El derecho administrativo europeo en cuanto que derecho de la ejecución del derecho europeo*. 2. *El Derecho Administrativo Europeo en cuanto que resultado del proceso de «europeización» de las administraciones públicas de los estados miembros*. 3. *El Derecho Administrativo Europeo en cuanto que derecho de la Administración europea*. II. LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA. 1. *El «déficit ejecutivo europeo»*. 2. *El elusivo concepto de «Administración europea»*. III. ELEMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO. 1. *Las competencias de la Administración europea*. 2. *La organización Administrativa europea*. 3. *El régimen jurídico del funcionamiento de la Administración europea*. 4. *La ejecución del Derecho Europeo por la Administración europea*. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA. BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA.

SÍNTESIS: El concepto de Derecho Administrativo Europeo varía según se refiera al proceso de europeización de los Derechos Administrativos de los Estados miembros o al régimen jurídico de la ejecución del Derecho de la Unión Europea, del que uno de sus componentes sería la acepción más estricta de Derecho de la Administración europea. A estos efectos, se entiende por Administración europea el conjunto de Instituciones, órganos y organismos de la Unión que realizan funciones ejecutivas y administrativas. Por ello, los elementos del Derecho Administrativo europeo serían las competencias de la Administración europea, su organización y régimen jurídico de funcionamiento, así como el estricto régimen de ejecución directa del Derecho europeo.

PALABRAS CLAVE: Derecho Administrativo Europeo – Administración europea – Derecho de la Administración europea.

I. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO

La conceptualización doctrinal del *Derecho Administrativo Europeo* no es una cuestión pacífica, pues el alcance de esta expresión puede ser más o menos amplia, según el ámbito referencial que se adopte.

1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO EN CUANTO QUE DERECHO DE LA EJECUCIÓN DEL DERECHO EUROPEO

En un sentido amplio, el concepto incluiría el régimen jurídico europeo tanto de la Administración europea, en cuanto tal, como de las Administraciones nacionales, en cuanto que ejecutoras indirectas del Derecho Europeo. En efecto, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ha explicitado por primera vez en los Tratados que son los Estados miembros los que deberán adoptar todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión (art. 291.1). Es lo que siempre se ha denominado principio de «administración indirecta» (aunque habría que hablar con más propiedad de «ejecución indirecta»). Del mismo, se derivaría, a su vez, el principio de autonomía de los Estados miembros, que viene a establecer que los Estados miembros disponen —para el cumplimiento de sus obligaciones europeas consistentes en la ejecución del Derecho de la Unión— de libertad a la hora de determinar, por un lado, la institución u órgano legislativo, ejecutivo, judicial; estatal, autonómico o local [*Comisión v. Países Bajos*, 25 mayo 1982 (97/81); *Alemania v. Comisión*, 12 junio 1990 (C-8/88)], encargado de ejecutar dichas obligaciones [autonomía institucional: *International Fruit Company*, 15 diciembre 1972 (51-54/71)] y, por otro, el procedimiento que sirve de instrumento que encauza el cumplimiento interno de tales obligaciones [autonomía procesal: *Fleischkonditor*, 11 febrero 1971 (39/70); *Rewe*, 16 diciembre 1976 (33/76)]. Este principio de autonomía de los Estados miembros a la hora de ejecutar el Derecho europeo formaría parte del equilibrio de poderes establecido en los Tratados tanto a escala institucional europea como en la relación Unión Europea-Estados miembros.

Sin embargo, tanto la ejecución indirecta como la autonomía de los Estados miembros para ejecutar el Derecho Europeo encuentran sus límites en la necesidad de garantizar la uniformidad y eficacia del Derecho Europeo, hasta el punto de que la Unión Europea puede asumir la competencia de ejecución en detrimento de los Estados miembros (son los «actos de ejecución» del artículo 291 TFUE, pero también toda atribución de competencias ejecutivas a la Unión en propio Derecho originario o en cualquier acto legislativo europeo). Pero antes de tan drástica medida que, insistimos, priva a los Estados de su competencia general de ejecución, se puede observar una intervención europea menos intensa en sus medios, pero teleológicamente encaminada a asegurar la correcta ejecución del Derecho Europeo a través de actuaciones normativas u organizativas que sustantivamente inciden en el Derecho Administrativo de los Estados.

En efecto, la Unión Europea ya no puede desentenderse de la fase de ejecución estatal del Derecho europeo, limitándose a denunciar incumplimientos en este punto. La legitimidad del proceso de integración europea ha llegado a depender en gran medida de la vigencia de los derechos y libertades que crea en favor de los ciudadanos europeos. Ya no basta con una norma común interpretada de forma igualmente común. Cada vez es más necesario una aplicación

también común, bien uniforme (Administración europea), bien armonizada (Administraciones nacionales conforme a principios administrativos europeos que se concilien con la autonomía de los Estados miembros). Quizás la integración europea ha llegado a tal grado de madurez que se pueda afirmar que, por debajo de un proceso político más o menos consolidado, ésta sea la hora del ejecutivo o de la Administración Pública europea. Para ello, la intervención europea se desborda de forma instrumental en determinados ámbitos materiales para asegurar un objetivo general del Derecho europeo, cual es asegurar la plena y efectiva aplicación de la normativa europea, tanto general como específicamente. La base de actuación de las Instituciones europeas habría, entonces, que encontrarla en la condición general de la Comisión y del Tribunal de Justicia como «guardianes de los Tratados», considerada incluso más sólida que una eventual —y por ahora inexistente— competencia formal sobre las Administraciones Públicas nacionales.

Desde una perspectiva más general, el Derecho europeo procedió progresivamente a exigir en casos puntuales a los Estados miembros el respeto de determinados principios [por ejemplo, el de seguridad jurídica: *Comisión. v. Países Bajos*, 25 noviembre 1982 (96,97/81)] y derechos individuales en el seno de procedimientos administrativos nacionales cuando se trataba de aplicar y ejecutar la normativa europea.

Tal fue, por ejemplo, el caso de la afirmación de un derecho al control jurisdiccional de la actuación administrativa [*Unectef*, 15 octubre 1987 (222/86)] o el derecho a indemnización por los daños y perjuicios causados por la vulneración del Derecho europeo por parte de los Estados miembros [por ejemplo, *Factor-tame*, 19 junio 1990 (C-213/89)]. Además de esta afirmación de derechos fundamentales, el Derecho europeo también ha exigido reformas jurídicas tanto de carácter organizativo [*Comisión v. Italia*, 17 febrero 1970 (31/69)] como para establecer mecanismos administrativos que aseguren la plena eficacia del Derecho europeo, como la previsión de sanciones [*Comisión v. Grecia*, 21 septiembre 1989 (68/88); *Andrade*, 7 diciembre 2000 (C-213/99)] o de medidas provisionales para garantizar los derechos conferidos por la norma europea. Desde esta perspectiva, el principio de autonomía de los Estados se debe conciliar con una aplicación uniforme del Derecho europeo que evite, por un lado, tratamientos discriminatorios y, por otro, la imposibilidad de que despliegue sus efectos, especialmente para salvaguardar el ejercicio de los derechos atribuidos por el Ordenamiento comunitario. Vemos, pues, cómo el Derecho europeo ha pasado de informar el Derecho Administrativo especial a, recientemente, condicionar y predeterminar el Derecho Administrativo general de los Estados miembros.

La última manifestación de cómo el Derecho europeo, en general, y el Derecho Administrativo Europeo, en particular, condicionan y predeterminan el régimen jurídico nacional de ejecución del Derecho europeo lo encontramos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En efecto, su artículo

51 establece que sus disposiciones también vincularán a los Estados miembros «cuando apliquen el Derecho de la Unión». Es decir, los Estados deben respetar la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea al ejecutar el Derecho de la Unión Europea, función ésta que les corresponde según el principio de ejecución indirecta. Pero al «aplicar» o «ejecutar» el Derecho de la Unión Europea, aunque en principio gozan de autonomía interna para establecer el Derecho que regirá esa ejecución, la Carta advierte que, al aprobar ese régimen jurídico interno de ejecución en todas sus dimensiones necesarias (organizativas; procedimentales; sustantivas; etc.), deben respetar la Carta.

2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO EN CUANTO QUE RESULTADO DEL PROCESO DE «EUROPEIZACIÓN» DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Una variante de esta acepción amplia incluiría, igualmente, el proceso de europeización de las Administraciones Públicas nacionales, que desborda incluso el carácter ejecutor del Derecho Europeo por parte de aquellas. Y es que, en la medida en que los Estados miembros gozan de autonomía para determinar los órganos que ejecutarán la normativa europea, así como el régimen jurídico que regirá su actuación, procesal y operativa, correlativamente la Unión Europea carece de una competencia formal para intervenir en el ámbito de las Administraciones Públicas. Por tanto, en puridad, el Derecho Europeo no podría afectar al Derecho Administrativo de los Estados miembros. No obstante, lo cual, el Derecho europeo no ha dejado de influir tanto en la organización administrativa de los Estados miembros como en su régimen jurídico-administrativo. Sin embargo, hay que diferenciar las finalidades de estas influencias puntuales e indirectas. Por un lado, es preciso singularizar aquellos supuestos en que la consecución de determinados fines establecidos en los Tratados o en la Legislación suponía una intervención sobre las Administraciones Públicas nacionales. Así, la libre circulación de trabajadores obligó a la apertura de las Administraciones Públicas nacionales, incluso a pesar de una excepción en sentido contrario prevista en el Tratado. O la consecución de un mercado interior exigió una intervención en la normativa de contratación pública. En estos casos la intervención europea sobre las Administraciones Públicas nacionales formaba parte de la finalidad específica de la intervención europea en los diferentes ámbitos en cuestión y, aunque la normativa sea material y formalmente administrativa, resulta excesivo incluirlas en un concepto de Derecho Administrativo Europeo amplio o restringido —habría quizás que hablar de impropio—.

3. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO EN CUANTO QUE DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA

En un sentido más restringido, el *Derecho Administrativo Europeo* constituiría el Derecho de la Administración Europea. En un sentido amplio y hori-

zontal, bajo el término «Administración europea» se incluye una abstracción de todos los aparatos administrativos de las Instituciones, órganos y organismos de la Unión, 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, ya se trate de Instituciones (Comisión, Consejo o Banco Central Europeo), de órganos (Banco Europeo de Inversiones) o de organismos (Agencias europeas) que forman parte del Poder Público europeo.

Por tanto, observamos dos vertientes de la Administración europea: la primera, de carácter formal, que constituye la infraestructura de organización y de medios humanos y materiales que garantiza el funcionamiento ordinario de una Institución, órgano u organismo de la Unión Europea, independientemente de la naturaleza y carácter de las competencias que tiene asignadas (ya sean legislativas, judiciales, ejecutivas, consultivas o administrativas); en cuanto a la segunda vertiente, de carácter material, la Administración europea incluye la ejecución directa y centralizada del Derecho de la Unión Europea a través de su propia estructura orgánica (ya sea convencionalmente cualificada como Instituciones, órganos u organismos).

En consecuencia, en el concepto de Derecho Administrativo Europeo habría que incluir el régimen jurídico de la organización administrativa de las Instituciones, órganos y organismos de la Unión, de su funcionamiento y del ejercicio de sus competencias de ejecución directa del Derecho de la Unión Europea.

La importancia de este Derecho Administrativo Europeo en cuanto que Derecho de la Administración Europea radica tanto en la perspectiva interna de su objeto (organización y funcionamiento de la Administración europea) como en su dimensión externa, esto es, en las relaciones jurídicas que entabla esa Administración europea con los sujetos del Derecho Europeo. En efecto, en todo el Derecho Administrativo Europeo subyace el problema y el reto de garantizar los derechos de todos aquellos sometidos al Poder Público europeo en la fase ejecutiva del Derecho Europeo. De ahí la relevancia de los principios generales del Derecho reconocidos por los Tribunales europeos y de los derechos fundamentales proclamados por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Ésta será la acepción que se asuma en este libro, de manera que, al estudiar el Derecho Administrativo Europeo, estudiaremos el Derecho de la Administración europea, abordándose no sólo su organización administrativa sino también su régimen jurídico de actuación.

II. LA ADMINISTRACIÓN 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 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. 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 reparten 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 la 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 («admi-

nistración 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. Piénsese en los problemas transnacionales que plantean, por ejemplo, el abastecimiento de energía, el medio ambiente, el control de los flujos migratorios, la seguridad marítima, aérea o alimentaria.

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. Todo ha llevado a hablar, con razón, del «déficit ejecutivo» europeo.

Aunque suele considerarse que la manifestación de las carencias ejecutivas de las Comunidades Europeas se produjo 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.

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 alum-

brado y evidencia los elementos estructuralmente administrativos que en gran medida han determinado la originalidad del proceso de integración europea. Esta situación responde igualmente a 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 (Comités, agencias, redes burocráticas transnacionales).

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. En esta línea se sitúa toda la acción europea encaminada a crear foros, cauces de diálogo, redes 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. 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

mediata 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 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.

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. 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, para lo cual precisa de los medios necesarios no sólo materiales (recursos humanos, presupuesto, etc.) sino también y sobre todo jurídicos (con la creación de un cuerpo normativo que configure un Derecho propio y específico).

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.). Los Tratados y la doctrina se limitan a hablar de «Instituciones» y de «órganos», mientras que la práctica y la jurisprudencia sí se referían de manera confusa y difusa a una «Administración europea». De esta manera, en la estructura orgánica de la Unión Europea se distinguiría un plano institucional y otro plano administrativo.

Sin embargo, Instituciones y Administración europea 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 son conceptos que responden a realidades diferentes. En lo que respecta a las «Instituciones», se trata de un concepto formal derivado de la caracterización con-

vencional 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 (nonato Tratado Constitucional, Tratado de Funcionamiento, Legislación). Por su parte, la expresión «Administración», utilizada en el contexto europeo, obedece a una perspectiva material acuñada 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).

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 estas Instituciones, resulta imprescindible realizar una distinción básica entre la Comisión y el Consejo, por un lado, y el resto de Instituciones, por otro. 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 Adminis-

tración, 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, órganos y organismos de la Unión Europea, 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.

III. ELEMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO

Dentro del concepto de Derecho Administrativo Europeo se incluyen una serie de elementos que es necesario exponer sumariamente: primero, las competencias de la Administración europea; segundo, la organización administrativa europea; tercero, el régimen jurídico de funcionamiento de la Administración europea; y, cuarto, la ejecución del Derecho europeo por la Administración europea.

1. LAS COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA

Las competencias de ejecución atribuidas a la Administración europea son aquellas competencias ejecutivas de las que han sido privados los Estados miembros en aras de conseguir una ejecución más uniforme y eficaz del Derecho europeo. En efecto, los Estados miembros son los que, en principio, tienen atribuida la competencia de ejecución del Derecho que aprueba la Unión Europea. Este principio de ejecución o de «administración» indirecta es una consecuencia implícita al principio originario de atribución de poderes (y de competencias), en virtud del cual sólo las competencias y poderes, tanto normativos como ejecutivos, expresamente conferidos a la Unión pueden ser ejercidos por ésta. En la medida en que las competencias de ejecución previstas en los Tratados de forma expresa en beneficio de la Unión son excepcionales (ayudas de Estado, competencia, defensa de la competencia, etc.), el resto de competencias ejecutivas continúan correspondiendo a los Estados, que no las habrían cedido.

Ahora bien, el Legislador europeo, al legislar sobre los ámbitos sectoriales que han sido atribuidos a la Unión, puede considerar necesario atribuir competencias de ejecución a la Unión en aras de una aplicación uniforme y eficaz del

que las Agencias europeas son organismos auxiliares de la Comisión al amparo de una pretendida relación de potestad-sujeción entre ésta y aquellas. Los específicos mecanismos y potestades arriba señalados ciertamente impiden predicar el carácter de independencia de estos organismos creados por el Legislador, amén de que tal estatus sólo debería ser establecido directamente por el Tratado (Banco Central Europeo). Las Agencias son entes públicos que necesariamente deben estar sometidos a control. Pero incluso si algún tipo de control administrativo es atribuido a la Comisión, aquel se fundamentaría en razones de oportunidad funcional, como es el caso del ejercido por el auditor interno de la Comisión. El resto de mecanismos y potestades son demasiado limitados, como la expresión del parecer en el programa de trabajo. Incluso el más decisivo, como es el del control de la legalidad de los actos de las Agencias, en los pocos casos en que se atribuye a la Comisión, lo que más bien hace es denotar la auténtica relación entre las Agencias y la Comisión, pues la actividad funcional de aquellas escapa por completo a su control al atribuirse al Tribunal de Justicia (en ocasiones, vía Salas de recurso), encomendándose, en su caso, a la Comisión, única y exclusivamente, la actividad instrumental de la Agencias (organización, medios, etc.). Es decir, la actividad que obedece al mandato de la Agencia y para la cual se ha dotado a ésta de autonomía funcional en ningún caso está sometida a control alguno por parte de la Comisión. Si el resto de actividad, de tipo instrumental, eventualmente si puede estar sometido, en ningún caso es significativo para calificar las relaciones de la Agencias con la Comisión.

3. CONTROL DE LEGALIDAD

La regulación del control de la legalidad de los actos de las Agencias adolece de la misma heterogeneidad que su régimen jurídico general, al tiempo que expresa la evolución y las diferentes concepciones sobre el papel de las Agencias en el sistema institucional y administrativo europeo. Así, en un primer momento, se estableció una revisión por la Comisión vía recurso, mecanismo que se limitó posteriormente para, en último término, desaparecer a favor de otros medios de control (recursos administrativos internos a la Agencia o acciones específicas para determinadas materias, como control financiero). El Tratado de Funcionamiento de la Unión, finalmente, vino a poner cierto orden sobre un aspecto que resulta fundamental para la propia legitimidad de las Agencias.

3.1. Revisión administrativa

3.1.1. *Revisión administrativa por la Comisión*

Las dos Agencias de la primera generación de 1975 incluyeron el mismo régimen de revisión de sus actos en sede administrativa (18 CEDEFOP y art. 22 EUROFUND). Así, cualquier acto —explícito o implícito— de la Agencia podía ser sometido a la Comisión por cualquier Estado miembro, por cualquier miembro del Consejo de Administración o por cualquier tercero, directa e indi-

vidualmente afectado, para el control de su legalidad. El plazo para tal sometimiento a la Comisión sería de quince días, a contar desde que el interesado hubiese tenido conocimiento del mismo. La Comisión, finalmente, debía adoptar una decisión en el plazo de un mes y la ausencia de decisión en ese plazo se consideraba equivalente a una decisión denegatoria implícita.

En lo que respecta a los legitimados para su interposición, podría sorprender la ausencia de la Comisión, siendo ésta la Institución que debía velar por el cumplimiento del Derecho europeo. Ciertamente era criticable que la Comisión no pudiera directamente iniciar el procedimiento de revisión vía recurso, lo que lo metamorfosearía en una revisión de oficio, debiendo en la práctica esperar a la actuación con tal fin de cualquiera de sus tres representantes en el Consejo de Administración (pues cualquier miembro del mismo estaba legitimado para la presentación del recurso).

Por otra parte, el control que ejercía la Comisión sobre los actos de la Agencia en virtud del recurso administrativo versaba sobre la legalidad de aquellos. No se trataba, pues, de una tutela de oportunidad. Y el parámetro de legalidad lo constituía el Derecho europeo general y, en especial, el particular que afecte a la Agencia, bien normativa sectorial de su ámbito de actividad material, bien normativa de funcionamiento de aquella (organización, procedimiento, régimen de personal, contratación, etc.). En cualquier caso, lo importante es retener que se excluían otro tipo de actos no vinculantes (programa de trabajo, recomendaciones de la Comisión a la Agencia, etc.) que desdibujarían la legalidad del control.

Finalmente, la Comisión debía resolver el recurso en un mes, pues de lo contrario se consideraba que el silencio administrativo producía «una decisión denegatoria implícita». La virtualidad más importante de esta consecuencia era que, contra esta decisión implícita de la Comisión, no de la Agencia, ya se podía recurrir ante el Tribunal de Justicia en anulación. Lo que no quedaba claro era si la decisión denegatoria implícita eximía a la Comisión de su deber de resolver o si todavía podía adoptar una resolución expresa: si fuese negativa, no sería más que un acto confirmatorio del acto presunto negativo; si fuese positiva, dejaría sin objeto el recurso contencioso si se hubiera interpuesto.

Este mecanismo de control a través de un recurso de alzada ante la Comisión se reprodujo en 1994 para la Agencia para la Seguridad y Salud en el Trabajo (art. 22). Y una variante del mismo se incluyó en el caso emblemático de las dos primeras Agencias decisorias: la Oficina de Armonización del Mercado Interior (art. 118 OAMI, desde 2017 Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea – EUIPO) y la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (art. 44), aunque en la actualidad sólo pervive respecto a la segunda. En ambos supuestos el objeto del recurso se limita, primero, a «los actos del presidente que, con arreglo al Derecho Comunitario, no estén sujetos al control de otro órgano» (lo que excluye los actos decisorios de la Agencia adoptados formalmente por el Presidente y que serán

revisados por las Salas de recurso, como luego veremos) y, segundo, a los actos de la Agencia relacionados con su presupuesto. Sólo en el caso de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales no se prevé que la falta de resolución expresa suponga denegación implícita. Por otra parte, además de los sujetos legitimados ya conocidos (Estados miembros, miembros del Consejo de Administración, terceros directa y personalmente afectados), se prevé la posibilidad de que la Comisión controle de oficio los actos antes citados de la Oficina e Variedades Vegetales, si bien, en caso de apreciar la ilegalidad de los mismos, la Comisión no puede dictar una resolución sustituyendo el acto de la Agencia, sino que «exigirá la rectificación o la anulación de los actos ilegales» (OCVV), mientras que respecto a la entonces OAMI señalaba que «solicitará su modificación o su retirada» (insistimos que respecto a esta última ha desaparecido este tipo de control administrativo por la Comisión, reforzando su autonomía organizativa). Las reformas legislativas posteriores eliminaron este tipo de control para EUIPO (2015).

También se prevé una «Revisión administrativa» en el caso de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, cuyas decisiones o omisiones podrán ser revisadas por la Comisión, por propia iniciativa o a petición de un Estado miembro o de cualquier persona directa e individualmente afectada. La Comisión adoptará una decisión en el plazo de dos meses, pudiendo exigir a la Autoridad que dentro de un plazo establecido anule su decisión o actúe si se inhibió (art. 13 Reglamento 396/2005). Finalmente, mecanismo semejante de control vía Comisión se incluyó en el caso del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades.

Como apuntábamos anteriormente, este tipo de control fue descartado para el resto de Agencias de siguientes generaciones, quizás por entenderlo incompatible con una concepción rigurosa de la autonomía de las Agencias. Más aún, la evolución de la concepción de las Agencias descentralizadas en la estructura administrativa europea llevó a alinear las Agencias de la primera generación con las posteriores, eliminando o limitando este recurso ante la Comisión y reforzando, consecuentemente, su autonomía.

Además de la concepción de la Agencias en el sistema institucional y administrativo de la Unión, la jurisprudencia relativizó la funcionalidad de este recurso ante la Comisión para aumentar la garantía de los interesados y el control judicial (CHIRULLI y DE LUCIA). Por ello, no solo señaló que cualquier acto de un organismo de la Unión que tenga efectos sobre terceros debía estar sujeto a control judicial [*Infoeuropa v. Comisión*, 9 julio 2009 (T-188/08)], sino que también estableció que el eventual recurso judicial que se interpusiera debía interponerse directamente contra el organismo autor del acto impugnado [*Sogelma v. Agencia Europea de Reconstrucción*, 8 octubre 2008 (T-411/06)]. Esta relativización se agudizaría al crear recursos administrativos especiales en el seno de algunas Agencias con potestad decisoria y, sobre todo, al incorporar el Tratado de Lisboa de 2007 una previsión específica sobre los actos de las Agencias en la regulación del recurso de anulación.

3.1.2. Revisión por Salas de recurso

En el caso de las Agencias decisorias, que pueden dictar actos administrativos con eficacia vinculante frente a terceros, se ha previsto que, previo a la impugnación jurisdiccional de aquellos, sea posible un recurso administrativo pero, en aras del carácter técnico de las decisiones de estas Agencias y de la necesaria autonomía funcional desde la que actúan, el conocimiento de aquel ya no se atribuye a la Comisión, sino que, a tales efectos, se han establecido en la estructura interna de estas Agencias unos órganos de control, denominados «Salas de recurso». Hay que tener en cuenta que estos procedimientos de impugnación internos a las Agencias y previos al control judicial contarían, hoy día, con un fundamento en los Tratados, por cuanto éstos permiten al Legislador «prever condiciones y procedimientos específicos para los recursos presentados por personas físicas o jurídicas contra actos de dichos órganos u organismos destinados a producir efectos jurídicos frente a ellos» (art. 263 TFUE).

CHIRULLI y DE LUCIA señalan las características generales y distintivas de estos procedimientos de recurso administrativo ante las Salas de Recurso de las Agencias que cuentan con ellos: 1) el elenco de los actos impugnables están expresamente establecidos por el Legislador europeo, siendo de carácter individual; 2) el procedimiento de impugnación ante la Sala y la finalización del mismo es, normalmente, requisito de admisibilidad del recurso judicial; 3) las Salas gozan de autonomía funcional —de «independencia» suele hablar la normativa— en el seno de la Agencia; 4) las Salas tienen naturaleza administrativa, por mucho que los Tribunales; 5) su actividad se encamina a la resolución de controversias, normalmente contradictorias, entre diferentes partes, adoptando decisiones vinculantes para éstas; 6) el alcance del control comprende tanto las cuestiones de hecho como las de Derecho, si bien solo excepcionalmente (EUIPO, OCCV, ECHA). ejercen un control pleno sobre el acto recurrido modificándolo o dictando otro diferente; 7) la mayoría de Salas combinan en su composición expertos en Derecho y en las áreas científicas de actividad en las que se crea la Agencia; 8) en algunos casos, incluso antes del recurso ante la Sala se prevé una revisión administrativa ante los órganos de la Agencia que adoptaron la decisión.

La creación de Agencias con potestades para dictar actos decisorios vinculantes en sectores de actividad de gran complejidad técnica explica el establecimiento de Salas de recurso en su seno. Vamos a exponer algunos casos, a pesar de la relevancia de otros que no se analizan (por ejemplo, la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas, la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea o la Junta Única de Resolución, cuyo papel es trascendental en los procedimientos de resolución de entidades financieras).

A. Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO)

En lo que respecta a la composición de las Salas, es preciso distinguir al Presidente de las Salas de Recursos, a los Presidentes de cada Sala de Recurso y a los demás miembros de dichas Salas. De todos ellos se predica por igual su

independencia, afirmándose que no estarán sujetos en sus decisiones por instrucción alguna (art. 166.7 Reglamento 2017/1001).

a) El Presidente de las Salas de Recurso es nombrado siguiendo el mismo procedimiento que el Director ejecutivo de la Oficina (por el Consejo de entre una lista elaborada por el Consejo de Administración) por un período de cinco años, pudiendo renovarse por períodos adicionales también de cinco años. Para garantizar su independencia, no podrá ser cesado de sus funciones salvo como consecuencia de motivos graves (no especifica más la normativa) y tal decisión sólo la puede adoptar el Tribunal de Justicia a instancia del Consejo. El Presidente de las Salas de recurso parece más bien un órgano de gobierno, gestión y organización de aquellas, pues se le reconocen, entre otras funciones, la de presidir el órgano de gobierno de las Salas (denominado Presidium) y velar por la ejecución de sus decisiones, asignar los asuntos a una Sala, remitir al Presidente de la Oficina las necesidades de gastos de las Salas con vistas a la preparación del presupuesto y presidir la Sala ampliada.

b) Los Presidente de cada Sala de recurso tienen un estatus semejante al del Presidente de las Salas de recurso, tanto en lo que respecta a su nombramiento como a su cese.

c) Finalmente, los miembros de las Salas de recursos serán nombrados por un período de cinco años, renovables, por el Consejo de Administración. Su cese, por motivos graves, sólo puede ser decidido por el Tribunal de Justicia a instancias del Consejo de Administración, previa recomendación del Presidente de las Salas de recurso, tras consultar al Presidente de la Sala a la que pertenezca el miembro de que se trate.

La Oficina ha constituido diferentes formaciones de salas de recurso en función de los asuntos (art. 165):

- a) «Sala» ordinaria de tres miembros, de los cuales al menos dos serán juristas.
- b) «Gran Sala», presidida por el Presidente de las salas de recurso. Los casos sobre los que conocerá irán en función de la dificultad jurídica de las cuestiones de Derecho, la importancia del asunto o circunstancias particulares que lo justifiquen. Tales criterios deberán ser apreciados en cada caso por el órgano que puede adoptar la decisión de remisión, que puede ser bien el órgano de gobierno de las Salas (el denominado ahora Presidium), bien la Sala que lleve el asunto. También es competente la Gran Sala para emitir dictámenes motivados sobre las cuestiones de Derecho que le plantee el Director ejecutivo de la Oficina. Tanto las resoluciones de los recursos pero incluso también los citados dictámenes vincularán a las instancias decisorias de la Oficina (art. 166.8).

- c) «Sala en composición unipersonal», cuyo único miembro deberá ser necesariamente jurista. La Sala que conoce del asunto, en razón de la ausencia de dificultad de las cuestiones de hecho o de derecho, de la importancia limitada del caso concreto o de la ausencia de circunstancias particulares que lo impidan, podrá decidir asignar un asunto a una formación de Sala unipersonal.

Pueden ser objeto de recurso administrativo ante las Salas las resoluciones definitivas (las de trámite sólo si así se prevé en ellas expresamente) sobre marcas adoptadas por la Oficina a través de sus órganos. Están legitimadas para su interposición, por un lado, quienes fueron partes en el procedimiento y cuyas pretensiones no fueron estimadas y, por otro y de oficio, el resto de las partes de dicho procedimiento. El plazo de interposición será de dos meses desde la notificación de la resolución de la Oficina, fecha que también se tiene en cuenta para los cuatro meses de que dispone el recurrente para la motivación. Esta mera interposición ya tiene efectos suspensivos sobre el acto de la Oficina.

En contra de lo que pudiera parecer, no es la Sala de recursos la que pasa a conocer inmediatamente del mismo, pues se prevé que el recurso se traslade en primer lugar a «la instancia cuya resolución se impugne» para su revisión (art. 69). Ésta tiene dos posibilidades: primero, estimar el recurso fundado, con lo que anulará la resolución originaria y adoptará una nueva; segundo, desestimar el recurso, bien explícitamente, bien por silencio en el plazo de un mes, pero en ambos casos deberá remitirlo inmediatamente a la Sala de recurso. Es lo que el Reglamento denominaba muy desacertadamente «revisión prejudicial» y ahora simplemente «revisión», pues el procedimiento posterior ante la Sala no tiene carácter «judicial». Se trata, más bien, de considerar que en primera instancia se trata de un recurso de reposición ante el mismo órgano que dictó la resolución para, en segunda instancia temporal, transformarlo, ahora sí, en un recurso ante el órgano administrativo específicamente creado para conocer de ellos.

Llegado el recurso ante la Sala, ésta lo examinará y, de estimarlo fundado, su fallo podrá suponer, bien ejercer ella misma las competencias de la instancia que dictó la resolución impugnada, bien devolver el asunto a dicha instancia para que le dé cumplimiento, en cuyo caso ésta estará vinculada por los motivos y la parte dispositiva de la resolución de la Sala en la medida en que los hechos de la causa sean los mismos (art. 71). Sin embargo, cuando la Sala decide ejercer ella misma las competencias de la instancia que dictó la resolución impugnada, la jurisprudencia entiende que existe una continuidad funcional entre las distintas unidades administrativas internas de la Agencia (examinador, División de oposiciones, División de Administración de Marcas y de Cuestiones jurídicas, por una parte, y Salas de Recurso, por otra), por lo que las Salas están obligadas a basar su resolución en todos los elementos de hecho y de Derecho que las partes hayan alejado, ya sea en el procedimiento administrativo originario, ya

en el procedimiento de recurso. De donde se desprende que el control ejercido por las Salas de Recurso no se limita al de legalidad de la resolución impugnada sino que, en virtud del efecto devolutivo del procedimiento de recurso, implica una nueva apreciación del litigio en su conjunto, debiendo las Salas reexaminar íntegramente la demanda inicial y tener en cuenta las pruebas presentadas en el momento oportuno.

B. Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales

En el caso de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales, no se trata de órganos permanentes, sino que se convocan e integran *ad hoc*. Las Salas de recurso estarán integradas por un presidente y dos miembros, a los que se obliga a ser independientes en el ejercicio de su función, en la que no estarán vinculados por instrucciones de ningún tipo. Con un mandato renovable de cinco años, los presidentes serán nombrados por el Consejo de entre una lista elaborada para cada puesto por la Comisión tras haber recabado la opinión del Consejo de Administración. Y en el caso de los otros miembros, éstos serán elegidos por el Presidente de Sala para cada asunto de entre una lista de miembros cualificados elaborada, a propuesta de la Oficina, por el Consejo de Administración con una vigencia quinquenal renovable.

Dejando aparte cuestiones como objeto del recurso, legitimación o plazo de interposición, la revisión de los actos de la Oficina dictados en cumplimiento de su mandato específico con efectos jurídicos frente a terceros se articula en sede administrativa a través de un recurso que en un primer momento se tramita como una suerte de reposición y sólo después llega a la Sala.

a) «Examen prejudicial» (art. 70). Con notoria imprecisión terminológica, se vuelve a considerar «judicial» el posterior examen de las Salas y previo a éste se otorga una oportunidad de revisión al órgano de la Oficina autor del acto recurrido, órgano que dispondrá de un mes para examinar el recurso. Si pasado este plazo no se ha pronunciado en sentido favorable o desfavorable, no se prevé silencio administrativo, sino que sencillamente deberá, por un lado, decidir si levanta la suspensión del acto que el recurso automáticamente implica y, por otro, someter inmediatamente el recurso a la Sala.

b) Recurso ante las Salas. Si el examen del recurso por parte del servicio de la Oficina no es favorable o sencillamente no hay pronunciamiento expreso, aquel llega a la Sala de recursos que, tras un examen con audiencia de las partes, resolverá bien rechazando las pretensiones, bien estimándolas fundadas, en cuyo caso la Sala tiene dos opciones (art. 72): sustituir la decisión impugnada por otra dictada por ella («la sala de recurso podrá ejercer las competencias de la Oficina») o remitir el asunto al servicio competente de la Oficina para nuevas actuaciones, servicio que, si hay identidad de hechos, «estará vinculado por la *ratio decidendi* de la sala de recurso».

C. Agencia Europea de Seguridad Aérea

En el caso de la Agencia Europea de Seguridad Aérea, el sistema de revisión por Salas es muy semejante al de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales. La competencia de creación se atribuye a la Comisión quien, atendiendo a unas expectativas reducidas del número de recursos mientras el ámbito de actuación de la Agencia no se amplíe a las operaciones de vuelo y al otorgamiento de licencias a la tripulación, ha establecido una sola Sala. Entre los aspectos particulares que es preciso destacar, indicar que el presidente, los otros miembros y sus respectivos sustitutos serán nombrados por el Consejo de Administración a partir de una lista de candidatos adoptada por la Comisión. En lo tocante a la legitimación, cualquier persona física o jurídica podrá recurrir contra una decisión de la que sea destinataria o contra una decisión que, aunque revista la forma de una decisión destinada a otra persona, le afecte directa e indirectamente, así como quienes fueron partes en el procedimiento administrativo.

También aquí se vuelve a prever una mal denominada «revisión prejudicial» a cargo del Director ejecutivo de la Agencia, si bien sólo será aplicable —como en los otros supuestos de Agencias— cuando el litigio oponga a un particular contra la Agencia, no así en procedimientos *inter partes*. Finalmente, la Sala podrá ejercer cualquier facultad reconocida a la Agencia o remitir el asunto al departamento competente de la Agencia, el cual quedará vinculado por la resolución de la Sala (art. 40).

D. La Sala de Recurso de las Autoridades Europeas de Supervisión

Para controlar las decisiones que pueden adoptar las «Autoridades Europeas de Supervisión» (Autoridad Bancaria Europea, Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y la Autoridad Europea de Valores y Mercados se ha creado un órgano común, denominado asépticamente «Sala de Recurso» (arts. 58-61 Reglamento 1093/2010).

Esta Sala está integrada por seis miembros que puedan demostrar que poseen los conocimientos y la experiencia profesional pertinentes, incluido en el ámbito de la supervisión, de nivel suficiente en los ámbitos de la banca, los seguros, las pensiones de jubilación, los mercados de valores u otros servicios financieros. Se advierte, no obstante, que el conocimiento y experiencia en la materia no es suficiente, pues el trabajo de la Sala será jurídico, por lo que se establece el criterio de que la composición de la misma deberá garantizar que dispone «e conocimientos jurídicos suficientes para facilitar asesoramiento jurídico sobre la legalidad del ejercicio de sus funciones por parte de las Autoridades, previsión que no está de más pues este tipo de órganos se nutren con criterios más políticos que profesionales».

Los miembros de la Sala ejercerán sus funciones con independencia e imparcialidad. A tal fin se les prohíbe participar en un procedimiento de recurso «si

tienen intereses personales en él o si han actuado anteriormente como representantes de una de las partes del procedimiento o participado en la decisión recurrida», circunstancia que podrá ser denunciada por otro miembro de la Sala o por cualquier parte en el procedimiento de recurso mediante recusación.

Cualquier persona física o jurídica, incluidas las autoridades competentes del Sistema Europeo de Supervisión Financiera, podrán recurrir las decisiones de las Autoridades Europeas de Supervisión de las que sea destinataria o una decisión que, aunque revista la forma de una decisión destinada a otra persona, le afecte directa e individualmente. El plazo de presentación del recurso administrativo será de dos meses desde la notificación o publicación de la decisión. En la tramitación del recurso se invitará a las partes a que presenten sus observaciones sobre sus propias alegaciones o las de las otras partes en el procedimiento, por escrito u oralmente.

La Sala resolverá en el plazo de dos meses desde la interposición del recurso. En su resolución, la Sala podrá confirmar la decisión adoptada por el servicio competente de la Autoridad o remitir el asunto a dicho departamento, en cuyo caso éste estará vinculado por la resolución de la Sala de Recurso y adoptará una decisión modificada relativa al asunto de que se trate.

E. Sala de Recurso de la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER)

El Reglamento 713/2009 por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía establece un recurso administrativo contra las decisiones de ésta ante una Sala de Recurso. Esta sala estará compuesta por seis miembros y seis suplentes, seleccionados entre el personal directivo actual o anterior de las autoridades reguladoras nacionales, los organismos responsables de la competencia u otras instituciones comunitarias o nacionales, y con la experiencia necesaria en el sector de la energía. Las decisiones de la Sala de Recurso se adoptarán por mayoría cualificada de, como mínimo, cuatro de sus seis miembros. Los miembros de la Sala de Recurso serán nombrados —por cinco años renovables— por el consejo de administración, a propuesta de la Comisión, tras una convocatoria pública de manifestaciones de interés y tras haber consultado al consejo de reguladores. Para garantizar su independencia, sólo podrán ser destituidos por el Consejo de Administración, previa consulta al consejo de reguladores, por considerarlos culpables de falta grave.

En cuanto al régimen del recurso, cualquier persona física o jurídica, incluidas las autoridades reguladoras nacionales, podrá recurrir contra una decisión de la Agencia de la que sea destinataria o contra una decisión que, aunque revista la forma de una decisión destinada a otra persona, le afecte directa e individualmente. El plazo para su interposición es de dos meses desde su notificación o

publicación, plazo que es también el previsto para su resolución. El recurso no tiene efecto suspensivo, sin perjuicio de que la Sala decida la suspensión del acto de la Agencia «si considera que las circunstancias así lo requieren» (art. 19). Tras la instrucción del procedimiento de impugnación, en el que se deberán preservar los derechos de defensa de las partes (*Mondi v. ACER*, 20 septiembre 2018 (T-146/17)], la Sala resolverá, pudiendo para ello no sólo remitir el asunto al órgano competente de la Agencia (que estará vinculado por la resolución de la Sala) sino también, según las circunstancias, ejercer «cualquier facultad reconocida a la Agencia».

3.2. Revisión jurisdiccional

Las vías a través de las cuales el Tribunal de Justicia puede llegar a conocer, para su control, de los actos de las Agencias son variadas. Fuera de los casos excepcionales en que la Comisión ostenta una potestad revisoría en sede administrativa sobre los actos de las Agencias (en cuyo caso, el acceso a los Tribunales se hace directamente contra el acto de la Comisión que actúa aquella potestad), la revisión judicial de los actos de las Agencias se puede producir, bien impugnando las decisiones de las Salas de recurso establecidas en su seno para tramitar internamente recursos administrativo, bien recurriendo directamente en anulación los actos de las Agencias, posibilidad ésta que ha sido prevista por primera vez en el TFUE.

3.2.1. Actos de las Salas de recurso que resuelven recursos administrativos contra actos de las Agencias

En el caso de las Agencias decisorias, donde se han establecido órganos internos de naturaleza administrativa denominados «Salas de recurso», las decisiones de éstas podrán ser objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia.

Así, en el caso de la EUIPO (art. 72 Reglamento 2017/1001), contra las resoluciones de las Salas de recurso que recaigan en asuntos recurridos cabrá recurso ante el Tribunal General. Este recurso deberá taxativamente fundamentarse en los siguientes motivos: incompetencia; vicio sustancial de forma; desviación de poder o violación del Tratado, del Reglamento sobre la marca comunitaria constitutivo igualmente de la Oficina o de cualquier norma jurídica relativa a su aplicación. Estarán legitimados para interponer el recurso todas aquellas personas que fueron parte en el procedimiento administrativo ante la Sala de recurso y cuyas pretensiones no fueron estimadas por aquella. El plazo para la interposición del recurso es de dos meses desde la notificación de la resolución de la Sala de recurso. Finalmente, destacar que la competencia del Tribunal General comprende tanto la anulación (en cuyo caso la Oficina estará obligada a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal) como la modificación de la resolución impugnada.

Similar régimen lo encontramos en el caso de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales, con dos especialidades: legitimación para interponer el recurso contra la decisión de la Sala tanto de la Comisión como de la propia Oficina (art. 73.3) y previsión de que si el Tribunal de Justicia decide remitir el asunto a la Sala de recurso para nuevas actuaciones (luego, *sensu contrario*, puede no hacerlo si tras anular decidiera resolver sobre el fondo), la Sala «quedará vinculada por la *ratio decidendi* del Tribunal de Justicia, siempre que se trate de los mismos hechos» (art. 73.5).

Las decisiones de las Salas de la Agencia Europea de Seguridad Aérea también pueden ser objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia, remitiéndose en este caso a la regulación general del recurso de anulación del Tratado, por lo que hay que entender que el Tribunal de Justicia no puede sustituir a la Agencia modificando o dictando una nueva resolución, con lo que cobra pleno sentido la última previsión de que «la Agencia deberá tomar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia» (art. 41.3). La normativa de la Agencia exige que el recurso ante el Tribunal europeo sólo se pueda interponer cuando se han agotado las vías internas de recurso existentes en la Agencia, lo que el Tribunal de Justicia ha interpretado que hace referencia a todo el sistema de recursos establecido en la normativa de la Agencia, pues recordemos que en la misma se da el caso de un procedimiento de impugnación ante el Director de la Agencia, cuya resolución será recurrible ante una Sala especial de la Agencia. Pues bien, las decisiones del Director resolviendo esas impugnaciones («revisiones prejudiciales», las llama la normativa) no pueden ser impugnadas directamente ante los Tribunales europeos, pues es preciso acudir a la aquella Sala existente en la Agencia para que pueda revisar la decisión del Director y será entonces la decisión de la Sala la que pueda ser judicialmente impugnada [*Hell-Flight v. Agencia Europea de Seguridad Aérea*, 28 enero 2016 (C-61/15P)] por la continuidad funcional entre los diferentes órganos de examen de la AESA y la Sala de Recursos de ésta [*Hell-Flight v. AESA*, 11 diciembre 2014 (T 102/13)].

Finalmente, también se prevé explícitamente que las decisiones de la Sala de Recursos de las Autoridades Europeas de Supervisión puedan ser recurridas ante el Tribunal de Justicia (art. 61 Reglamento 1093/2010).

3.2.2. El control general de la legalidad de los actos de las Agencias

Resultaba habitual que los Estatutos de las Agencias paradójicamente no incluyan ninguna previsión que permita el control de la legalidad de su actuación. Esta sorprendente omisión se explicaría por la concepción del Legislador de que, salvo las Agencias decisorias, el resto no tendría capacidad para dictar actos jurídicos con efectos frente a terceros. En el caso de las Agencias de asistencia esto es especialmente claro, pues su actividad se encamina a preparar las decisiones posteriores de la Comisión por lo que los dictámenes en que normalmente se manifiesta dicha actividad son considerados «un acto de trámite que

tancias específicas que lo justifiquen, relacionadas, entre otros, con la naturaleza o la complejidad del contrato o al tipo específico de contrato. En este procedimiento, cualquier operador económico podrá presentar una solicitud de participación proporcionando la información que haya solicitado el órgano de contratación, el cual invitará a presentar una oferta a todos los candidatos que satisfagan los criterios de selección y no haya recaído sobre ellos una declaración de exclusión.

- f) **Asociación para la innovación**, que se utiliza para el para el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes y en él cualquier operador económico podrá presentar una solicitud de participación proporcionando la información que haya solicitado el órgano de contratación, el cual invitará a presentar ofertas a todos los candidatos que satisfagan los criterios de selección y no haya recaído sobre ellos una declaración de exclusión.
- g) Procedimientos de **convocatoria de manifestación de interés**. Se utiliza en contratos cuyo valor se sitúe por debajo del umbral establecido en las Directivas de contratación y tiene como finalidad tanto pre-seleccionar los candidatos que serán invitados a presentar ofertas en respuesta a futuras invitaciones restringidas a presentar ofertas como elaborar una lista de vendedores que serán invitados a presentar una solicitud de participación o una oferta.

En todos los procedimientos en que haya negociación, el órgano de contratación negociará con los licitadores las ofertas iniciales y todas las ofertas posteriores o partes de las mismas, salvo las ofertas definitivas, con el fin de mejorar su contenido. No se negociarán los requisitos mínimos ni los criterios que se especifican en los documentos de la contratación. Un órgano de contratación podrá adjudicar un contrato sobre la base de la oferta inicial sin negociación cuando haya indicado en los pliegos de la contratación que se reserva dicha posibilidad (art. 167.4 NF).

VII. LOS DOCUMENTOS DE CONTRATACIÓN

Los documentos de contratación constituyen un elemento fundamental del procedimiento y del propio contrato. La normativa los define como «cualquier documento elaborado o mencionado por el órgano de contratación para describir o determinar los elementos del procedimiento de contratación» (art. 2 NF), incluyendo las medidas de publicidad, la invitación a presentar ofertas, el pliego de condiciones y el proyecto de contrato.

En ellos, por tanto, se recoge una descripción completa, clara y precisa del objeto del contrato, señalando las necesidades que la Administración

quiere satisfacer con el mismo y las características de las obras, los suministros y los servicios que vayan a adquirirse. También especificarán los criterios de exclusión, selección y adjudicación aplicables en el procedimiento. Asimismo, en estos documentos la Administración indicará los elementos que definen los requisitos mínimos que debe cumplir cada una de las ofertas, entre los que se incluirán necesariamente el cumplimiento de las obligaciones de la legislación medioambiental, social y laboral aplicable que se establezcan en la legislación de la Unión, la legislación nacional, los convenios colectivos o los convenios internacionales aplicables según las Directivas de contratación (art. 169.2 NF).

1. LA INVITACIÓN A LICITAR

En la invitación a licitar, a negociar o a participar en el diálogo se precisará al menos:

- a) las modalidades de presentación de las ofertas;
- b) declaración de que la presentación de una oferta implica aceptación de los términos y condiciones establecidos en los documentos de contratación y que tal presentación vinculará al licitador durante la ejecución del contrato, si finalmente deviene contratista;
- c) el período de validez de las ofertas, durante el cual el licitador estará obligado a mantener todas las condiciones de su oferta;
- d) la prohibición de cualquier tipo de comunicación entre el órgano de contratación y el licitador durante el desarrollo del procedimiento, salvo con carácter excepcional, así como, si está prevista una visita *in situ*, las condiciones concretas de ésta;
- e) los medios de prueba del cumplimiento de los plazos de recepción de las ofertas;
- f) declaración de que la presentación de una oferta implica la aceptación de la recepción de la notificación del resultado del procedimiento por medios electrónicos.

2. EL PLIEGO DE CONDICIONES

El pliego de condiciones es un documento específico de cada procedimiento, en el que se incluyen aspectos fundamentales para la delimitación del objeto del contrato y para la adjudicación y posterior ejecución del mismo. Así, se prevé que el pliego de condiciones precise extremos como:

- a) los criterios de selección y exclusión aplicables al contrato,

- b) los criterios de adjudicación del contrato y la ponderación relativa de los mismos o, de no ser posible por razones objetivas, el orden decreciente de importancia de estos criterios;
- c) las especificaciones técnicas, las cuales permitirán a candidatos y licitadores concurrir en igualdad de condiciones, sin que puedan tener por efecto crear obstáculos injustificados a dicha competencia; las especificaciones técnicas definen las características exigidas a un producto, servicio, material u obra en relación con el uso a que el órgano de contratación los destina;
- d) las exigencias mínimas a que deben atenderse las variantes, caso de admitirse;
- e) las modalidades de prueba de acceso a los contratos;
- f) la obligación de indicar el país en el que están establecidos los candidatos o licitadores y de presentar las pruebas normalmente admitidas en virtud del Derecho de dicho país.

3. EL PROYECTO DE CONTRATO

El proyecto (antes denominado «modelo») de contrato sirve de base para la confección final del concreto contrato que se celebre con el contratista al que se adjudique aquel. De alguna manera, sus cláusulas se imponen al contratista, que debe adherirse al modelo sin apenas margen práctico de maniobra para apartarse.

En el modelo de contrato se precisarán:

- a) las sanciones previstas en caso de incumplimiento de las cláusulas del mismo;
- b) los epígrafes que deben incluir las facturas o los justificantes de las mismas;
- c) que en los contratos celebrados por la Administración europea el Derecho aplicable al contrato será el Derecho de la Unión, completado, en su caso, por el Derecho nacional;
- d) jurisdicción contenciosa competente;
- e) especificación de obligación de cumplimiento de obligaciones medioambientales, sociales y laborales;
- f) carácter firme o revisable del precio y, en este último caso, condiciones y fórmulas para ello

VIII. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN

1. PRESENTACIÓN DE OFERTAS

Para la presentación de las ofertas por parte de los candidatos, el objetivo de la normativa es garantizar, por un lado, la competencia efectiva y, por otro, la confidencialidad de su contenido. Respecto al primer aspecto, el Anexo de contratación se preocupa por limitar tímidamente la discrecionalidad de la Administración a la hora de fijar los plazos, que es libre de establecerlos sin más criterio que «la complejidad de la compra, dejando a los operadores económicos un plazo suficiente para preparar sus ofertas» (art. 171.1 NF). Y es que no es extraña la corruptela de establecer plazos tan reducidos que sólo aquellos que oficiosamente han estado al tanto o advertidos de las convocatorias pueden estar preparados para presentar ofertas. Por ello, el Anexo concreta unos plazos mínimos: por ejemplo, en procedimientos abiertos, 37 días y en procedimientos restringidos y procedimientos de licitación con negociación, 32 días para la recepción de solicitudes de participación y 30 para la recepción de las ofertas).

A discrecionalidad de la Administración y previo análisis del riesgo, si lo considera adecuado y proporcionada, queda exigir a los licitadores que constituyan una garantía provisional, como garantía de que no se retirarán las ofertas presentadas antes de la firma del contrato, cuyo montante podrá representar entre el 1% y el 2% del valor total estimado del contrato. Evidentemente, la garantía quedará liberada al adjudicarse el contrato y, en cambio, será incautada si no se presenta una oferta en el plazo fijado a tal efecto o en caso de retirada posterior de la oferta presentada.

La normativa hace una apuesta decidida por la «Administración electrónica» (art. 150 NF) para la participación en procedimientos de contratación y de subvenciones. A tal fin se prevé la utilización de sistemas de intercambio electrónico, siempre que se cumplan una serie de condiciones (acceso a los mismos sólo de personas autorizadas, únicas que podrán firmar electrónicamente documentos y transmitirlos por el sistema; fecha y hora precisas de las transacciones; integridad, disponibilidad y confidencialidad de la documentación; protección de los datos personales).

Las normas también señalan que los datos enviados o recibidos a través de los sistemas de intercambio electrónico gozarán de la presunción jurídica de integridad de los datos y de exactitud de la fecha y la hora de envío o recepción de los datos indicados por el sistema. Además, «un documento enviado o notificado a través de estos sistemas se considerará equivalente a un documento en papel, se admitirá como prueba en procesos judiciales, se considerará original y gozará de la presunción jurídica de autenticidad e integridad, siempre que el documento no contenga características dinámicas que permitan cambiarlo automáticamente». Por último, se establece expresamente que las firmas electrónicas «tendrán un efecto jurídico equivalente a firmas manuscritas».

En cualquier caso, la presentación de solicitudes de participación (en procedimientos de contratación y de subvención) se hará en la forma establecida por la Administración en los documentos que rijan el mismo, discrecionalidad que llega hasta el punto de poder designar «un método exclusivo de presentación» (art. 152.2 NF). La forma de comunicación, en todo caso, deberán garantizar una verdadera competencia, que las ofertas contengan toda la información necesaria para su evaluación.

Las ofertas pueden ser defectuosas, bien por contener errores materiales manifiestos, bien por carecer de la fundamentación o documentación precisa. En el primer caso, la Administración podrá corregirlos de oficio, siendo necesario que el participante confirme previamente la validez de dicha corrección. Pero si la solicitud adolece de «pruebas o argumentos» necesarios, la Administración (o el comité de evaluación de las ofertas, que estudiaremos más adelante) tiene la obligación de «pedir al participante que presente la información que falta o que aclare los documentos justificativos». No obstante, ni aquella confirmación ni estas aclaraciones o informaciones adicionales podrán modificar sustancialmente los documentos de la oferta o de las solicitudes (art. 154 NF).

2. APERTURA DE OFERTAS

Para la apertura de las ofertas y solicitudes de participación, en el caso de los contratos de cuantía superior a los umbrales fijados en las Directivas de contratación, la Administración nombrará una comisión *ad hoc* con el importante cometido de admitir o inadmitir aquellas, en función de su adecuación a los requisitos formales exigidos, principalmente los plazos de presentación y el carácter cerrado de las ofertas (171.3 NF). Esta comisión estará compuesta, como mínimo, por dos personas que representen, por lo menos, a dos entidades organizativas de la Institución, órgano u organismo europeo contratante, sin vínculo jerárquico entre sí.

3. EVALUACIÓN DE OFERTAS

Admitidas las ofertas o solicitudes de participación por la comisión de apertura, se procede a su evaluación sobre la base de los criterios definidos en los documentos de la convocatoria de licitación, con objeto de proponer al órgano de contratación el adjudicatario del contrato o bien para proceder a una subasta electrónica.

Esta evaluación corresponde a un **comité de evaluación** (art. 153 NF), que las normas prevén como órgano técnico de los procedimientos tanto de contratación como de subvenciones. Se constituirá en cada una de las dos fases teniendo en cuenta, respectivamente, por una parte, los criterios de exclusión y de selección y, por otra, los de adjudicación, previamente anunciados. Será nombrado por la Administración para que emita un dictamen consultivo, aunque

aquella podrá decidir que el comité de evaluación valore y clasifique únicamente las ofertas de contrato en función de los criterios de concesión y que los criterios de exclusión y selección sean evaluados por otros medios oportunos, garantizando que no exista conflicto de intereses.

Este trascendental comité de evaluación estará compuesto, como mínimo, por tres personas que representen, por lo menos, a dos entidades organizativas de la Institución, órgano u organismo europeo correspondiente sin vínculo jerárquico entre sí, de las que una al menos no dependa del órgano administrativo concreto que está gestionando el procedimiento de contratación. No hay que confundir este comité de evaluación con la comisión de apertura de ofertas, pues son órganos diferentes, si bien su composición puede ser idéntica.

Lo primero que debe abordar este comité de evaluación es, nuevamente, el cumplimiento de los requisitos esenciales exigidos en los documentos de licitación y las condiciones específicas fijadas en los mismos. Ahora bien, antes de eliminar las ofertas o candidaturas que no cumplan tales requisitos y condiciones, como hemos visto anteriormente, el comité de evaluación o el órgano de contratación deberán dar a los candidatos o licitadores un plazo de subsanación de defectos para completar o aclarar, dentro del plazo que determinen, los documentos justificativos presentados en relación con los criterios de exclusión y de selección.

Los Tribunales han tenido ocasión de aclarar esta facultad del comité de evaluación de solicitar aclaraciones antes de proceder a la inadmisión o al rechazo de las ofertas sobre la base de su falta claridad. Así, se derivaría del principio europeo de buena administración una obligación de ejercer esa facultad en circunstancias en las que sea al mismo tiempo claramente posible en la práctica y necesario obtener aclaraciones sobre una oferta. Aun cuando los comités de evaluación no estén obligados a solicitar aclaraciones cada vez que una oferta esté redactada de modo ambiguo, tienen la obligación de actuar con una determinada prudencia al examinar el contenido de cada oferta. Cuando la formulación de la oferta y las circunstancias del asunto de que conozca la Administración indiquen que la ambigüedad puede explicarse probablemente de modo simple y que puede ser fácilmente disipada, es contrario, en principio, a las exigencias de una buena administración que un comité de evaluación desestime la oferta de que se trate sin ejercer su facultad de solicitar aclaraciones. La decisión de desestimar una oferta en tales circunstancias entraña el riesgo de que la institución incurra en un error manifiesto de apreciación en el ejercicio de tal facultad [*Tideland Signal v. Comisión*, 27 septiembre 2002 (T-211/02)]. Sin que, no obstante, esta facultad pueda ser interpretada automáticamente como una obligación [*Deloitte Business Advisory v. Comisión*, 18 abril 2007 (T-195/05)].

Por último, tal y como se señaló anteriormente, este comité de evaluación emite un dictamen consultivo («informe de evaluación», lo denomina la norma-

tiva: punto 30.1 Anexo contratación) que, en cuanto tal, no vincula al órgano contratante [*ADT Projekt v. Comisión*, 24 febrero 2000 (T-145/98)], si bien obliga a éste a una motivación más detallada para fundamentar por qué se aparta de su parecer.

4. FORMAS Y CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

Antes de la reforma de 2015, la normativa establecía que el contrato podía ser adjudicado por el procedimiento de adjudicación automática o por el de concesión a la oferta económicamente más ventajosa. Ahora, aunque late semejante distinción, la formulación a través de conceptos jurídicos indeterminados aumenta la discrecionalidad de la Administración contratante. De entrada, la adjudicación se llevará a cabo aplicando los criterios de selección previamente establecidos en los pliegos de la contratación, criterios que sólo podrán referirse a la capacidad jurídica y normativa para desarrollar la actividad profesional, la capacidad económico-financiera y la capacidad técnico-profesional y, además, deberán estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionados con respecto a él. Conforme a los criterios preestablecidos, la Administración evaluará las ofertas presentadas, aplicando los criterios de adjudicación.

4.1. Criterios de adjudicación

En efecto, además de estos criterios de selección, la oferta se evalúa aplicando los criterios de adjudicación establecidos en los documentos de contratación. Tales criterios podrán incluir elementos como el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño para todos los usuarios, las características sociales, medioambientales e innovadoras, la producción, la prestación y el proceso de negociación y cualquier otro proceso específico en cualquier fase del ciclo de vida de las obras, suministros o servicios, la organización del personal encargado de ejecutar el contrato, el servicio posventa, la asistencia técnica y condiciones de entrega tales como la fecha de entrega, el proceso de entrega y el plazo de entrega o de ejecución (punto 21.1 Anexo contratación).

La virtualidad fundamental de estos criterios de atribución es limitar la discrecionalidad de los órganos administrativos (órgano de contratación y, en su caso, comité de evaluación) a la hora de adjudicar el contrato. Su establecimiento corresponde siempre al órgano de contratación en los documentos de licitación, mientras que su aplicación se atribuye normalmente al órgano técnico encargado de evaluar las ofertas (el comité de evaluación). La elección de estos criterios la hace discrecionalmente la Administración, pero deben estar relacionados con el objeto del contrato [*Evropaiki Dynamiki v. Comisión*, 19 marzo 2010 (T-50/05) y encaminados a identificar la oferta económicamente más ventajosa, constituyendo dos límites a la discrecionalidad de la Administración a la hora de fijar los criterios de atribución en los documentos de contratación. Al venir

establecidos en los documentos de contratación, permite su conocimiento previo por todos los solicitantes y licitadores, sin que puedan ser modificados durante el procedimiento [*Proof IT v. Instituto Europeo de la Igualdad de Género*, 4 octubre 2018 (T-914/16)].

Los criterios de adjudicación son diferentes en su funcionalidad a los criterios de selección, pues mientras éstos se encaminan a la evaluación de la capacidad de los candidatos y licitadores para prestar los servicios especificados en los documentos de contratación, aquellos se finalizan a la evaluación comparativa de las características y méritos particulares de las ofertas individuales presentadas por dichos candidatos y licitadores que reúnen los requisitos establecidos en los criterios de selección [*Evropaiki Dynamiki v. Comisión*, 5 octubre 2012 (T-591/08)].

Aunque el objetivo final de los criterios de adjudicación es identificar la oferta económicamente más ventajosa de entre las presentadas, ello no implica que tales criterios deban ser necesariamente de naturaleza cuantitativa o estar exclusivamente relacionados con los precios, pues aunque el pliego de condiciones contenga determinados criterios de adjudicación que no se expresan en términos cuantitativos, éstos pueden aplicarse de forma objetiva y uniforme con el fin de comparar las ofertas y ser claramente pertinentes para identificar la oferta más ventajosa económicamente [25 de febrero de 2003, *Renco v. Consejo*, 25 febrero 2003 (T4/01R)].

En cuanto a su formalidad, la redacción de los criterios de atribución debe ser lo suficientemente clara, precisa y unívoca como para permitir a todos los candidatos y licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes interpretar de la misma manera y facultar al órgano de contratación para aplicarlos de manera objetiva y uniforme, verificando si las ofertas de aquella se adecúan a las exigencias de cada criterio de adjudicación [*European Dynamics Luxembourg e.a. v. Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea*, 27 abril 2016 (T-556/11)].

La Administración puede incluir subcriterios de atribución en los documentos de contratación, con lo que serían conocidos por todos los solicitantes y licitadores. Pero lo que no le está permitido es aplicar ese tipo de subcriterios si no han sido puestos en conocimiento de aquellos, pues ello sería contrario a los principios de igualdad y de transparencia [*European Dynamics Luxembourg e.a. v. Oficina de Armonización del Mercado Interior*, 7 octubre 2015 (T-299/11)]. Pero sí puede *a posteriori*, expirado el plazo de presentación de ofertar, establecer coeficiente de ponderación para esos subcriterios, aunque cumpliendo determinadas condiciones establecidas por la Jurisprudencia: que esta determinación *a posteriori*, en primer lugar, no modifique los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de contrato, en segundo lugar, no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el

momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación y, en tercer lugar, no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores [*Evropaiki Dynamiki v. Agencia Europea de Seguridad Marítima*, 21 julio 2011 (C-252/10P)]. Por tanto, no es imprescindible que los coeficientes de ponderación de los subcriterios de adjudicación aparezcan previamente fijados en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación [*TV1 v. Comisión*, 26 enero 2017 (T-700/14); *Proof IT v. Instituto Europeo de la Igualdad de Género*, 16 octubre 2018 (T-10/17)].

La normativa señala que la Administración basará la adjudicación en el principio de la oferta económicamente más ventajosa, que consistirá en uno de los tres métodos de adjudicación siguientes: el precio más bajo; el coste más bajo; y la mejor relación calidad precio. Como vemos, los márgenes de discrecionalidad son amplios en los dos últimos métodos, de ahí que sea necesarios explicarlos con más detenimiento.

4.2. Precio más bajo

Es lo que el Reglamento Financiero denominaba anteriormente «adjudicación automática» y supone que el contrato se otorgue a la oferta con el precio más bajo de entre todas las ofertas admitidas.

Como mecanismo corrector y protector de los intereses públicos, la normativa prevé la tradicional técnica de las «ofertas anormalmente bajas» (punto 23 Anexo contratación), siendo muy cuidadosa de que no suponga una desviación de poder, pues tanto una interpretación laxa del concepto como un recurso directo a esta posibilidad podrían vaciar de contenido y de virtualidad a la adjudicación mediante el método del precio más bajo, pero también el del coste más bajo. Por ello, antes de rechazar una oferta sobre esta base, la Administración deberá, por escrito, dar al contratista la oportunidad de alegar lo que estime oportuno para, contradictoriamente, tomar una decisión, pues «la existencia de un debate contradictorio efectivo, en una fase adecuada del procedimiento de examen de las ofertas, entre el poder adjudicador y el licitador a fin de que éste pueda probar que su oferta es seria, constituye una exigencia fundamental en materia de adjudicación de contratos públicos, destinada a evitar la arbitrariedad del poder adjudicador y garantizar una sana competencia entre las empresas» [*Agriconsulting Europe v. Comisión*, 28 enero 2016 (T-570/13)].

Como ha señalado la jurisprudencia, «la obligación de comprobar la formalidad de una oferta implica la existencia previa de dudas sobre su fiabilidad, habida cuenta de que el objetivo principal de este artículo es evitar que un licitador quede excluido del procedimiento sin haber tenido la posibilidad de justificar el contenido de una oferta que parecía anormalmente baja» [*TQ3 Travel Solutions Belgium v. Comisión*, 6 julio 2005 (T-148/04)]. Y, de forma más sinté-

tica, afirma la obligación del poder adjudicador de, en primer lugar, identificar las ofertas sospechosas; en segundo lugar, dar a los licitadores afectados la posibilidad de demostrar la seriedad de tales ofertas, exigiéndoles las precisiones que considere oportunas; en tercer lugar, valorar la pertinencia de las explicaciones facilitadas por los interesados y, en cuarto lugar, tomar la decisión de admitir o rechazar las referidas ofertas [*Agriconsulting Europe v. Comisión*, 19 octubre 2017 (C-198/16P)].

En virtud de lo dispuesto en la normativa, si la entidad adjudicadora estima que una oferta es anormalmente baja, antes de rechazarla deberá permitir al licitador especificar, es decir, justificar las características de dicha oferta. Más concretamente, de la jurisprudencia se desprende que es fundamental que cada licitador sospechoso de haber presentado una oferta anormalmente baja disponga de la facultad de alegar oportunamente su punto de vista al respecto, ofreciéndosele para ello la posibilidad de aportar todo tipo de justificaciones sobre los diferentes componentes de su oferta en un momento en el que tenga conocimiento no sólo del umbral de anomalía aplicable a la correspondiente licitación y del hecho de que su oferta haya parecido anormalmente baja, sino también de los puntos precisos que hayan suscitado las dudas de la entidad adjudicadora [cita el Tribunal, por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de noviembre de 2001, Lombardini y Mantovani, C-285/99 y C-286/99, Rec. p. I-9233]. El Tribunal de Justicia declaró, en la misma ocasión, que el hecho de que tuviese lugar ese debate contradictorio efectivo constituía una exigencia fundamental, cuyo fin es evitar la arbitrariedad de la entidad adjudicadora y garantizar una sana competencia entre las empresas. De las consideraciones anteriores se deriva que el artículo 151, apartado 1, de las normas de desarrollo establece una exigencia fundamental en materia de adjudicación de contratos públicos, que obliga al órgano de contratación a comprobar, de forma contradictoria, antes de desestimarla, cualquier oferta que revista un carácter anormalmente bajo, y ello habida cuenta de los elementos que la componen. Más aún, el Tribunal de Primera Instancia hace de esta exigencia fundamental una regla universal que trasciende el estricto ámbito de aplicación en el que surge, esto es, las ofertas anormalmente bajas y considera que, cuando el contrato se otorga a la oferta económicamente más ventajosa, la exigencia fundamental no es sólo aplicable al criterio del precio de la oferta examinada, sino también a los otros criterios contemplados en el artículo 138, apartado 2, de las normas de desarrollo, en la medida en que permitan determinar un umbral de anomalía por debajo del cual una oferta presentada en el marco de la licitación de que se trate resulte sospechosa [*Belfass v. Consejo*, 21 mayo 2008 (T-495/04)].

La normativa, además, especifica que las precisiones que se pueden pedir al contratista podrán hacer referencia, en particular, al «cumplimiento por parte del licitador de las obligaciones aplicables en los ámbitos del Derecho medioambiental, social y laboral», pues la constatación de que el precio de la oferta obedece al incumplimiento de estas obligaciones determina que se rechace la oferta

sin margen de apreciación alguno. Observamos, pues, como la técnica correctora de la oferta anormalmente más baja viene dotada de elementos de carácter subjetivo que se agudizan cuando, más adelante, se señala que «el órgano de contratación podrá tener en cuenta particularmente motivos atinentes a: a) los aspectos económicos del método de fabricación, de la prestación de servicios o del método de construcción; b) las soluciones técnicas adoptadas o las condiciones excepcionalmente favorables a disposición del licitador; c) a la originalidad de la oferta del licitador», pero también al «e) cumplimiento por parte de los subcontratistas de las obligaciones aplicables en los ámbitos del Derecho medioambiental, social y laboral; f) la posible obtención de una ayuda estatal por parte del licitador de conformidad con las normas aplicables».

Ante esta última circunstancia —precio bajo por ayuda de Estado—, la normativa deja claro que el órgano de contratación no podrá basarse meramente en esta circunstancia para rechazar la oferta, salvo en aquellos casos en que el licitador no pueda demostrar en un plazo razonable, fijado por el órgano de contratación, que tal ayuda es compatible con el Derecho europeo (punto 23.3 Anexo contratación).

Pero esos motivos o indicios previstos en la normativa no son los únicos que la Administración debe tener en cuenta para apreciar el carácter anormalmente bajo de una oferta, pues el mismo debe valorarse con relación a la composición de la oferta y a la prestación de que se trata [*Clestra Hauserman v. Parlamento*, 26 marzo 2019 (T-725/17)], por lo que no es necesario utilizar como elemento el precio de otras ofertas recibidas [*Solalec e.a. v. Parlamento*, 10 octubre 2017 (T-281/16)].

En cuanto a las fases del juicio que la Administración (normalmente, el comité de evaluación, y excepcionalmente el órgano de contratación), los Tribunales europeos señalan que aquel se realiza en dos tiempos, lo que tiene importantes consecuencias respecto al alcance de la motivación de las decisiones administrativas.

1) En un primer momento, el órgano administrativo debe apreciar si las ofertas presentadas «parecen» anormalmente bajas, lo que implica una apreciación *prima facie* del carácter anormalmente bajo de una oferta, pero no debe proceder de oficio a un análisis detallado de la composición de cada oferta para determinar que no constituye una oferta anormalmente baja. «Así, en un primer momento, el órgano de contratación debe determinar únicamente si las ofertas presentadas contienen un indicio que pueda suscitar la sospecha de que podrían ser anormalmente bajas. Ése es el caso, en particular, cuando el precio propuesto en una oferta presentada es considerablemente inferior al de las demás ofertas presentadas o al precio de mercado usual. Si las ofertas presentadas no contienen dicho indicio y, por tanto, no parecen anormalmente bajas, el órgano de contratación puede continuar la evaluación de esa oferta y el procedimiento de adjudicación del contrato» [*European Dynamics Luxembourg e.a. v. Agencia Ferroviaria de la Unión Europea*, 4 julio 2017 (T-392/15)]. En esta fase, la obli-

gación de motivación es menos intensa o su contenido limitado, pues cuando una oferta ha sido seleccionada por el órgano de contratación, «se deduce —implícita pero necesariamente— que ese órgano ha considerado que no existían indicios de que dicha oferta fuera anormalmente baja», si bien «tales motivos deben ser comunicados al licitador no adjudicatario que lo solicite expresamente» [*European Dynamics Luxembourg e.a. v. Agencia Ferroviaria de la Unión Europea*, 4 julio 2017 (T-392/15)]. Así, el Tribunal General declaró que «para proporcionar una motivación adecuada sobre el hecho de que la oferta seleccionada no es anormalmente baja, el órgano de contratación debe exponer el razonamiento en virtud del cual, por una parte, ha concluido que, por sus características principalmente financieras, esa oferta respeta en particular la normativa del país en el que los servicios deberían ejecutarse, en materia de remuneración del personal, de aportaciones al régimen de seguridad social y de respeto de las normas de seguridad y salud en el trabajo, y, por otra parte, que ha verificado que el precio propuesto integra todos los costes inducidos por los aspectos técnicos de la oferta seleccionada» [*European Dynamics Belgium e.a. v. Agencia Europea de Medicamentos*, 15 octubre 2013 (T638/11)].

2) En una segunda fase, si el órgano administrativo considera que existen indicios que puedan suscitar la sospecha de que una oferta pudiera ser anormalmente baja, debe verificar la composición de la oferta para cerciorarse de que no es anormalmente baja. Al llevar a cabo esta verificación, el órgano de contratación tiene la obligación de dar al licitador que presentó esa oferta la posibilidad de exponer por qué razones considera que su oferta no es anormalmente baja. El órgano de contratación debe seguidamente examinar las explicaciones aportadas y determinar si la oferta de que se trata presenta un carácter anormalmente bajo, en cuyo caso tiene la obligación de rechazarla [*TV1 v. Comisión*, 26 enero 2017 (T-700/14)].

4.3. Coste más bajo

El Reglamento Financiero define este novedoso método de adjudicación como aquel en el que la Administración utiliza «un planteamiento basado en la eficacia de costes teniendo en cuenta el ciclo de vida» (art. 170.4 NF). Como esto y nada es lo mismo, la normativa de desarrollo cubre este vacío estableciendo, primero, que la Administración indicará, en los pliegos de la contratación los datos que deberán facilitar los licitadores, así como el método que utilizará el órgano de contratación para determinar los costes del ciclo de vida sobre la base de dichos datos y, segundo, que el coste del ciclo de vida incluirá, en la medida correspondiente, la totalidad o una parte de los costes siguientes durante el ciclo de vida de un suministro, servicio u obra:

- a) los costes sufragados por el órgano de contratación o por otros usuarios, tales como los costes relativos a la adquisición, los costes de utilización, tales como el consumo de energía y otros recursos, los costes de mantenimiento y los costes de fin de ciclo, como los costes de recogida y reciclado;

- b) los costes atribuidos a externalidades medioambientales vinculadas a la obra, suministro o servicio durante su ciclo de vida, a condición de que su valor monetario pueda determinarse y verificarse.

4.4. Mejor relación calidad precio

Antes conocida simplemente como el método de la oferta económicamente más ventajosa es definida ahora por la normativa como la que presenta la mejor relación entre la calidad y el precio, teniendo en cuenta, en particular, los criterios justificados por el objeto del contrato, tales como el precio propuesto, el valor técnico, el carácter estético y funcional, las características medioambientales, el coste de utilización, la rentabilidad, el plazo de ejecución o de entrega, el servicio de posventa y la asistencia técnica.

La ponderación relativa de los criterios de adjudicación deberá venir preestablecida bien en el anuncio de contrato bien en los documentos de contratación y, de no ser posible elaborar esa ponderación, la Administración europea deberá al menos precisar el orden decreciente de importancia en la aplicación de los criterios (punto 21.2 Anexo contratación). En cualquier caso, la ponderación relativa del criterio del precio o coste en relación con los demás criterios no deberá neutralizar dicho criterio en la elección del adjudicatario del contrato, siempre teniendo en cuenta que cada uno de los criterios de adjudicación adoptados por la entidad adjudicadora con el fin de identificar la oferta económicamente más ventajosa no debe ser necesariamente de naturaleza meramente económica, dado que no cabe excluir que factores que no son puramente económicos puedan afectar al valor de una oferta para dicha entidad adjudicadora [*Renco v. Consejo*, 25 febrero 2003 (T-4/01)].

En la medida en que este precepto garantiza que los potenciales licitadores conozcan, en el momento de preparar sus ofertas, todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa de los mismos, de ello se deduce que una entidad adjudicadora no puede aplicar subcriterios relativos a los criterios de atribución que no haya puesto previamente en conocimiento de los licitadores. Sin embargo, la jurisprudencia permite que un órgano de contratación pueda determinar, tras la expiración del plazo de presentación de las ofertas, coeficientes de ponderación para los subcriterios de los criterios de adjudicación establecidos de antemano, con tres condiciones, a saber que esta determinación *a posteriori*, en primer lugar, no modifique los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de contrato, en segundo lugar, no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación y, en tercer lugar, no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores

[*Evropaiki Dynamiki v. Agencia Europea de Seguridad Marítima*, 2 marzo 2010 (T-70/05)].

5. DECISIÓN DE ADJUDICACIÓN Y CONTROL JURISDICCIONAL

La legislación financiera impone a la Administración, antes de la firma del contrato cuando éste supere los umbrales establecidos en las Directivas de contratación, «*un período de espera*» de 10 ó 15 días, según se utilice o no un medio electrónico de comunicación (art. 178), que tiene por finalidad facilitar a los contratistas no adjudicatarios la documentación y la motivación de la decisión administrativa y, en su caso, poder recurrirla ante los tribunales, para lo cual disponen de los dos meses del recurso de anulación desde que se les notifica la decisión de adjudicación.

De ahí que la Administración deba informar a los candidatos o licitadores no seleccionados tanto de la duración de ese período de espera como de los motivos por los que se hubiere desestimado su solicitud de participación u oferta. Para ello, los candidatos o licitadores deberán presentar una solicitud por escrito, para que se les informe de las características y ventajas de la oferta seleccionada y del nombre del adjudicatario. (art. 173.3 NF). La Administración comunicará, en el plazo máximo de quince días naturales a partir de la recepción de dicha solicitud por escrito, la información requerida.

En cuanto a la información a los candidatos y licitadores, hay que tener en cuenta que la Administración deberá informarles de las decisiones tomadas sobre el resultado del procedimiento, tan pronto como sea posible, después de cualquiera de las siguientes fases que, como se verá, afectan decisivamente su situación jurídica, bien por constituir actos de trámite que impiden su continuación en el procedimiento, bien por ser la resolución definitiva del mismo: fase de apertura; adopción de resoluciones al amparo de los criterios de selección y exclusión, cuando la tramitación del procedimiento distingue fases separadas de selección y evaluación; la adopción de decisiones de adjudicación. El órgano de contratación indicará, en cada caso, las razones por las que no se ha aceptado la solicitud de participación o la oferta, así como los recursos legales disponibles (punto 31.1 Anexo contratación).

A la vista de las peticiones o comentarios que pudieran presentar los candidatos o los licitadores no seleccionados («o que se consideren agraviados», apostilla la normativa), pero también a resultas de cualquier otra información pertinente que pudiera recibir el órgano de contratación durante el período de espera, éste podrá suspender la firma del contrato «para efectuar un examen complementario», que podría incluso alterar el resultado de la adjudicación, pudiendo hacerse a la siguiente mejor oferta (punto 35.1 Anexo contratación). De esta manera, la decisión de adjudicación adoptada antes del período de espera se configuraría como una propuesta de resolución o como una resolución con-

dicionada, pues la Administración tendría la facultad de revisarla o revocarla, sustituyéndola por otra tras el período de espera.

En cuanto al control jurisdiccional de las adjudicaciones, la jurisprudencia reconoce a la Administración europea, en el momento de la adjudicación, un amplio margen de apreciación sobre los elementos a tener en cuenta. Su control se limitaría a verificar la ausencia de error grave y manifiesto [*Esedra v. Comisión*, 26 febrero 2002 (T-169/00)], el respeto de las reglas de procedimiento y de motivación, así como la exactitud material de los hechos y la ausencia de desviación de poder [*Brink's Security Luxembourg v. Comisión*, 9 septiembre 2009 (T-437/05)].

IX. EJECUCIÓN DEL CONTRATO

En lo relativo a la ejecución del contrato, el Derecho específico de contratación pública de la Unión Europea es muy fragmentario, pues en la práctica se remite para esta fase de ejecución a la legislación nacional correspondiente según donde se vaya a producir dicha ejecución. No obstante, tanto la normativa administrativa de cada Institución, órgano u organismo como los documentos de licitación pueden recoger previsiones relativas a la ejecución del contrato, en particular en lo relativo al reconocimiento de determinadas facultades a la Administración. Las normas financieras tan sólo especifican que no se podrá proceder a la ejecución de un contrato antes de que se haya firmado (art. 175.1) y las condiciones y supuestos para su modificación.

1. FACULTADES ADMINISTRATIVAS

Según la jurisprudencia, la Comisión está sometida a los principios generales que regulan los contratos, por lo que, en principio, la Comisión no tiene, en este ámbito, derecho de adoptar actos unilaterales [*Musée Grévin v. Comisión*, 10 mayo 2004 (T-314/03)]. En consecuencia, no le corresponde dirigir un acto de carácter decisorio al contratante de que se trate, para la ejecución por éste de sus obligaciones contractuales de naturaleza financiera, sino que debe presentar, en su caso, ante el juez competente una demanda de reclamación de cantidad. [*CEVA v. Comisión*, 17 junio 2010 (T-428/07)]. No obstante, la normativa y los pliegos de contratación pueden reconocer a la Administración importantes facultades en sede de ejecución del contrato.

Sin embargo, las facultades que se reconocen a la Administración europea en el marco de la relación contractual no se limitan a las establecidas en el propio contrato, admitiéndose que pueda ejercer prerrogativas de poder público mediante las cuales puede adoptar decisiones que producen efectos jurídicos vinculantes para los contratistas [*ADR v. Comisión*, 16 julio 2020 (C-584/17P)]. En particular, para proteger los intereses financieros de la Unión *Comisión v. HB*, 26 septiembre 2024 (C-160/22P)].

El Derecho Administrativo Europeo, en un sentido amplio, incluye el régimen jurídico de la ejecución del Derecho Europeo tanto por las Administraciones Públicas de los Estados miembros como por la propia Administración europea. Y, en un sentido restringido, hace referencia al Derecho de esa Administración Europea, en cuanto que ejecutora directa del Derecho Europeo. Este Derecho Administrativo Europeo, en su acepción de Derecho de la Administración Europea, comprende, en primer lugar, el sistema de atribución de competencias ejecutivas a la Unión Europea y el sistema de fuentes que lo crea, donde revisten particular importancia los actos delegados y de ejecución, los principios generales del Derecho y la «buena administración», que en el Ordenamiento europeo ha evolucionado de principio general a derecho fundamental; la regulación de la organización de la Administración europea; en segundo lugar, el régimen jurídico de funcionamiento de la Administración Europea (en particular, los actos administrativos que adopta y el procedimiento que sigue, pero también los contratos públicos que celebra, las subvenciones que otorga, las sanciones que impone, la responsabilidad en la que incurre y el control administrativo y jurisdiccional que se ejerce sobre ella); y en tercer y último lugar, regularía la ejecución concreta de sectores materiales de actividad de la Unión europea (en el libro se analiza la ejecución del Derecho de la Competencia, de la Política Agrícola común y de los Fondos europeos), donde convergen el régimen europeo de ejecución por las Administraciones de los Estados miembros con el de la Administración europea, conforme a principios ejecutivos específicos (equivalencia y efectividad) y a normativas específicas para cada nivel de ejecución.

El Derecho Administrativo Europeo cada vez tiene más importancia no sólo para las Administraciones nacionales, sino también para las personas físicas y jurídicas sobre las que ejerce sus competencias la Administración europea, de ahí que su estudio interese tanto a los alumnos de Ciencias Jurídicas, Políticas o Económicas como a empleados públicos que ejecutan Políticas europeas y a profesionales privados afectados por ellas.

ISBN: 978-84-1085-239-6



9 788410 852396



III ARANZADI LA LEY