

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

Alejandra Boto Álvarez

1. Precisiones de partida

El de la organización es uno de los contenidos arquetípicos que definen en esencia el concepto de Derecho Administrativo. Aunque no es, en general, un ámbito que suscite pasiones entre los estudiosos de esta rama del Derecho, resulta capital desde el punto de vista entitativo, jurídico y funcional (Caballero, 2025: 210-211). Por eso tiene pleno sentido su consideración en un congreso como el que nos acoge, centrado en el proceso de creación del espacio administrativo europeo; y su consideración, diría más, en primer lugar, porque la europeización del Derecho Administrativo tiene su punto de partida en el Derecho de organización (Siegel, 2016: 39). No en vano, la disposición de los componentes de ese espacio determinará el perímetro de aplicación de un debido procedimiento o de la sujeción a determinadas técnicas de control¹.

Sin embargo, y más allá de ser una de las acepciones lingüísticas del vocablo, la organización administrativa es algo más que estructura (Parejo, 2009: 24-41). Tal tesis es el hilo conductor de este trabajo, que defiende la necesidad de proyectar la organización tanto en un eje objetivo-subjetivo como estático-dinámico.

Ello, por un lado, porque no debe confundirse la organización con los medios o recursos de la Administración; lo relevante no es tal materialidad, sino la forma en que se articulan y relacionan (Baena, 1984: 15). Eso es lo que diferencia los estudios sobre organización administrativa de los que se centran en los medios humanos, materiales o económicos, por más que, obviamente, todas esas dimensiones estén entrelazadas.

Por otro, porque la misma Administración que se organiza es a su vez una organización, pero, sabemos bien, al menos en nuestro sistema, que hoy y en gran medida debido precisamente a la fuerza tractora del Derecho de la Unión Europea (UE), la organización administrativa es más que la organización *de* la Administración pública en sentido estricto (García-Andrade, 2019). Ello conlleva una notable ampliación pragmática y funcional de los conceptos (Velasco, 2020: 47-50).

Finalmente, la organización administrativa es además un ámbito particularmente paradójico porque, aunque la burocracia es esencialmente inercial, las formas organizativas, y con ello la manera en que se articula el ejercicio de poder, son tremendamente mutables. No hay apenas dogmas incuestionables, porque predomina una configuración puramente contingente (tenga o no vocación de generalidad y permanencia), que siempre admite modificaciones por normas posteriores de igual rango y condición, y excepciones múltiples por razones de especialidad.

Lo anterior se exagera cuando entra en juego la UE, donde no existe una división de poderes en sentido clásico y se hace más necesario aún precisar lo que se entiende en esa

¹ La marcada importancia formativa de todo lo que tiene que ver con la organización administrativa explica la relevante presencia de obras de ese carácter en el aparato bibliográfico de este trabajo.

sede por Administración², para después estudiar cómo se organiza. La revisión de la doctrina evidencia que para ello existen, básicamente, dos posibles ópticas, que creo que en cierta manera reflejan las diferentes vertientes del significado de la organización que antes he esbozado. Se trataría, por un lado, de una visión orgánica, centrada únicamente en la estructura, en la identificación de las partes de un todo y en el ensamblaje entre ellas; por otro, es también habitual una visión operativa, que tenga en cuenta la mecánica efectiva de esas partes y cómo cada una cumple sus funciones. En mi opinión, ninguna resulta plenamente satisfactoria de manera aislada, porque ambas vienen a traducir una perspectiva estática que no representa la auténtica dinámica administrativa en la UE actual. Ello no sólo por la ya comentada necesidad de una visión más amplia de la organización administrativa en general, sino porque en la integración europea se ha dado además una profunda transformación evolutiva, que elude todo tipo de moldes y plantea un reto bifronte.

El primer reto que afronta este trabajo radica en vencer la inclinación descriptiva propia de la materia, que además también ha caracterizado de forma particular el estudio tradicional de la arquitectura de la Unión por parte de sus especialistas, y que por ello no puede obviarse del todo. El segundo, muy relacionado con lo anterior, está en cómo enfocar el tema, teniendo en cuenta lo mucho (y bien) que se ha escrito ya al respecto, a lo largo del tiempo, tanto en España como fuera de nuestras fronteras³. Ofrecer algo novedoso no es sencillo, quizás ni siquiera factible.

Lo que se propone es un análisis sintético y actualizado de la organización de la UE, en fases sucesivas. Primero, desde una óptica clásica, aunque en un doble sentido (de inicio, estructural; luego, funcional), buscando reflejar la primera de las dicotomías comentadas. Después, prestando atención a las interacciones dinámicas, con ánimo más disruptivo. El trabajo se cierra de la forma en que se hubiera abierto cualquier estudio nacional ortodoxo sobre organización administrativa: con atención a los principios, casi inexistentes y prácticamente inoperantes sin embargo en este frente. En gran medida, a la formación en ellos y a una tendencia natural que creo compartida a asimilar en clave Estado-mórfica las cuestiones organizativas achaco lo tortuoso del camino que sigue.

2. Una visión estructural: el art. 298.1 TFUE

Aunque los cánones constitucionales de la organización administrativa no suelen ser explícitos ni omnicomprendivos, estudiarlos debe ser, a mi juicio, el punto de partida⁴. No puede obviarse, además, que, aunque en general la noción comunitaria positiva de Administración pública ha sido difusa y plural (Chiti, 2013), desde el Tratado de Lisboa

² El término se emplea en este trabajo con mayúscula inicial en un sentido subjetivo y sin ella cuando tiene sin más la vocación de definir la acción de administrar.

³ Se entenderán desde esa clave, y la evidente necesidad de acotar la extensión de este trabajo, las seguras ausencias de obras de referencia en el apartado bibliográfico, que sólo recoge las citadas expresamente.

⁴ Si bien las bases constitucionales suelen venir referidas de manera muy genérica (casi más como paradigma social que jurídico) y no suelen vincularse directamente a las formas organizativas sino a la misión y los principios de actuación de la Administración en cuestión. Además, es muy frecuente, y en la UE también se dio durante mucho tiempo, el recurso a la creación de entidades *extra constitutionem*, es decir, sin el respaldo explícito del texto constitucional (sucede así con la descentralización funcional en España, sin ir más lejos: Pemán, 2021: 75).

existen ya expresas previsiones relativas a las bases constitucionales de la Administración europea (Sorace, 2012)⁵.

En los tiempos de la CECA, fue el Derecho originario el que estableció por vez primera una serie de instituciones de gobierno para la nueva persona jurídica que, en líneas generales, siguen inspirando a las actuales; hoy no cabe duda de que eran la base de un incipiente Derecho Administrativo europeo, por más que no quisiera o pudiera reconocerse en la época⁶. Organizativamente, las Comunidades Europeas empezaron a acumular una amalgama de influencias, sobre todo de instituciones francesas, como el *Commissariat au Plan*⁷ o el *Commissariat de l'énergie atomique*, y de oficinas federales alemanas, como el *Bundesrechnungshof* (Cassese, 1987: 12-13). En los años 90, y al margen de toda previsión en el Derecho primario, empezarían a proliferar diferentes organismos específicos, agencias, de impronta anglosajona, fundamentalmente norteamericana, aunque con peculiaridades propias, que marcaron una de las transformaciones más evidentes de la estructura europea, y también, aunque esto se verá más adelante, en su funcionamiento (della Cananea, 2019: 245-246).

Actualmente, los tratados reconocen expresamente la existencia de “instituciones, órganos y organismos”, como componentes separados dentro de la Unión. Así se hace en el TUE, al configurar la igualdad ante ellos de los ciudadanos de la Unión (art. 9), y en el TFUE, de manera más concreta, a la hora de identificar la competencia del Defensor del Pueblo Europeo en casos de mala administración (art. 228), los actos susceptibles de recurso ante el TJUE (arts. 263, 265 y 267), el control del Tribunal de Cuentas (art. 287) y el apoyo de una Administración europea abierta, eficaz e independiente (art. 298.1)⁸.

La literalidad del art. 298.1 TFUE no identifica subjetivamente tal Administración europea con esas instituciones, órganos y organismos, sino que lo que ofrece son los principios guía de su funcionamiento⁹. Sin embargo, el hecho de que el Derecho primario establezca esa distinción formal no puede ser ignorado y esta sistematización es la empleada como base en algunas de las fuentes más solventes sobre organización de la UE (Sarmiento, 2022: 89 y ss.; Galetta & Ziller, 2024: 144 y ss.)¹⁰. No es de extrañar, pues el

⁵ Aunque la academia no siempre haya aceptado la expresión como válida (de la Sierra, 2005 y 2007).

⁶ Por razones que tenían que ver, entre otras, con el axioma de la dimensión estatal del Derecho Administrativo, la reducida esfera de acción ejecutiva de la Comunidad y la inexistencia de instrumentos de tutela ciudadana como garantías frente al poder: Calderaro, 2020: 5-6.

⁷ Que no por casualidad había sido puesto en marcha por Jean Monnet en 1946. La pertinencia de su visión resulta hoy de pasmosa actualidad todavía y permite vincular este trabajo con las actividades del proyecto de investigación PID2024-155142NB-I00, titulado “Estado estratégico: cómo pensar a largo plazo en las políticas públicas”.

⁸ La locución aparece más veces, empleada siempre como un sinónimo de la Unión en su conjunto. Así, en materia de principio de apertura (art. 15), protección de datos (art. 16), relación con las entidades financieras y los bancos centrales (arts. 123,124, 127, 130, 282) o lucha contra el fraude (art. 325).

⁹ El hecho de que se mencione el grupo de “instituciones, órganos y organismos” de forma separada de la “Administración” (en minúscula en el Tratado) podría entenderse, incluso y como *mutatis mutandis* hace el art. 97 de nuestra Constitución, casi como el reconocimiento de subjetividades diferentes. Así también se ha apuntado, y descartado, desde Italia (Chiti, 2013: 172). Cabe plantearse también si esa “Administración” coincidiría o no con la función pública de la Unión (Bradley, 2018: 561).

¹⁰ Es lógico si se tiene en cuenta que la misma identificación tripartita es la que perfila el derecho a una buena administración en el art. 41 de la CDFUE.

interés principal de la creación de categorías ha de ser la seguridad jurídica, y su empleo denota un esfuerzo de clarificación y perfeccionamiento del Derecho; una muestra de madurez, precisión y sofisticación, en este caso de la organización, que se presenta con voluntad casi pedagógica (Bertrand, 2016: 19-20).

Podría llegar a entenderse, incluso, que el Tratado ha acogido la técnica de definición de la Administración por enumeración, a la que los legisladores nacionales han llegado en gran medida por necesidades de transposición del Derecho de la Unión (Chiti, 2013: 174-175). Estaríamos entonces ante un curioso efecto reflejo¹¹ y podría hablarse, como en los sistemas nacionales, de un elenco base de subtipos de organizaciones administrativas en la UE.

Confirmaría lo anterior el hecho de que el mismo TFUE, en ocasiones, no incluya entre sus previsiones a todas las clases de entes de la clasificación tripartita, queriendo por tanto excluir expresamente a algunos de aquellos sujetos por su incardinación tipológica o matizar las previsiones a su respecto. Así ocurre, sobre todo, al regular los derechos lingüísticos de la ciudadanía europea [art. 20 d), que sólo se proyecta sobre las instituciones y ciertos órganos, y 24 TFUE, que cubre a las instituciones y al Defensor del Pueblo] o al posibilitar condiciones y procedimientos específicos para instar el control de legalidad en el caso de los órganos y organismos (art. 226).

Según el mismo Derecho primario, entonces, existirían hoy en día siete instituciones (art. 13 TUE, con una clara enumeración taxativa y una regulación detallada¹²), dos órganos consultivos regulados en concreto (art. 300 TFUE)¹³ y otros que se mencionan de manera más incidental¹⁴. Previsiones literales, pero indirectas, apuntarían a la naturaleza del Defensor del Pueblo Europeo como “organismo”¹⁵. Nada más puede deducirse sobre los órganos no consultivos, ni sobre otros organismos.

¹¹ Pues al referirse a los contornos de las Administraciones nacionales, el Derecho de la UE siempre maneja conceptos materiales y laxos (autoridades, organismos de derecho público) o incluso metáforas (*in house*).

¹² Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión, TJUE, Tribunal de Cuentas y Banco Central Europeo (BCE).

¹³ Son el Comité Europeo de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo. Sus vigentes reglamentos internos (que datan, respectivamente, de 14 de agosto de 2024 y de 19 de mayo de 2022), regulan sus miembros, órganos y funcionamiento. Administrativamente están asistidos por una Secretaría General, por debajo de la cual se hallan distintas Direcciones. Existen una serie de servicios comunes entre ellos (logística, contratación y gestión financiera, traducción e informática).

¹⁴ Se designan genéricamente como “comités”, en materia de transportes (art. 99), empleo (art. 150), económica y financiera (art. 134), protección social (art. 160) o política comercial (art. 207, siempre TFUE). Sus Estatutos han de ser establecidos por el Consejo. Así se ha hecho, por ejemplo, con el Comité de Empleo, el Comité Económico y Financiero, el Comité de Protección Social y el Comité de Política Comercial. Al regularlos, se configuran también como órganos preparatorios de medidas del Consejo en esas materias y se les suelen encomendar asimismo funciones de supervisión o de coordinación además de la elaboración de dictámenes, al estilo del Comité Político y de Seguridad, previsto en el art. 38 TUE o del Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (art. 71 TFUE). Luego tendremos ocasión de profundizar en la polisemia del término “comité” en el Derecho de la UE y en la diversidad de órganos consultivos existentes por mor del Derecho derivado.

¹⁵ Pues el art. 24 TFUE dispone en su último párrafo que el derecho allí recogido cubre los escritos dirigidos “a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 13 del TUE”. El único sujeto mencionado anteriormente en el precepto que no se considera institución es precisamente el Defensor del Pueblo. Cuenta con un Estatuto aprobado en virtud del Reglamento 2021/1163

Tratando de desgajar características comunes a cada bloque a partir de una visión heurística de la organización actual de la UE, y siguiendo a Rapoport (2016: 114 y ss.), podría argumentarse que las instituciones tienen un campo de acción general y carecen de personalidad jurídica propia. Los órganos, también desprovistos de personalidad jurídica diferenciada, encarnarían una faceta “horizontal” de la actividad de la Unión (representativa, de control, diplomática, etc.) y eso, junto a un presupuesto dedicado, sería lo que los diferenciaría de los órganos comunes, como división interna de una institución o de otro órgano específico. Los organismos, por su parte, constituirían ante todo una Administración especializada, dotada de personalidad jurídica, fruto de una técnica de alteración del ejercicio de la competencia.

Pese a su valor sistemático, esta identificación de mínimos está muy lejos de ser perfecta, por conocer célebres excepciones¹⁶. Con todo, el mayor problema de la tesis que se está explorando es su nula utilidad metodológica porque, más allá de las previsiones indicadas expresamente en el Derecho primario, subsumir a una determinada solución organizativa en una de las categorías no sirve para considerar aplicable un determinado régimen jurídico general, que no existe normativamente en el Derecho de la UE. Además, la sistematización tripartita tiene múltiples lagunas y no se ha mantenido ni extendido como criterio vertebrador a nivel organizativo.

El minimalismo de los Tratados podría justificarse en su vocación constitucional y origen diplomático, pero es difícil explicarse cómo es posible que algunas realidades se regulen con cierto detalle en cuanto a su existencia¹⁷, misión¹⁸ e incluso personalidad jurídica separada¹⁹, pero nada se diga sobre su naturaleza²⁰.

de 24 de junio, que evita toda caracterización subjetiva y le dota organizativamente de una Secretaría (art. 16). Su organigrama diferencia entre Direcciones, Unidades y Equipos, y a la cabeza cuenta con un Secretario General.

¹⁶ Sin ir más lejos, el BCE es una institución según la lista taxativa del TUE y carece de personalidad jurídica, pero también de generalidad de funciones. Su organización interna está marcada por lo dispuesto en el TFUE, que hace referencia a un Consejo de Gobierno y un Comité Ejecutivo (art. 283), así como a un Consejo General (art. 141). Para el ejercicio de sus funciones, su organigrama comprende también un Consejo de Supervisión, apoyado por un Comité Director, y otras unidades de trabajo, de conformidad con lo dispuesto en su Reglamento interno, adoptado por Decisión del BCE de 19 de febrero de 2004.

¹⁷ Sucede con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, al frente del Servicio Europeo de Acción Exterior, caracterizado como “funcionalmente autónomo” (art. 1 de la Decisión del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establece su organización y funcionamiento). El Alto Representante no es una institución, ni un órgano u organismo en sí mismo, sino un miembro de dos instituciones (Consejo y Comisión) a la vez, lo que no resulta exento de problemas (Galletta & Ziller, 2021: 169-170). El Servicio cuenta con un Secretario General, con tres adjuntos y complejas divisiones internas.

¹⁸ Así, en general, la Agencia Europea de Defensa (art. 45 TUE), Eurojust (art. 85 TFUE), la Fiscalía Europea (art. 86 TFUE) y Europol (art. 88 TFUE).

¹⁹ Es el caso del Banco Europeo de Inversiones (art 308 TFUE). Su naturaleza ha sido abordada en varias ocasiones por el TJUE, sin poder reconducirse a categorías generales (Fuentetaja, 2019: 244-247). Administrativamente cuenta con una Secretaría General, que coordina distintas Direcciones y divisiones. Su Reglamento interno fue inicialmente aprobado por el Consejo de Gobernadores en 1958, sufriendo después diferentes reformas, la última en enero de 2023.

²⁰ O, peor aún, que al referirse a ella se introduzcan categorías nuevas. Es lo que sucede en materia de protección de datos, donde el art. 16.2 TFUE hace referencia al control por “autoridades independientes” que no resultan ser sólo las de los Estados miembros, sino también el Supervisor Europeo de Protección de Datos, en la propia UE. Este fue creado por el Reglamento 2018/1725 de 23 de octubre. Su Reglamento

Por otro lado, en el Derecho derivado y como tan acostumbrados estamos en el ámbito nacional, igualmente proliferan otras delimitaciones tipológicas, pero con denominaciones homónimas, “a los efectos” de cierta regulación sectorial²¹. Además, la visión pragmática y empírica tan propia de esta materia lleva a que los estatutos de creación, que son los instrumentos que configuran el régimen jurídico de una determinada solución organizativa, no suelen expresarse en términos de categorías orgánicas²² o a que, cuando lo hacen, la autoidentificación que realizan no se ajuste claramente a aquellas referencias supuestamente estructurales, presentándose incluso variaciones idiomáticas importantes²³.

La cuestión lingüística es en este punto, de hecho, fundamental y debe hacernos volver al inicio para relativizar, aún más, la viabilidad de una aproximación conceptual de base orgánico-estructural a la organización administrativa de la Unión. Y es que la versión en inglés de los tratados emplea cuatro subtipos de entes (“*institutions, bodies, offices and agencies*”) en lugar de la clasificación tripartita hasta ahora enunciada²⁴. El rompecabezas no es sólo cuantitativo, sino también cualitativo. Mientras las instituciones y los órganos resultan fácilmente parangonables a lo que puedan ser las *institutions* y los *bodies*²⁵, la aparición de las tipologías de “oficinas” y “agencias” en el lugar de los “organismos” es fuente de perplejidad²⁶.

interno (Decisión del Supervisor Europeo de Protección de Datos de 15 de mayo de 2020) lo cataloga como “organismo” (art. 3.1). Su estructura organizativa, actualizada por otra Decisión de 14 de octubre de 2022, comprende a un jefe de Secretaría, que coordina distintas unidades y “sectores independientes”.

²¹ Y es así incluso en normativa “de parte general” como las reglas financieras y las de personal. El Estatuto de funcionarios y agentes, que data de los años sesenta, se aplica directamente a las instituciones (sin definir las) y expresamente asimila a ellas al Comité Económico y Social (art. 1). El apartado 73 del art. 2 del Reglamento 2024/2509 de 23 de septiembre, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, identifica once sujetos bajo la denominación de “institución de la Unión”, que no cubren todas las del TUE (deja fuera al BCE), pero sí incluyen al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones, al Defensor del Pueblo, al Supervisor Europeo de Protección de Datos y al Servicio de Acción Exterior. Esa misma norma contiene una sección aplicable en exclusiva a lo que se denominan “oficinas europeas”, que no se definen (arts. 64-67), y a las “agencias y organismos de la Unión” (arts. 68-71).

²² Tal es el caso, nada más y nada menos, que del Reglamento 2021/1163 de 24 de junio, por el que se fijan el Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo.

²³ Así, volviendo al Supervisor Europeo de Protección de Datos, su Reglamento interno, antes mencionado, lo define [art. 2 c)] como “órgano” en la versión española y sus equivalentes (*body, organe*) en la inglesa y francesa; pero “organismo” en la italiana y la portuguesa.

²⁴ Es la única versión en que se emplean cuatro términos distintos. Sucede también en las correspondientes versiones del art. 41 y conexos de la CDFUE.

²⁵ Por su generalmente aceptada equivalencia a efectos de traducción (en este sentido, por ejemplo, pueden verse varios documentos bilingües inglés/francés de la OCDE, como el de 2002 titulado *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies/ Les autres visages de la gouvernance publique : Agences, autorités administratives et établissements publics*).

²⁶ Aunque pueda haber una tendencia inicial a pensar, por influencia de los patrones nacionales, que las oficinas carecen de personalidad jurídica (Galetta & Ziller, 2021: 175), y tal sea el caso por ejemplo de la Oficina de publicaciones, la Oficina europea de lucha contra el fraude (OLAF) o la Oficina de selección de personal (EPSO, por sus siglas en inglés), también se emplea la denominación para realidades que sí tienen esa personalidad separada y que en general se reconducen a la figura de las agencias (como la Oficina de propiedad intelectual, EUIPO; la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales, CPVO, o la Oficina de apoyo al Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas, BEREC). Es curioso en este sentido el caso de la hoy desaparecida Oficina de apoyo al asilo: su norma de creación, el

En todo caso, teniendo en cuenta que ninguna versión lingüística prevalece sobre otra, y que las fallas antes comentadas se replican de forma variable en todas ellas, acometer más disquisiciones resulta estéril. Prácticamente existen tantos elencos y clasificaciones orgánicas como autores se han ocupado de ello... y todo evoluciona según las necesidades y los contextos del momento, sin que cale la necesidad de atenerse a una clasificación de referencia.

Así, por ejemplo, recientemente se ha pactado la constitución de una organización “interinstitucional” en materia de estándares éticos²⁷. La versión española del Acuerdo la refiere como un órgano (también así en francés: *organe*, o en danés: *organ* y neerlandés: *orgaan*), otras como comité (en alemán: *Gremium*), organismo (en italiano y portugués; en rumano: *organism*) o *body* (en la versión en inglés; similar en significado a ella la versión maltesa: *korp*). Ese instrumento, que por cierto tiene una base jurídica incierta, se refiere a la criatura como un “marco” de cooperación sobre normas éticas (art. 1), sin arrojar más luz sobre su naturaleza, características o atributos, por lo que habrá que esperar a la aprobación de su Estatuto para poder encuadrarlo organizativamente²⁸.

A falta de un mejor criterio, se puede conseguir una panorámica orgánico-administrativa de la UE a partir de la información oficial disponible en su propia página web²⁹. Allí, una vez presentadas las siete instituciones [diferenciadas entre “principales” e “instituciones y órganos (*sic*) complementarios”] se identifican nueve “órganos”, cuatro “servicios

Reglamento 439/2010 de 19 de mayo, le había dado el estatuto de “organismo con personalidad jurídica independiente en el plano técnico y dotado de autonomía jurídica, administrativa y financiera suficiente” pero, con ocasión de una actualización normativa, el ente que la sustituyó perdió totalmente el *nomen*, para pasar a llamarse Agencia de Asilo de la Unión Europea (Reglamento 2021/2303 de 15 de diciembre). Sin embargo, EUIPO se mantiene nominalmente como “Oficina”, pese a que su designación oficial ha ido evolucionando, como su Estatuto: cuando fue creada, como Oficina de armonización del mercado interior, (OHMI) su configuración era literalmente idéntica que la de la Oficina de apoyo al asilo (art. 111 del Reglamento 40/1994 de 20 de diciembre de 1993); en la norma actualmente vigente (Reglamento 2017/1001 de 14 de junio) puede leerse idéntica naturaleza en los considerandos (en concreto en el 27) pero en el articulado se le reconoce ya estatuto como “agencia de la Unión” (art. 142.1). Algo peculiar sucede también con la Oficina BERECA, que fue creada como “organismo con personalidad jurídica” (Reglamento 1211/2009 de 25 de noviembre) y en los considerandos de la normativa actualmente vigente sigue apostándose por ello, pero normativamente tiene naturaleza de “órgano” (art. 2.1 del Reglamento 2018/1971 de 11 de diciembre). Por su parte, la Oficina de publicaciones, que data de 1969, no parece ser otra cosa que un servicio especializado. OLAF, en cambio, se creó en sustitución del “Grupo operativo de coordinación de la lucha contra el fraude” y, pese a que su estatuto es particular en cuanto a su independencia para la investigación, no se ha entendido necesario precisar nada sobre su naturaleza (Decisión de la Comisión, de 28 de abril de 1999). Los textos fundadores, por último, adjetivaron a EPSO como “organismo común interinstitucional” (considerando 1 de la Decisión del Parlamento Europeo, del Consejo, de la Comisión, del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones y del Defensor del Pueblo Europeo, de 25 de julio de 2002).

²⁷ Art. 1 del Acuerdo entre el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el TJUE, el BCE, el Tribunal de Cuentas Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones por el que se establece un Órgano interinstitucional de normas éticas para los miembros de las instituciones y de los órganos consultivos a que se refiere el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea (DOUE de 17 de mayo de 2024).

²⁸ Lo (poco) que hasta ahora se conoce confirma el valor estratégico que puede tener la organización administrativa, ya que la creación de estructuras separadas y la nomenclatura de su denominación son, desde luego, armas valiosas para dar visibilidad externa a ciertas parcelas de actuación institucional (Boto, 2011: 425). Sobre el contexto de escándalos en el que trae causa y la concienciación que se busca en este caso: Alemanno, 2024.

²⁹ “Tipos de instituciones y organismos”. Última consulta realizada en septiembre de 2025.

interinstitucionales”, treinta y seis “organizaciones descentralizadas”, “tres agencias” en materia de política exterior y de seguridad común³⁰, seis “agencias ejecutivas” y dos organismos de EURATOM.

Estos últimos merecen, por su especificidad, una atención especial. El Tratado EURATOM creó una agencia con personalidad jurídica y autonomía financiera (arts. 53 y ss.). Es la Agencia de Abastecimiento (ESA, sede en Luxemburgo³¹), en funcionamiento desde 1960, y por tanto no reconducible al fenómeno más reciente de estas³². El Tratado también previó la existencia de “empresas comunes” (art. 45 y ss.), estatus previsto para *proyectos o tareas*³³ de capital importancia para el desarrollo de la industria nuclear en la Comunidad y que pueden beneficiarse de una serie de ventajas (previstas en el anexo III del Tratado). La empresa común en ese marco que funciona en la actualidad se denomina *Fusion for energy* (sede en Barcelona)³⁴.

Bajo la misma carcasa terminológica existen otras muchas “empresas comunes”, creadas sin embargo con la cobertura de una base jurídica distinta: el art. 187 TFUE. Este permite crear esta figura, “o cualquier otra estructura que se considere necesaria”, para la correcta ejecución de los programas de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración de la Unión. En noviembre de 2021, y por un período de 10 años, el Consejo adoptó la regulación colectiva de nueve de estas empresas comunes, catalogándolas formalmente como “organismos de la UE con personalidad jurídica propia en el contexto de los

³⁰ Como se verá *infra*, esta distinción, que parece ser sectorial, se explica en realidad por el liderazgo del Consejo, y no de la Comisión, en la tutela de los entes a que se hace referencia, que no son tres sino cuatro, y no todos parecen responder a la forma de “agencia” (se trata de la Agencia Europea de Defensa, el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, el Centro de Satélites de la Unión Europea y la Escuela Europea de Seguridad y Defensa). En la doctrina son habituales los enfoques de tipo sectorial, pero requieren siempre precisar con cuidado el perímetro de organizaciones de estudio, que ni mucho menos es algo pacífico (por todos: Pi & Zapater, 2014: 11).

³¹ Con las mismas siglas se identifica también la Agencia Espacial Europea, que no es una organización de la UE sino una organización internacional e intergubernamental de ámbito geográfico europeo (entre cuyos miembros hay Estados ajenos a la UE), con la que la UE establece relaciones (art. 198.3 TFUE). Para operar con medios propios en el espacio satelital, la UE cuenta con una verdadera Agencia para el programa espacial (EUSPA, sede en Praga) creada y regulada por el Reglamento 2021/696 de 28 de abril.

³² Cuenta con un derecho de opción sobre ciertos minerales y materiales producidos en los territorios de los Estados miembros, así como del derecho exclusivo de celebrar contratos relativos a su suministro. Sus Estatutos (Decisión del Consejo de 12 de febrero de 2008) la someten al control de la Comisión (art. 5) y a la jefatura de un Director General (art. 3) asistido por un Comité consultivo (arts. 11 y ss.). El capital de la agencia se suscribe por todos los Estados miembros y, no da lugar a dividendos o intereses; se reembolsa sólo en caso de disolución (art. 9). Funciona de acuerdo con las normas comerciales en su ámbito de competencia (art. 6) pero realizando sus actividades exclusivamente a favor del interés general, sin perseguir fines lucrativos (existen unas reglas procedimentales aprobadas en 2021). Podrá adoptar por sí misma cualquier otra medida relativa a la organización administrativa que sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones, tanto dentro como fuera de la Comunidad (art. 2).

³³ A la vista de las diferentes versiones lingüísticas, creo que ese es el sentido de “empresa” en esta sede. En su primera acepción del diccionario de la RAE y no en la corporativa.

³⁴ Fue creada en 2007 (Decisión del Consejo de 27 de marzo) asociando a la Comisión como representante de EURATOM con los Estados miembros y también con terceros interesados. Según su Estatuto (anexo I), los órganos de la empresa común son el Director y el Consejo de administración, asistidos por un Comité ejecutivo y un Consejo científico. La solución de conflictos se remite a un tribunal arbitral que será nombrado por las partes o, en caso de no acuerdo, por el TJUE (art. 22). El Estatuto no aclara su naturaleza jurídica, más allá de reconocerle carácter de “organismo internacional” a los efectos de las Directivas sobre IVA, impuestos especiales y contratación (art. 1.4).

programas plurianuales de investigación e innovación”³⁵; asocian a la Unión (representada por la Comisión y que se compromete a una contribución financiera) con Estados participantes, miembros fundadores y/o miembros asociados, y son una forma de colaboración entre el sector público y el privado. Existen, además, otras empresas comunes creadas sobre aquella misma base jurídica pero no cubiertas por tal norma colectiva³⁶.

Tal y como ha señalado el Tribunal de Cuentas Europeo, todos los miembros de una empresa común contribuyen a financiar sus actividades de investigación e innovación, pero en ocasiones los miembros privados aportan sólo en especie; la estructura de gobernanza se compone de un Consejo de administración y un órgano científico-consultivo³⁷. A partir de esta estructura, existe cierta variabilidad: la mayoría utiliza un modelo bipartito en el que Comisión y miembros privados están representados en el Consejo de administración, en otros casos también lo están los Estados participantes.

Baste lo hasta aquí expuesto para dejar constancia de lo insatisfactoria que resulta una aproximación tipológico-orgánica, por lo que conviene intentar buscar alguna otra visión

³⁵ Art. 3.1 del Reglamento 2021/2085 de 19 de noviembre. Tienen su sede en Bruselas. Siete de ellas ya operaban en el programa previo (Horizonte 2020), pero continúan con nueva personalidad jurídica, nueva denominación y un mandato revisado. Dos eran totalmente novedosas. Las modificaciones y actualizaciones no son extrañas; así, por ejemplo, el Reglamento 2023/1782 de 25 de julio cambió la denominación, y parcialmente el mandato, de una de aquellas empresas (la Empresa Común para las Tecnologías Digitales Clave, pasa a ser la Empresa Común para los Chips). Las referidas nueve empresas comunes se crean para la ejecución de las asociaciones europeas institucionalizadas a las que se refiere el artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento sobre Horizonte Europa (art. 1). Tal es el Reglamento 2021/695 de 28 de abril, que también permite asociaciones público-privadas (sobre una base contractual) y asociaciones público-públicas (sobre la base del art. 185 TFUE); esta misma norma se refiere al Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT, sede Budapest) como el ejecutor del programa. El hilo de remisiones parece un juego de muñecas rusas: el EIT, creado por primera vez en 2008, es un “organismo de la Unión” con personalidad jurídica y autonomía funcional, administra un presupuesto propio, que incluye contribuciones de la UE, para garantizar su independencia respecto de autoridades nacionales y presiones exteriores (Reglamento 2021/819 de 20 de mayo). Por más que sea un ámbito que los académicos podamos sentir más cercano, la confusión a la que induce la terminología de esos sistemas de I+D+i no es menor. Existen con el mismo nombre (sub)programas de financiación, estrategias y entidades personalizadas. Sucede con el ya visto EIT (que es también una modalidad de ayudas dentro del llamado pilar III de Horizonte Europa) y sucede con el Consejo Europeo de Investigación (ERC), que es a la vez una organización de financiación, fundamentalmente del pilar I, con un gobierno colegiado (consejo científico), que establece una estrategia aplicada después por una agencia ejecutiva, como luego se verá; la agencia está supervisada por un comité director. Una tercera estructura (el Consejo del ERC, esto es, el Consejo del Consejo) articula el vínculo entre el consejo científico y la agencia ejecutiva.

³⁶ Es el caso de la Empresa Común de Informática de Alto Rendimiento Europea (sede en Luxemburgo), actualmente regulada por el Reglamento 2021/1173, de 13 de julio (modificado por Reglamento 2024/1732 de 17 de junio). Participan en ella dos asociaciones privadas (una belga y otra neerlandesa). La misma aparece gráficamente representada en el organigrama de la Comisión (dentro de la Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnología).

³⁷ En el Informe Anual sobre las empresas comunes de la UE correspondiente al ejercicio 2023, el último disponible en el momento de redactar este trabajo. El mismo informe (pp. 9-10) menciona también, aunque dice no entrar en su auditoría por razones temporales, al Centro Europeo de Competencia Industrial, Tecnológica y de Investigación en Ciberseguridad (creado por el Reglamento 2021/887 de 20 de mayo). Este Centro (ECCC, sede en Bucarest) no responde sin embargo a la composición público-privada de las empresas comunes, pareciendo más bien un organismo de la Unión; de hecho, así lo cataloga el considerando 23 del Reglamento en cuestión y así aparece identificado en el organigrama de la misma Dirección General citada en la nota precedente.

de la organización administrativa de la UE que pueda resultar más útil para nuestros propósitos.

3. Una visión funcional: el art. 197 TFUE

En los orígenes de la integración europea, las funciones administrativas merecieron muy poca atención, básicamente debido a la calificación eminentemente política de las funciones comunitarias y, sobre todo, al principio general de ejecución indirecta. Y es que, como resulta bien sabido, el Derecho de la UE se caracteriza por ejecutarse en distintos niveles: principalmente por los Estados y, subsidiariamente, de manera directa por el propio entramado de la Unión (art. 291 TFUE). Con el tiempo, no obstante, se ha dado una importante evolución, consagrada por el Tratado de Lisboa y con derivaciones organizativas.

Es muestra evidente de ello el actual art. 197 TFUE que, partiendo de considerar “esencial” y de “interés común” la aplicación “efectiva” del Derecho de la Unión por los Estados miembros, ofrece para ello el respaldo de la UE y la actividad reglamentaria del Parlamento Europeo y el Consejo, sin perjuicio de las funciones de la Comisión y de las demás disposiciones de los Tratados que prevén una cooperación administrativa entre los Estados miembros y entre estos y la Unión. El mismo artículo viene a precisar lo que se entiende por “aplicación efectiva del Derecho de la Unión”, identificándola con la “capacidad administrativa para aplicar” tal Derecho. La consagración de la efectividad no es casual, y resulta clave para entender las posibilidades de actuación de las instituciones comunitarias: la cuestión administrativa, de la mano de las funciones ejecutivas, se ha europeizado definitivamente (Macchia, 2012: 94).

Y es que, mientras que en los pasados años 80 resultaba provocador hablar de una Administración en la UE y la misma se identificaba automáticamente con la Comisión³⁸, en la actualidad existe una evidente distribución horizontal de competencias ejecutivas en la estructura institucional y orgánica europea (Fuentetaja, 2019: 66-68). De estas funciones ejecutivas pretende ocuparse este epígrafe en primer lugar.

Retomando una distinción clásica en esta sede, la original Comisión fue concebida como una “Administración de misión”, esto es, adaptada a la lógica de lo que hoy se conocería como trabajo por problemas, evolutiva, no formalista, ligera³⁹. Pero, en realidad, incluso en sus orígenes fue necesaria una infraestructura de gestión (Berlin, 1987: 38) que, con el tiempo, y la asunción de un campo de actuación mayor del previsto inicialmente, han aproximado la Comisión a una Administración más cartesiana. Simultáneamente, el Consejo iba expandiendo sus funciones ejecutivas y administrativas, y hoy ya no puede ignorársele en una aproximación al ejercicio de las funciones administrativas en la UE (Fuentetaja, 2019: 165 y ss.). Finalmente, la progresiva ampliación de las competencias comunitarias hubiera debido llevar, al tiempo, a una mayor integración política, pero ello se evitó poniendo en marcha agencias técnicas, especializadas, inicialmente limitadas en

³⁸ Así, la obra colectiva dirigida por Cassese (1987).

³⁹ El carácter nuclear de la “misión” estaba presente ya en el Tratado constitutivo de la CECA, que presentaba la regulación de la Alta Autoridad, en su art. 5, disponiendo que la misma “cumple su misión” en las condiciones allí reguladas.

tamaño y además dispersas por el territorio, que se abanderaban en la neutralidad. Una suerte de extensión, silenciosa (Majone, 2005), de la Administración europea que se explica por la confluencia de tendencias contrapuestas⁴⁰.

De la organización para acometer estas funciones en los tres ejes indicados se trata seguidamente. No conviene olvidar, con todo, que junto a la Administración “de ejecución” en sentido clásico, también se acometen otras muchas funciones administrativas *ad extra* y *ad intra* en la arquitectura de la UE. A algunas, como las consultivas, de garantía o de supervisión, ya se ha venido haciendo referencia organizativa incidental y la necesidad de moderar la extensión de este trabajo justificará no volver ahora sobre ellas. Las funciones materialmente administrativas de otros sujetos, que no se han tenido en cuenta hasta ahora, se tratarán, de forma muy sucinta, en último lugar.

A) La Comisión: una institución ejecutiva y una Administración policéntrica

La Comisión siempre se ha movido de manera ambivalente entre distintas influencias. Organizativamente, y más allá de la ascendencia del Comisariado de planificación francés en su origen (lo que habría explicado la necesidad de que tuviera un tamaño contenido y un marcado carácter colegial), internamente también ha funcionado con verticalidad⁴¹, con una burocracia similar a la de los ministerios nacionales⁴².

Su Reglamento interno⁴³ regula su estructura y funcionamiento. Está formada por una serie de Direcciones Generales y otros servicios, así como oficinas (denominadas en este instrumento servicios equivalentes, de las que se dice que tendrán un mandato para llevar a cabo tareas administrativas y de apoyo⁴⁴). En conjunto, forman un servicio administrativo único, con responsabilidad compartida en lo que respecta a la coherencia de actividad⁴⁵. A tal fin, existe un Secretario General, que funciona como enlace entre el colegio de comisarios, los gabinetes⁴⁶ y los servicios (art. 50). En principio, las

⁴⁰ Notablemente la inercia de toda institución burocrática a reforzar su estructura para conseguir sus objetivos frente a la reticencia de los Estados.

⁴¹ Calonge (2010:26) afirma así que la estructura administrativa de la Comisión responde a un modelo piramidal jerarquizado.

⁴² Berlin (1987: 40-44) subrayó algunas diferencias notables, sobre todo en torno al diseño y la mutabilidad de las “carteras comisariales”.

⁴³ Decisión 2024/3080 de la Comisión de 4 de diciembre.

⁴⁴ No son, por tanto, las oficinas “de representación”, que existen en los Estados miembros y también fuera de la UE (conocidas en este caso como delegaciones).

⁴⁵ Se prevé expresamente la existencia de planes de continuidad y coberturas de permanencia (art. 48), así como la coordinación en caso de una crisis o un acontecimiento excepcional o imprevisto que repercuta sobre varios ámbitos de actuación, que tenga consecuencias transfronterizas o que afecte al funcionamiento de las instituciones de la Unión (art. 49). También la coordinación interservicios y las consultas, oficiales o informales (art. 54 y ss.).

⁴⁶ La expresión, bien conocida en el ámbito ministerial de los Estados miembros, resulta equívoca al hablar de la UE. Su función es, ciertamente, la de asistir al comisario o comisaria en el desempeño de sus funciones (art. 4.4). Históricamente su razón de ser estaba en la orientación “de misión” de la Comisión (Berlin, 1987: 45). Suele decirse de ellos que son el órgano más político dentro de la Comisión, pero hoy tienen también

Direcciones Generales, los otros servicios y las oficinas se dividen en direcciones, y las direcciones en unidades (art. 45). Además, se prevé la posibilidad de constituir “funciones y estructuras específicas”⁴⁷ para realizar determinadas tareas y responder a necesidades concretas que no pueda gestionar de manera óptima un servicio; el presidente fijará su mandato, composición, duración, nivel de jefatura, vínculo administrativo y comisario responsable (art. 46).

Para sorpresa de nadie a estas alturas, no siempre es fácil vincular una estructura determinada dentro de la Comisión con una de las categorías indicadas. La mayor parte de las Direcciones Generales, que son circunstanciales⁴⁸ y mutan con cierta facilidad⁴⁹, adoptan esa denominación formal, pero en general hay directores y directoras generales al frente de casi todas las realidades organizativas de la Comisión⁵⁰. Entre las excepciones, a cuya cabeza se encuentra un “director/a”, están la biblioteca, el archivo o las oficinas de infraestructura y logística en Bruselas y Luxemburgo; son estructuras que podrían relacionarse con una misión material puramente *ad intra*. Justo en el otro lado del espectro, gestión *ad extra*, podemos situar las agencias ejecutivas.

Como tal, la categoría nació en 2002, con el Reglamento financiero de la época, que las definía como “personas jurídicas de Derecho comunitario creadas por decisión de la Comisión en las que podrá delegarse la realización total o parcial, por cuenta de la Comisión y bajo su responsabilidad, de un programa o proyecto comunitario”⁵¹. Venían a sustituir a las llamadas oficinas de asistencia técnica (TAO, por las siglas en inglés), entidades de base privada, que habían proliferado hasta ser más de una centena y constituido una verdadera externalización de la gestión por vía contractual, insatisfactoria en muchos ámbitos⁵². Unos meses más tarde, se aprobaría el aún vigente Reglamento

importantes funciones de coordinación reconocidas en el Reglamento interno (Galetta & Ziller, 2024: 168-169).

⁴⁷ Nótese la unión terminológica, que es la misma que viene usando este trabajo (estructuras/funciones). El mismo artículo ejemplifica el caso en los grupos operativos que recaben conocimientos especializados de varios servicios.

⁴⁸ El listado de las existentes no se corresponde con las atribuciones de la Comisión según los Tratados ni tampoco con las designaciones de los miembros del colegio de comisarios, es fruto más bien de una mezcla de costumbre y decisiones políticas y no es raro que una Dirección General se vincule a varios comisarios (Galetta & Ziller, 2024: 167). Estudios de sociología política han analizado los perfiles de quienes ocupan las Direcciones Generales, y sus relaciones con los miembros de la Comisión, con resultados que son interesantes para entender las dinámicas internas (Georgakakis, 2013).

⁴⁹ Así por ejemplo las responsabilidades de la Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales fueron asumidas en febrero de 2025 por el Grupo de Trabajo sobre Reforma e Inversión, que depende, en tanto Grupo de Trabajo (*Task Force*), de la Secretaría General de la Comisión. En la misma fecha dejó de funcionar la Dirección General de Ampliación y Vecindad Oriental en favor de la Dirección General de Oriente Próximo, el Norte de África y el Golfo.

⁵⁰ Sucede con OLAF, Eurostat, el Centro Común de Investigación o la Autoridad de preparación y respuesta ante emergencias sanitarias, pero también con el propio servicio jurídico (en el Reglamento interno hay un artículo -el 53- dedicado a sus funciones, pero no a su organización). De todos ellos puede decirse que tienen vocación funcional de prestación de servicios a varias instituciones, por más que estén vinculados a la Comisión.

⁵¹ Art. 55 del Reglamento 1605/2002 de 25 de junio.

⁵² Fueron un foco de tensiones constantes entre la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Cuentas, que acabó estallando con ocasión de la aprobación del presupuesto para el año 2000. Pese a ser una realidad organizativa ya muy superada, interesa mencionarla aquí porque representaban una clara

58/2003 del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios.

Allí se regula su creación y supresión (previo análisis de los costes y ventajas que representa); su estatuto jurídico (las agencias ejecutivas se conciben como organismos comunitarios que ejercen “una función de servicio público” y, tras reconocer su personalidad jurídica, se les garantiza en todos los Estados miembros la capacidad jurídica más amplia reconocida a las personas jurídicas por las legislaciones nacionales⁵³), su estructura y régimen de personal. Puede encargárseles cualquier tarea de ejecución de un programa comunitario, con la salvedad de aquellas que impliquen un margen de valoración⁵⁴ que pueda plasmarse en opciones políticas (art. 6.1). En la aplicación de los programas comunitarios afectados, la agencia ejecutiva está sujeta al control de la Comisión, la OLAF y el Tribunal de Cuentas (art. 20). La Comisión realiza también el control de legalidad (art. 22), mientras que el Tribunal de Justicia es competente para conocer los litigios relativos a la reparación de daños no contractuales producidos por la agencia ejecutiva (art. 21)⁵⁵, que queda sometida también a una evaluación externa periódica (art. 25).

En la actualidad existen seis agencias ejecutivas⁵⁶. Son la Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente (CINEA); la Agencia Ejecutiva Europea de

manifestación de la “huida del Derecho público”; en el marco de una reforma más amplia se acabarían desmantelando, en un movimiento de “re-internalización” de funciones. Sobre el tema puede verse, por todos, la síntesis de situación que ofrecen varios documentos de trabajo oficiales del Parlamento (*COBU Working Documents 10, 11 and 12 on the future of the TAOs: supervision or dismantling?* - 4 November 1999). El Parlamento Europeo es especialmente duro al analizar las razones por las que había proliferado la externalización contractual (necesidad de mayor flexibilidad y recursos, pero también conveniencia de “amortiguar” la relación con el público colocando intermediarios) y vehemente al presentar sus reservas al respecto (en términos financieros, pero también de transparencia y de viabilidad de la encomienda respecto a algunas funciones).

⁵³ En particular, se señala, tendrán capacidad para adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles y comparecer en juicio (art. 4).

⁵⁴ La versión en inglés emplea directamente la expresión “*discretionary powers*”; la versión en italiano también se refiere al “*margin di discrezionalità*”. Volveremos más adelante sobre este frente.

⁵⁵ La articulación lógica entre estos dos preceptos es complicada, porque el art. 21 parte de mantener la responsabilidad de los actos de la agencia en esta y someterla en última instancia al control judicial, mientras que el art. 22 hace recaer el control en la tutela y somete a control judicial la decisión de la Comisión al ejercerla, no directamente la de la agencia. La dicción del art. 22 genera además cierta perplejidad. Arranca señalando que “podrá” deferirse a la Comisión, para el control de legalidad, cualquier acto de una agencia ejecutiva que dañe a un tercero (sobre si existe verdaderamente una facultad: Hoffman, Rowe & Türk, 2011: 341). La Comisión se pronunciará entonces sobre el recurso administrativo, pero también puede ocuparse de cualquier acto de una agencia ejecutiva por propia iniciativa. Tanto en un caso como en otro, la Comisión podrá mantener el acto de la agencia ejecutiva o decidir su modificación total o parcial. La decisión explícita o implícita de “desistimiento” (*sic*, parece, sobre todo comparando otras versiones lingüísticas, que debería decir “rechazo”) del recurso administrativo por parte de la Comisión podrá ser objeto de recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia. Nada se indica sobre la posibilidad de cuestionar una decisión en otro sentido, lo que también genera interrogantes (Hoffman, Rowe & Türk, 2011: 342).

⁵⁶ Es un número relativamente estable, aunque obviamente unas se crean, otras se suprimen y algunas evolucionan (Hoffman, Rowe & Türk, 2011: 289). La primera agencia ejecutiva creada de conformidad con el Reglamento 58/2003 fue, a finales de 2003, la Agencia Ejecutiva Energía Inteligente, diez años más tarde sustituida por la Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas, predecesora de la actual

Educación y Cultura (EACEA); la Agencia Ejecutiva Europea en los ámbitos de la Salud y Digital (HADEA); la Agencia Ejecutiva para el Consejo Europeo de Innovación y las Pymes (EISMEA); la Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación (ERCEA) y la Agencia Ejecutiva Europea de Investigación (REA).

Aunque el Reglamento que establece su estatuto hace referencia en sus considerandos a una “delegación de funciones” (4) e incluso afirma que suponen una “contratación externa de las tareas de gestión” (7), estas agencias ejecutivas me parecen un modelo claro de entidades creadas por descentralización funcional⁵⁷, responsables de su actividad frente a terceros, aunque la Comisión conserve una suerte de recurso de alzada impropio y la potestad de revisión de oficio, instrumentos bien conocidos entre nosotros⁵⁸. Y, como también sucede en España, el acceso de estos entes a la jurisdicción y su posición procesal dan lugar a importantes interrogantes técnico-jurídicos más allá de la letra de la norma (Boto, 2011: 187 y ss.). Estos han sido particularmente señalados por Craig (2018: 66-67) y afectan en concreto a la competencia dentro de la Comisión para conocer del meritado recurso (si ha de ser o no el departamento de adscripción ante posibles conflictos de interés) y más en general al ámbito de actividad sujeta a control (teniendo en cuenta que, por principio, la orientación política es siempre de la Comisión) y a la legitimación de la agencia ejecutiva para cuestionar decisiones de la Comisión.

Las agencias ejecutivas de la UE son, en definitiva, personas jurídicas instrumentales con unas vías de defensa procesal limitadas.

B) El Consejo: entre representación de los miembros y Administración

Huelga recordar que el Consejo de la UE es la institución que más se parece a las propias de las organizaciones internacionales, al ser el foro plenario de reunión de los representantes de sus miembros. Su actividad tiene por ello relevancia a la hora de configurar la organización administrativa de la UE, pues participa en la adopción de la normativa de configuración de organismos o agencias y tiene importantes atribuciones en el nombramiento de sus cargos (Galetta & Ziller, 2024: 154).

Pero, más allá de esto, también desarrolla competencias ejecutivas propias, que han ido aumentando con el tiempo, hasta el punto en que hoy es posible hablar de una auténtica Administración del Consejo (Fuentetaja, 2019: 166-167). Dejando a un lado las estructuras que participan en la preparación de la toma de las decisiones con un sesgo más político⁵⁹, a la cabeza de la misma, de conformidad con lo previsto en el art. 240.2 TFUE

EISMEA, en funcionamiento desde 2021. En ese año, y con ocasión del arranque del período 2021-2027 se revisó la distribución de carteras entre las agencias ejecutivas y se crearon las actualmente existentes (Decisión de ejecución 2021/173 de la Comisión de 12 de febrero).

⁵⁷ Si bien el adjetivo de “descentralizadas” se emplea en el contexto de la UE para agrupar un conjunto heterogéneo de otros entes que también se acogen al paraguas conceptual de la agencia, pero que funcionan de manera mucho más independiente, y geográficamente descentralizada; son las, mejor llamadas, en mi opinión, “agencias europeas”, que más adelante se tratan en este trabajo.

⁵⁸ Fuentetaja (2019: 154) subraya la similitud entre agencias ejecutivas y organismos autónomos españoles.

⁵⁹ Son los denominados comités y grupos de trabajo, creados según el caso por los Tratados, por decisión intergubernamental, por un acto del Consejo o del Comité de representantes permanentes.

y según el Reglamento interno⁶⁰, hay una Secretaría General, que también asiste al Consejo Europeo. Su declaración de misión la define como un servicio público europeo “abierto, eficaz, independiente y permanente”. Preside algunos grupos de trabajo y comités y aglutina diversas Direcciones Generales, Direcciones y servicios, como el servicio jurídico.

Bajo la autoridad del Consejo (art. 45.1 TUE) está la Agencia europea de defensa (EDA, sede en Bruselas). Creada en 2004, es una estructura genuinamente intergubernamental (de participación voluntaria para los Estados miembros) que, a veces, se agrupa sistemáticamente con las llamadas agencias europeas (Conticelli y de Bellis, 2019: 2), pero mayoritariamente se clasifica desgajada por separado, por su vinculación a la Política Común de Seguridad y Defensa. Según su estatuto vigente⁶¹, goza de personalidad jurídica propia (art. 6). Su organización y funcionamiento general son responsabilidad de un Director, que es el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (art. 7), asistido por un Director ejecutivo y un Director ejecutivo adjunto (art. 10); el órgano de decisión es una Junta Directiva compuesta por un representante de cada Estado miembro participante, facultado para comprometer a su gobierno, y por un representante de la Comisión, con voz, pero sin voto (art. 8). El mismo texto regula también las relaciones con la Comisión, que además de ser miembro de la Junta Directiva en los términos descritos, puede participar en proyectos y programas de la agencia (art. 24); con el resto de instituciones, órganos y organismos, en términos de cooperación (art. 25), y con terceros países, organizaciones y entidades, a través de acuerdos de colaboración (art. 26).

En este ámbito, y también bajo la responsabilidad del Consejo, existen otras dos organizaciones, ambas creadas en 2001⁶², con personalidad jurídica propia y difíciles de categorizar, pero con denominaciones bastante intuitivas: el Instituto de Estudios de Seguridad (EUISS, con sede en París y una oficina de enlace en Bruselas) y el Centro de Satélites (SATCen, sede en Madrid). El Instituto es un polo de estudio y desarrollo del pensamiento estratégico, que goza de independencia intelectual y autonomía operativa, sin perjuicio de la supervisión y la dirección a que queda sometido. El Centro, por su parte, se encarga de explotar y producir información procedente del análisis de imágenes realizadas por satélite e imágenes aéreas. Organizativamente cuentan también con un Director y una Junta Directiva.

Otra entidad *sui generis*, atributo que quizás sea lo que caracteriza en último término el entramado de la organización funcionalmente administrativa del Consejo, es la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (sede en Bruselas). Está dotada de “capacidad jurídica”⁶³

⁶⁰ Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 2009.

⁶¹ Decisión 2015/1835 del Consejo de 12 de octubre.

⁶² Acciones Comunes 2001/554 y 2001/555, respectivamente. La primera está hoy derogada (por Decisión 2014/75 del Consejo de 10 de febrero), la segunda sigue vigente con las modificaciones introducidas en virtud de la Decisión 2011/297 del Consejo de 23 de mayo.

⁶³ Inicialmente creada por la Acción Común 2005/575 de 18 de julio de 2005 y configurada como una red entre institutos, escuelas, academias e instituciones nacionales dentro de la UE que se ocupen de cuestiones de política de seguridad y defensa y el EUISS. Actualmente, su régimen se contiene en la 2024/3116, de 9 de diciembre. El art. 5 de esta última Decisión del Consejo es la que le reconoce la capacidad jurídica.

y estructurada en Junta de Dirección, Junta Académica Ejecutiva, Director y Secretaría. La orientación general de las prioridades y actividades de la Escuela es también responsabilidad del Consejo.

C) Las agencias europeas: entre las instituciones y los Estados miembros

La arquitectura institucional de la integración europea muy pronto comenzó a completarse a través de agencias (distintas de las ejecutivas antes vistas⁶⁴), que fueron apareciendo de manera gradual y casuística. La tipología, como forma de descentralización funcional, fue utilizada por vez primera en 1975, con la creación del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) y la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (EUROFOUND) a través de sendos Reglamentos, pero fuera de esos ámbitos concretos no merecía atención particular. Después, tanto a comienzos de los años 90 como con el nuevo siglo, se producirían dos nuevas oleadas de creación de agencias, que empezarían a adquirir una fuerza y visibilidad innegable⁶⁵.

Aunque las razones a las que responden pueden leerse en claves muy diferentes (Craig, 2018: 153 y ss.), el auge de estas figuras está inescindiblemente unido al debate sobre la necesidad de una nueva gobernanza europea, la influencia norteamericana en la línea del (post) *New Deal*⁶⁶ y la tecnocracia (Harlow, 2011: 460). No es casualidad por eso que inicialmente se les denominase agencias reguladoras (Geradin, Muñoz & Petit, 2005) o independientes (Saphiro, 2011). Ello a pesar de que ninguno de esos dos atributos les fuera aplicable, salvo con muchos matices.

⁶⁴ En cuanto a su forma de creación, vocación de permanencia en el tiempo, sede y autonomía. La principal diferencia es, con todo, su sistema de control y responsabilidad. Más adelante se ofrece un cuadro comparativo.

⁶⁵ Las primeras fueron creadas con base jurídica en art. 308 TCE, actual art. 352 TFUE (cláusula de flexibilidad), lo que fue muy criticado en relación con el juicio de necesidad que presupone la aplicación de ese precepto (Chamon, 2016: 137 y ss.). Con el tiempo, la creación de agencias pasaría a residenciarse en los preceptos sectoriales de la materia concreta en el Tratado, lo cual no es inocuo a los efectos de su estatus sobre una base constitucional directa, aunque genérica, y las consiguientes relaciones en el difícil equilibrio entre instituciones y con los Estados miembros (Fuentetaja, 2019: 208-210). La jurisprudencia ha validado esa opción, y con ello la creación de agencias como instrumentos de ejecución de políticas sectoriales, en las que se deben encuadrar, en particular en dos sentencias (*Smoke flavourings*, 2005, asunto C-66/04, y *ENISA*, 2006, asunto C-217/04) que resolvieron acciones promovidas, no por casualidad, por el Reino Unido; siempre muy celoso de sus prerrogativas y reticente al desarrollo de una Unión fuerte. El empleo del art. 352 TFUE seguirá siendo necesario, no obstante, en el caso de agencias de carácter transversal, como la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA), creada sobre esa base en 2007.

⁶⁶ Las diferencias entre la solución europea y el ecosistema norteamericano fueron expuestas por la doctrina desde temprano (Saphiro, 1997), pero el parangón siempre está presente. Por ejemplo, en 2020, en un informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo (*Future of EU agencies – Potential for more flexibility and cooperation*) ocupa un lugar importante la comparación con el orden normativo de Estados Unidos (pp. 60-61). Más recientemente, en marzo de 2024, en el marco de propuestas estratégicas para mejorar la competitividad de la UE, se ha sugerido la creación de una nueva agencia, inspirada en el modelo federal de la Administración Biden de 2023 (el informe puede consultarse en la web del Parlamento Europeo, ref. PE 747.838).

En primer lugar, porque no todas las agencias tienen una función parangonable a la regulatoria; la mayor parte son de pura gestión o de asistencia, no decisorias⁶⁷. Es más, durante mucho tiempo, a la luz de la doctrina *Meroni* (1958, C-9/56) y en menor medida *Romano* (1981, C-90/80), la academia repitió mayoritariamente el mantra de que las agencias no podían ejercer potestades discrecionales. Se producía entonces un oxímoron: agencias reguladoras sin poder regulador (Majone, 2005: 93)⁶⁸. Más tarde, la resolución del caso *Shortselling* (2014, C-270/12) confirmaría que algunas agencias sí disponen de poderes de decisión individual y de ejecución (sectorial) normativa⁶⁹.

En segundo lugar, la nota de la independencia también precisa de matices. Parece que en origen la cualidad se quiso derivar de la personalidad jurídica diferenciada. Más sentido tiene enlazar las bondades de encomendar ciertas funciones a entidades neutrales de legitimidad científica, sobre todo en tiempos de crisis (Maciariello, 2019), con cuestiones propias de la dinámica interna de la UE; en concreto, el principio de precaución y la gestión de riesgos, que están muy presentes en la actividad de la Comisión, junto a la idea de “fortalecer la Unión, sin fortalecer Bruselas”. Ahora bien, la distancia que presentan estas agencias con los órganos políticos es muy relativa, siendo en este sentido entidades “doblemente paradójicas”, ya que funcionan en realidad a modo de *meeting point* entre diversos intereses (Saphiro, 2011: 115-116).

Por un lado, porque siguen existiendo instituciones de tutela y mecanismos de control por parte de las instituciones. Por otro, porque sus órganos de gobierno integran personas designadas por los Estados miembros. En última instancia, la gestión a través de agencias confiere, eleva o mantiene una función en el nivel de la UE⁷⁰, pero haciendo participar a

⁶⁷ Lo que Chiti (2009: 1425) denomina “funciones instrumentales” de las decisiones de otros poderes, tanto nacionales como de la Unión. Los aspectos de estudio e interés varían notablemente según se estén tratando agencias con un tipo de funciones u otras, sin ir más lejos porque es diverso su grado de vinculación al principio de legalidad, su influencia a través del *soft law* y su posición en el espectro procedimentalización-informalidad (Conticelli y de Bellis, 2019).

⁶⁸ Ahora bien, el caso *Meroni* se había dado en una delegación de funciones hacia sujetos privados y esa es la clave en la que se había juzgado la “discrecionalidad”. En *Romano* se había tratado la delegación de funciones normativas a un sujeto de carácter público, pero en un momento en que aquellos actos dictados por delegación no eran susceptibles de control, lo que no sucede con la actividad de las agencias desde el Tratado de Lisboa. Entre las opiniones doctrinales enquistadas emergía, sin embargo, la fuerza de la realidad, y resultaba evidente que la potestad reglamentaria era ejercida por algunas agencias, *de jure* o *de facto* (como explica Chiti, 2009: 1423).

⁶⁹ El caso había sido también promovido por el Reino Unido y la sentencia sigue mereciendo mucha crítica doctrinal, entre otros enfoques, desde la perspectiva de la doctrina de los poderes implícitos. Sea como fuere, ese poder regulatorio existe, de una forma que nosotros incardinaríamos sin duda, como mínimo, en la discrecionalidad técnica (Moreno Molina, 2017: 172; Fuentetaja, 2019: 214). En esta clave (puede existir discrecionalidad, pero no plena) es en la que deben entenderse otras construcciones como la de Craig, que habla de un poder *quasi* regulatorio, (2018: 163-164) o Galetta & Ziller, que diferencian entre el plano de la teoría y el de la práctica (2024: 188).

⁷⁰ Un estudio del Parlamento Europeo elaborado en 2007 (PE 381.092) analizó el origen de las funciones que realizaban 21 de estas agencias a través de una serie de cuestionarios. 8 de ellas las identificaron como totalmente nuevas (lo que supone que realmente no hay una delegación de competencias, sino que el acto de creación de la agencia confiere las funciones por primera vez), 2 indicaban que habían asumido tareas anteriormente responsabilidad de los Estados miembros y 3 de la Comisión; el resto habían asumido una mezcla de competencias nuevas y previamente en manos de los Estados y/o de la Comisión. Es una muestra de que este tipo de agencias no son meras formas de gestión, sino que moldean y hacen evolucionar la integración.

los Estados, de esa manera colectiva e indirecta⁷¹. Por eso hay quien declina las agencias como un híbrido (Vos, 2014: 24), una forma de ejercicio conjunto de funciones comunes (Chiti, 2002) o de co-administración (Dubos, 2016: 135). Creo, sin embargo, que organizativamente esta es una aproximación que confunde más que clarifica, por más que, indefectiblemente, la floreciente literatura sobre las agencias adopte ya una visión holística (Oikonomou, 2021).

Y es que, en muchos casos, la disciplina sectorial de base, que crea y diseña una agencia descentralizada, la coloca en el centro de una red de trabajo conjunto con actores relevantes de los Estados miembros (e incluso con otro tipo de representantes de intereses) y entonces su actividad trasciende la ejecución directa de la UE para colocarse en el marco de una acción mixta⁷². Pero, en mi opinión, tal *acción* conjunta no implica que la agencia sea una *organización* mixta, aunque pueda tener a su vez una formación compuesta en alguno de sus órganos⁷³; la estructura mixta será la red como sistema común. Otra cosa es que una red puede acabar siendo absorbida por una agencia, como luego expondré.

Organizativamente, pues, no creo que quepa duda de que las agencias forman parte de la estructura de la UE, y adjetivarlas de “europeas” o “de la UE” es así la etiqueta que hoy parece más asentada para designarlas en general en la doctrina. Como se ha visto, están marcadas por una impronta particular, lo que las singulariza con respecto a cualquier otro modelo homónimo. La propia UE se refiere a ellas en la web institucional antes citada como “organizaciones descentralizadas”⁷⁴. Es una descripción más ajustada a la realidad⁷⁵, pues en efecto, teóricamente responden a técnicas de descentralización

⁷¹ No parece casualidad por tanto que proliferen los análisis de costes, sobre todo encargados por el Parlamento Europeo. Así, por ejemplo, un informe de 2012 en relación con el impacto de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA) y de la Agencia Europea del Medicamento (EMA) en los presupuestos respectivos de UE y Estados Miembros (PE 435.235); otro de 2016 sobre los ahorros que suponen las agencias en el ámbito del mercado interior (PE 572.702), y un tercero de 2021 con respecto al ámbito de la salud y la seguridad (PE 699.399). Todos concluyen la ganancia en términos de eficacia y eficiencia, pero también de costes, de la solución de las agencias. Un ámbito aún pendiente de mejoras es el de los servicios comunes (v. gr. PE 411.264, que data ya de 2009). Existe una “Red” que engloba algunas de estas agencias y otros tipos de organismos para explorar sinergias, que no siempre son fáciles.

⁷² Puede ser el caso, por ejemplo, de la Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA) y la Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente.

⁷³ En el caso de EEA, su Consejo de Administración se integra por un representante de cada Estado miembro, dos representantes de la Comisión y dos expertos designados por el Parlamento Europeo. Cuenta con un Director General, nombrado por el Consejo de Administración a propuesta de la Comisión. En su seno opera un Comité científico compuesto por expertos procedentes de los Estados miembros y diferentes departamentos, divididos en unidades.

⁷⁴ Aunque a veces siguen apareciendo con el adjetivo de “reguladoras” identificadas en los organigramas de la Comisión: v. gr., en la Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnología, la Oficina BEREC y la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA).

⁷⁵ Con todo, el elenco web de “organizaciones descentralizadas” es por momentos muy cuestionable y surgen muchas dudas sobre la efectiva identificación de estas con las “agencias europeas”. A modo de ejemplo de esto último pueden citarse la Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas (APPF, cuya norma de creación, el Reglamento 1141/2014 de 22 de octubre, sólo indica que tiene personalidad jurídica y es independiente, que las decisiones son tomadas por su Director y que físicamente estará en el Parlamento Europeo, aunque también tiene una sede en Bruselas) o la Junta Única de Resolución de la Unión Bancaria (SRB, cuya sede está en Bruselas).

funcional⁷⁶ y territorial⁷⁷, aunque esas notas no basten, como ya se ha visto, para identificarlas.

Las agencias europeas no admiten taxonomía en lógica académica (Galetta & Ziller, 2024: 188). Se han formulado, también aquí, casi tantas clasificaciones como intentos acometidos y criterios empleados (tamaño, función, base jurídica de creación, grado de autonomía, fuentes de financiación, instrumentos de actuación, etc.⁷⁸). Rápidamente se generó un fuerte debate interinstitucional centrado en las cuestiones de supervisión, rendición de cuentas, transparencia y, en general, su régimen jurídico y posición en el sistema de la Unión. Desde inicios de siglo se sucedieron varios intentos para establecer un marco común de referencia, que fracasaron por diversas razones. El único avance hasta el momento figura en un documento no vinculante pactado conjuntamente por el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo, que data de julio de 2012, al que se anexan una serie de principios⁷⁹. No obstante, y aunque los instrumentos jurídicos de creación hagan referencia a tal documento, lo cierto es que su guía no se aplica de forma coherente⁸⁰, lo que a nuestros propósitos hace ocioso un análisis detallado del modelo que propone y que ha ocupado mayoritariamente a la doctrina. Por eso se ofrece, sencillamente, una tabla-resumen de comparación con las características de las agencias ejecutivas⁸¹.

⁷⁶ No se han hecho muchos estudios sobre la relación de tutela que existiría entre la Comisión como ente matriz y estas agencias. Entre las excepciones, aunque sin escapar del casuismo: Vestlund, 2015.

⁷⁷ A reservas de lo indicado *supra* nota 75. La descentralización territorial genera una competencia no siempre elegante ente Estados por su sede. El Parlamento Europeo se había preocupado periódicamente por el escrutinio de los criterios y la racionalidad a que debería responder la elección de las sedes, defendiendo su participación en el proceso. La cuestión se judicializó con ocasión del *Brexit* y la reubicación de las agencias que albergaba el Reino Unido (casos C-59/18 y C-182/18; C-106/19 y C-232/19, y C-743/19). En esas tres sentencias (2022) ha quedado claro que la decisión corresponde al legislador europeo, por ser consustancial a la decisión de su creación y establecimiento. Otra cosa es que exista una suerte de proceso de concurrencia para optar a una sede y que, en la medida en que van a ser necesarios acuerdos sobre la misma, se valoren los beneficios y las condiciones que los aspirantes ofrezcan.

⁷⁸ Son los criterios manejados, por ejemplo, en un informe de evaluación del Parlamento Europeo publicado en noviembre de 2018 (PE 627.131).

⁷⁹ Que expresamente no se consideran aplicables ni a las agencias ejecutivas ni a las de la PESC.

⁸⁰ Un simple ejemplo ilustrativo puede verse en la Autoridad de Lucha contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo, creada en virtud del Reglamento 2024/1620 de 31 de mayo. En el considerando 6 se indica que es necesario que la Autoridad sea a la vez independiente y cuente con un alto nivel de pericia técnica, y que se establezca de conformidad con el planteamiento común de 2012. Ahora bien, el primer punto de aquel planteamiento indica que, a efectos clarificadores, debe usarse una denominación común (la de “Agencia de la UE para...”); el criterio, como es obvio, no se sigue, sin que tampoco se justifique. Sí se explica en cambio (considerando 55) que, por la complejidad y variedad de las funciones encomendadas, “las decisiones no pueden ser adoptadas por un único órgano rector, como ocurre a menudo en las agencias descentralizadas”, lo que justificaría las peculiaridades de su gobernanza. Esto confirma la pertinencia de enfoques que, desde la academia, se han cuestionado si las Autoridades “de vigilancia” son incardinables o no en el modelo de agencia descentralizada (ya en su momento en relación con el sector bancario: Cerulli Irelli, 2012).

⁸¹ Elaboración propia. Las características de las agencias ejecutivas se desgajan del Reglamento 58/2003, las de las agencias descentralizadas, se extraen a partir de las revisiones doctrinales consultadas, completadas con la consulta en ocasiones a las fuentes directas; un análisis exhaustivo requeriría previamente acotar el elenco de entes, como han hecho diversos estudios, y las conclusiones quedarían

	Agencias ejecutivas	Agencias europeas
Creación	Comisión	Consejo o Consejo/Parlamento
Fundamento	Reglamento 58/2003	Reglamento sectorial
Estructura	Comité de Dirección y Director	Consejo de Administración, Director ejecutivo Comité científico (consultivo)
Control de legalidad	Recurso ante Comisión, condiciona el posterior recurso judicial	Recursos internos ante “salas de recursos” (excepcionalmente recurso ante la Comisión), con posterior recurso judicial. Recurso directo de anulación
Sede	Bruselas/Luxemburgo	Diseminadas
Duración	Limitada	Indefinida
Finalidad	Gestión	Asistencia, regulación, ejecución
Personal	Funcionarios UE en comisión de servicios, agentes temporales contratados directamente	Pueden incluir empleados públicos de los Estados miembros, cedidos y financiados por estos
Financiación	Presupuesto UE	Presupuesto UE + posibles tarifas + contribuciones EEMM y sede (con responsabilidad contable)

D) La gestión administrativa en otros sujetos de la UE

Sin ánimo de exhaustividad en este punto, una visión funcional de la Administración de la Unión no debería dejar al margen las actividades de carácter administrativo propias de la gestión *intra corporis* de otras instituciones⁸².

El art. 15 TFUE deja totalmente claro que esas funciones existen, por ejemplo, respecto de la actividad del TJUE. En la medida en que tal precepto se refiere fundamentalmente a limitaciones a la transparencia, es esa clave la que ha merecido cierta atención en la doctrina científica. Esta se ha preguntado, por ejemplo, por el perímetro de tales tareas materialmente administrativas pues, aunque puede ser fácil llegar a cierto consenso sobre lo que no incluyen, existen también importantes zonas de sombra (Vogiatzis, 2022: 223-224). No es de extrañar porque también sucede así en los Estados miembros⁸³.

En lo que ahora interesa, sin embargo, este no es un aspecto de largo recorrido, pues esas funciones responden a formas organizativas simples, y bastante parangonables entre sí, con una estructura también similar a los homólogos nacionales, aunque con llamativas variaciones de composición cuantitativas y cualitativas (por la importancia, sin ir más lejos, de los servicios de traducción). Así, los servicios administrativos del Parlamento Europeo, el TJUE y el Tribunal de Cuentas, por ejemplo, cuentan con una Secretaría

entonces limitadas a esos sujetos. Aquí se ha buscado una cierta generalidad, ficticia, como ya se ha comentado.

⁸² Existe un entramado organizativo para ellas en todas a excepción del Consejo europeo, que no tiene soporte administrativo propio, sino que se nutre del correspondiente al Consejo.

⁸³ En relación por ejemplo en España con la llamada Administración parlamentaria (Herráiz, 2013) o con la actividad de los órganos constitucionales (Pérez, 2024).

General que coordina un número relativamente reducido de Direcciones Generales, el respectivo servicio jurídico y los de protección de datos⁸⁴.

4. Las interacciones: de la organización administrativa al sistema de redes

Dejando al margen las tareas de gestión *ad intra*, la aproximación funcional que acaba de acometerse conduce a un panorama que resulta poco fidedigno y tan insatisfactorio como la visión puramente orgánica. Lo primero, por parecer excesivamente fragmentado, al obviar las interrelaciones operativas⁸⁵. Pero, sobre todo y en lo que ahora importa, de otro lado, por dejar al margen estructuras que resultan protagonistas cotidianas *en* la UE, pero difícilmente incardinables en la organización *de* la UE, si se entiende la preposición del título de este trabajo en el sentido clásico de adscripción o pertenencia.

A mi parecer, esto se explica porque, consciente o inconscientemente, sigue empleándose como clave de bóveda la dicotomía ejecución directa-indirecta. Esta conduce a una separación organizativa de diferentes niveles de Administración, algo necesario para la inteligibilidad subjetiva de la Unión, pero que no refleja la actual lógica de gobernanza en red y administración integrada. En esa clave, interesan estructuras que se crean a nivel de la UE, por su derecho y para desenvolverse en su ámbito y que, con mayor o menor presencia y protagonismo de verdaderas instituciones, órganos u organismos de la UE, sirven para canalizar la participación de otros actores: Estados miembros, autoridades reguladoras y/o sujetos privados.

Surgen, aún en mayor medida que lo que hemos estado viendo hasta ahora, de manera casuística y *ad hoc*, por lo que el canon jurídico-organizativo a su respecto es todavía más débil, y la aspiración de sistematización, aún más ilusoria. No encajan fácilmente ni en la lógica orgánica ni en la funcional; no obstante, en la medida en que se formalizan unidades para albergarlos, y se institucionalizan, un estudio organizativo de la UE entiendo que debería tenerlas en cuenta.

Por eso ahora se prestará atención a realidades como la comitología, los grupos de expertos y de reguladores, y sus relaciones con las instituciones, órganos y organismos ya vistos. Creo que son realidades que también pueden ser tratadas desde una lógica organizativa, aunque no haya sido este el enfoque predominante en la doctrina⁸⁶.

A) La comitología

Con la expresión comitología se designa un procedimiento (de varios tipos), que implica la asistencia a la Comisión por parte de los denominados “comités” para el ejercicio de competencias de ejecución atribuidas a través de un acto de base del legislador de la UE.

⁸⁴ No es frecuente ocuparse de la organización administrativa en esos frentes; entre las excepciones, puede verse el libro colectivo coordinado por Bauer & Trondal (2015), con estudios tanto teóricos como empíricos del personal que integra esos servicios, sus funciones, procedencia, comportamiento y dinámicas de relación.

⁸⁵ Procedimientos y controles, que ocuparán después a otros ponentes y sobre los que aquí no se profundiza por ello.

⁸⁶ Entre las excepciones, bien que entremezclando organización y gobernanza: Hoffman, Rowe & Türk, 2011: 259-331 y, más recientemente, ya con perspectiva propiamente jurídica de la Sierra (2025).

Ese acto de base es el que prevé el comité en cuestión. En teoría, es la forma en que los Estados miembros pueden controlar el ejercicio de esas competencias, de conformidad con el art. 291.3 TFUE, aunque en la práctica funcionan de manera constructiva, como foro de intercambio de *expertise*⁸⁷. Tras una importante evolución histórica (Craig, 2018: 111 y ss.), se ha dicho que estos comités epitomizan la naturaleza integrada de la administración de la UE (Hoffman, Rowe & Türk, 2011: 264).

Las normas prácticas y los principios generales que deben seguirse en materia de comitología se establecen actualmente en el Reglamento 182/2011 de 16 de febrero, que también prevé la existencia de un comité de apelación. El mayor interés que genera es de funcionamiento y ese es el objeto principal de la norma⁸⁸. Organizativamente, lo único que se indica (art. 3.1) es que cada comité está compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión, con voz, pero sin voto. Los reglamentos internos de estos comités disponen que cada Estado miembro será considerado un miembro, y decidirá sobre la composición de su delegación⁸⁹. Los gastos de viaje son reembolsados por la Comisión⁹⁰.

El Reglamento 182/2011 obliga también a la Comisión a llevar un registro con, entre otras cosas, la lista de los comités (art. 10.1). El buscador del mismo arroja un resultado de 622⁹¹. En tal registro, cada comité se relaciona con un “servicio responsable” a nivel de Dirección General de la Comisión⁹²; las actas de las reuniones suelen especificar qué división o unidad de la Dirección General ha operado en la presidencia y, en ocasiones, van firmadas por un funcionario de la misma, asumiendo también las funciones de secretaria⁹³.

⁸⁷ Se ha contrastado así con el modelo de agencias (Saphiro, 2011: 116-117).

⁸⁸ Y también la perspectiva del llamado “Reglamento interno estándar para los comités” (2011/C 206/06) base sobre la cual se aprueba después el de cada uno.

⁸⁹ E informará al presidente. Con permiso del presidente, las delegaciones podrán ir acompañadas por expertos que no formen parte de ellas. Cabe invitar a las reuniones a representantes de terceros países y terceras partes. El presidente también puede invitar, con el beneplácito del comité, a expertos o terceros. Todos estos invitados participarían con voz, pero sin voto, en las reuniones.

⁹⁰ Y pueden reducirse a los de una sola persona por Estado (es así, por ejemplo, en el caso del comité de apelación). Una consulta a los órdenes del día más recientes prueba que muchas sesiones, pero no todas, tienen lugar por videoconferencia.

⁹¹ De los que 245 figuran como abolidos. En relación con la materia organizativa merece la pena destacar el comité de agencias ejecutivas, previsto en el art. 24 del Reglamento 58/2003. Su última sesión data de enero de 2021 para informar precisamente el borrador de Decisión que crearía las seis agencias ejecutivas existentes en la actualidad.

⁹² Salvo 4, adscritos a la Secretaría General (el comité de apelación; el del Reino Unido; de la iniciativa ciudadana europea, y sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas).

⁹³ El formato de tales “actas” es muy variable de unos comités a otros. Todas las consultadas (el volumen de información en el registro es ingente) están únicamente en inglés, aunque todas las lenguas oficiales sean teóricamente de trabajo (sobre este tema: Hoffman, Rowe & Türk, 2011: 404-405). El registro permite la descarga de conjuntos de datos; una efectuada a principios de octubre de 2025 arrojaba 15.000 documentos de actas. En algunos casos las actas dejan constancia de dos presidencias de Direcciones Generales diferentes y también de la existencia de traducción simultánea.

Sin embargo, no se percibe rastro alguno de estos comités en los organigramas de la Comisión⁹⁴, lo que se puede explicar sobre la base de que los comités son en realidad “órganos externos” de consulta, sin una adscripción clara. Dada su peculiar función, pudiera pensarse que esto no plantea problemas relevantes, pues el acto impugnado será, en su caso, el adoptado como acto ejecutivo por la Comisión. Los conflictos no son, sin embargo, inverosímiles⁹⁵, aunque hasta la fecha no ha habido ocasión de que el TJUE se pronuncie sobre la naturaleza orgánica de estos comités.

La comitología no es la única vía de participación de órganos consultivos externos en la actividad de la Comisión; esta ha venido recurriendo de manera más o menos voluntaria al asesoramiento de expertos de máximo nivel en ámbitos sectoriales, por diversas vías. Algunas están previstas directamente en el TFUE, y por tanto habrán de ser reguladas por el Consejo⁹⁶. Otras son instituidas por la propia Comisión; ocupa aquí un rol principal la figura de los grupos de expertos, con diversas variantes y derivaciones, que se verán seguidamente.

B) Los grupos de expertos

Como órganos consultivos externos más transversales debe hablarse de los grupos de expertos, que en general aúnan intereses públicos y privados, con participación de autoridades nacionales y que son un canal institucionalizado de participación para los grupos de interés⁹⁷.

Desde 2005 existe un registro público de estos grupos y en 2010 se aprobaron las primeras normas horizontales para su funcionamiento, hoy sustituidas por las establecidas

⁹⁴ Algunos informes de actividad anual de las Direcciones Generales dan cuenta de su participación en los comités y, de conformidad con el Reglamento 182/2011, la Comisión elabora un informe también anual sobre la actividad de los mismos. Los últimos datos disponibles indican que en 2023 se celebraron 650 reuniones, algo menos que en 2022 (cuando hubo 673 reuniones), se llevaron a cabo 1242 procedimientos escritos, lo que es significativamente inferior al año anterior (1675 procedimientos) y se emitieron 2039 dictámenes, lo que supone una pequeña disminución en comparación con 2022 (2048).

⁹⁵ Últimamente se ha planteado, en varias ocasiones, la necesidad de aclarar la relación entre los procedimientos de comitología y el derecho de acceso a su documentación (v. gr. sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de enero de 2025, asunto C-726/22 P). Y es que, pese a que se han producido grandes avances en este frente con la regulación de 2011, la comitología sigue planteando retos para la transparencia y la participación pública (Hoffman, Rowe & Türk, 2011: 400-403). En otro caso reciente (asunto C-540/23 P), el Tribunal de Justicia deberá aún pronunciarse sobre si los documentos que contienen los votos de los Estados miembros en un comité son o no “opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución” (lo que puede hacer jugar una de las excepciones del régimen de acceso). El Tribunal General sostuvo esa interpretación, pero fue contrario al juego de la excepción (sentencia de 14 de junio de 2023, asunto T-201/21). La Comisión instó recurso de casación, al que se adhirieron los solicitantes de la documentación, sosteniendo que el juez de instancia había errado de partida al entender los votos (que era a lo que pedían acceso) fueran lo mismo que las deliberaciones. En sus conclusiones, presentadas el 12 de junio de 2025, el Abogado General, propone tanto la desestimación de la casación como de la adhesión a la misma, pero apunta a que la naturaleza de los documentos que contienen los votos depende del tipo de procedimiento de comitología aplicable al proceso de toma de decisiones. Lo que de momento no se ha cuestionado es el inciso “en el seno de la institución”.

⁹⁶ Cfr. *supra*, nota 14.

⁹⁷ Sobre la diferente aproximación a ellos de Consejo, Parlamento y Comisión: Ballina, 2025. Trato este aspecto en este punto porque me parece evidente una cierta declinación organizativa, a diferencia de lo que sucede con otras formas de participación, como el diálogo social (arts. 151-156 TFUE).

mediante la Decisión C(2016) 3301, de 30 de mayo. Tales reglas se aplican a los grupos formales, creados por Decisión de la Comisión; a los llamados informales, creados por un departamento de la Comisión tras haber obtenido el acuerdo del Comisario y el Vicepresidente responsable, así como de la Secretaría General, y a “otras entidades similares”, que tienen las mismas funciones, pero cuya existencia viene impuesta por el legislador de la UE, y respecto a las que la creación y consulta entonces ya no deviene voluntaria.

Su función es asesorar a la Comisión y sus departamentos en la preparación de propuestas legislativas e iniciativas políticas; la preparación de actos delegados; la implementación de legislación de la Unión, programas y políticas; la coordinación/cooperación con los Estados miembros y otros actores, y la preparación de actos de ejecución, antes de la presentación de la propuesta a la comitología. Se integran por cinco tipos de miembros: quienes son nombrados por su capacidad personal, y actúan independientemente y en interés público (tipo A); quienes representan un interés común compartido por diferentes actores en un área particular (tipo B); organizaciones de todo tipo, como empresas, asociaciones, ONGs, Universidades, centros de investigación, despachos de abogados (tipo C); autoridades de los Estados miembros (tipo D) y otras entidades públicas como autoridades de países terceros, incluidos los países candidatos, de agencias u oficinas de la Unión y organizaciones internacionales (tipo E). Los miembros de tipo D y E sólo pueden estar representados por empleados públicos y, en la mayor parte de ocasiones, son designados para el grupo por su entidad de adscripción a requerimiento de la Comisión⁹⁸. Los miembros de tipo B y C han de estar inscritos en el registro de transparencia⁹⁹.

Con carácter general los grupos de expertos son presididos por un representante de la Comisión, que es también quien reembolsa los gastos de viaje y manutención, y en algún caso, como los de participación individual, remunera la misma. Los grupos pueden tener vocación permanente o temporal. El registro permite filtrarlos por la Dirección General o agencia responsable y, en el momento de escribir estas páginas, arroja los siguientes resultados: 103 grupos formales en activo, 517 informales y 103 entidades asimiladas.

Como una variante de los grupos de expertos cabe tener en cuenta los denominados “comités científicos” en materia de salud pública, seguridad de los consumidores y medio ambiente¹⁰⁰. Sus miembros son designados a título personal, por sus conocimientos científicos y especializados, garantizando la multidisciplinariedad, la independencia y ausencia de conflictos de interés, además de representación equilibrada en términos geográficos y de género (son, pues, miembros tipo A). Están regulados por la Decisión de la Comisión 2024/1514, de 7 de agosto de 2015 y su actividad también figura en el registro de grupos antes citado. Su cometido es proporcionar a la Comisión asesoramiento

⁹⁸ En relación con el tipo de competencias y los criterios que en la práctica se emplean para seleccionar a estos expertos: Robert, 2013.

⁹⁹ Organizativamente este registro es muy interesante. Regulado por un Acuerdo interinstitucional (Consejo, Parlamento y Comisión) de 20 de mayo de 2021, cuenta con un Consejo de Administración, compuesto por los tres Secretarios Generales, que presiden de forma rotatoria cada año, y una Secretaría, que se encarga de la gestión diaria y está compuesta por personal de las tres instituciones. Sobre su génesis y su rol en relación con los grupos de interés, cfr. Ballina, 2025: 98-102.

¹⁰⁰ Actualmente, y tras múltiples reestructuraciones, son dos: el Comité Científico de Seguridad de los Consumidores y el Comité Científico de los Riesgos Sanitarios, Medioambientales y Emergentes.

científico y evaluaciones del riesgo, siempre sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros organismos de la Unión, en particular a las agencias europeas¹⁰¹. Eligen a su presidente y la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria se encarga de ofrecerles el apoyo científico y administrativo necesario, ejerciendo la labor de secretaría y de supervisión. Los gastos, de nuevo, corren por cuenta de la Comisión.

Otra particularidad puede verse en lo que cabe denominar grupos concatenados e interrelacionados. Sucede, con mucha claridad, en materia de inteligencia artificial. El Consejo Europeo de Inteligencia Artificial, la más reciente incorporación al registro de grupos en calidad de “entidad similar”, fue creado por el art. 65 del Reglamento 2024/1689, y ya cuenta con 10 subgrupos. Según el mismo Reglamento, tal Consejo está compuesto por un representante de cada Estado miembro (sólo por tanto integrantes de tipo D) y a sus reuniones asisten con voz, pero sin voto, el Supervisor Europeo de Protección de Datos y la “Oficina de IA¹⁰²” (tipo E). Lo que se prevé en la misma norma es, adicionalmente, la creación de un “grupo de expertos científicos independientes” (miembros tipo A) y de un “foro consultivo”, con representación abierta a la industria, las empresas emergentes, las pymes, la sociedad civil y el mundo académico (miembros tipo B y C)¹⁰³.

Ninguno de estos grupos de expertos aparece en los organigramas de la Comisión y no se pueden encontrar pronunciamientos jurisprudenciales sobre su naturaleza, aunque los conflictos tampoco sean ignotos¹⁰⁴.

C) Los grupos de autoridades

Una derivación muy cualificada de los grupos de expertos son lo que podría llamarse grupos de autoridades de regulación y supervisión. En muchas ocasiones, esos grupos han sido una fase previa, un germen, para la creación posterior de organismos de la UE (Cerulli Irelli, 2012: 150-151). En otros casos (como notablemente sucede en las materias de supervisión financiera y de competencia), los grupos están tan fuertemente coordinados a nivel europeo (por una pluralidad de agencias o directamente por la Comisión) que resulta prácticamente imposible entender unos sin otros. Un modelo muy particular es el del Comité Europeo de Protección de Datos, previsto en el art. 68 y

¹⁰¹ Como es el caso, por ejemplo, de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA). El panorama se complica porque las normas de creación de estas agencias pueden prever, a su vez, grupos de trabajo con expertos y grupos científicos consultivos. Existe entonces, una lógica entrecruzada de diferentes estructuras en el nivel de la UE, de lo que se pondrán más ejemplos a continuación.

¹⁰² Interesante es subrayar que la misma se define en el mismo Reglamento únicamente desde el punto de vista funcional, como parte de la Comisión (art. 3.47). En el organigrama de la Dirección General responsable, la Oficina aparece a nivel de Dirección.

¹⁰³ El foro está registrado como grupo de expertos desde julio de 2025. Siguiendo las reglas dispuestas en el Reglamento 2024/1689, la regulación del grupo de científicos independientes fue objeto del Reglamento de ejecución 2025/454 de 7 de marzo. Allí se dispone, entre otras cosas, que la Oficina de IA y el Centro Común de Investigación se encargarán conjuntamente de la secretaría. Como siempre, la Comisión se encarga de cubrir los gastos.

¹⁰⁴ Como relatan, en relación con los comités científicos, Hoffman, Rowe & Türk, 2011: 395-398. Sobre la posibilidad de que la EMA convoque a un grupo de expertos *ad hoc* en lugar de a un grupo científico existente en una materia, y su incidencia para las garantías de los interesados, puede verse la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de marzo de 2024 (asunto C-291/22 P).

siguientes del Reglamento 2018/1725, como un “organismo de la Unión, que gozará de personalidad jurídica” y que integra a las autoridades de control de los Estados miembros, junto al Supervisor Europeo de Protección de Datos, pero sin preeminencia particular entre pares¹⁰⁵.

Un ejemplo de grupo de reguladores es, en la actualidad, el Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación, creado por el art. 8 del Reglamento 2024/1983 de 11 de abril, en sustitución del Grupo de Entidades Reguladoras Europeas para los Servicios de Comunicación Audiovisual, que se había puesto en marcha por la Comisión diez años antes como órgano consultivo (Decisión de 3 de febrero de 2014). Con una independencia particularmente garantizada¹⁰⁶, está formado por representantes de las autoridades u organismos reguladores nacionales y un representante de la Comisión, con voz, pero sin voto. La Comisión presta igualmente funciones de secretaría. Además de emitir dictámenes para la Comisión, tiene funciones de mediación entre miembros. Ni el Reglamento que lo crea ni sus Estatutos internos aportan más luz sobre su naturaleza orgánica.

Como caso de “entificación” puede citarse el caso del Grupo de Organismos Reguladores Europeos de la Electricidad y el Gas (creado por Decisión de la Comisión de 11 de noviembre de 2003), que desapareció tras la puesta en marcha de la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER), por entenderse que la misma proporcionaba un marco dentro del cual los organismos reguladores nacionales pueden cooperar y llevar a cabo tareas semejantes a las que realizaba el grupo, además de forma más eficaz (Decisión de la Comisión de 16 de mayo de 2011). Es una transformación con relevancia organizativa, pues se pasa, según he defendido antes, de una organización mixta a una *de* la UE.

Otros grupos de reguladores han sufrido procesos de transformación con particularidades. Es el caso del Grupo de Entidades Reguladoras europeas de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (creado por Decisión de la Comisión de 29 de julio de 2002) y que se transformó en el BEREC en 2011; un grupo que como tal no es una agencia, ni siquiera tiene personalidad jurídica, pero cuenta con una oficina que sí la tiene¹⁰⁷.

Encuentro que no es casual que este último epígrafe cuente con varias referencias cruzadas a cuestiones que ya se habían tratado con anterioridad en este trabajo; antes, al contrario, creo que es muestra de que se ha cerrado el círculo. Para ello ha sido necesario, no obstante, nutrirse de dos visiones inicialmente diferentes (orgánica y funcional), que en este trabajo se han ido descartando para, de alguna forma, recuperarse y combinarse

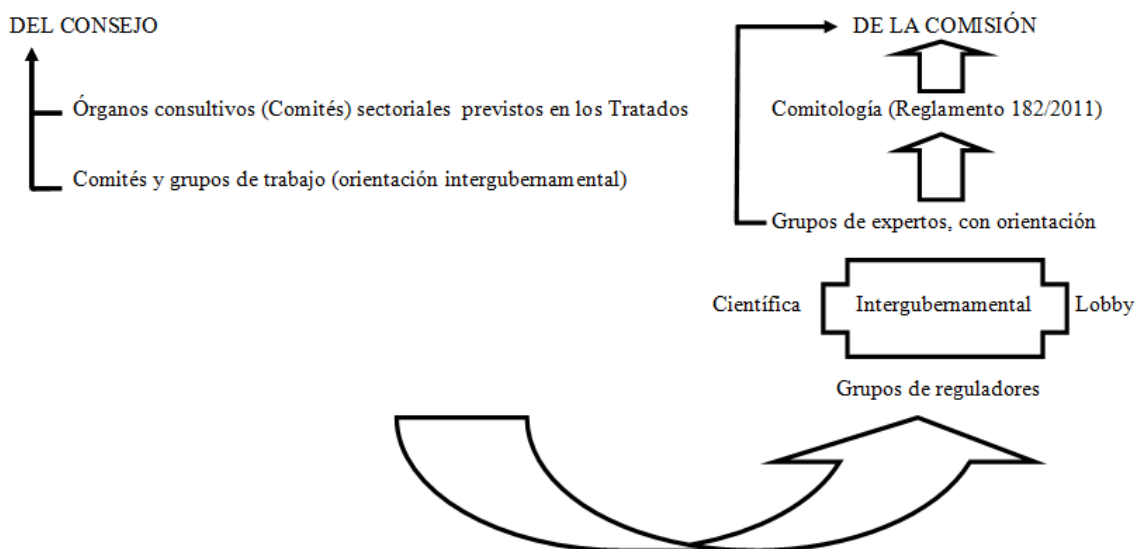
¹⁰⁵ Recordemos que el Supervisor, a su vez, es también un organismo europeo, o al menos un órgano, aunque financieramente tenga la consideración de institución (cfr. *supra*, notas 20, 21 y 23). El Reglamento dispone que el Supervisor se hace cargo de la secretaría del Comité, pero separa la rendición de cuentas de su personal según actué en uno o en otro ámbito (art. 75). Entre las dos organizaciones se ha firmado un memorándum de entendimiento. Además, en las reuniones del Comité participa, con voz, pero sin voto, un representante de la Comisión, de las autoridades de control sectorial de los Estados del Espacio Económico Europeo y de la autoridad de control de la Asociación Europea de Libre Comercio.

¹⁰⁶ De conformidad con el art. 9 del mencionado Reglamento, en el desempeño de sus funciones o en el ejercicio de sus competencias, el Comité no pedirá ni aceptará instrucciones de ningún Gobierno, institución, persona u organismo.

¹⁰⁷ Cfr. *supra*, nota 26.

después en clave de redes. Ello porque en la realidad conviven varios modelos, sin que necesariamente una dinámica sustituya a otra. Con la aspiración de sintetizar en lo posible el volátil sistema de interacciones en grupos y comités se ofrece el diagrama siguiente¹⁰⁸.

ASESORAMIENTO EN LA TOMA DE DECISIONES



5. Una suerte de conclusión atípica: ¿por qué es tan insatisfactorio el estudio de la organización administrativa de la UE? Consideraciones de cierre desde los principios

Parece inevitable que cualquier aproximación organizativa a la Administración acabe produciendo una sensación agrídulce; lo saben bien quienes se ocupan ello en España. Es evidente que, como hemos visto que sucede también en la UE, la caracterización positiva es muchas veces incongruente o directamente inexplicable¹⁰⁹ y que, en la práctica, siempre perviven entidades *sui generis*, que se resisten a ser englobadas en categorías prefijadas¹¹⁰. Sin embargo, en los estudios domésticos, el apoyo de una regulación de “parte general” construida sobre unos sólidos principios constitucionales y legales, ofrece

¹⁰⁸ Elaboración propia. Toda representación gráfica es por definición estática, por lo que es necesario renunciar aquí al dinamismo propio del funcionamiento que se ha descrito en el texto.

¹⁰⁹ En nuestro sistema ha sido muy criticada así la caracterización que la Ley 40/2015 realiza de las Universidades públicas y de los fondos carentes de personalidad jurídica del sector público estatal. En el Derecho de la UE, los fondos no son unidades organizativas, sino líneas del presupuesto que gestiona la Comisión, de manera directa, compartida o indirecta. Por eso no se han tratado en este trabajo, aunque generen su propia arquitectura institucional. Así, para la administración del Fondo Social Europeo, el art. 163 TFUE, prevé que la Comisión esté “asistida” de un Comité, presidido por un miembro de la Comisión y compuesto por representantes de los Gobiernos, de las organizaciones sindicales de trabajadores y de las asociaciones empresariales.

¹¹⁰ La eterna carrera entre el ratón y el gato, en la feliz expresión del profesor Nieto.

mimbres para salir indemnes, permitiendo elaborar diferentes alternativas doctrinales solventes, aunque nunca definitivas¹¹¹.

En el caso de la UE, creo que las carencias en ese frente son causa y condicionamiento del resultado al que conduce nuestro empeño. Ello por la inexistencia de una normativa de régimen jurídico y por la inoperancia en la UE de los principios clásicos de la organización administrativa, entre otras cosas por la tensión a que están sometidos los principios generales que respecto a ella pueden proyectarse.

En la búsqueda de tales principios generales, un punto de partida puede ser el art. 13 TUE, que consagra la coherencia, eficacia y continuidad de las políticas y acciones de la Unión y los principios de actuación institucional de cooperación leal, atribución y equilibrio de poderes¹¹². Me parece evidente, después del camino recorrido, que este último, y sobre todo la tensión entre instituciones llamadas a cooperar, ha marcado el devenir de la autoorganización de la Comisión, *rectius* de la Administración de la UE¹¹³, en particular en lo que respecta a la comitología y a la integración por agencias¹¹⁴. Pero, evidentemente, esas tensiones horizontales en la Unión no son las únicas que existen, y las soluciones organizativas citadas, y su evolución, también se explican, en gran parte, por el juego del principio de subsidiariedad y cooperación leal vertical del art. 4 TUE. Ello sin perjuicio de que el fenómeno de las agencias, como el de la proliferación de órganos consultivos que integran conocimiento científico, pueda verse asimismo en términos de isomorfismo global, rol incrementado sobre la atribución inicial de los Tratados por el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa, pero también por la necesidad de gestionar estratégicamente cada vez más riesgos y menos certezas. Y de que, finalmente, la participación ciudadana del art. 11 TFUE haya conseguido institucionalizarse a través de una variante de los grupos de expertos, al tiempo que la colaboración público-privada, que la Unión promueve con sus políticas, también haya tomado forma en su propia estructura con las empresas comunes.

La existencia, en equilibrio inestable, de esas cuatro fuerzas tractoras diferentes (horizontal, vertical, interna y externa) condiciona a su vez cualquier aproximación a los principios clásicos de la organización administrativa: jerarquía, (des)centralización, (des)concentración, colaboración, cooperación, coordinación, etc. Aplicarlos a la organización de la UE es un esfuerzo vano y frustrante, ya de partida por la imposibilidad

¹¹¹ Una revisión de las más tradicionales, con una nueva aportación desde la teoría de conjuntos, en López-Jurado, 2020.

¹¹² A ellos la doctrina añade generalmente el principio de autonomía (por todos, Galetta & Ziller, 2024: 148) y, a veces, también el de legalidad (Chiti & Franchini, 2011: 71). Creo, no obstante, a diferencia de lo que sucede en los ámbitos nacionales, que el principio de legalidad no tiene un carácter fundador en el Derecho de la UE o, al menos, no al nivel del principio de primacía y aplicación efectiva (en el mismo sentido, comparando con la Administración francesa: Guiot, 2021). De lo anterior sería prueba la relevancia de la doctrina de los poderes implícitos, en contraste con las matrices de la legalidad (como desde Italia analiza Pantalone, 2018: 144 y ss.)

¹¹³ Resulta equívoco referirse a una *auto*-organización de la Administración europea, teniendo en cuenta que muchas veces, como se ha visto, viene impuesta por los tratados (en otra manifestación de la excesiva constitucionalización que denunciara Grimm, 2015), por el Derecho derivado y por las instituciones, con las pugnas a que se hace referencia en el texto.

¹¹⁴ Al menos por momentos, porque tanto la lógica de la comitología como el principio de equilibrio institucional en relación con las agencias han evolucionado mucho con el tiempo (Chiti, 2009: 1423).

de definir un único centro de mando desde el que referenciarlos, y la pertenencia o no al mismo del receptor. De hecho, cuando el perímetro está claro, y en concreto cuando se mantiene con nitidez dentro de una misma institución, no ha habido problemas para identificar técnicas de alteración de ejercicio de la competencia, validadas por el TJUE, como la delegación de funciones¹¹⁵ o la delegación de firma¹¹⁶. Es comprensible, pues existe en esos casos una normativa interna de funcionamiento, que opera como parámetro de régimen jurídico concreto. Pero fuera de tales supuestos, desde la seminal *Meroni*, parece existir una prevención implícita en contra, alimentada por el principio de atribución del art. 5 TUE, en pugna con la doctrina de los poderes implícitos.

Es cierto que las aproximaciones académicas, también la presente, emplean por momentos el vocabulario de los principios de organización, pero lo hacen con una vocación descriptiva, no conceptual (Feilhès, 2021). Son, con todo, términos imprecisos y poco concluyentes. Las agencias europeas son así entes territorialmente descentralizados, pero, como se ha visto, ni todas las que a veces se reconducen a esta categoría están fuera de Bruselas¹¹⁷, ni son los únicos organismos diseminados por el territorio de la Unión¹¹⁸. Tampoco la descentralización funcional es bastante para explicar las diferencias con las agencias ejecutivas. En relación con estas últimas, incluso el derecho positivo cae en un uso errático del vocabulario, haciendo referencia ora a una delegación, ora a una externalización.

Es igualmente cierto que, en ocasiones, se habla de una gestión “descentralizada” para hacer referencia a la ejecución indirecta del Derecho de la UE¹¹⁹, pero no puede aplicarse a tal cosa ni el principio organizativo de descentralización, ni aún menos el de desconcentración, pues no hay ninguna transferencia de poder; lo que existe es una atribución originaria en el diseño de la UE, por más que sea cierto que hablamos de personificaciones distintas y que exista una cierta “tutela”. Más allá de que no pueda compartirse la *summa divisio*, tampoco la administración de la ejecución directa responde a una centralización decidida en términos organizativos (de redistribución del poder), sino a una evolución pragmática y “espontánea”. En todo caso, y como ha quedado señalado, si el exponente más visible de esa ampliación de la administración directa son las agencias europeas, en ellas convergería ambivalente y paradójicamente la descentralización (territorial y funcional, hacia ellas desde la Comisión y Bruselas) y la centralización (desde los Estados al nivel de la UE: Scholten, 2017).

La capacidad explicativa de los principios, como la de las categorías, sufre hasta tornarse inútil. Y es que, si para algo pueden servir los principios de la organización es para fundar

¹¹⁵ Así, por ejemplo, respecto a los actos (de pura gestión) dictados por un comisario por delegación del colegio: ya desde los asuntos 43 y 63/82, 5/85, T-275/94, T-254/99 o C-45/00. Sobre la validez de una delegación entre órganos del BCE, asunto C-301/02. En otros casos la delegación se rechaza, por no haberse dado en una materia que la admita (asuntos C-137/92 P, C-191/95).

¹¹⁶ Entre un miembro de la Comisión y un Director General: Asuntos 48/69, 8/72 o T-338/94.

¹¹⁷ V. gr. EDA, APPF o SRB.

¹¹⁸ Tal es el caso de algunas empresas comunes, como *Fusion for energy* o Informática de Alto Rendimiento, EIT o ECC.

¹¹⁹ En su momento, también las normas financieras empleaban estos términos (gestión centralizada, compartida o descentralizada) para designar los métodos de ejecución del presupuesto (Reglamento 105/2002). Desde 2012 y hoy, también el Reglamento vigente (el ya citado 2024/2509), se habla en cambio de gestión directa, compartida e indirecta.

categorías, y con ellas identificar un régimen jurídico general (en materia de personal, bienes, contratación, etc.) al que referenciar el funcionamiento de los distintos órganos, organismos y agencias. Pero es evidente que esto, en la UE, no existe... por el momento. Creo que eso es lo que ha impedido el desarrollo de una teoría general sobre el órgano, la personalidad jurídica o la potestad de autoorganización, justificando a la vez su innecesaridad. No sorprende, en el fondo, por la mixtura de tradiciones que amalgama la UE.

BIBLIOGRAFÍA

Alemanno, Alberto (2024): “The EU interinstitutional body for ethical standards: A legal and policy analysis”, *European Law Journal*, núm. 30, pp. 545-558.

Baena del Álcazar, Mariano (1984): *Organización administrativa*, Madrid, Tecnos, 138 pp.

Ballina Díaz, Javier (2025): *Los grupos de interés en la Unión Europea: evolución y perspectivas de un diálogo abierto*, Madrid, Atelier, 339 pp.

Berlin, Dominique (1987): “Organisation et fonctionnement de la Commission des Communautés européennes en S. Cassese (dir.), *The European Administration/L'Administration Européenne*, Bruselas, International Institute of Administrative Science, pp. 21-442.

Bertrand, Brunessen (2016) : “Les catégories juridiques établies par le Traité de Lisbonne : un mal nécessaire ? ”, en B. Bertrand (dir.), *Les catégories juridiques du droit de l'Union Européenne*, Bruselas, Bruylant, pp. 15-48.

Boto Álvarez, Alejandra (2011): *La Administración instrumental en el proceso*, Madrid, Reus, 493 pp.

Bradley , Kieran (2018): “European Union Civil Service Law”, en C. H. Hoffman, Herwig, G. C. Rowe & A. Türk (eds.), *Specialized Administrative Law of the European Union*, Oxford University Press, pp. 559-578.

Caballero Sánchez, Rafael (2025): “Teoría general de la organización administrativa”, en F. Velasco Caballero y M. M. Darnaculleta Gardela (dirs.), *Manual de Derecho Administrativo*, 3ª ed., Madrid, Marcial Pons, pp. 209-234.

Calderaro, M. Ricciardo (2020): *L'integrazione amministrativa e la tutela dei diritti. Problemi e prospettive alla luce della crisi sistemica dell'Unione Europea*, Turín, Giappichelli, 240 pp.

Calonge Velázquez, Antonio (2010): El concepto de Administración pública en la Unión Europea: Administración pública nacional y Administración pública comunitaria”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 19, pp. 11-30.

Cananea, Giacinto della (2019): “The Transformation of the European Administration”, en M. Conticelli, M. de Bellis & G. della Cananea (eds.), *EU Executive Governance: Agencies and Procedures*, Turín, Giappichelli, pp. 233-250.

Cassese, Sabino (1987): “Divided Powers: European administration and national bureaucracies”, en S. Cassese (dir.), *The European Administration/L'Administration Européenne*, Bruselas, International Institute of Administrative Science, pp. 5-20.

Cerulli Irelli, Vincenzo (2012): “Dalle agenzie europee alle autorità europee di vigilanza”, en M. P. Chiti & A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo*, Bologna, Il Mulino, pp. 137-163.

Chamon, Merijn (2016): *EU agencies legal and political limits to the transformation of the EU administration*, Oxford University Press, 389 pp.

Chiti, Edoardo (2009): “An important part of the EU’s institutional machinery: features, problems and perspectives of European agencies”, *Common Market Law Review*, núm. 5, pp. 1395-1442.

-- (2002): *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle Amministrazioni comunitarie*, Padua, Cedam, 512 pp.

-- & Franchini, Claudio (2011): “Le figure organizzative”, en G. della Cananea (a cura di), *Diritto Amministrativo Europeo*, 3ª ed., Milán, Giuffrè, pp. 67-102.

Chiti, Mario P. (2013): “La pubblica amministrazione”, en M. P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milán, Giuffrè, pp. 171-203.

Craig, Paul (2018): *EU Administrative Law*, 3ª ed., Oxford, Oxford University Press, 836 pp.

Conticelli, Martina y de Bellis, Maurizia (2019): “Proceduralization of EU Agencies: Theory and Practice”, en M. Conticelli, M. de Bellis & G. della Cananea (eds.), *EU Executive Governance: Agencies and Procedures*, Turín, Giappichelli, pp. 1-18.

Dubos, Olivier (2016): “Les agences décentralisées : catégories juridiques et méandres de la gouvernementalité dans l’Union”, en B. Bertrand (dir.), *Les catégories juridiques du droit de l’Union Européenne*, Bruselas, Bruylant, pp. 127-154.

Feilhès, Louis (2021): “Centralisation, décentralisation et externalisation : des concepts viables de droit administratif de l’Union européenne?”, en M. Amilhat (dir.), *Les concept fondateurs et les principes directeurs du droit administratif européen*, Presses de l’Université Toulouse 1 Capitole, pp. 225-301.

Fuentetaja Pastor, Jesús A. (2019): *Derecho Administrativo europeo*, 4ª ed., Cizur Menor, Thomson Reuters, 571 pp.

Galetta, Diana-Urania & Ziller, Jacques (2024): *EU Administrative Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 300 pp.

García-Andrade Gómez, Jorge (2019): “El «sector público» como referente actual del Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 209, pp. 175-208.

Georgakakis, Didier (2013): “Tensions within Eurocracy: A socio-morphological perspective”, en D. Georgakakis & J. Rowell (eds.), *The field of Eurocracy: mapping EU actors and professionals*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 35-60.

Geradin, Damien; Muñoz, Rodolphe & Petit Nicolas (eds.) (2005): *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Londres, Edward Elgar, 280 pp.

Grimm, Dieter (2015): “The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case”, *European Law Review*, vol. 21, núm. 4, pp. 460-473.

Guiot, François-Vivien (2021): “L’application du droit, concept d’identification du droit administratif européen?”, en M. Amilhat (dir.), *Les concept fondateurs et les principes directeurs du droit administratif européen*, Presses de l’Université Toulouse 1 Capitole, pp. 105-139.

Harlow, Carol (2011): “Three phases in the evolution of EU Administrative Law”, en P. Craig & G. de Búrca (eds.), *The evolution of EU Law*, 2ª ed., Oxford: Oxford University Press, pp. 439-464.

Herráiz Serrano, Olga (2013): “Actividad materialmente administrativa de los Parlamentos y Dictamen del Consejo de Estado o de sus homólogos autonómicos”, *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 29, pp. 337-363.

Hoffman, Herwig C. H., Rowe, Gerard C. & Türk, Alexander H. (2011), *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 977 pp.

López-Jurado Escribano, Francisco (2020): “Los criterios doctrinales de clasificación de las organizaciones administrativas”, *Revista de Derecho público: teoría y método*, vol. 1, pp. 101-146.

Macchia, Marco (2012): “La cooperazione amministrativa come ‘questione di interesse comune’”, en M. P. Chiti & A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo*, Bologna, Il Mulino, pp. 87-115.

Maciariello, Elio (2019): “EU Agencies and the issue of delegation: conferral, implied powers and the State of Exception”, *European papers*, vol. 4, núm. 3, pp. 723-751.

Majone, Giandomenico (2005): *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford University Press, 241 pp.

Moreno Molina, Ángel Manuel (2017): “El papel de las salas de recurso de las Agencias de la Unión en la génesis y consolidación del Derecho Administrativo Europeo”, en L. Parejo Alfonso & J. Vida Fernández (coord.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI*, vol. 1, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 145-180.

Oikonomou, Giorgio (2021): “The European Administration as a facilitator of the European integration process: organizational and ethical implications from the proliferation of European Union Agencies”, *European Integration Studies*, núm. 15, pp. 78-94.

Pantalone, Pasquale (2018): *Autorità indipendenti e matrici della legalità*, Nápoles, Scientifica, 344 pp.

Parejo Alfonso, Luciano (2009): *Organización y poder de organización*, Madrid, Iustel, 272 pp.

Pemán Gavín, Juan María (2021): “El derecho administrativo en España. Una introducción”, en P. Pablo Menéndez (dir.), Antonio Ezquerro Huerva (dir.), *Lecciones de Derecho Administrativo*, 2ª ed., Cizur Menor, Thomson Reuters-Civitas, pp. 53-99.

Pérez Fernández, José M. (2024): “El acceso a la información pública del Tribunal Constitucional”, *Revista española de la transparencia*, núm. 20, pp. 65-95.

Pi Llorens, Montserrat & Zapater Duque, Esther (coords.) (2014) : *La dimensión exterior de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia*, Madrid, Marcial Pons, 224 pp.

Rapoport, Cécile (2016): “Les catégories organiques du droit primaire de l’Union Européenne : institutions, organes, organismes... ”, en B. Bertrand (dir.), *Les catégories juridiques du droit de l’Union Européenne*, Bruselas, Bruylant, pp. 95-126.

Robert, Cécile (2013): “Expert groups in the field of Eurocracy”, en D. Georgakakis & J. Rowell (eds.), *The field of Eurocracy: mapping EU actors and professionals*, Londres, Palgrave Macmillan, pp.137-165.

Ruffert, Mathias (2008): “De la europeización del Derecho Administrativo a la unión administrativa europea”, en F. Velasco Caballero & J-P. Schneider (coords.), *La unión administrativa europea*, Madrid, Marcial Pons, pp. 87-107.

Saphiro, Martin (2011): “Independent agencies”, en P. Craig & G. de Búrca (eds.), *The evolution of EU Law*, 2ª ed., Oxford, Oxford University Press, pp. 111-120.

-- (1997): “The problems of independent agencies in the US and the EU”, *Journal of European public policy*, núm. 4, pp. 276-291.

Sarmiento, Daniel (2022): *El Derecho de la Unión Europea*, 4ª ed., Madrid, Marcial Pons, 776 pp.

Scholten, Miroslava (2017): “Mind the trend! Enforcement of EU law has been moving to ‘Brussels’”, *Journal of European Public Policy*, vol. 24, núm. 9, pp. 1348-1366.

Siegel, Thorsten (2016): *Europeización del Derecho público. Marco de condiciones y puntos de interacción entre el Derecho europeo y el Derecho (administrativo) nacional*, Madrid Marcial Pons, 214 pp.

Sierra Morón, Susana de la (2025): “La Administración europea”, en F. Velasco Caballero y M. M. Darnaculleta Gardela (dirs.), *Manual de Derecho Administrativo*, 3ª ed., Madrid, Marcial Pons, pp. 305-324.

-- (2007): “Les sources des principes du droit administratif européen”, en J-B. Auby & J. Dutheil de la Rochère (dir.), *Droit administratif européen*, Bruselas, Bruylant, pp. 339-356.

-- (2005): “The Constitutional Bases of European Administrative Law”, en J. Ziller (ed.), *What’s New in European Administrative Law?/Quoi de Neuf en Droit Administratif européen?*, EUI Working Paper Law No. 2005/10, pp. 29-43.

Sorace, Domenico (2012): “Una nuova base costituzionale europea per la pubblica amministrazione”, en M. P. Chiti & A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo*, Bolonia, Il Mulino, pp. 45-85.

Velasco Caballero, Francisco (2020): *Administraciones públicas y Derechos Administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 212 pp.

Vestlund, Nina M. (2015): “Exploring the EU Commission-Agency Relationship: Partnership or Parenthood?”, en M. W. Bauer & J. Trondal (eds.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Hampshire, Palgrave, pp. 349-365.

Vogiatzis, Nikos (2022): “The administrative functions of the Court of Justice of the European Union”, *European Law Review*, vol. 47, núm. 2, pp. 222-246.

Vos, Ellen (2014): “European Agencies and the Composite EU Executive”, en M. Everson, C. Monda & E. Vossi (eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Aphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, pp. 11-47.