

# EL PODER EJECUTIVO EUROPEO

JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR

*Profesor Titular de Derecho Administrativo. UNED*

SUMARIO: I. Poder ejecutivo y función ejecutiva en la Unión Europea: 1. La compleja identificación de la función ejecutiva europea. 2. La función ejecutiva en el Tratado Constitucional de 2004. II. El Poder Ejecutivo Europeo: 1. Poder ejecutivo «político»: 1.1. La Comisión Europea: Poder «ejecutivo» y «administrativo» de la Unión Europea: 1.1.1. *Competencias de ejecución de políticas europeas.* 1.1.2. *Vigilancia del respeto del Derecho comunitario.* 1.1.3. *La Comisión: Institución receptora de las competencias ejecutivas derivadas a escala europea.* 1.1.4. *La Comisión: «Poder administrativo» de la Unión Europea.* 1.2. El Consejo: 1.2.1. *Ejecución y Administración en el Consejo.* 1.2.2. *Ámbitos materiales y formas de ejecución en el Consejo.* 1.2.3. *Competencias ejecutivas del Consejo: A) Política económica y monetaria. B) Política Exterior y de Seguridad Común.* 1.3. El Consejo Europeo. 2. Poder Ejecutivo «administrativo»: 2.1. Banco Central Europeo. 2.2. Agencias europeas. IV. Conclusión.

## I. PODER EJECUTIVO Y FUNCIÓN EJECUTIVA EN LA UNIÓN EUROPEA

El Tratado de Lisboa de 2007 da un paso más en la identificación de la función ejecutiva del Derecho Europeo, al establecer una tipología de «actos ejecutivos» que, desde el punto de vista de la forma y del procedimiento, estarían netamente diferenciados respecto a los «actos legislativos». Sin embargo, esta caracterización no llega a la perspectiva sustantiva y orgánica de la función ejecutiva, razón por la cual el Legislador continúa siendo el configurador de la función ejecutiva europea y ésta se erige en un escenario más del difícil equilibrio institucional entre los diferentes actores del proceso político europeo, con la presencia añadida de los Estados miembros, ejecutores «naturales» (como los ha definido la propia Comisión) del Derecho Europeo.

Resulta, pues, necesario, estudiar las novedades que el Tratado de Lisboa de 2007 introduce en la regulación de la función ejecutiva europea, desde la perspectiva de la propia identificación de ésta, del reparto vertical y horizontal de competencias ejecutivas, de la tipología de actos ejecutivos que dicho Tratado alumbra y, sobre todo, de la distribución de competencias ejecutivas entre las Instituciones, órganos y organismos de la Unión, configuración que diseña un auténtico «Poder Ejecutivo Europeo», escenario nuevo del equilibrio institucional y caracterizado por una división cada vez más acusada entre aquellas Instituciones, órganos y organismos.

## 1. La compleja identificación de la función ejecutiva europea

Desde sus orígenes, los Tratados europeos no definieron una función ejecutiva europea, ni desde el punto de vista de las Instituciones u órganos que la ejercerían, ni atendiendo a los procedimientos o actos jurídicos en que aquella se plasmaría. Se producía así una confusión de los poderes decisorios creados en el Ordenamiento jurídico europeo, cuya naturaleza legislativa o ejecutiva resultaba sumamente vaga en los textos. La complejidad se acentúa por cuanto entre los actos jurídicos no existía ninguna relación jerárquica que pudiera aclarar la cuestión. De ahí que, para delimitar la función ejecutiva europea, la aproximación fuese la de delimitar primero la función legislativa europea. La afirmación de ésta suponía la negación de aquella, y viceversa. La jurisprudencia vino así a reconocer la existencia de una distinción entre la función legislativa y la función ejecutiva, si bien no llegó a consagrar un criterio neto y claro diferenciador.

Conforme a un primer criterio formal según la base jurídica, «tanto el sistema legislativo del Tratado [...] como la práctica constante de las Instituciones comunitarias establecen, conforme a las concepciones jurídicas presentes en todos los Estados miembros, una distinción entre las medidas que encuentran directamente su fundamento en el Tratado mismo y el Derecho derivado encaminado a asegurar su ejecución»<sup>1</sup>. Sin embargo el esquema según el cual un acto que desarrolla directamente el Tratado sería de naturaleza legislativa y, en cambio, uno que no desarrolla directamente el Tratado, sino a su vez otro acto que sí que desarrolla el Tratado, sería de naturaleza ejecutiva, resultaba tan inconsistente que el Tribunal de Justicia utilizó igualmente un criterio sustantivo, complementario pero decisivo, atendiendo al contenido del acto. Habrá primero, pues, que definir la función legislativa. Y a ello se empeña el Tribunal de Justicia acudiendo a un criterio sustantivo para caracterizar la función legislativa (elementos esenciales de un ámbito) y, *sensu contrario*, la ejecutiva (regulación de elementos no esenciales de un ámbito).

En efecto, si la jurisprudencia va a identificar la función legislativa como la regulación de los elementos esenciales de un ámbito o sector, ello va a significar que el ámbito propio de la función ejecutiva se desenvolverá en lo que no son esos ele-

---

<sup>1</sup> *Koster*, 17 diciembre 1970 (22/70), *Rec.* 1970, p. 1161, n. 6.

mentos esenciales. Así, el acto que desarrolla el Tratado, para ser de naturaleza legislativa, debe establecer «los elementos esenciales de la materia a regular»<sup>2</sup>, los cuales tienen la finalidad de traducir las orientaciones fundamentales posibilitadas por el Tratado<sup>3</sup>. Estos elementos esenciales constituyen a la vez contenido propio de la función legislativa y límite infranqueable para su delegación, pues son irrenunciables para garantizar el equilibrio institucional<sup>4</sup>. Y decimos que los elementos esenciales de una materia son el contenido propio de los actos legislativos europeos por cuanto estos pueden igualmente incluir elementos no esenciales, que serían más bien propios de desarrollo ejecutivo. Ello es debido a que no existe una reserva de función ejecutiva en el sistema europeo, de forma que nada impide al Legislador europeo agotar la materia en su actividad normativa, eliminando la posibilidad de que intervenga la potestad normativa de naturaleza ejecutiva.

## 2. La función ejecutiva en el Tratado Constitucional de 2004

El Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa de 2004 intentó una delimitación más precisa de la función ejecutiva europea, desde la perspectiva normativa, con una aproximación que en gran medida ha sido asumida por el Tratado de Lisboa de 2007. El Tratado Constitucional partía de la división dicotómica entre «actos legislativos» (ley europea y ley marco europea) y «actos no legislativos» (art. I-35); a su vez, estos últimos se desdoblaban en «actos delegados» y «actos de ejecución».

El Tratado Constitucional recogía el acervo comunitario para caracterizar los actos legislativos: actos adoptados sobre la base del Tratado-Constitución y que contenían los elementos esenciales y las opciones políticas fundamentales de un ámbito determinado. Por su parte, los actos delegados eran «actos que desarrollan con detalle un acto legislativo determinado o que modifican algunos elementos del acto legislativo, siempre dentro del marco de una habilitación definida por el Legislador. Tal sería, por ejemplo, el caso cuando el legislador considera que los elementos esenciales por él definidos de un ámbito determinado requieren un desarrollo legislativo que puede delegarse, al tiempo que somete dicha delegación a limitaciones y a un mecanismo de control que el propio legislador determina en el acto legislativo»<sup>5</sup>. Finalmente, los actos de ejecución desarrollaban precisamente los anteriores (actos legislativos, actos delegados o incluso actos previstos en el propio Tratado Constitucional).

En esta línea, el Tratado Constitucional emprendía la urgente, problemática y casuística tarea de especificar, en cada base jurídica reguladora de la actividad secto-

<sup>2</sup> *Koster*, 17 diciembre 1970 (22/70), *Rec.* 1970, p. 1161, n. 6.

<sup>3</sup> Conclusiones del Abogado General JACOBS en *Alemania v. Comisión*, 27 octubre 1992 (C-240/90), *Rec.* 1992, p. I-5383, asumidas por el propio Tribunal en su sentencia (n. 37).

<sup>4</sup> JACQUÉ, J. P., «l'éternel retour. Réflexion sur la comitologie» en *Mélanges en Hommage à Jean-Victor Louis*, vol. I, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles 2003, p. 218.

<sup>5</sup> Informe final del Grupo IX «Simplificación» (CONV 424/02).

rial, si se recurriría a un acto legislativo o a un acto no legislativo. Esto planteó numerosos retos, no poco problemáticos por artificiosidad o por dificultad en la previsión<sup>6</sup>.

Desde el punto de vista formal, la regulación de los actos no legislativos manifestaba la dispersión del poder ejecutivo europeo: reglamentos y decisiones europeos podían ser adoptados por el Consejo Europeo, por el Consejo, por la Comisión y por el Banco Central Europeo. De una manera abstracta, la Constitución hacía una regulación general de estos instrumentos jurídicos ejecutivos (art. I-33.1).

Posteriormente, nos encontrábamos con dos regímenes jurídicos diferentes para que la Comisión –y, excepcionalmente el Consejo en el segundo caso– pudieran dictar estos actos ejecutivos. En un caso, la Comisión podía dictar Reglamentos europeos por delegación del Legislador, a los que denominaba «Reglamentos europeos delegados» (art. I-36). Y en el segundo caso, la Comisión –y excepcionalmente el Consejo– podían dictar tanto reglamentos europeos de ejecución como decisiones europeas de ejecución cuando los actos jurídicamente vinculantes de la Unión les confiriesen tales competencias de ejecución, lo que fue considerado «actos de ejecución» (art. I-37). Esto demostraba que la Comisión no ostentaba ninguna potestad ejecutiva autónoma con respecto a la legislación europea, pues tal potestad ejecutiva correspondía a los Estados miembros y únicamente a la Comisión cuando el Legislador le delegaba (reglamentos europeos de ejecución) o le confería (actos de ejecución) competencias de ejecución.

A este diseño normativo ejecutivo no se correspondía la ordenación de un nítido «poder ejecutivo» desde un punto de visto orgánico. Más aún, el Tratado Constitucional continuaba la complejidad institucional con la elevación a tal rango del Consejo Europeo (lo que obligaba a una recomposición del equilibrio institucional y del reparto competencial con la Comisión y con el Consejo<sup>7</sup>) o con la creación del Ministro de Asuntos Exteriores<sup>8</sup>.

## II. EL PODER EJECUTIVO EUROPEO

Si los Estados son los ejecutores «naturales» del Derecho Europeo, la Comisión se erigiría en la Institución ejecutiva «natural» de la Unión Europea. La afirmación

---

<sup>6</sup> BERIN, J., «The EU Constitutional Treaty and its distinction between legislative and non-legislative acts. Orange into apples?» en *Jean Monnet Working Paper*, 01/06, New York 2006, pp. 26-37.

<sup>7</sup> Vid. SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. A., «Un nuevo equilibrio entre las Instituciones: el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros en la Constitución Europea» en *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, 2005, n° 8, pp. 155-17; LINDE PANIAGUA, E., «El Consejo de Ministros de la Unión Europea» en *Comentarios a la Constitución Europea* (Dir. E. ÁLVAREZ CONDE y V. GARRIDO), vol. I, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 851-892.

<sup>8</sup> Vid. CALONGE VELÁZQUEZ, A., «Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea» en *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, 2005, n° 9, pp. 53-74.

de este predominio institucionalmente ejecutivo no ha sido pacífica y la pugna institucional (con el Consejo) y administrativa (con otros órganos, como Agencias u organismos independientes como el Banco Central Europeo) ha marcado también un difícil y precario equilibrio político en el seno del reparto, en sede europea, de las competencias ejecutivas que asumía la Unión a través de los Tratados o, normalmente, de la acción del Legislador.

Con el Tratado de Lisboa, la dualidad de regímenes de ejercicio de competencias ejecutivas (actos delegados y actos de ejecución) no oculta que sigue siendo la Comisión la Institución ejecutiva por excelencia en el sistema institucional europeo<sup>9</sup>. La creación de competencias ejecutivas, ya sean normativas ya materiales, a escala europea, sustrayéndoselas a los Estados miembros, sólo pueden ser atribuidas a la Comisión. Esto es así sin excepciones en lo relativo a los actos delegados, y con carácter general con respecto a los actos de ejecución, que sólo en casos específicos, debidamente justificados y motivados, podrán atribuirse al Consejo. Éste, por su parte, ostenta la preeminencia ejecutiva en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, con lo que se consolida otra de las características de la función ejecutiva europea: su división, que se convierte en fragmentación cuando observamos la potestad ejecutiva que ostenta igualmente el Banco Central Europeo y que degenera en la dispersión cuando en planos inferiores (aunque con una indirecta cobertura en los Tratados) el Legislador no duda en crear organismos europeos (Agencias<sup>10</sup>) a los que dota de competencias ejecutivas heterogéneas y limitadas, pero no por ello menos reales.

Políticamente, el liderazgo ejecutivo de la Comisión se ve condicionado por la irrupción institucional del Consejo Europeo. Normativamente, en cambio, la identificación normativa de los actos legislativos clarifica también las competencias ejecutivas normativas de la Comisión. Con el Tratado de Lisboa, la clave radica, en efecto, en identificar y definir los actos legislativos. Sin embargo, una eventual categorización general del concepto de legislación plantea a su vez el problema de clasificar las atribuciones normativas específicas realizadas directamente por el Tratado. Tal tarea parte, asimismo, del criterio de que toda potestad normativa conferida a la Comisión es formalmente de carácter ejecutivo, por cuanto la adopción de actos legislativos es competencia exclusiva del Parlamento y del Consejo a través del procedimiento legislativo. De esta manera, el criterio orgánico se erige en piedra de toque de la función ejecutiva europea<sup>11</sup>. Cuestión diferente es si esa potestad normativa de naturaleza ejecutiva atribuida por los Tratados a la Comisión puede implicar de al-

---

<sup>9</sup> Vid. FUENTETAJA, J. A., «Instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea» en *Principios de Derecho de la Unión Europea* (E. LINDE; M. BACIGALUPO; J. A. FUENTETAJA), 4ª ed., Colex. Madrid 2011, p. 217.

<sup>10</sup> CHITI, E., *Le Agenzie europee. Unità e decentramento nelle Amministrazioni comunitarie*, Cedam, Milán 2002.

<sup>11</sup> DUBOS, O., «Les instruments d'exécution au niveau proprement communautaire: l'acte unilatéral et ses déclinaisons» en *L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux* (Dir. J. Dutheil de la Rochère), Bruylant, Bruselas 2009, p. 73.

gún modo opciones políticas, es decir, regulación de elementos esenciales de una materia, pues el Tratado puede delimitar o regular en mayor o menor medida esos elementos esenciales.

Orgánicamente, pues, la función ejecutiva europea se distribuye en una variedad de Instituciones, órganos y organismos, pero funcionalmente, y en atención a la cualidad de sus competencias y potestades, se puede distinguir<sup>12</sup> un Poder ejecutivo «político», encarnado por la Comisión, el Consejo y el Consejo Europeo, y un Poder ejecutivo «administrativo», si bien en el caso del primero ambas facetas se encuentran indisolublemente unidas.

## 1. Poder ejecutivo «político»

### 1.1. *La Comisión Europea: Poder «ejecutivo» y «administrativo» de la Unión Europea*

Desde el establecimiento originario del sistema institucional de las Comunidades Europeas, la Comisión ha sido concebida como la Institución eminentemente ejecutiva. No obstante lo cual, la indefinición de los diferentes poderes en el sistema institucional ha hecho que la propia función ejecutiva que supuestamente aquella estaba llamada a desempeñar haya evolucionado decisivamente a lo largo del proceso de construcción europea. Así, no es hasta el Acta Única Europea que la Comisión ve «constitucionalizada» en el Tratado su posición ejecutiva preeminente con respecto al Consejo. Y es esa privilegiada responsabilidad ejecutiva la que justifica la estructura y competencias de la Comisión, incluso las consideradas «competencias legislativas» en virtud de las cuales ostenta el monopolio de iniciativa legislativa en el ámbito comunitario.

Sin embargo, la afirmación ejecutiva de la Comisión no resuelve el debate sobre su posición constitucional en el sistema político europeo en la medida en que no determina su carácter independiente o instrumental en relación con los Estados miembros. Las competencias y potestades ejecutivas y administrativas que definen a la Comisión pueden fundamentar tanto su autonomía propia en el proceso de integración como su dependencia estructural de los Estados miembros<sup>13</sup>. En cualquier caso, la Comisión se erige en una Institución fundamental de la Unión Europea, política y naturalmente llamada a asumir la función ejecutiva europea.

Por otra parte, no resulta fácil distinguir la naturaleza exacta de las competencias de la Comisión, pues su papel como guardiana de los Tratados, de carácter eminente-

---

<sup>12</sup> Esta distinción la hace CURTIN, D., *Executive Power of the European Union. Law, Practices, and the Living Constitution*, OUP, Oxford 2009.

<sup>13</sup> POLLACK, M. A., «The Comisión as an Agent» en *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*, 2<sup>nd</sup> ed., Palgrave, London 2000, pp. 111-130; MATLÁRY, J. H., «The Role of the Commission: A Theoretical Discussion» en *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*, 2<sup>nd</sup> ed., Palgrave, London 2000, pp. 270-287.

temente político especialmente cuando afecta a los Estados miembros, también incluye una clara competencia ejecutiva de actividad de policía. En este contexto, se suele calificar a la Comisión de «guardiana» de los Tratados. Normalmente se entiende esta expresión en el sentido más estricto aludiendo a su importante y trascendental misión de vigilar y controlar el efectivo cumplimiento del Derecho Europeo por los Estados miembros pero también por todas las personas físicas o jurídicas a las que se aplica. Sin embargo, cuando el primer Presidente de la Comisión CEE, Walter HALLSTEIN, utilizó tal locución pretendía darle un sentido «platónico», en el sentido más estricto de la palabra. Tomada de *La República* de Platón, si «guardiana» era la Comisión y «guardianes» sus miembros, su papel no se limitaría al de meros vigilantes de los Tratados sino –conforme al filósofo griego– al de auténticos gobernantes de las Comunidades. La Comisión adquiere así una misión eminentemente positiva de definición y búsqueda del interés común europeo. De ahí la trascendencia no sólo de que se le atribuya una potestad de iniciativa legislativa sino también de que dicha atribución lo sea con carácter exclusivo en el ámbito estrictamente comunitario.

La Comisión Europea es la Institución diseñada para asumir en la estructura político-administrativa europea la función ejecutiva. Todas las funciones que se le asignan explícitamente en los Tratados así lo demuestran (art. 17.1 TUE), tanto su actividad de guardiana del Derecho europeo como de motor de la integración. Desde este punto de vista, incluso esa previsión de que «los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión» (art. 17.2 TUE), considerada tradicionalmente expresión de su participación peculiar en la función legislativa no hace sino reflejar su condición de ejecutivo europeo, ejemplo de la preponderancia que en la fase de iniciativa legislativa han adquirido los Ejecutivos en los sistemas constitucionales europeos. De ahí que esta iniciativa legislativa haya sido igualmente considerada expresión de una competencia ejecutiva<sup>14</sup> y manifestación del liderazgo al que estaría llamada la Comisión a la hora de impulsar el proceso de integración europea.

En efecto, esta iniciativa legislativa no es sino la concreción del insustituible papel de la Comisión a la hora de impulsar y salvaguardar el interés europeo. La jurisprudencia le concede, en este punto, una trascendencia y protagonismo fundamental. Así, para los Tribunales europeos, «la función de la Comisión consiste, habida cuenta de la diversidad de los objetivos fijados por el Tratado, en garantizar la conciliación permanente de esos diferentes objetivos, utilizando su facultad discrecional con el fin de llegar a la satisfacción del interés común»<sup>15</sup>. Incluso el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de precisar que, cuando la Comisión aprecie eventuales contradic-

<sup>14</sup> Cfr. MOAVERO, E., «Brevi considerazioni sul ruolo della Commissione con riguardo allo sviluppo delle funzioni esecutive dell'Amministrazione comunitaria» en *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1993(1), p. 69.

<sup>15</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia *Meroni v. Alta Autoridad*, 13 junio 1958 (9/56), Rec. pp. 9 y ss., especialmente p. 43; *Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges v. Alta Autoridad*, 21 de junio de 1958 (8/57), Rec. pp. 223 y ss., especialmente p. 242, y *Fabrique de fer de Charleroi y Dillinger Hüttenwerke v. Comisión*, 29 de septiembre de 1987 (351/85 y 360/85), Rec. p. 3639, apartado 15).

ciones entre los objetivos considerados por separado, debe conceder a uno de los objetivos del Tratado el predominio que aconsejen los hechos y circunstancias económicas a la vista de los cuales adoptó su Decisión<sup>16</sup>.

Las competencias ejecutivas de la Comisión determinan sus potestades eminentemente ejecutivas y administrativas. Ello se revela tanto en la gestión administrativa del presupuesto europeo (en especial en forma de programas que articulan una actividad europea de fomento peculiar) como en el control del cumplimiento del Derecho europeo y en el impulso de la acción normativa europea. Para ese control, la Comisión dispone de potestades administrativas de inspección y de sanción e, incluso, de la potestad –si se quiere constitucional– de denunciar a los Estados miembros incumplidores ante los Tribunales europeos. Para el desarrollo de la acción normativa europea, la Comisión no sólo tiene capacidad de iniciar el procedimiento legislativo sino que también dispone de una potestad normativa derivada esencial hoy día para el Ordenamiento europeo.

Las competencias ejecutivas de la Comisión han determinado igualmente sus servicios administrativos. Se trata, desde este punto de vista, de una Administración a la medida de sus funciones. Sin embargo, la infraestructura administrativa de la Comisión no responde exclusivamente a las competencias ejecutivas de ésta, pues todas las competencias de la Institución (también las políticas, que son las que determinan su originalidad institucional<sup>17</sup>) han conformado la Administración de la Comisión. En efecto, las relaciones intra y extracomunitarias exigen unidades administrativas específicas y especializadas que acometan no sólo las negociaciones internacionales de carácter comercial sino también las relaciones con los Estados y con las demás Instituciones (Parlamento, Consejo, Consejo Europeo) de carácter predominantemente político.

Toda esta caracterización ejecutiva de la Comisión evidencia la función política de la Institución en el sistema europeo, incluso cuando la actuación de la Institución en cuanto Administración –envés de su naturaleza política– pretende atenuar y hasta negar la condición de la Comisión como Institución política y hace de un formal «apoliticismo» de su actuación la razón de ser de la Institución<sup>18</sup>. Sea como fuere, la Comisión se erige en el «organismo cardinal de la fase de ejecución de la actividad comunitaria»<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> *Valsabbia e.a. v. Comisión*, 18 de marzo de 1980 (154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 227/78, 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 y 85/79), *Rec.* p. 907, apartado 54; *Wirtschaftsvereinigung Stahl v. Comisión*, 7 julio 1999 (T-106/96), *Rec.* p. II-2155.

<sup>17</sup> Cfr. EGERBERG, M., «The European Commission – The Evolving EU Executive», en *ARENA Working Papers*, WP 02/30, p. 2.

<sup>18</sup> ROBERT, C., «Doing politics and pretending not to. The Commission's role in distributing aid to Eastern Europe» en *Politics and the European Commission. Actors, interdependence, legitimacy* (Ed. A. SMITH), Routledge, Londres 2004, p. 20.

<sup>19</sup> MOAVERO, E., «Brevi considerazioni sul ruolo della Commissione con riguardo allo sviluppo delle funzioni esecutive dell'Amministrazione comunitaria», en *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1993(1), p. 65.



### 1.1.1. Competencias de ejecución de políticas europeas

Los Tratados atribuyen «potestades de decisión en beneficio de las Instituciones comunitarias, en artículos puntuales, dispersos, que no parecen obedecer a una lógica previa sino, por contra, a necesidades puntuales exigidas por determinados aspectos del Derecho Comunitario» y que «permiten a la Comisión actuar más bien como Ejecutivo de orden administrativo»<sup>20</sup>. Las competencias ejecutivas atribuidas directamente a la Comisión por el Derecho originario incluyen tanto potestades normativas de naturaleza ejecutiva basadas en el Tratado como actos administrativos singulares. Pongamos algunos ejemplos, sin ánimo de ser exhaustivos.

En el ámbito de la Política Agrícola Común, la Comisión tiene competencia para fijar los importes de los gravámenes compensatorios aplicables a los productos agrícolas de un Estado miembro sometidos en el mismo a una organización nacional de mercado o a cualquier otra regulación interna de efecto equivalente que afecte a la situación competitiva de una producción similar en otro Estado miembro (art. 44 TFUE). En el sector de los transportes, la Comisión puede autorizar que un Estado imponga al transporte intracomunitario precios y condiciones que impliquen una ayuda o protección a empresas o industrias nacionales, si bien el Tratado fija unos parámetros para que la Comisión ejerza esta competencia discrecional: tener en cuenta, por un lado, una política económica regional adecuada, necesidades de regiones subdesarrolladas y problemas de regiones gravemente afectadas por circunstancias políticas y, por otro, la incidencia de tales precios y condiciones en la competencia entre distintos tipos de transporte (art. 96.2 TFUE)<sup>21</sup>.

De una manera muy relevante, el Tratado ha querido implicar a la Comisión en la ejecución directa de los principios y normas de competencia establecidos en el propio Derecho originario (arts. 101 y 102 TFUE), atribuyendo a la Comisión, primero, una competencia general para velar por la aplicación de los principios generales del Derecho originario de la competencia; segundo, una potestad de investigación de los casos de supuesta infracción de las normas de la competencia; tercero, una capacidad para proponer todas las medidas adecuadas para poner término a las infracciones verificadas; finalmente y en caso de que no se ponga fin a tales infracciones, la Comisión no sólo hará constar su existencia mediante decisión motivada (que incluso puede hacer pública) sino que también podrá autorizar a los Estados miembros para que adopten las medidas necesarias para remediar la situación de incumplimiento (art. 105 TFUE). Las competencias ejecutivas de la Comisión se atribuyen igualmente en relación con el control sobre las empresas públicas y aquellas

---

<sup>20</sup> JORDA, J., *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence 2001, p. 173.

<sup>21</sup> Por ejemplo, Decisión (91/523/CEE) de la Comisión, de 18 de septiembre de 1991, relativa a la eliminación de las tarifas de ayuda a los ferrocarriles italianos para el transporte de materias minerales a granel y de materiales producidos y transformados en las islas de Sicilia y Cerdeña (DO n° L 283 de 11 octubre 1991 p. 20-21).

otras que se benefician de derechos especiales o exclusivos, confiriéndole la potestad de dirigir a los Estados las directivas o decisiones apropiadas (art. 106 TFUE).

Y *mutatis mutandis* se puede decir lo mismo con relación al control de las ayudas de Estado<sup>22</sup>, aunque aquí la peculiaridad es que, formalmente, el Consejo también ostenta puntuales potestades de ejecución al permitir excepciones a la prohibición de ayudas (art. 108 TFUE). Así, la Comisión puede dictar una decisión declarando una ayuda incompatible con el Tratado y conminando al Estado a su modificación o supresión en un plazo determinado. Durante mucho tiempo, la Comisión ejercía esta competencia directamente conforme al Tratado, pero el Legislador quiso en 1999 enmarcar el procedimiento conforme al cual la Comisión va a ejercer sus potestades ejecutivas sobre el control de las ayudas de Estado<sup>23</sup>. Sea como fuere, la ejecución por la Comisión del control de las ayudas de Estado se articula tanto a través de decisiones individuales como de disposiciones generales que adoptan la forma de reglamentos y de directrices administrativas (éstas adoptan múltiples formas y la jurisprudencia les ha reconocido eficacia jurídica al autolimitar la discrecionalidad de la propia Comisión al actuar y al dictar decisiones individuales<sup>24</sup>).

### 1.1.2. Vigilancia del respeto del Derecho comunitario

La Comisión asume la misión general<sup>25</sup> de velar por el respeto del Derecho Comunitario, originario y derivado, por parte de Estados miembros, de las Instituciones y órganos europeos e incluso de los particulares. Esta importante tarea permitió prontamente calificar a esta Institución como «guardiana de los Tratados». Aparte de competencias específicas de vigilancia y control que pueden llevarla incluso a gozar de potestades de inspección y de sanción, la expresión más trascendental de esta responsabilidad de vigilancia por el cumplimiento del Derecho europeo se concreta en la posibilidad de demandar a los Estados que no cumplan con sus obligaciones derivadas del Ordenamiento europeo. Se trata del recurso por incumplimiento (art. 258 TFUE) y de los procedimientos administrativos previos de infracción, que son para la Comisión dos instrumentos fundamentales para garantizar el efectivo cumplimiento del Derecho Europeo<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> HOFMAN, H.C.H., «Administrative governance in state aid policy», en *EU Administrative Governance* (Ed. C. H. HOFFMAN & A.H. TÜRK), Edward Elgar, Cheltenham/Northampton 2006, pp. 185-214; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., «Ayudas públicas» en *Derecho Europeo de la Competencia. (Antitrust e intervenciones públicas)*, (Coord. L. A. VELASCO SAN PEDRO), Lex Nova, Valladolid 2005, pp. 556-571.

<sup>23</sup> Reglamento (659/1999/CE) del Consejo de 22 de marzo de 1999 por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO n° L 83 de 27 de marzo de 1999, pp. 1-9).

<sup>24</sup> *Países Bajos v. Comisión*, 13 junio 2002 (C-382/99), *Rec.*, p. I-5163, n. 24.

<sup>25</sup> *Sadam*, 26 febrero 1976 (88-90/75), *Rec.*, p. 323, n. 13.

<sup>26</sup> *Sobre la mejora del control de la aplicación del Derecho Comunitario*, Comunicación de la Comisión, COM(2002) 725 final, Bruselas 11 de diciembre de 2002.

### 1.1.3. La Comisión: Institución receptora de las competencias ejecutivas derivadas a escala europea

La jurisprudencia avaló desde un primer momento esta atribución por el Consejo de potestades ejecutivas a la Comisión, entre otras cosas, por razones de eficacia. Así, en el ámbito de la Política Agrícola Común, el Tribunal de Justicia afirmó que la Comisión es la única que está en condiciones «de seguir de manera constante y atenta la evolución de los mercados agrícolas y de actuar con la urgencia que requiere la situación»<sup>27</sup>. Sin embargo, el Consejo podía discrecionalmente tanto reservarse como atribuir competencias ejecutivas a la Comisión. Fue el Acta Única europea quien constitucionaliza en el Derecho originario la preeminencia ejecutiva de la Comisión frente al Consejo, transformando en excepcionales a partir de entonces las competencias de ejecución que se atribuya a sí mismo el Consejo. En cualquier caso, la posición ejecutiva principal de la Comisión la ha quebrado tanto el Derecho originario como el derivado: el primero, al crear órganos especializados con funciones eminentemente ejecutivas y administrativas (*v. gr.* Banco Central Europeo) y el segundo al generalizar el fenómeno de las Agencias en la estructura orgánica europea.

El Tratado de Lisboa de 2007, siguiendo las previsiones que contenía el Tratado Constitucional de 2004, reconfigura estas competencias ejecutivas que el Derecho derivado puede crear en beneficio de la Comisión y en detrimento de los Estados miembros (ejecutores naturales del Derecho Europeo).

En primer lugar, los *actos delegados* (art. 290 TFUE) son aquellos que la Comisión puede aprobar por delegación expresa de un acto legislativo europeo. Estos actos delegados se consideran, por un lado, no legislativos y, por otro, de alcance general, lo cual excluye decisiones singulares. Estos actos delegados tienen la finalidad de completar o modificar elementos no esenciales de un determinado ámbito o sector, pues los elementos esenciales están reservados necesariamente al acto legislativo. Lo peculiar de este nuevo instrumento normativo es que su ejercicio se desgaja del tradicional sistema de «comitología», de manera que, de una parte, el procedimiento de adopción será el procedimiento administrativo interno de la Comisión para su organización y funcionamiento y, de otra parte, el control ya no es previo sino posterior y a ejercer, no por los Estados en sede de comités singulares, sino por el Parlamento y por el Consejo. Este control del Legislador podrá ser, bien la revocación de la competencia delegada a la Comisión, bien la facultad de objetar la entrada en vigor del acto delegado, facultad a ejercer en un plazo previsto en el acto legislativo delegante y que tiene la virtualidad de suspender la eficacia del acto delegado hasta que pase ese plazo.

En segundo lugar, los *actos de ejecución* (art. 291 TFUE), que son los que tradicionalmente se reconducían a los procedimientos de comitología. Según el Tratado de Funcionamiento, los actos jurídicamente vinculantes de la Unión pueden atribuir a la Comisión (y excepcionalmente al Consejo) las facultades de ejecutar esos actos.

---

<sup>27</sup> *Rey Soda*, 30 octubre 1975 (23/75), *Rec.* 1975, p. 1279, n. 11.

Aquí el control lo ejercen los Estados, no el Legislador europeo, conforme a unas normas y principios que sí debe establecer éste último. Aunque no se menciona la citada comitología, el sistema será muy similar.

Así pues, el ejercicio de competencias ejecutivas creadas por el Derecho derivado se desdobra en dos regímenes jurídicos según aquellas sean delegadas (en cuyo caso las controla el Legislador, Parlamento y Consejo individualmente) o conferidas (en cuyo caso el control lo ejercen los Estados, presumiblemente conforme a procedimientos de comités). Pero lo trascendental es que se reafirma la posición institucionalmente ejecutiva de la Comisión, única beneficiaria posible de las competencias delegadas y adjudicataria preferente de las competencias de ejecución.

#### *1.1.4. La Comisión: «Poder administrativo» de la Unión Europea*

La Comisión no es sólo la Institución ejecutiva de la integración europea: también asume su consecuente misión de Institución administrativa. Este perfil administrativo hace referencia, en primer lugar, a su vocación por erigirse en la Administración que aglutina la función administrativa a escala europea. Se trata, empero, de una vocación frustrada en virtud de su debilitada constitución ejecutiva. En efecto, la Comisión es tanto Institución ejecutiva cuanto administrativa<sup>28</sup> y ambas realidades estructurales se retroalimentan, sin que se puedan artificialmente escindir<sup>29</sup>. Sería reduccionista entender a la Comisión única y exclusivamente como Ejecutivo europeo, como si sus competencias y unidades administrativas fueran el precio insoslayable que la Institución debe pagar para afirmarse en el sistema político europeo. Y viceversa: resultaría simplista y no exento de intencionalidad intergubernamental concebir a la Comisión como una Administración o incluso un Secretariado europeo al servicio del Consejo y de los Estados miembros.

La función ejecutiva de la Comisión garantiza su inestimable y trascendental función administrativa. Y en la medida en que la Comisión puede erigirse en el ejecutor administrativo supranacional de la Unión, la posición institucional de la Comisión se vería reforzada. Piénsese en el peso específico que la gestión de la ayuda a terceros países concede a la Comisión en la Política Exterior europea, a pesar de que la PESC formalmente reduce su papel en la práctica a testimonial. En el devenir de la construcción europea ambos procesos de reforzamiento han sido coetáneos e inseparables, aunque en ocasiones uno ha primado sobre el otro en la clara comprensión de arrastrarlo decisivamente. Así, cuando en la etapa fundacional HALLSTEIN se empeñó en consagrar constitucionalmente a la Comisión, el resultado no querido pero consentido e inevitable fue la creación de una auténtica Administración supranacio-

<sup>28</sup> De naturaleza «bicéfala» habla significativamente Spence, D., «Staff and personnel policy in the Commission», en *The European Comisión* (Ed. G. EDWARDS y D. SPENCE), 2nd ed., Cartermill, Londres 1997, p. 68.

<sup>29</sup> NUGENT, N., «At the Heart of the Union», en *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*, 2<sup>nd</sup> ed., Palgrave, London 2000, pp. 1-6.

nal. Varias décadas después, DELORS acometió un activismo administrativo como medio de afianzar el papel institucional de la Comisión. Así, la atribución a la Administración de la Comisión de la gestión de la ayuda a los países de Europa Central y Oriental tras la caída del muro de Berlín garantizó la presencia de la Institución en ámbitos de Política Exterior que antes le habían sido vetados<sup>30</sup>. Probablemente, una de las mayores frustraciones institucionales de la Comisión haya sido el no haber podido preservar en los últimos años su preeminente posición en cuanto Administración europea y asistir impotente a la consolidación de órganos y organismos europeos funcionalmente administrativos y, sobre todo, a la formación de una auténtica Administración también en el Consejo.

## 1.2. *El Consejo*

### 1.2.1. *Ejecución y Administración en el Consejo*

El Consejo no ha abdicado nunca de su condición de Institución también ejecutiva en la Unión Europea, si bien no ha pretendido rivalizar con la Comisión e históricamente ha limitado este perfil ejecutivo a los aspectos más trascendentales del proceso de integración (política económica, política exterior, política de defensa o asuntos de justicia e interior). En ocasiones, esa reserva podía ser específica en los Tratados (como los ámbitos antes mencionados), pero también preveía la posibilidad de que la europeización de competencias ejecutivas a través de la Legislación europea no se hiciera en beneficio de la Comisión sino, excepcionalmente, del propio Consejo. Así lo consagra el artículo 291.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para los actos de ejecución, pero no para los actos delegados (art. 290 TFUE), en aras de preservar el equilibrio institucional Comisión-Consejo (en el plano del ejercicio) y Consejo-Parlamento (en el plano del control).

El carácter ejecutivo del Consejo va indisolublemente asociado a su perfil administrativo, y ello tanto desde una perspectiva funcional como orgánica. En efecto, la creciente y reciente atribución de competencias ejecutivas al Consejo ha terminado por crear, desde un punto de vista sustantivo, una auténtica división en la Administración del Consejo, donde es fácil distinguir, por un lado, los servicios administrativos tradicionales (encargados, fundamentalmente, del Derecho y las Políticas comunitarias) y, por otro, las estructuras administrativas creadas en el Consejo al servicio del Derecho y las Políticas de la Unión Europea. Estas últimas se caracterizan por su carácter innovador y evolutivo, mucho más flexible y permitiendo la presencia de los Estados miembros (en especial, el caso de las Agencias de la Unión Europea). De esta manera, la expansión competencial de la Unión Europea produce una intensificación del proceso de administrativización del Consejo por cuanto, para desarrollar

---

<sup>30</sup> ROBERT, C., «Doing politics and pretending not to. The Commission's role in distributing aid to Eastern Europe» en *Politics and the European Commission. Actors, interdependence, legitimacy* (Ed. A. SMITH), Routledge, Londres 2004, p. 19.

sus funciones, éste y, más acuciantemente, el COREPER precisan contar con órganos internos especializados en las distintas materias en que deberá pronunciarse.

Desde un punto de vista cualitativo, la Secretaría General del Consejo no se limita a asistir a éste en la función legislativa que normalmente ejerce, pues también lo hace en el caso de las competencias ejecutivas que tiene atribuidas, ya de forma originaria, ya derivada. Evidentemente, los actos y los procedimientos internos son los mismos tanto si se trata de ejercer la función legislativa como la ejecutiva. Más aún, la complejidad técnica y la celeridad de actuaciones precisas potencian y refuerzan el papel de la Administración del Consejo cuando éste realiza precisamente funciones ejecutivas. Recientemente, el haber residenciado en el Consejo todas las funciones ejecutivas directas de la PESC y de la Cooperación Policial y Judicial en materia penal terminan por consolidar el papel de la Secretaría General del Consejo que, en una imparable mutación cualitativa, viene a erigirse en una auténtica Administración del Consejo.

La Administración del Consejo presenta la peculiaridad de aparecer formada, de una parte, por órganos administrativos de composición y de carácter intergubernamental y, de otra, por órganos administrativos supranacionales e integrados. En el primer grupo hay que contabilizar los Comités del Consejo (Coreper, Comité Político y de Seguridad, etc.) y sus numerosos grupos de trabajo, compuestos por los representantes nacionales y en los que se plantean y se defienden los intereses de cada Estado miembro. Por su parte, entre los órganos administrativos supranacionales se encuentra la Secretaría General del Consejo y su Secretario General. Precisamente la interacción de estos dos grupos (intergubernamental, uno; integrado, el otro) caracteriza de manera completamente genuina la Administración del Consejo.

En efecto, la esencia estructural del Consejo en cuanto Institución se proyecta decisivamente sobre su entidad en cuanto Administración. Aunque el Consejo se caracteriza por su lógica intergubernamental, no por ello se enmascara su realidad como Institución europea. Y así, el proceso de formación de la voluntad del Consejo se articula a través de la intervención de una serie de órganos administrativos preparatorios prefigurados a imagen y semejanza del órgano superior que encarna la Institución. Pero si en sus orígenes el Consejo pretendió encauzar administrativamente su trabajo decisorio a través de estos órganos que en las correspondientes escalas jerárquicas lo proyectan, la en un primer momento limitada Secretaría General progresivamente se erige en instancia administrativa singularizada con participación específica en la función legislativa y ejecutiva del Consejo.

Esto permite a la Administración del Consejo (órganos colegiados trasnacionales preparatorios y Secretaria General) asumir una autoridad fáctica que la erige —en palabras de LEWIS— en la «eminencia gris del proceso decisorio del Consejo»<sup>31</sup>, funcionando principalmente a través de reglas oficiosas y acuerdos informales. Todo

---

<sup>31</sup> LEWIS, J., «Informal Integration and the Supranational Construction of the Council», en *Journal of European Public Policy*, 2003, vol. 10(6), p. 999.

ello concurre a incrementar sustancial y cualitativamente el carácter supranacional y colectivo del Consejo<sup>32</sup> y revela la trascendental relevancia de la Administración del Consejo como un elemento configurador más de la idiosincrasia y esencia de la Institución.

Una posible evolución de esta administrativización del Consejo es la de erigirse en una Institución creadora de intereses integradores supranacionales<sup>33</sup>, propios y peculiares. Propios no sólo con respecto a la Comisión, sino también frente a los Estados miembros. Y peculiares, por la particularidad de los ámbitos intergubernamentales en los que opera. Sería un ejemplo más de «integración deliberativa», forjada en el marco de la estructura administrativa permanente creada y desarrollada en el seno de la Secretaría General del Consejo, en la que interactuarían los funcionarios del Consejo, los funcionarios de los Estados miembros en comisión de servicio en dicha estructura y los funcionarios nacionales de las Representaciones permanentes de los Estados miembros.

Más aún, aunque la composición nacional de los órganos colegiados preparatorios de las decisiones del Consejo responde intrínsecamente a una lógica intergubernamental, la dinámica funcional de estos órganos y el marco procedimental de su actividad concurre a la composición de intereses (superando los estrictos intereses nacionales) y a la armonización con los intereses europeos. En efecto, la relación de interactividad entre intereses nacionales (encarnados por las representaciones nacionales) e intereses europeos (defendidos, cada uno a su nivel, por la Presidencia y, en mayor medida, por la Comisión, presente igualmente en estos órganos) permite en la mayoría de los casos una síntesis propia de los intereses en presencia, haciendo de la Administración del Consejo un factor más de integración.

Esto queda cualitativamente certificado por el hecho de que, aunque formalmente las decisiones siempre son adoptadas por el Consejo, en la práctica la mayoría de cuestiones de carácter técnico y, por tanto, de naturaleza predominantemente ejecutiva son acordadas en sede de grupos de trabajo y, a lo sumo, de Comités, pues se trata de ámbitos y objetos que son más proclives a la integración europea. En este contexto, se ha considerado que el procedimiento administrativo al que se sujeta el funcionamiento de los órganos administrativos del Consejo «se orienta en sentido supranacional, pues asegura la primacía del interés común defendido por la Comisión»<sup>34</sup>, quien ostenta siempre la formidable prerrogativa de retirar su propuesta, forzando el compromiso y la composición de intereses.

---

<sup>32</sup> LEWIS, J., *Informal integration...*, *op. cit.*, p. 1012.

<sup>33</sup> EGEBERG, M., «An Organisational Approach to European Integration – What Organisations Tell Us About System Transformation, Committee Governance and Commission Decision-making», en *ARENA Working Papers*, WP 02/19, p. 15; BEYERS, J. y DIERICKX, G., «The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?», en *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, 1998, pp. 289-317.

<sup>34</sup> SAVINO, M., *I Comitati dell'Unione Europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti composti*, Giuffrè, Milano 2005, p. 282.

### 1.2.2. *Ámbitos materiales y formas de ejecución en el Consejo*

Las competencias ejecutivas que excepcionalmente ostenta el Consejo varían en función del ámbito de actuación de la Unión Europea. La ventaja precisamente de esta Institución es que por su condición simultánea de órgano europeo pero, al mismo tiempo, de composición nacional y de lógica intergubernamental tiene la posibilidad de asumir las necesidades de ejecución de las Políticas de carácter intergubernamental que se residencien en la estructura orgánica europea. Además, estas competencias ejecutivas en ámbitos intergubernamentales o menos integrados son, evidentemente, peculiares y propias, lejanas a las competencias ejecutivas de los ámbitos comunitarios. Las potestades de ejecución, en tales casos, son menos intensas y se limitan, a lo sumo, a potestades de coordinación (política económica y monetaria) o mecanismos de cooperación (cooperación policial y judicial).

Singular, en este contexto, es el caso de la Política Exterior y de Seguridad Común o, más concretamente, de la Política Europea de Seguridad y Defensa. En efecto, ésta última presenta la peculiaridad de que su ejecución es centralizada (Administración político-militar del Consejo) pero con medios nacionales (recursos humanos y materiales puestos a disposición por los Estados miembros). La credibilidad de la Unión Europea en cuanto tal en la escena internacional ha obligado a asumir competencias ejecutivas a escala europea, limitando o superando una posible ejecución indirecta, es decir, que la Unión estableciera posiciones comunes sobre los problemas internacionales y que los Estados miembros extrajesen todas las consecuencias prácticas que de aquellas se derivase. En lugar de ello, la Unión ha optado por ser ella misma la que actúe en el plano diplomático y en el plano de la seguridad-defensa, realizando, en este último caso, operaciones militares o civiles europeas, pero con los medios que los Estados proporcionen.

En el caso de las Políticas comunitarias, por su parte, las competencias ejecutivas del Consejo son excepcionales, y en muchos casos se explican por suponer derogaciones puntuales a las reglas del propio Tratado (ayudas de Estado) o por constituir cuestiones políticamente sensibles.

### 1.2.3. *Competencias ejecutivas del Consejo*

Las competencias ejecutivas que los Tratados atribuyen al Consejo en el seno del TFUE son escasas y excepcionales y obedecen por lo general, como hemos indicado más arriba, a derogaciones puntuales de las reglas establecidas por el Tratado en beneficio de los Estados o en cuestiones políticamente muy sensibles.

No vale la pena ser exhaustivos con un elenco –por lo demás complejo– de competencias ejecutivas que el Tratado en su articulado atribuye al Consejo, pero merece la pena destacar algunos ejemplos significativos. En primer lugar, en el seno de la Política Agrícola Común, como derogación a las normas de libre competencia en la producción y comercialización de productos agrícolas, el Consejo podrá autorizar, en especial, la concesión de ayudas para la protección de las explotaciones desfavo-



recidas por condiciones estructurales o naturales y en el marco de programas de desarrollo económico (art. 42 TFUE).

En segundo lugar, y en el ámbito emblemático de las ayudas de Estado<sup>35</sup>, el Consejo, a petición de un Estado miembro, podrá exceptuar la prohibición general del artículo 107 y sus Reglamentos de desarrollo, declarando «que la ayuda que ha concedido o va a conceder dicho Estado sea considerada compatible con el mercado interior, cuando circunstancias excepcionales justifiquen dicha decisión» (art. 108.2 TFUE).

### A) Política económica y monetaria

El Tratado atribuye directamente al Consejo competencia sobre las políticas económicas de los Estados miembros, otorgándole a tal fin potestades de coordinación en forma, primero, de «orientaciones generales» y, segundo, de «recomendaciones» (art. 121 TFUE).

Entre las competencias de ejecución de la Política económica y monetaria europea previstas en el Tratado, destaca la relativa al *procedimiento de déficit excesivo* (art. 126 TFUE), desarrollado por el Reglamento 1467/97<sup>36</sup>, y que establecen en conjunto un marco normativo al que el Consejo debe someterse<sup>37</sup>. Iniciado por la Comisión, a la que se encarga la supervisión del cumplimiento de la obligación de evitar déficit excesivo y se le dota de parámetros de interpretación y control, es en cambio el Consejo quien ostenta potestades decisivas de impulso y ejecución del procedimiento. En primer lugar, el Consejo puede dictar un acto declarativo de la existencia de un déficit excesivo en un Estado miembro. En segundo lugar, el Consejo puede no sólo dirigirle recomendaciones para solucionar tal situación sino que le impone un plazo para hacerlo. Como mecanismo coercitivo para impulsar al Estado, el Tratado permite al Consejo decidir la publicidad de tales recomendaciones.

En segundo lugar, si un Estado miembro persistiere en no llevar a efecto las recomendaciones del Consejo, éste podrá decidir que se formule una advertencia a dicho Estado miembro para que adopte, en un plazo determinado, las medidas dirigidas a la reducción del déficit que el Consejo considere necesaria para poner remedio a la situación. En tal caso, el Consejo podrá exigir al Estado miembro de que se trate

---

<sup>35</sup> Vid. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., «Ayudas públicas», en *Derecho Europeo de la Competencia. (Antitrust e intervenciones públicas)*, (Coord. L. A. VELASCO SAN PEDRO), Lex Nova, Valladolid 2005, pp. 571-574.

<sup>36</sup> Reglamento (1467/97/CE) del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209 de 2 de agosto de 1997, p. 6).

<sup>37</sup> *Comisión v. Consejo*, 13 julio 2004 (C-27/04), *Rec.*, p. I-6649: «Sin embargo, del tenor y de la lógica interna del sistema establecido por el Tratado se infiere que el Consejo no puede eximirse del cumplimiento de las normas impuestas en el artículo 104 CE y de las que él mismo se impuso en el Reglamento nº 1467/97. Así, no puede usar un procedimiento alternativo, por ejemplo, para adoptar un acto que no sería la decisión prevista específicamente para una etapa determinada o que se adoptaría en condiciones diferentes de las exigidas por las disposiciones aplicables» (n. 81).

la presentación de informes con arreglo a un calendario específico para examinar los esfuerzos de ajuste de dicho Estado miembro.

En tercer lugar, si un Estado miembro incumpliere la advertencia que le ha dirigido el Consejo y no se atiene a las medidas que éste le ha especificado debe adoptar, entonces el Consejo podrá decidir que se aplique o, en su caso, que se intensifique una o varias de las siguientes medidas: exigir al Estado miembro de que se trate que publique una información adicional, que el Consejo deberá especificar, antes de emitir obligaciones y valores; recomendar al BEI que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado miembro en cuestión; exigir que el Estado miembro de que se trate efectúe ante la Comunidad un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado, hasta que el Consejo considere que se ha corregido el déficit excesivo; finalmente, imponer multas de una magnitud apropiada.

## B) Política Exterior y de Seguridad Común

La creación por la Unión Europea de dos políticas de esencia intergubernamental hace del Consejo la Institución adecuada –si no única– capaz de asumir la ejecución de tales políticas: la Política Exterior y de Seguridad Común (incluida su vertiente de Política Europea de Seguridad y Defensa), ubicada aún hoy día en el Tratado de la Unión Europea, y la Cooperación Policial y Judicial, insertada en la actualidad en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, recogido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Especialmente trascendentes son las competencias ejecutivas que el Tratado atribuye al Consejo en relación con la Política Exterior y de Seguridad Común. Así, fuera de los peculiares instrumentos jurídicos encaminados a establecer la posición de la Unión Europea en el concierto internacional (definir principios y orientaciones generales; estrategias comunes; posiciones comunes; declaraciones), el Tratado y la práctica del Consejo reconocen a éste un acto jurídico de carácter ejecutivo: las «decisiones» PESC (art. 28 TUE).

Estas decisiones se convierten en el instrumento por excelencia de la Unión para realizar actuaciones concretas, movilizando medios materiales, personales y financieros en el marco de una actuación conjunta o para la creación de órganos con personalidad jurídica (caso de las Agencias en el ámbito de la Política de Seguridad y Defensa). Así, sólo mediante estas decisiones se pueden desbloquear créditos del «presupuesto» PESC. Cada decisión fijará su objetivo y alcance, los medios y condiciones de ejecución y, en su caso, su duración.

### ***1.3. El Consejo Europeo***

La reforma del Tratado de la Unión Europea llevada a cabo por el Tratado de Lisboa de 2007 culmina la institucionalización del Consejo Europeo, que «*dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales*» (art. 15.1 TUE). Es decir, liderazgo político que

posteriormente el Consejo, el Parlamento y la Comisión traducirán en actos jurídicos típicos de Derecho de la Unión Europea, de ahí la salvedad de que «no ejercerá función legislativa alguna». El reconocimiento de este liderazgo constituye una manifestación más de debilitamiento de la Comisión a la hora de dirigir el proceso de integración europea, pero también obliga a una adecuada redistribución de tareas con el Consejo.

El Consejo Europeo nació, formalmente, en la Cumbre de París de 1974, si bien no se incorpora a los textos de los Tratados Europeos hasta el Acta Única Europea de 1986. Actualmente, constituye la máxima autoridad política de la Unión Europea, por los miembros que lo integran, por los asuntos sobre los que se pronuncia y por la naturaleza de los actos que adopta (necesitados, como decíamos anteriormente, de traducción jurídica ulterior por el «Legislador» europeo) y de las orientaciones políticas que se imponen por igual a los Estados miembros y a las Instituciones de la Unión. Refleja, además, el carácter intergubernamental de algunos ámbitos del proceso de integración europea (como la PESC), carácter que no es incompatible con su intervención en el ámbito estrictamente comunitario.

De su ámbito competencial, destacar dos<sup>38</sup>:

En cuestiones políticamente sensibles: constatación de la vulneración grave y persistente de un Estado miembro (7 TUE); procedimiento de revisión simplificado de la parte tercera del Tratado de Funcionamiento de la Unión (políticas y acciones internas), sin perjuicio de posterior ratificación por Estados miembros (48.6 TUE); cambio de las reglas del Tratado de Funcionamiento de reglas de voto en el Consejo (de unanimidad a mayoría cualificada) y de procedimientos legislativos (de especial a ordinario), previsto en el art. 48.7 TUE; proyectos legislativos que puedan afectar a los sistemas de seguridad social de los Estados en su ámbito de aplicación, coste, estructura financiera o equilibrio financiero (48 TFUE); proyectos legislativos que puedan afectar a aspectos esenciales de la justicia penal de los Estados miembros (82.3 TFUE); creación de la Fiscalía Europea (86.1 TFUE); decisión sobre orientaciones de Política Económica de los Estados miembros (121 TFUE).

En el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, el protagonismo del Consejo Europeo es evidente: decisiones que determinen los intereses y objetivos estratégicos de la Unión (22.1 TUE); capacidad de desbloquear, por unanimidad, votaciones del Consejo si un Estado miembro alega «motivos vitales y explícitos de política nacional» (31.2 TUE); cambiar la regla general de voto por unanimidad en el Consejo (31.3 TUE); creación por unanimidad de una «defensa común» (42.2 TUE).

Tratamiento especial merece, sin duda alguna, la novedosa figura del **Presidente del Consejo Europeo**<sup>39</sup>. Su titular será elegido por el Consejo Europeo por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez.

---

<sup>38</sup> Para una exposición completa de sus competencias, LINDE PANIAGUA, E. y Mellado Prado, P., *Iniciación al Derecho de la Unión Europea*, 4ª ed., Colex, 2008, pp. 58-62.

<sup>39</sup> Apartados 5 y 6 del artículo 15 del Tratado de la Unión Europea.

Sus funciones –incompatibles con cualquier mandato nacional– se concretan en presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo; velar por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales; esforzarse por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo; presentar un informe al Parlamento Europeo al término de cada reunión del Consejo Europeo; y, por último, asumir, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

## 2. Poder Ejecutivo «administrativo»

Junto al Consejo Europeo, al Consejo y a la Comisión, la previsión de determinados órganos ejecutivos en el Derecho originario tiene la gran virtualidad de asegurarles una independencia<sup>40</sup> institucional y funcional que sólo tienen formal parangón con las propias Instituciones. Su naturaleza ejecutiva y la independencia con que se les dota permiten hablar de auténticas «Administraciones independientes europeas». Es el caso del Banco Central Europeo y del Banco Europeo de Inversiones cuya actividad se encamina directamente a la ejecución de políticas europeas. También se caracteriza por su independencia el Supervisor Europeo de Protección de Datos, pero en este caso su función se dirige a una aplicación administrativa de las normas sobre protección de datos por la propia Administración europea, situándose, por tanto, en un plano horizontal (al igual que otros órganos de control, como el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo o la Oficina de Lucha contra el Fraude).

Finalmente, en el escenario ejecutivo-administrativo de la Unión Europea es imprescindible abordar los organismos especializados creados por el Legislador –en algunos casos, con mención expresa en los Tratados– y a los que se encomiendan tareas concretas de ejecución y aplicación del Derecho europeo: las Agencias europeas.

### 2.1. Banco Central Europeo

El Tratado de Lisboa ha terminado por consagrar al Banco Central Europeo como una Institución (art. 13.1 TUE), reconociendo que es un órgano que goza de un estatuto tan importante como trascendentales son las competencias que le han sido atribuidas. Íntimamente vinculado al euro, el Banco Central Europeo forma en realidad parte de un complejo Sistema Europeo de Bancos Centrales junto a los Bancos Centrales de los Estados miembros<sup>41</sup>. No obstante, los órganos rectores del

<sup>40</sup> Vid. CHITI, E., «I «sistemi comuni» europei di pubblici poteri indipendenti» en *Lezioni di Diritto Amministrativo europeo* (Dir., S. BATTINI y G. VESPERINI), Giuffrè, Milán 2006, pp. 1-29.

<sup>41</sup> Sobre este punto, véase en especial GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., *La posición jurídica del Banco de España en el Sistema Europeo de Bancos Centrales*, Civitas, Madrid 2000.

Banco Central Europeo (Consejo de Gobierno y Comité Ejecutivo) son los que dirigen el Sistema en su conjunto.

La respuesta a la cuestión de la naturaleza jurídica del Banco Central Europeo debe tener en cuenta todos los aspectos anteriormente comentados. Normalmente los estudios doctrinales subrayan de este órgano europeo su característica más acusada, a saber: la independencia. Sin embargo, esta independencia es un medio para la consecución de un fin a través de unos instrumentos que permiten caracterizar al Banco Central Europeo como una auténtica «Administración». En efecto, la relevancia ejecutiva del Banco Central Europeo se deriva tanto de su mandato como de las competencias y potestades que se le han atribuido.

En última instancia, la problemática primaria que plantea esta singular Institución es su posición en el propio sistema político-administrativo europeo. En efecto, el Banco Central Europeo (mascarón de proa de todo el Sistema Europeo de Bancos Centrales) ostenta un estatus peculiar en el complejo orgánico-institucional de la Unión Europea. La tentación de concebir al Banco Central Europeo como un «subsistema» autosuficiente dentro de la Unión Europea (junto al EURATOM o a los ámbitos intergubernamentales de las Políticas europeas) era cuando menos factible sobre la base de su anclaje directo en el Tratado, de la transferencia directa de competencias de los Estados al nuevo órgano europeo, de estar dotado de órganos peculiares y de contar con un conjunto propio de fuentes jurídicas<sup>42</sup>. Sin embargo, el Tribunal de Justicia rechazó esa interpretación e incardinó decididamente al Banco Central Europeo en la UE y sometido a su Derecho<sup>43</sup>.

En este sentido, resulta decisiva la sentencia de 10 de julio de 2003, en el asunto *Comisión v. Consejo*<sup>44</sup>, donde el Tribunal tuvo que pronunciarse sobre la posición del Banco Central Europeo en el seno del sistema institucional. Frente a opiniones que situaban al Banco Central Europeo en una posición de independencia absoluta frente al resto de Instituciones y del propio Ordenamiento jurídico comunitario y que lo consideraban una suerte de nueva «comunidad» o «pilar» singularizado, para el Tribunal de Justicia, los autores del Tratado CE tuvieron manifiestamente la voluntad de garantizar que el BCE pudiera cumplir de manera independiente las funciones que le asigna dicho Tratado (n. 130). De ahí que el BCE esté dotado de personalidad jurídica, disponga de recursos y de un presupuesto propios, así como de sus propios órganos rectores, que disfrute de los privilegios e inmunidades necesarios para cumplir su misión, y que únicamente el Tribunal de Justicia, a petición del Consejo de Gobierno o del Comité Ejecutivo, pueda separar de su cargo a un miembro

---

<sup>42</sup> En este sentido, ZILIOLO, Ch. y SELMAYR, M., *The Law of the European Central Bank*, Hart, Oxford 2001, pp. 9-13; idem: «The European Central Bank: An Independent Specialized Organization of Community Law» en *CMLRev.*, 37, 2000, pp. 591-644.

<sup>43</sup> *Comisión v. Banco Central Europeo*, 10 julio 2003 (C-11/00), Rec. 2003, p. I-7147.

<sup>44</sup> STJ de 10 de julio de 2003, caso C-11/00, asunto *Comisión v. Banco Central Europeo*, Rec. 2003, p. I-7147. Vid. GONZÁLEZ BOTIJA, F., «Los límites de la autonomía del Banco Central Europeo», en *REDA*, 123, 2004, pp. 469-500.

del Consejo Ejecutivo del BCE, en las condiciones previstas en el artículo 11.4 de los Estatutos del SEBC. Para el Tribunal, se trata ciertamente de otros tantos factores que contribuyen a reforzar la independencia así consagrada por el artículo 108 CE (actual 130 TFUE) (n. 132), a los que habría que añadir la legitimación que se le concede para recurrir en anulación ante el Tribunal de Justicia con el fin de salvaguardar sus prerrogativas. Ahora bien, el hecho de haber reconocido al BCE la referida independencia no tiene como consecuencia desvincularlo por completo de la Comunidad Europea ni eximirlo de toda norma jurídica comunitaria (n. 135).

La esencia, pues, de su independencia es la limitación de su mandato competencial y la funcionalidad de las potestades que se le han atribuido<sup>45</sup>, a cuyo servicio dicha independencia se encuentra. En definitiva, la característica más importante del Banco Central Europeo no es tanto su independencia como constituir una Administración especializada europea<sup>46</sup>.

Tanto las competencias que le han sido atribuidas como las potestades que para su ejercicio le han sido encomendadas dan la medida de su **naturaleza eminentemente ejecutiva** o, si se quiere, administrativa<sup>47</sup>. Así se puede deducir de su misión principal en el seno de la Política monetaria europea y de los instrumentos jurídicos que a tal fin se le han encomendado, que no son sino potestades ejecutivas (capacidad normativa; posibilidad de dicta actos jurídicos; potestad sancionadora) ejercidas en el marco de las disposiciones establecidas por los Tratados o por el Legislador que, conforme al sistema político europeo, define los elementos esenciales de la Política monetaria. Finalmente, es necesario señalar que estamos en presencia de una delegación de competencias realizada directamente por los Estados miembros, a través de los Tratados, en beneficio de un órgano supranacional –Banco Central Europeo–, si bien hay que advertir que se trata de una delegación sumamente específica por su objeto y limitada por las potestades de naturaleza ejecutiva atribuidas.

El Banco Central Europeo fue creado con la misión principal de mantener la estabilidad de precios como objetivo explicitado de la Política monetaria europea. O, en palabras de la Declaración de misión adoptada por el propio Banco Central Europeo en agosto de 2003, «salvaguardar el valor del euro».

Además, apoyará las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios establecidos en el Tratado, para lo cual actuará con arreglo al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, fomentando una eficiente asignación de recursos (art. 127.1

---

<sup>45</sup> MALATESTA, A., *La Banca Centrale Europea. Gli aspetti istituzionali della banca centrale della Comunità europea*, Giuffrè, Milán 2003, pp. 78-86; LAVRANOS, N., «The limited, functional independence of the ECB», en *ELR*, v. 29(1), 2004, pp. 115-123.

<sup>46</sup> ORRIOLS I SALLÉS, M. A., *El Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales. Régimen jurídico de la autoridad monetaria de la Comunidad Europea*, Comares, Granada 2004, pp. 160-165.

<sup>47</sup> De «funciones públicas» y «potestades típicamente jurídico-administrativas» habla ORRIOLS I SALLÉS, M. A., *El Banco Central Europeo...*, *op. cit.*, p. 162.

TFUE). El Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo distingue unas funciones generales o básicas (definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad; realizar operaciones de cambio de divisas; poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros; promover el buen funcionamiento del sistema de pagos; colaboración con las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero). Junto a estas, habla también de funciones consultivas<sup>48</sup>, de función de recopilación de datos estadísticos y una función de cooperación internacional.

Para el cumplimiento de esta misión, el Tratado ha dotado al Banco Central Europeo de unas **potestades ejecutivas** (medios e instrumentos) que revelan la importancia de esta Institución. Misión y competencias que, a su vez, justifican la independencia con la que se ha revestido su posición en el seno del sistema institucional y administrativo europeos. Estas potestades son: la potestad normativa de naturaleza ejecutiva (reglamentos del Banco Central Europeo); potestad de dictar actos administrativos; potestad sancionadora; potestad de dirección y coordinación del Sistema Europeo de Bancos Centrales.

El Banco Central Europeo puede, en primer lugar, dictar disposiciones generales en forma de reglamento. El art. 132.1 TFUE prevé que la capacidad atribuida al Banco Central Europeo de dictar «reglamentos» puede tener dos orígenes. En primer lugar, una base general amparada en sus propias competencias, pues el tenor literal es muy amplio: «*elaborará reglamentos en la medida en que ello sea necesario para el ejercicio de las funciones*». Esto supone atribuir al Banco Central Europeo una competencia general normativa de naturaleza ejecutiva pues, como bien señalan ZILIOI y SELMAYR, «las potestades regulatorias del Banco Central Europeo no se limitan, por tanto, a supuestos en que su Estatuto o los actos jurídicos adoptados por el Consejo de la Unión Europea le atribuyen una potestad específica para dictar reglamentos, sino que se extienden además a todos aquellos casos en que sea necesario ejecutar las tareas que se han encomendado al Sistema Europeo de Bancos Centrales, en particular la definición y ejecución de la política monetaria de la Comunidad»<sup>49</sup>. Se trata, en definitiva, de una competencia general y originaria, pues se basa directamente en el Tratado, el cual, no obstante, delimita la actuación normativa del BCE al definir en sede de Derecho originario los elementos esenciales de la política monetaria europea, imponiendo principios, objetivos y criterios al ejercicio de esta competencia normativa atribuida al BCE y limitando, en consecuencia, su discrecionalidad y margen de apreciación.

---

<sup>48</sup> El Banco Central Europeo, por un lado, será consultado por las Instituciones sobre cualquier propuesta de acto comunitario comprendido en el ámbito de sus competencias o por las autoridades nacionales sobre cualquier proyecto de disposición legal que entre en su ámbito de competencias y, por otro, podrá presentar dictámenes a las Instituciones u organismos comunitarios pertinentes o a las autoridades nacionales (art. 4 Protocolo SEBC-BCE).

<sup>49</sup> ZILIOI, Ch. y SELMAYR, M., *The Law...*, op. cit., p. 93.

En segundo lugar, el Banco Central Europeo puede adoptar Reglamentos para desarrollar los actos del Consejo. En este caso, pues, la potestad normativa del Banco Central Europeo le viene delegada por el Consejo quien, consecuentemente, podrá revocar o condicionar esta capacidad normativa del Banco. En cualquier caso, la potestad normativa atribuida al BCE, ya sea originaria, ya delegada, es de naturaleza ejecutiva; de ahí la imprecisión de hablar de «legislador comunitario especializado»<sup>50</sup>.

Igualmente importante es la atribución de la potestad sancionadora. En efecto, dentro de los límites y en las condiciones establecidas por el Consejo<sup>51</sup>, el BCE estará autorizado a imponer multas y pagos periódicos de penalización a las empresas que no cumplan con sus obligaciones respecto de los reglamentos y decisiones del mismo (art. 132.3 TFUE).

El Banco Central Europeo no sólo regula jurídicamente la Política monetaria europea y el Sistema Europeo de Bancos Centrales, sino que también asegura el funcionamiento de este Sistema, máxime cuando el Derecho que aprueba el Banco Central Europeo y la Política que éste define debe ser ejecutada descentralizadamente por los Bancos Centrales Nacionales. Pues bien, una ejecución descentralizada llama necesariamente a una capacidad mínima centralizada de asegurar o de garantizar una correcta aplicación de la norma o política común. A tales efectos, el Banco Central Europeo puede dictar orientaciones e instrucciones dirigidas a los Bancos Centrales Nacionales del sistema para coordinar y supervisar el funcionamiento del Eurosistema. Lo relevante de estos peculiares instrumentos jurídicos es que son vinculantes para los Bancos Centrales Nacionales a quienes van dirigidos (art. 14.3 Estatuto SEBC: «Los bancos centrales nacionales serán parte integrante del SEBC y su actuación se ajustará a las orientaciones e instrucciones del BCE. El Consejo de Gobierno adoptará las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las orientaciones e instrucciones del BCE»).

Finalmente, para entender en última instancia la naturaleza ejecutiva del Banco Central Europeo es necesario comprender la propia configuración ejecutiva del Sistema Europeo de Bancos Centrales. En efecto, el Banco Central Europeo hay que entenderlo como la clave de bóveda del Sistema Europeo de Bancos Centrales. Éste se erige, ciertamente, como un «subsistema» particular en el seno europeo con sus órganos propios y con sus fuentes genuinas, pero participando de características comunes al resto del sistema político-administrativo en el que se encuadra. Desde esta perspectiva, el Sistema Europeo de Bancos Centrales constituye un paradigma de la articulación ejecutiva del Derecho y las Políticas europeas. Así, la normativa y política aprobadas de forma centralizada por el Banco Central Euro-

---

<sup>50</sup> DE LHONEUX, E., «Du conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne», en *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Ed. Université de Bruxelles, 2003, p. 242.

<sup>51</sup> Reglamento (2532/98/CE) del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones (*DO* n. L 318, de 27 de noviembre de 1998, p. 4); Reglamento (2157/1999/CE) del Banco Central Europeo, de 23 de septiembre de 1999, sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones (*DO* n. L 264, de 12 de octubre de 1999, p. 21).



peo son posteriormente ejecutadas de manera descentralizada por los Bancos Centrales Nacionales, aunque excepcionalmente aquel se pueda reservar competencias de ejecución.

No obstante, lo cierto es que la normativa reguladora del Sistema Europeo de Bancos Centrales que es, no lo olvidemos, de rango de Derecho originario (Tratado y Protocolo anejo) no establece claramente una prioridad neta entre la ejecución indirecta y la directa. Así, el art. 9.2 Estatutos SEBC señala que la función del BCE será garantizar que se cumplan las funciones encomendadas al SEBC, ya sea por medio de sus propias actividades de conformidad con el presente Estatuto, ya sea por medio de los bancos centrales nacionales. La clave, no obstante, la encontramos en el decisivo párrafo tercero del art. 12.1 de los Estatutos SEBC, que va a establecer que «en la medida en que se estime posible y adecuado» y sin perjuicio de las competencias directas de ejecución que los Estatutos del SEBC atribuyen directamente al BCE, «el BCE recurrirá a los bancos centrales nacionales para ejecutar las operaciones que correspondan a las funciones del SEBC». La regla es, pues, ejecución a través de Bancos centrales nacionales, salvo, por un lado, las previsiones estatutarias de atribución competencial ejecutiva directa al Banco Central Europeo y, por otro, que el BCE no estime posible<sup>52</sup> ni adecuada una ejecución descentralizada. En tal caso, y de forma motivada, el BCE podrá reservarse las competencias de ejecución del sistema. Esto conduce a dejar a la discrecionalidad motivada del Banco Central Europeo la concreta atribución de competencias ejecutivas en el seno del SEBC y a establecer un equilibrio potencial entre la ejecución descentralizada por los Bancos Centrales Nacionales y una ejecución centralizada por el Banco Central Europeo. Se impide, en efecto, una radicalización en los extremos: ni descentralización absoluta (pues hay competencias que los propios Estatutos del SEBC prevén de ejecución directa por el BCE) ni centralización total decidida por el BCE<sup>53</sup>.

La ejecución descentralizada de la Política monetaria y de la normativa y decisiones del Banco Central Europeo supone, no obstante, una capacidad de dirección, de coordinación y de supervisión a favor de dicho Banco. Tal es, como hemos señalado, la funcionalidad de instrumentos jurídicos específicos previstos en los Estatutos del SEBC como son las Orientaciones del Consejo de Gobierno y las Instrucciones del Comité Ejecutivo.

En lo que respecta a la ejecución centralizada tanto de la Política monetaria europea como de la normativa y decisiones del Banco Central Europeo, los Estatutos del SEBC recogen, en efecto, múltiples casos específicos de atribución directa de

---

<sup>52</sup> *Vid.*, al respecto, el análisis y los interesantes ejemplos aportados por PRIEGO, F. J. y CONLLEDO, F., «The Role of Decentralisation Principle in the Legal Construction of the European System of Central Banks» en *Legal Aspects of the European System of Central Banks. Liber Amicorum Paolo Zampoloni Garavelli*, Ed. European Central Bank, Frankfurt 2005, pp. 190-199.

<sup>53</sup> ORRIOLS I SALLÉS habla incluso de que los Bancos Centrales Nacionales «gozan de garantía institucional en cuanto a su funcionalidad ejecutiva dentro del Sistema»: ORRIOLS I SALLÉS, M. A., *El Banco Central Europeo...*, *op. cit.*, p. 341.

competencias ejecutivas<sup>54</sup>. De entre las competencias ejecutivas atribuidas originaria y directamente al Banco Central Europeo destaca la imposición de multas y pagos periódicos coercitivos a las empresas que vulneren las obligaciones que les imponen los reglamentos y decisiones del Banco Central Europeo (art. 34.3 Estatutos SEBC). Aquí el Derecho originario ha optado por una centralización absoluta en la decisión, pues ha considerado oportuno y necesario una uniformidad en la aplicación de estas sanciones. En efecto, una descentralización en la imposición de sanciones podría llevar a desigualdades según los Estados miembros del Eurosistema, tema especialmente sensible y delicado, desde una perspectiva tanto política como financiera. No obstante lo cual, el Reglamento del Consejo<sup>55</sup> que establece los elementos esenciales de naturaleza sustantiva y procedimental ha optado por implicar a los Bancos Centrales Nacionales en el procedimiento, permitiéndoles incluso la incoación e instrucción del mismo, pero preservando en todo caso la potestad decisoria última del Banco Central Europeo.

## 2.2. *Agencias europeas*

Finalmente, además de la atribución de competencias ejecutivas por los Tratados a Instituciones (Comisión, Consejo, Consejo Europeo, Banco Central Europeo) u órganos (Banco Europeo de Inversiones) que forman parte de la estructura orgánico-administrativa de la Unión, el Legislador (excepcionalmente, los propios Tratados) también puede decidir crear organismos no previstos, en principio, en el Derecho originario, a los que encomienda funciones ejecutivas sumamente especializadas y para cuyo desempeño atribuye potestades administrativas. Se trata de las conocidas como Agencias europeas, cuyo desarrollo desde los años noventa del siglo XX les han consolidado en el sistema administrativo europeo. No obstante, tanto su creación como la atri-

---

<sup>54</sup> Art. 5: recopilación a escala europea de información estadística, mientras que los bancos centrales nacionales realizan tal función evidentemente en su territorio. Art. 12: el primer párrafo atribuye al Banco Central Europeo, a través del Consejo de Gobierno, la competencia para, de una parte, formular la política monetaria (evidentemente dentro de los márgenes fijados por el Tratado y por el Legislador, quienes establecen los elementos esenciales de la misma) y, de otra, dictar decisiones relativas a objetivos monetarios intermedios, a tipos de interés básicos y al suministro de reservas en el SEBC. Art. 16: el Banco Central Europeo no sólo es el único competente para autorizar la emisión de billetes en el Eurosistema sino que comparte con los Bancos Centrales nacionales la posibilidad de emitirlos directamente. Art. 17: el BCE puede abrir cuentas a entidades de crédito, a entidades públicas y a otros participantes en el mercado, así como aceptar activos, incluidos valores representados mediante anotaciones en cuenta, como garantía. Art. 18: el Banco Central Europeo puede realizar operaciones de mercado abierto y de crédito. Art. 19: el Banco Central Europeo puede fijar las reservas mínimas que las entidades de crédito deberán garantizar, reservas que se podrán mantener también en las cuentas propias del Banco Central Europeo; además, podrá imponer penalizaciones y sanciones en caso de incumplimiento. Art. 32.6: el Banco Central Europeo es competente para la compensación y liquidación de balances derivados de la asignación de ingresos monetarios.

<sup>55</sup> Reglamento (2532/98/CE) del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones (*DO* n. L 318, de 27 de noviembre de 1998, p. 4).

bución de potestades afectan de manera directa al equilibrio institucional europeo, de ahí las peculiaridades que presenta el fenómeno en la Unión Europea.

La creación de este tipo de órganos públicos autónomos en la estructura administrativa comunitaria obedeció, en un primer momento, a la finalidad última de todo proceso de descentralización funcional. Esto es, necesidades puntuales de gestión especializada. En 1990, en cambio, se inicia un frenético movimiento ininterrumpido de creación de nuevos organismos comunitarios –encuadrados en las entonces denominadas «Agencias de segunda generación»– que han obligado a una reflexión sobre su posición en la estructura institucional y administrativa europea. Su aparición –según Edoardo CHITI– se explica en el contexto histórico del proceso de integración europea, cuando su núcleo principal y aglutinador, el mercado interior, había alcanzado tal grado de implantación que para entonces se enfrentaba al reto de una efectiva aplicación y salvaguarda que la «administración indirecta» del Derecho europeo, llevada a cabo por los Estados miembros, no podía satisfacer. La exigencia de una acción administrativa común en determinados sectores y las tradicionales dificultades funcionales y políticas para instaurar una Administración comunitaria centralizada para el desarrollo de ciertas actividades obligaron, en cambio, a reforzar no a la Comisión sino fenómenos peculiares de cooperación entre los Poderes Públicos de los Estados miembros y de las Comunidades.

Para este autor, las normativas sectoriales «representan precisamente el intento por resolver la cuestión de la efectividad planteada por la tradicional estrategia de acción comunitaria con instrumentos que no impliquen un refuerzo directo del ejecutivo comunitario. Por un lado, se procede a la racionalización de determinadas funciones a través de una regulación comunitaria. Por otro, las atribuciones vinculadas a tales funciones se reparten entre una multiplicidad de órganos nacionales, supranacionales y comunes, de las cuales son los titulares. Ulteriormente, además, se establecen entes comunitarios que –bien asegurando la coordinación del conjunto de tales órganos, bien siendo titulares de potestades superiores respecto a los otros entes competentes– constituyen un instrumento de gestión de todas las Administraciones integradas por el conjunto de órganos entre los que se reparten las potestades»<sup>56</sup>.

De esta manera, las Agencias europeas se sitúan entre las Instituciones y los Estados miembros, pero orgánica y funcionalmente forman parte de la estructura administrativa europea. De ahí que su existencia tenga que respetar el equilibrio institucional europeo. En principio, éste quedaría asegurado, en primer lugar, porque la creación de una Agencia es obra del Legislador (iniciativa de la Comisión, decisión del Consejo y Parlamento). En segundo lugar, porque a las Agencias europeas no se les ha dotado de competencias discrecionales cuyo ejercicio pudiera alterar el reparto de competencias y responsabilidades establecido por los Tratados<sup>57</sup>. En tercer lu-

<sup>56</sup> CHITI, E., *Le Agenzie europee. Unità e decentramento nelle Amministrazioni comunitarie*, Cedam, Milán 2002, p. 57.

<sup>57</sup> Se suele traer a colación en este punto la famosa jurisprudencia Meroni [*Meroni v. Alta Autoridad*, 13 junio 1958 (9,10/56), *Rec. 1954-1960*, p. 123], donde el Tribunal de Justicia estableció unos límites

gar, porque las Instituciones ostentan ciertos mecanismos de control<sup>58</sup> sobre las Agencias europeas (aprobación de la ejecución presupuestaria por el Parlamento; intervención del auditor interno de la Comisión; nombramiento y cese de titulares de órganos de dirección, etc.).

No obstante lo cual, la autonomía funcional y, por supuesto, administrativa de las Agencias europeas no se pone en duda, pues son precisamente esos cometidos altamente especializados desde el punto de vista técnico o científico los que justifican igualmente su existencia como entes descentralizados de la Administración europea. Su posición respecto a la Comisión es, a estos efectos, sintomática, pues ésta no ejerce una tutela ni legal ni política sobre aquellas<sup>59</sup>, por mucho que algunas de estas Agencias desarrollen su actividad al servicio de la Comisión (v.gr. asistencia técnica, emisión de dictámenes, etc.), pues en tales casos se trata de funciones que realizan institucionalmente en la medida en que sus normas de creación les imponen ese mandato que es su razón de ser, pero nunca lo harán en virtud de una decisión unilateral de la Comisión ni al amparo de sus directrices.

Para entender mejor el estatus y la función de las Agencias europeas, puede resultar útil proceder a una clasificación o tipología de las actualmente existentes. Lo cual no deja de ser siempre una tarea sumamente compleja y de resultados insatisfactorios, debido a una heterogeneidad entre ellas derivada de la singularidad recalitrante de sus regímenes jurídicos. A pesar, pues, de las limitaciones y simplificaciones de tal operación, se podrían agrupar las Agencias europeas en las siguientes categorías:

---

muy restrictivos a la posibilidad de delegación de competencias por parte de las Instituciones a órganos u organismos no establecidos en los Tratados. Aunque la doctrina del Tribunal, en el citado asunto, recayó en el supuesto máximo de «delegación», pues se trataba de la subcontratación de determinadas tareas de gestión por la Alta Autoridad en empresas privadas, lo cierto es que las limitaciones establecidas por la jurisprudencia han planeado desde entonces sobre la organización y la acción administrativa comunitaria. Piénsese en el régimen ya estudiado de las nuevas agencias ejecutivas. En lo que respecta a las Agencias europeas, tal doctrina ha llevado a la limitación del tipo de competencias y potestades atribuidas a aquellas, reduciéndose su perfil a actividades de gestión, asistencia y coordinación.

<sup>58</sup> Vid. YATAGANAS, X. A., *Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The relevance of the American model of independent agencies*, Jean Monnet Working Paper 3/01, p. 46.

<sup>59</sup> A pesar de ello, la Comisión pretende asumir una suerte de posición de «supremacía ejecutiva» sobre las Agencias europeas, por entender que sobre ella recae la responsabilidad general por el sistema ejecutivo europeo. Para esta Institución, «la Comisión debe velar por el mantenimiento de la unidad y la integridad de la función ejecutiva a nivel comunitario». De ahí que propusiera un «encuadramiento» jurídico de las Agencias europeas, no como una propuesta legislativa, sino más bien como una declaración de intenciones que, por un lado, se reflejará en sus futuras iniciativas legislativas sobre aquellas y, por otro, tiene por destinatarios al Parlamento y al Consejo, quienes, en cambio, están lejos de aceptar la idea de principio de la Comisión: *El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas*, Comunicación de la Comisión, COM(2002) 718 final, Bruselas, 11 diciembre 2002. El resultado de dicha Comunicación ha sido la propuesta de un *Acuerdo Interinstitucional sobre el encuadramiento de las Agencias reguladoras europeas*, COM (2005)59final, 25 de febrero de 2005.

A) **Agencias reguladoras**<sup>60</sup>. Estas Agencias se caracterizarían, de una parte, porque sus funciones se encaminan directamente a la operatividad de determinados ámbitos del mercado interior y, de otra, porque pueden adoptar decisiones individuales que producen efectos jurídicos vinculantes para terceros<sup>61</sup>.

B) **Agencias de asistencia científica y técnica**. Estas Agencias recopilan datos y preparan información de carácter técnico y científico en sus respectivos ámbitos específicos de actuación<sup>62</sup>. Pueden servir como medios de coordinación y cooperación entre órganos nacionales y supranacionales, así como implicar a representantes de los sectores afectados<sup>63</sup>. Por sus funciones, cabría singularizar, por un lado, las Agencias cuya misión principal es proporcionar asistencia mediante inspecciones en el territorio de los Estados miembros encaminadas a que la Comisión garantice el cumplimiento del Derecho Comunitario<sup>64</sup> y, por otro, las Agencias encargadas de emitir dictámenes y recomendaciones que constituyen la base técnica y científica de las posteriores decisiones de la Comisión<sup>65</sup>.

C) **Agencias de gestión**. Excepcionalmente se han creado Agencias que desempeñan tareas administrativas, bien para ayudar a la gestión ordinaria de otras Agencias en cometidos específicos<sup>66</sup>, bien para la ejecución de programas comunitarios<sup>67</sup>.

D) **Agencias europeas** que actúan en el seno de las políticas intergubernamentales de la Unión Europea<sup>68</sup>.

\* \* \*

---

<sup>60</sup> La denominación es un tanto ambigua, pues no se corresponden con el modelo de referencia por excelencia de las «agencias norteamericanas», transplantado en Europa en los sectores liberalizados. Tampoco guarda relación con la amplia definición de la Comisión: «la noción de agencia reguladora europea designa a las agencias encargadas de participar de manera activa en el ejercicio de la función ejecutiva, mediante actos que contribuyen a la regulación de un sector determinado»: *El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas*, Comunicación de la Comisión, COM(2002) 718 final, Bruselas, 11 diciembre 2002, p. 4.

<sup>61</sup> *Oficina de Armonización del Mercado Interior (marcas, diseños y modelos); Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales; Agencia Europea de Seguridad Aérea.*

<sup>62</sup> *Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional; Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo; Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías; Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo; Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia.*

<sup>63</sup> *Agencia Europea de Medio Ambiente.*

<sup>64</sup> *Agencia Europea de Seguridad Marítima.*

<sup>65</sup> *Agencia Europea para la Evaluación de los Medicamentos; Agencia Europea de Seguridad Alimentaria.*

<sup>66</sup> *Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea.*

<sup>67</sup> *Agencia Europea de Reconstrucción; Fundación Europea de Formación.*

<sup>68</sup> *Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea; Centro de Satélites de la Unión Europea; Agencia Europea de Defensa; Oficina Europea de Policía-Europol; Unidad Europea de Cooperación Judicial-Eurojust.*

## IV. CONCLUSIÓN

El Poder Ejecutivo europeo presenta una multiplicidad de Instituciones, órganos y organismos que lo ejercen, bien desde su perspectiva política (Comisión, Consejo, Consejo Europeo), bien desde su perspectiva administrativa, la cual presenta una potencialidad expansiva cada vez mayor. A esta pluralidad orgánica le corresponde una pluralidad de actos ejecutivos en el escalón europeo que hacen preciso el establecimiento de un reparto claro de competencias ejecutivas y, lo que es más importante, de un régimen jurídico de organización y funcionamiento que abocaría en la necesidad de la creación y formulación de un Derecho Administrativo Europeo que rija el ejercicio de las competencias ejecutivas por este complejo institucional y orgánico europeo al que, funcionalmente, bien se puede calificar de auténtico «Poder Ejecutivo europeo».

\* \* \*

**RESUMEN:** El Poder Ejecutivo Europeo se encuentra atribuido a numerosos actores en el seno de la estructura institucional europea. En particular, es posible identificar un Poder Ejecutivo «político», que correspondería al Consejo Europeo, al Consejo y a la Comisión, y un Poder Ejecutivo «administrativo», en la medida en que la ejecución del Derecho Europeo se atribuya excepcionalmente no a los Estados miembros sino a Instituciones (Comisión, Consejo, Banco Central Europeo) o a organismos creados por el Legislador (Agencias Europeas).

**PALABRAS CLAVE:** Poder ejecutivo europeo, administración europea, comisión, consejo, consejo europeo, agencias.

**ABSTRACT:** The European Executive Power is conferred to a several actors of the institutional structure of the European Union. We can distinguish a «Political» Executive Power, exercised by the European Council, the Council or the Commission, and an «Administrative» Executive Power, as far as the executive power is conferred not to the State Member but to the European Institutions (Commission, Council, European Central Bank) or to bodies set up by the Legislator (European Agencies).

**KEY WORDS:** European executive power, european administration, commission, council, european council, agencies.

**RÉSUMÉ:** Le Pouvoir Exécutif Européen est reparti entre plusieurs acteurs dans la structure institutionnel européenne. En particulier, on peut identifier un Pouvoir Exécutif «politique», qui réleverait du Conseil Européen, du Conseil ou de la Commission, et un Pouvoir Exécutif «administratif», dans les cas où l'exécution est attribuée non aux États membres mais plutot aux Institutions (Commission, Conseil, Banque Centrale) ou aux organismes créés par le Droit Européen (Agences).

**MOTS-CLES:** Pouvoir exécutif européen, administration européenne, commission, conseil, conseil européen, agences.