

Nº 17
Primer trimestre 2019

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

Gabilex
Nº 17
Marzo 2019
<http://gabilex.castillalamancha.es>

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 17. Marzo 2019

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo
Blanch**

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia Primera

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

DIRECCIÓN

D^a Araceli Muñoz de Pedro

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a Belén López Donaire

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a. Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

D. Jordi Gimeno Bevia

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

SUMARIO

EDITORIAL	
El Consejo de Redacción	9

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

LA ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN (I): BUENA ADMINISTRACIÓN Y COMPRA PÚBLICA DE INNOVACIÓN D. José Ignacio Herce Maza	15
--	----

LEGISLACIÓN VIGENTE SOBRE LOS MECANISMOS DE INTERVENCIÓN SOBRE LOS EMISORES ACÚSTICOS D ^a . María Zaballos Zurilla	72
---	----

LA EVOLUCIÓN DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS D. José Losa Capó.....	102
---	-----

SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR JAIME PINTOS SANTIAGO

EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL SISTEMA DE INTEGRACION CENTROAMERICANA D. Karlos Navarro	141
---	-----

COMENTARIO DE SENTENCIAS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 55/2018, DE 24 DE MAYO, SOBRE LA LEY 39/2015, DE 1 DE	
--	--

OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
COMÚN (BOE NÚMERO 151, DE 22-06-2018).

D. Alejandro Álvarez Sánchez-Escalonilla 186

RECENSIONES- NOTICIAS DE ACTUALIDAD

CONCLUSIONES DEL VIII CONGRESO INTERNACIONAL
DE CONTRATACIÓN CUENCA 2019

D. Javier Miranzo Díaz.....213

BASES DE PUBLICACIÓN221

EDITORIAL

Los pasados días 11 y 12 de abril, se celebraron en la Escuela de Administración Regional las jornadas de Gabilex bajo el título: "Balance de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Veinte años después".

El contenido de la jornada fue de un altísimo nivel intelectual y de un gran conocimiento de la cuestión por parte de los ponentes, reuniendo además unas características singulares. Las mismas se basaron en la conjunción de ponentes del mundo judicial, con D. Wenceslao Francisco Olea Godoy, Magistrado del Tribunal Supremo y Vocal del CGPJ, D. Santiago Soldevila Frago, Magistrado Sala Contencioso de la Audiencia Nacional, D. Pablo Álvarez López, Magistrado del Juzgado de lo contencioso nº 1 de Madrid, D. Pedro Escribano Testaut, Magistrado del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, D^a Eulalia Martínez Lopez, Presidenta de la Sección Primera de la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha; del ámbito académico con D^a M^a Consuelo Alonso García, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha y D. Isaac Martín Delgado, Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director

del Centro de Estudios Europeos; y de la abogacía, con D. Angel Cervantes Martín, Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Toledo.

Se aunaron, así, perspectivas diversas y complementarias, con reflexiones desde el Derecho de la Unión Europea, el Derecho procesal, o el Derecho administrativo.

Con esos antecedentes, la jornada vino marcada por una preocupación compartida como es el derecho a la buena administración de justicia. En relación con esto último, D^a Eulalia manifestó que se trata, como es bien sabido, de una aspiración antigua. El 28 de septiembre de 1789, pocos años después de la independencia norteamericana y el mismo año de la revolución francesa, George Washington escribía en una carta al Attorney General de los EEUU sobre la relevancia de una buena administración de justicia, frase que ha acabado escrita en granito en la fachada del Tribunal Supremo del Estado de Nueva York.

D. Wenceslao apuntó cuestiones de calado como es la impugnación de planes de urbanismo por cuestiones procedimentales (y las cuestiones vinculadas de su naturaleza jurídica y de la teoría de las nulidades) o por ejemplo, el control judicial del indulto.

Uno de los debates más apasionados tuvo lugar con la ejecución de sentencias y la mediación en el ámbito de la jurisdicción contenciosa. Varios ponentes dieron su opinión sobre esta técnica de

solución de conflictos, mostrando las luces y sombras que la misma puede llevar aparejada.

De igual modo se debatieron los problemas detectados en la aplicación de la ley y los posibles modos de solucionar en el futuro éstos (así, por ejemplo, el modo de realización en la práctica de las pruebas periciales, las dificultades concretas en el funcionamiento del procedimiento abreviado o las costas, por ejemplo).

El broche de la jornada corrió a cargo del Decano del Colegio de Abogados, que trató la legitimación procesal del denunciante en los procedimientos administrativos sancionadores para impugnar en vía jurisdiccional contenciosa las resoluciones administrativas a la luz de la reciente STS 68/2019, de 28 de enero.

Desde el Consejo de Redacción queremos agradecer a todos los asistentes, especialmente a aquellos compañeros que vinieron desde distintos lugares de la geografía española para acompañarnos en estas jornadas de reflexión y debate.

EL CONSEJO DE REDACCIÓN

EL CONSEJO DE REDACCIÓN

“EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL SISTEMA DE INTEGRACION CENTROAMERICANA”

Karlos Navarro

Doctor en Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca, España. Catedrático de Derecho Administrativo. Director del Instituto Iberoamericano de Estudio Superiores.

RESUMEN: En este artículo se aborda las mutaciones que ha sufrido el objeto del Derecho Administrativo: la Administración pública. Trato de definir lo que entiendo por Administración pública europea y centroamericana, a través de las normas, ya sean originarias y derivadas, y los pronunciamientos jurisprudenciales.

Los procesos de integración y globalización, han traído una nueva Administración pública; y un derecho administrativo comunitario y global, que se refleja en Instituciones, órganos y organismos supranacionales. No pretendo presentar una evolución cronología del aparato administrativo en la Unión Europea ni el centroamericano.

PALABRAS CLAVES: Unión Europea, Derecho administrativo, Administración pública, Tratado,

I. INTRODUCCIÓN

El Derecho administrativo y la idea de Administración pública son dos elementos extremadamente variables, entre otros motivos, por la mutabilidad del contexto histórico en el que están llamados a operar. Diagnóstico inapelable, pues la Historia prueba que la idea de Administración pública ha sido objeto de drásticas transformaciones para adaptarse al momento histórico en el que estaba llamada a operar.

No podía ser menos: si la Administración Pública y el Derecho Administrativo se implican recíprocamente y si, como recuerda FORSTHOFF, "cada época de la historia de los Estados produce un tipo de Administración caracterizada por sus fines peculiares y por los medios de que se sirve"¹, esa conformación histórica de la Administración condiciona también el perfil de esa sumisión al Derecho que va a dar pie, a partir de un momento histórico (el siglo XVIII), a nuestra disciplina.

Si por una parte el Derecho Administrativo, como todo fenómeno jurídico, pero quizá de manera característica, no es una mera construcción lógica, sino también un producto de la historia², de la cultura; la Administración pública está conformada por instituciones organizativas que están al servicio de los ciudadanos, circunscrita por la normativa jurídica de cada momento.

Es esa historicidad y consiguiente relatividad del Derecho Administrativo (al tiempo, producto y factor coadyuvante de la evolución de las organizaciones Políticas) es la que explica, además de su auténtico significado, la dificultosa construcción de su concepto y ese incesante fluir de teorías formuladas al hilo de las vicisitudes históricas de su desarrollo.

¹FORSTHOFF, Ernest. *Tratado de Derecho Administrativo*, trad. esp. Madrid: IEP, 1958, p. 35.

² VILLAR PALASI. José Luis. *Derecho Administrativo*. Introducción v teoría de las normas, Madrid: Universidad de Madrid.1968, p. 91-92.

Ante esa continua sucesión de teorías, nos tienta de inmediato la idea de esa reedición del mito de Sísifo que evocan las palabras de JEAN RIVERO: "Los especialistas del Derecho Administrativo merecen cierta compasión; tan pronto creen haber comenzado a construir, sobre el edificio coherente con el que sueñan, el suelo se manifiesta inestable, incapaz de soportar una gran arquitectura. No les queda más remedio que reemprender la búsqueda".

En esa evolución de la Administración pública y mutación conceptual de la definición del Derecho Administrativo, pueden distinguirse tres etapas fundamentales: Estado Patrimonial, Estado Policía, y Estado de Derecho³.

Esta es una tipología, establecida por la Escuela alemana de Derecho público a partir de LABAND (Patrimonial Staat, Polizeistaat, Rechtsstaat)⁴ y que, en general, podría extrapolarse a la Europa continental, y a América Latina.

Sin embargo, en la actualidad, ya no se concibe al Derecho Administrativo como un sistema aislado, encerrado en los moldes que le vieron nacer, es decir, como Derecho típicamente nacional, con poder o de autoridad, y con vocación "ejecutiva".

³ ENTRENA CUESTA, considera que la doctrina, en su búsqueda de una noción de Administración pública, ha seguido una trayectoria circular. Pues toma como punto de partida nociones subjetivas, pasando de ellas a definiciones de tipo objetivo, para acabar desembocando de nuevo en definiciones de corte orgánico o subjetivo. ENTRENA CUESTA, Rafael. El concepto de administración pública en la doctrina y el derecho positivo españoles. Revista de administración pública, Nº 32, 1960. Pág. 58.

⁴Esta división propone MAYER, Otto. *Deutsches Verwaltungsrechts*. 8a ed. Berlin. 1923; FLEINER, *Institutionen des Deutcheu Verwaltungsrechts*, 8a ed.,Tubingen,1928; y FORSTHOFF, Ernest. *Tratado de Derecho Administrativo*, trad. esp., Madrid, IEP.1958.

Los tiempos actuales, Administración pública y el Derecho que la rige han sufrido importantes evoluciones y transformaciones que han modificado en muchos aspectos su configuración. Si bien esto no impide que sigan perviviendo importantes elementos de continuidad⁵.

Estas modificaciones muy heterogéneas, casi siempre polémicas y discutidas, encuentran, sin embargo, como nexo común, la búsqueda de un mismo objetivo que en líneas generales no parece muy discutido, si bien sí que lo son las formas y medios para llevarlo a cabo. Esa finalidad no parece ser otra que la modernización de la Administración, superando el viejo modelo burocrático, para lograr así una mejor satisfacción de las necesidades que la Sociedad plantea a ésta.⁶

⁵ Apunta MUÑOZ MACHADO que, afirmar “que el Derecho Administrativo de los comienzos del siglo XXI se nutre de técnicas marcadamente distintas del que se elaboró al empezar el siglo XIX, con el primer constitucionalismo, es seguramente una obviedad. Por supuesto muchas instituciones básicas que lo identifican como rama autónoma permanecen. Pero los cambios han sido intensos”. MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de derecho administrativo y derecho público*. IUSTEL. Madrid, España. Pág. 82.

⁶ SEGARRA ORTIZ, considera que “las coincidencias en los discursos modernizadores sobre la reforma del Estado y las administraciones públicas se deben fundamentalmente, a que comparten similares claves de diagnóstico en cuanto a aquello que se pretende superar: el modelo clásico-burocrático de organización de las administraciones y de los servicios públicos. Es decir, los distintos fenómenos reformadores parecen intentar alumbrar, independientemente de quien los formule, un nuevo modelo de gestión pública o, dicho de otro modo, una nueva forma de pensar sobre la acción de gobernar y sobre cómo ha de materializarse ésta”. SEGARRA ORTIZ, Miguel Vicente. *Los servicios públicos una exigencia de*

JAVIER BARNES, explica que “la expansividad –por no decir- gran explosión que aquél ha experimentado en las últimas décadas se mueve en diversas direcciones, en claro desbordamiento de esos cauces o premisas clásicas.

Así, la globalización e internacionalización de la acción administrativa, la corresponsabilidad del sector privado en numerosas tareas, o el singular protagonismo de no pocas Administraciones –como organismos reguladores independientes y las agencias independientes –en la realización de políticas públicas de notable impacto, no son sino una muestra de ello.

Por su parte, EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN, escribe: “La ciencia del Derecho Administrativo constituye una ciencia orientada a la práctica, a la acción, que se preocupa por las actividades reales que despliega el Estado; que aspira a dirigir a los distintos actores intervinientes que busca evidenciar y facilitar a todos los sujetos la aspiración a la efectividad y a la eficacia –a la consecución de los resultados que se propone- que es inherente al Derecho”. No persigue como ya notábamos, postular continuos “cambios de paradigma”. Las reflexiones teóricas han de tener siempre y en todo caso su traducción y reflejo en el Derecho Administrativo vivo, en el Derecho que se aplica. Ello exige, desde luego, que el debate científico sobre la reforma del Derecho Administrativo se mantenga dentro de las coordenadas de lo normativo, que no escape del mundo del Derecho. A tal fin, el estudio ha de estar atado en primer término a los datos que nos vienen dados de la Constitución y del Derecho Administrativo especial.”⁷

nuestro tiempo”, en Revista Española de Derecho de la Unión Europea 7 (2004). Pág. 12.

⁷ SCHMIDT-ASSMANN Eberhard. “*Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo*”. En “*Innovación y reforma en el Derecho*

Advirtamos que en la búsqueda de un concepto de Administración pública, autores como Forsthoff en Alemania o Wade en el Reino Unido, renunciaron a definir la Administración pública justificando que sólo era posible su descripción o bien subrayaron que cualquier intento de definir científicamente el objeto de este estudio conduce a resultados discutibles.

En términos muy parecidos y refiriéndose ya a la Administración pública europea también hay autores que han opinado que ésta no se puede entender, ni se deja describir, en clave jerárquica, puesto que consiste en un conjunto interrelacionado de Administraciones nacionales y comunitaria que trabajan en común; o, más sencillamente, que se trata de un concepto cambiante, de geometría variable, en relación a las diversas finalidades emanadas del ordenamiento comunitario; y, en fin, el mismo Schwarze concluyó que una «explicación exhaustiva y global de la posición de administración europea es casi imposible»⁸.

Por esta razón, no son muy numerosos las obras dedicadas al Derecho administrativo europeo que aborden este concepto o, dicho en otros términos, que se ocupen de su objeto: la Administración pública, sino que más bien se dedican a analizar sus principales manifestaciones (funciones) tales como los principios generales, las fuentes, el procedimiento administrativo, contratos administrativo, etc.

En este artículo se aborda las mutaciones que ha sufrido el objeto del Derecho Administrativo: la Administración

Administrativo". Editor a Javier Barnes. Segunda Edición. INAP. España: Global Law press. 2012. Pág. 83.

⁸ 13 Vid., entre otros, AUBY, JEAN Bernard y DUTHEIL de la Rochère, Jacqueline, *Droit administratif européen*, Bruylant, Brussels, 2007; DELLA Cananea, V., *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, GIUFFRÈ, Milano, 2008 y VETRO, Francesco y Saverio Sticchi Damiani, *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, G. Giappicheli editore, 2010,

pública; y, voy a tratar de definir lo que entiendo por Administración pública europea; y, Administración pública centroamericana, a través de las normas, ya sean originarias y derivadas, y los pronunciamientos jurisprudenciales en Europa y Centroamérica.

II. ADMINISTRACION PÚBLICA EN EL ADMINISTRATIVO COMUNITARIO

Los fundadores de las Comunidades Europeas no previeron la existencia de una Administración pública europea⁹. Crearon una organización sencilla y poco burocrática concibiendo la Administración de las Comunidades como un aparato que debía necesariamente actuar a través de las Administraciones nacionales o, dicho en términos que ha utilizado la Comisión, los Estados miembros debían ser los ejecutores «naturales» del Derecho comunitario¹⁰.

Establecieron el principio de ejecución indirecta del Derecho comunitario en virtud del cual serían los Estados

⁹ Según el análisis de A. CALONGE VELASQUEZ, "El tratado de Administración pública en la Unión Europea de 1957, en su versión original, sólo contiene el término administración pública –y no por casualidad– en tres ocasiones y siempre para referirse a las Administraciones públicas nacionales". *El concepto de Administración pública en la Unión Europea: Administración pública nacional y Administración pública comunitaria*", en Revista de derecho de la Unión Europea, número, 19, 2, semestre 2010. P. 15.

¹⁰ La doctrina administrativista de los países fundadores ha expuesto Ortega Alvarez-no se percibió, ni en los años sesenta y setenta, de que hay un derecho administrativo europeo o que éste es una parte del derecho interno que debe de ser estudiado". ORTEGA ALVAREZ, Luis, "Prologo", Nieto Garrido, Eva y Martín Delgado, Isacc, Derecho Administrativo europeo en el Tratado de Lisboa, Marcial Pons, Madrid, 2010. Pág.11

miembros y, más en concreto, sus Administraciones nacionales quienes se encargarían –bien sobre la base de la normativa comunitaria o fundándose en las normas nacionales que integran y hacen ejecutivo el Derecho comunitario y, sobre todo, la transposición de las directivas comunitarias– de ejecutar las disposiciones emanadas de las instituciones comunitarias o, si se quiere expresar en otros términos, serían los aparatos administrativos de los Estados miembros los encargados de la ejecución del Derecho comunitario¹¹.

Los principales ámbitos de aplicación de este principio serían, en un primer momento, la política agrícola y la política aduanera común.

Se estableció el principio de autonomía institucional de los Estados miembros que significaba la indiferencia del Derecho comunitario respecto a la forma de organizarse los Estados miembros, lo que permitió que ante la diversidad de Administraciones públicas nacionales cada Estado miembro estableciera un concepto y una realidad de lo que era su Administración pública.

A ello hay que añadir, además, que el entramado institucional comunitario que se configuró no respondía al clásico principio de división de poderes, sino al de compartidos y, por tanto, no existe diferenciado y

¹¹ Como explicara en su día Jean Monnet, la Administración de las primeras Comunidades Europeas no estaban llamadas a ser una Administración Clásica, sino que se ideó como una Administración privada de la mayor parte del poder ejecutivo directo. J. Monnet, *Mémoires*, Arthème Fayard, París, 1976, p. 436, citado por A.J. GIL Ibañez, "La relación jurídica entre las Administraciones europeas y nacionales. Los problemas de aplicación administrativa del derecho comunitario". En E. Alvarez Conde, *Administraciones públicas y constitución*, INAP, Madrid, 1998, pp. 1105-1127.

separado de los demás un poder ejecutivo en el que se pudiera residenciar la función administrativa.

La Comisión era la institución más próxima a la idea de ejecución y, por ello, la que contaba con funciones ejecutivas y administrativas, pero no en exclusividad¹².

Son, pues, factores intrínsecos propios del ordenamiento comunitario los que hicieron innecesaria la existencia de una Administración pública europea.

El Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) de 1957, en su versión original, contiene el término administración pública –y no por casualidad– en tres ocasiones y siempre para referirse a las Administraciones públicas nacionales. En efecto, los artículos 48.4 y 49.a) dedicados a la libre circulación de trabajadores y el artículo 54.3.b) que se encuentra entre las disposiciones dedicados al derecho de establecimiento son los únicos preceptos del TCEE que incluirán este término, pero sin ofrecer, por supuesto, concepto alguno, lo que es lógico si tenemos presente la extrema diversificación de las Administraciones nacionales en el momento de creación de las Comunidades.

El concepto de Administración pública comunitaria ha sido, sobre todo, fruto de una laboriosa creación jurisprudencial. El Tribunal de Luxemburgo en una labor

¹² El juez Pescatore, Pierre, no definió la estructura constitucional cuatripartita o el cuapartidismo comunitario, de la manera siguiente: “ el polo interestatal representado por el Consejo; la reperesentación de intereses comunes por la Comisión, verdadero ejecutivo comunitario; la presentación de las fuerzas populares en el seno del Parlamento; la materialización de los valores jurídicos por el Tribunal de Justicia”. “Le exucutif communautaire”. Cahiers de droit européen, 1978. Pp. 387 y ss.

pretoriana ha ofrecido un concepto de Administración pública interpretando los preceptos citados del TCEE, aunque refiriéndose –insistimos– a las Administraciones nacionales¹³.

¹³ Sin duda, el primer precepto que hubo de interpretar el TJCE fue el famoso artículo 48.4 TCEE que exime del campo de aplicación de la libre circulación de los trabajadores a «los empleos en la administración pública». La Corte de Luxemburgo en el asunto Comisión c. Reino de Bélgica de 1980 afirmó que «esta disposición sitúa fuera del campo de aplicación de los tres primeros apartados de este mismo artículo un conjunto de empleos que comportan una participación directa o indirecta en el ejercicio de la potestad pública y en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de las otras entidades públicas. Tales empleos suponen en efecto, por parte de sus titulares, la existencia de una relación particular de solidaridad con respecto al Estado, así como la reciprocidad de derechos y deberes que son el fundamento del lazo de nacionalidad».

Como se observa, el Tribunal no intenta ofrecer una noción general de administración pública, sino que se limita a dar significado y alcance a la derogación que alcanza a la libre circulación de trabajadores para impedir que cada Estado miembro interprete el término Administración pública y la normativa nacional obstaculice la aplicación del principio de libre circulación de trabajadores, esto es, no se refiere propiamente al concepto de Administración público, sino que de lo que está hablando es de acceso a la función pública nacional. El enfoque del juez comunitario se funda en una separación entre la calificación de Administración pública dada por el Derecho de cada Estado y la que debe retener el Derecho comunitario para que la excepción a la libre circulación tenga el mismo alcance en todos los sistemas nacionales y la libre circulación sea correctamente aplicada.

El Tribunal ofrece así un concepto de Administración pública en sentido propio y funcional, ya que, por un lado, trata de interpretar el término de Administración pública de los Estados miembros para el Derecho comunitario y, de otro, a la hora de

El avance en el proceso de integración europeo ha supuesto, entre otras muchas cosas, que los factores intrínsecos que habían propiciado que los Tratados fundacionales no contemplaran una Administración pública europea fueran matizándose cuando no desapareciendo.

El principio de ejecución indirecta del Derecho comunitario fue perdiendo la fuerza que tenía en los inicios de las Comunidades Europeas por la necesidad surgida según se iban superando las fases de la integración. La misma lógica del proceso ha exigido cada vez con mayor fuerza que el Derecho comunitario y sus políticas sean ejecutadas por su propia estructura orgánica y así, por ejemplo, el TCEE recogió de manera expresa, menoscabando el principio señalado, la atribución de la política de la competencia a la Comisión.

A partir de este momento, las políticas de competencia o de industria, entre otras, ya no serán ejecutadas por las Administraciones nacionales de los Estados miembros, sino por la propia Comisión Europea y sus servicios en un ejercicio de ejecución directa del Derecho emanado de las Comunidades Europeas, apareciendo así una Administración pública europea como un complejo orgánico que se ocupará de la ejecución de las normas y políticas que se atribuyan directamente a la Comunidad.

En esencia, de aplicación indirecta en la ejecución del Derecho comunitario es sólo el sistema organizativo, que por lo general permanece incardinado en el sistema

determinar esos empleos de la Administración pública en los que no rige el derecho a la libre circulación se refiere a aquellos que comporten una participación directa o indirecta en el ejercicio de poder público y que tengan por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de las otras entidades públicas.

nacional, mientras el Derecho comunitario funcionaliza progresivamente la actividad de toda administración pública nacional hasta el punto de que se habla de una Administración común europea.

De esta forma la Administración pública europea irá apareciendo de manera progresiva al compás de la evolución de las Comunidades Europeas. Surgirá, pues, una Administración directa propia formada, además de por la Comisión, por los muchos organismos centrales y los organismos indirectos especialmente las agencias europeas encargados de la ejecución del Derecho comunitario.

2.1. Administración central comunitaria

Bajo el término Administración central comunitaria¹⁴ situamos, por un lado, a las instituciones que conforman el poder ejecutivo de la Unión Europea y, por otro, los órganos y organismos creados por el Derecho derivado para la realización de actividades administrativas encomendadas de manera directa a la Unión Europea.

A la cabeza de esta Administración pública, pero sin que se entienda en clave jerárquica, se sitúan las instituciones dotadas de poder ejecutivo, esto es, la Comisión y el Consejo. Además, desde la entrada en vigor del Tratado

¹⁴FUENTETAJA PASTOR, define a la Administración pública europea como "función de ejecución del Derecho Europeo llevada a cabo por las Instituciones (Consejo y Comisión), órganos (Banco Europeo y Banco de Inversiones) u organismos (Agencias europeas) que forman parte del poder público europeo". FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel. *Principios de Derecho de la Unión Europea*, 2ª Ed., Colex, Madrid, 2005. Pág. 258. Véase también: Moreno Molina, José Antonio. "El derecho comunitario como impulso de la formación de un derecho Administrativo común europeo. La noción comunitaria de Administración pública. Noticias de la Unión europea. Número, 169, 1999.

de Lisboa ambas instituciones, y por lo que al poder ejecutivo hace referencia, deben situarse en el mismo plano, ya que la Comisión ha resultado reforzada pues ahora no recibe el poder ejecutivo por delegación, sino que le corresponde originariamente, salvo en los supuestos específicos debidamente justificados y en los previstos en el artículo 291 TFUE, que corresponde al Consejo, a tenor de lo dispuesto en los artículos 24 y 26 TUE.

La Comisión, desde el punto de vista de poder administrativo de la Unión Europea, está integrada por tres niveles jerárquicos: las Direcciones Generales¹⁵ (DG) y los Servicios asimilados¹⁶; las Direcciones y las Unidades y Servicios especializados.

En la actualidad son 42 las Direcciones generales y Servicios asimilados que existen. Las Direcciones Generales y los Servicios asimilados, en principio, están divididos en Direcciones y éstas, a su vez, en Unidades que son la estructura administrativa básica. Además, para responder a realidades concretas, el Presidente podrá crear funciones y estructuras específicas

¹⁵ Las Direcciones Generales se ocupan de un área concreta y está dirigida por un Director General, que es responsable ante uno de los Comisarios. Su existencia responde a criterios materiales, siendo responsables cada una de una política determinada. Las DG son las que conciben y elaboran las propuestas legislativas de la Comisión.

¹⁶ Los Servicios asimilados son órganos administrativos de funciones más generales o que afectan a la Comisión en su conjunto. Son, «una especie de cajón de sastre donde se incluyen un heterogéneo conjunto de entidades administrativas de orígenes y naturaleza diferentes».

encargadas de cometidos precisos y determinará sus atribuciones y modalidades de funcionamiento¹⁷.

Puede afirmarse, pues, que la estructura administrativa de la Comisión responde a un modelo piramidal jerarquizado.

Muchas de las actividades de carácter jurídico, técnico o científico asumidas por la Unión Europea, y con la finalidad, por una parte de no aumentar la burocracia comunitaria y, por otra, de llevar a cabo una descentralización geográfica, se han encomendado a Agencias europeas que constituyen órganos públicos autónomos en la estructura administrativa de la Unión o, dicho en otros términos, que conforman la Administración institucional de la Unión.

Debido a su heterogeneidad y a sus regímenes jurídicos las podemos agrupar en las categorías siguientes, siguiendo a Jesús Angel Fuentetaja Pastor:

a) Agencias reguladoras. 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.

b) Agencias de asistencia científica y técnica. Recopilan datos y preparan información de carácter técnico y científico en sus respectivos ámbitos específicos de actuación (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesión). Pueden servir como medios de coordinación y cooperación entre

¹⁷ Artículo 21 y 22 del Reglamento interno de la Comisión, aprobado por Decisión de la Comisión, 2010/138/UE-Euratom, de 24 de febrero de 2010 (DO L 55, de 5 de marzo de 2010).

órganos nacionales y supra- nacionales, así como implicar a representantes de los sectores afectados.

c) Agencias de gestión, que son aquellas que desempeñan tareas administrativas, bien para ayudar a la gestión ordinaria de otras Agencias en cometidos específicos, bien para la ejecución de programas comunitarios.

d) Agencias europeas que actúan en el seno de las políticas intergubernamentales de la Unión Europea.

Por su parte, la web oficial de la Unión Europea las clasifica en tres categorías:

- Agencias y organismos reguladores
- Agencias y organismos del Euratom
- Agencias ejecutivas.

Las primeras son órganos especializados y descentralizados en apoyo de los Estados miembros y de los ciudadanos entre las que se encuentran: – las agencias sectoriales, que son organismos de Derecho público, con personalidad jurídica propia y establecidas por disposiciones de Derecho derivado para llevar a cabo tareas muy concretas de carácter técnico, científico o de gestión.

– las Agencias de Política Común de Seguridad y Defensa, que desempeñan tareas muy concretas de carácter técnico, científico o de gestión en estas materias y que son la Agencia Europea de Defensa (EDA), el Centro de Satélites de la Unión Europea (EUSC) y el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (ISS).

– las Agencias de cooperación policial y judicial en materia penal, que ayudan a los Estados miembros a

luchar contra la delincuencia organizada internacional y que son la Escuela Europea de Policía (CEPOL), la Oficina Europea de Policía (EUROPOL) y la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea (EUROJUST).

Las Agencias y organismos Euratom son creadas, como fácilmente se puede deducir, para apoyar los objetivos del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Estas agencias son: la Agencia de Abastecimiento de Euratom (ESA) y la Empresa Común Europea para el ITER y el Desarrollo de la Energía de Fusión (Fusion for Energy).

Las Agencias ejecutivas, que con un criterio más acertado, las incluye entre las unidades administrativas descentralizadas de la Comisión junto con las Oficinas Europeas, las Oficinas de Representación y el Servicio Exterior, son organizaciones creadas de conformidad con el Reglamento del Consejo 58/2003, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios (DO L 11, de 16 de enero de 2003), para encomendarles determinadas tareas relacionadas con la gestión de uno o más programas para un período o tiempo concreto¹⁸.

El Tratado de Lisboa aporta, al menos, tres novedades que merecen ser destacadas. En primer término, la nueva competencia de la Unión Europea para llevar acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros en el ámbito de la cooperación administrativa. En segundo lugar, las nuevas normas que presiden la Administración directa de la Unión y, singularmente el artículo 298 TFUE. Y, por último, el reconocimiento de las normas sobre

¹⁸ Sobre estas agencias, vid, FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel. *Las agencias ejecutivas de la Comisión Europea*, RDUE, número 6, 2004, pp. 123-159.

ciudadanía administrativa que forman parte de la Carta Europea de Derechos Fundamentales y consagradas, por tanto, a nivel de Derecho originario¹⁹.

Por primera vez un Tratado de la Unión Europea hace una referencia expresa a la Administración pública europea.

2.2. Concepto de Administración pública europea

Podemos llegar a la conclusión de que el Derecho derivado, como hicieron básicamente los Tratados constitutivos, se ha ocupado de la noción de Administración pública nacional que, en cuanto sea de interés para el Derecho comunitario, era una noción imprecisa y que ha sido elaborada, sobre todo, por la jurisprudencia del TJCE, que ha evitado cualquier reconstrucción del problema en términos generales, en relación a la finalidad de las disposiciones singulares del Derecho comunitario que han versado sobre la materia, y, por ello, en unos casos ha centrado el concepto de Administración pública en la noción de potestad pública y de responsabilidad en la satisfacción del interés general, mientras que en otros ha preferido centrarse en las características de la actividad desarrollada por los sujetos en cuestión, esto es, ha presentado una noción funcional teniendo presente el efecto útil de las normas que sobre el particular se ha referido.

En consecuencia, predominaba una noción extremadamente variable de Administración pública, que depende esencialmente de la necesidad de asegurar la más amplia aplicación del Derecho comunitario.

¹⁹ CALONGE VELASQUEZ, A. "El concepto de Administración pública en la Unión Europea: Administración pública nacional y Administración pública comunitaria", en Revista de derecho de la Unión Europea, número, 19, 2, semestre 2010. P. 29.

La realidad que hoy configura la Administración pública comunitaria se define, según muy bien ha explicado Schmidt-Assman, «un conjunto interrelacionado de Administraciones nacionales y europeas que trabajan en común” o, dicho en otros términos –utilizados también por el mismo autor citado– como «una asociación o un conjunto interrelacionado que comprende los dos niveles, y ello en el plano del control, de la acción y de la información»²⁰.

En efecto, pese a que siga vigente el principio de ejecución indirecta del Derecho comunitario e, incluso, reforzado por la introducción del principio de subsidiariedad y su definición con el Protocolo nº 2 adjunto al TFUE, lo cierto es que la ejecución directa se ha ido extendiendo conforme la Unión Europea ha ido ampliando su ámbito competencial, lo que ha motivado que se dote de una Administración pública directa encargada de la gestión de las nuevas competencias.

La Administración pública europea no es hoy únicamente, y en virtud del principio de ejecución indirecta del Derecho comunitario, el conjunto de órganos y servicios nacionales encargados de la ejecución del Derecho comunitario, es decir, pública comunitaria los órganos y servicios de la Unión encargados de la ejecución del Derecho de la Unión. Administración, esto es, lo que algún autor ha denominado la «Administración comunitaria central».

Si bien, la base de esta Administración pública europea lo constituyen las Administraciones públicas nacionales

²⁰ SCHMIDT-ASSMAN, E. *“Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del derecho administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos. Innovación y reformas en el derecho administrativo”*. Javier Barnes (editor), Editorial Derecho Global, Sevilla, 2006. P. 114.

y la Administración comunitaria central, lo cierto es que tanto una como otra conforman ese conjunto interrelacionados de Administraciones públicas del espacio comunitario y la segunda cada día es más amplia y está adquiriendo mayor importancia. No se trata, además, de espacios separados y mucho menos estancos, sino que se interrelacionan para la consecución de los objetivos de la integración dando lugar a lo que se denomina el fenómeno de la coadministración.

La definición de qué es Administración pública debe intentarse, desde las dos realidades que ésta presenta. De un lado, debe resaltarse su faceta subjetiva-institucional, es decir, se trata de analizar la Administración pública en cuanto estructura jurídico-organizativa. Y, de otra parte, hay que poner de manifiesto su vertiente objetiva o funcional, esto es, la naturaleza jurídica del poder público administrativo²¹. Como ha señalado el profesor Gallego Anabitarte, «La Administración pública es tanto un concepto orgánico como un concepto funcional, y esto es patrimonio de todo el Derecho administrativo europeo».

Podemos, pues, definir la Administración pública europea, en sentido subjetivo, como el conjunto interrelacionado de órganos y servicios europeos y nacionales que actúan para la ejecución del Derecho de la Unión; y, en sentido objetivo como función que ejercen tales órganos con la finalidad de satisfacer los intereses colectivos europeos.

²¹ CALONGE VELASQUE, A. "El concepto de Administración pública en la Unión Europea: Administración pública nacional y Administración pública comunitaria", en Revista de derecho de la Unión Europea, número, 19, 2, semestre 2010. P. 23, 24 y 29.

III. ADMINISTRACION PUBLICA EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA Y EL DERECHO COMUNITARIO

El Sistema de la Integración Centroamericana fue constituido el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa, el cual reformó la Carta de la ODECA, suscrita originalmente en San Salvador, El Salvador, el 14 de octubre de 1951; entró en funcionamiento formalmente el 1 de febrero de 1993. La República de El Salvador es la sede del SICA.

La creación del SICA fue respaldada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su Resolución A/48 L del 10 de diciembre de 1993, quedando el Protocolo de Tegucigalpa debidamente inscrito ante la misma. Esto permite que sea invocado internacionalmente y, además, le permite a los órganos e instituciones regionales del SICA relacionarse con el Sistema de las Naciones Unidas.

El Sistema se diseñó tomando en cuenta las experiencias anteriores para la integración de la región, así como las lecciones legadas por los hechos históricos de la región, tales como las crisis políticas y los conflictos armados y los logros de instancias y entidades previos al SICA, hoy parte de la organización. Con base en esto, y sumadas las transformaciones constitucionales internas y la existencia de regímenes democráticos en Centroamérica, se estableció su objetivo fundamental, el cual es la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la en una Región de Paz, Libertad,

Democracia y Desarrollo, sustentada firmemente en el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos²².

El SICA participa de una doble naturaleza jurídica. Desde el ámbito del Derecho Internacional Público es una organización internacional convencional en sus relaciones con otros Estados u organizaciones internacionales. En ese sentido, el SICA puede celebrar convenios, adquirir empréstitos, participar en juicios, realizar su derecho de delegación activa o pasiva ante organizaciones o Estados, es responsable internacionalmente y conserva su personalidad jurídica como sujeto de derecho internacional. En este aspecto, la vida jurídica del SICA ha llevado en su proceso de formación el cumplimiento de los requisitos del Derecho internacional, mediante la suscripción del Tratado, la ratificación de los Estados nacionales y su depósito posterior ante la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas²³.

Desde al ámbito interno del proceso de integración, para los siete países miembros, se trata de una organización de carácter comunitario o de integración, con objetivos y propósitos propios.

El Protocolo de Guatemala (1993), como el Tratado de San Salvador (1995), establecen una serie de Órganos, instituciones y comités consultivos, a los cuales le son atribuidas funciones y competencias específicas en los procesos de formación de la normativa que llamaremos "comunitaria". Por ello, el derecho comunitario se integra al derecho interno de cada país, y es de obligatorio

²² CONTRERAS, Gerardo. *¿Por qué surge el SICA como elemento de integración centroamericana?* Revista Estudios, (28), 2014.P. 1 y 2.

²³ GUERRERO MAYORGA, Orlando. *Derecho comunitario. Concepto, naturaleza y carácter. Anuario de derecho constitucional latinoamericano*. UNAM. 2005.

acatamiento, tanto para los Estados que se obligan, como para los particulares cuando derivan derechos y obligaciones de las normas comunes, tanto prevista en los tratados originarios, como en los actos derivados, de las resoluciones y reglamentos que competen a los Consejos de Ministros de cada sector²⁴.

En los protocolos de Tegucigalpa y Guatemala; y, en el Tratado de San Salvador, no hay una referencia a una Administración pública centroamericana, sino que los Estados miembros del SICA, deben de ser los gestores del derecho comunitario.

En el derecho administrativo europeo, la administración de la Unión Europea, como hemos analizado, ejerce la función ejecutiva a través de: 1. Instituciones: (Consejo y Comisión), órganos (Banco Europeo y Banco de Inversiones) u organismos (Agencias europeas), que conforman el poder público europeo.

Al ser el SICA un calco del derecho comunitario europeo, debió tipificar de esa manera el poder público centroamericano. Sin embargo, en su artículo 8 del protocolo de Tegucigalpa, nos habla de "órganos e instituciones de integración, los que gozarán de autonomía funcional en el marco de una necesaria y coherente coordinación intersectorial que asegure la ejecución eficiente y el seguimiento constante de las decisiones emanadas de las Reuniones de Presidentes".

Los órganos, son las instituciones de la Unión Europea; y las instituciones los órganos. Existe en el Protocolo y en el Tratado una impresión conceptual, que se refleja

²⁴ SALAZAR GRANDE, Cesar Ernesto y ULATE, Enrique Napoleón, *Manual de derecho comunitario centroamericano*. Segunda Edición. El Salvador. 2013.

en la formación de las Instituciones, órganos y organismos del modelo comunitario centroamericano.

Sin embargo, las instituciones (órganos) del Sistema de integración centroamericana, tomando como modelo el derecho comunitario europeo, son las siguientes:

1. La reunión de presidentes. Órgano supremo que dirige y define la política Centroamericana. La Reunión de Presidentes, llamada también Cumbre de Presidentes es el órgano intergubernamental supremo, al igual que el Consejo Europeo, se reúne dos veces al año, y debe adoptar sus decisiones por consenso. Es el Órgano que define y dirige la política Centroamericana y establece las directrices principales para la integración de la región, la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones.

2. El Consejo de Ministros. Las decisiones son de obligatorio cumplimiento por los Estados Miembros. Sectoriales e intersectoriales de los diversos subsistemas, integrados por los respectivos Ministros competentes, y que tienen facultades para dictar actos normativos comunitarios obligatorios y directamente aplicables, que generan derechos y obligaciones para los Estados miembros como para los particulares. De ese modo, el Consejo constituye un órgano supranacional, encargado de impulsar la política económica y social que conduzca a la integración regional.²⁵

Al Consejo le corresponde adoptar los actos normativos comunitarios, entre ellos reglamentos de carácter vinculante y de aplicación directa en los Estados partes, que lo convierten, por ahora, en el Órgano con competencias normativas por excelencia. Los actos

²⁵ Protocolo de Tegucigalpa, 1991, art. 18-19, Protocolo de Guatemala, 1993 art. 55, Tratado de Integración Social Centroamericana, 1995, art. 17.

normativos que puede emanar el Consejo son Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones.²⁶ Es importante indicar, el concepto de reglamento contenido en tales disposiciones constituye prácticamente una copia literal del artículo 249, párrafo segundo, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que expresa: « El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro». Siendo así, la norma centroamericana debe ser interpretada y aplicada a la luz de su precedente inmediato, con todas las consecuencias jurídicas que ello implica dentro del Derecho comunitario, es decir, la eficacia directa e inmediata de tales actos normativos y su obligatoriedad y supremacía frente a normas de derecho interno. En este sentido, la Corte Centroamericana de Justicia en reiteradas sentencias que siguen una línea sistemática, material y evolutiva de las normas de la integración, otorgando a las normas comunitarias las características de efecto directo y aplicación inmediata.

3. La Secretaría General del SICA. La Secretaría General del SICA es un órgano permanente y en el ejercicio de sus competencias establecidas en el artículo 26 del Protocolo de Tegucigalpa, le da la necesaria continuidad al Sistema de la Integración Centroamericana.

La Secretaría General actúa como secretaria permanente de la Reunión de Presidentes de conformidad al artículo 26 literal g) del Protocolo de Tegucigalpa, por lo tanto, cumplirá sus funciones propias de secretaria en cada Reunión de Presidentes y trabajará de forma conjunta

²⁶ Art. 55 Protocolo de Guatemala, art. 17 Tratado de Integración Social.

con la Presidencia Protempore, en el cumplimiento de las atribuciones.

Es competencia de la Secretaría General la de ser ente coordinador de las diferentes Secretarías; velar por el cumplimiento de las decisiones presidenciales y de los Consejos de Ministros; y, llamar la atención por falta de cumplimiento de las decisiones a otros órganos del Sistema.

4. **El Comité Consultivo:** integrado por el sector empresarial, laboral, académico y otras fuerzas vivas representativas de la sociedad civil.

5. **El Parlamento Centroamericano**, como Órgano de planteamiento, análisis y recomendación. Sistema de la Integración Centroamericana, y por tanto un órgano comunitario, integrado por diputados elegidos directamente por los Pueblos centroamericanos, que representan y expresan la voluntad de la región. Aunque solo cuenta con facultades políticas de tipo propositivo, deliberativo y de consulta, juega un papel democratizador muy importante (CCJ 14-02-00).

6. **La Corte Centroamericana de Justicia** (Órgano jurisdiccional), el Órgano Superior de Control. .

7. **El Comité Ejecutivo.** Encargado de asegurar la ejecución y cumplimiento de las decisiones. Está integrado por un representante de cada Estado, asumen un carácter de imparcialidad e independencia y, en el ejercicio de sus funciones, actúan en nombre de la Comunidad. Evidentemente, las funciones del Comité, encargado de garantizar la ejecución eficiente de las políticas y el cumplimiento de las disposiciones del Tratado constitutivo, nos permiten afirmar la

imparcialidad e independencia de sus miembros una vez nombrados²⁷.

El Comité Ejecutivo del SICA aprobó su reglamento de funcionamiento interno en el año 2012. Ya en el ejercicio de sus funciones ha aprobado tres reglamentos de funcionamiento interno y siete resoluciones para el fortalecimiento institucional de los Consejos de Ministros y sus secretarías²⁸.

²⁷ Criterio que ratifica también la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ, 27-11-00).

²⁸ El Comité Ejecutivo tiene como atribuciones (PT, art. 24 párrafo 3):

- a) Asegurar la ejecución eficiente por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en la Reunión de Presidentes;
- b) Velar porque se cumplan las disposiciones del presente Protocolo y de sus instrumentos complementarios o actos derivados. Esta facultad le permitiría al Comité Ejecutivo iniciar (de oficio o a petición de un Estado miembro) los procedimientos administrativos correspondientes para constatar el incumplimiento por parte de un Estado miembro, de las normas comunitarias, y en caso de constatar dicho incumplimiento, iniciar directamente causas de responsabilidad ante la Corte Centroamericana de Justicia, previa mediación y búsqueda de solución de la controversia planteada;
- c) Establecer las políticas sectoriales y presentar por conducto de su Presidente, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, las propuestas que sean necesarias en concordancia con las directrices generales emanadas de las Reuniones de Presidentes;
- d) Someter, por conducto de su Presidente, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el Proyecto de Presupuesto de la organización central del SICA;
- e) Proponer al Consejo, el establecimiento de Secretarías Órganos subsidiarios que estime convenientes para el efectivo cumplimiento de los objetivos del SICA;

Este órgano debe funcionar de modo permanente y debe ser totalmente independiente de los Estados, para que represente a la Comunidad Centroamericana.

Por ser un Órgano de carácter permanente, se estableció que las reuniones las realice una vez por semana y, extraordinariamente cuando sea convocado por su Presidente. La Presidencia sería rotativa, y le correspondería al representante del Estado sede de la última reunión ordinaria de Presidentes.

En ejercicio de sus competencias, el Comité Ejecutivo ha adoptado en el año 2012, varias resoluciones con temas relacionados a la organización y adecuado funcionamiento de los órganos de la integración, en particular: 1.) La integración de todos los países de los tratados, en los distintos sectores, mediante la ratificación de instrumentos por parte de los Estados que no lo han hecho; 2.) Se está exigiendo la acreditación de los Ministros para integrar los Consejos conforme a la legalidad comunitaria; 3.) Ha instruido a la Secretaría General para que reglamente la adopción de actos normativos y abra libros de acreditación de los Consejos; 4.) La obligación de los Consejos de remitir todos los actos normativos a la Secretaría General; 5.) La obligación de publicar los actos normativos en una Gaceta Oficial si cumplen las formalidades legales de capacidad jurídica y formalidad de los actos.

Se está fortaleciendo la institucionalidad de las Secretarías, solicitando a los Estados el reconocimiento, como persona jurídica de sujeto de Derecho y

-
- f) Aprobar los Reglamentos e Instrumentos que se elaboren por las Secretarías u otros Órganos Secretarías del SICA;
 - g) Revisar los informes semestrales de actividades de la Secretaría General y otras Secretarías y trasladarlos, con observaciones y recomendaciones, a los Consejos de Ministros respectivos;

obligaciones, mediante la suscripción de acuerdos sedes en cada uno de ellos. Igualmente se está exigiendo a las Secretarías de los Consejos de Ministros el envío a la Secretaría General, sus respectivos reglamentos internos de organización y funcionamiento, para su respectiva aprobación por el Comité Ejecutivo, en aquellos casos que no lo hayan hecho²⁹.

De acuerdo a Salazar Grande, "el Comité Ejecutivo está llamado a ser integrado por funcionarios eminentemente comunitarios de forma permanente, debe ser un órgano colegiado, técnico, que asesore al Consejo de Ministros especialmente nombrado y que se le otorguen competencias de iniciativa normativa, cuando menos en las materias que le sean definidas por los tratados complementarios, de acuerdo al interés comunitario del ámbito material a regular. También debería dotársele de suficiente poder real y efectivo para realizar sus funciones.

El Comité Ejecutivo debería trabajar de la mano con los diferentes Consejos con los cuales también tendría funciones de asesoría y de iniciativa normativa³⁰.

El PARLACEN, adoptó varias resoluciones relativas a la entrada en funcionamiento del Comité Ejecutivo. Entre ellas: RESOLUCION AP/7-CLXXII-2005, del 26 de mayo del 2005, RESOLUCION AP/5-CLXXV-2005, del 29 de setiembre del 2005 y por último la RESOLUCIÓN AP/4-CCXXXI-2011, adoptada el 1 de julio del 2011, y en la cual resolvió: "UNICO: Proponer a la Reunión de Presidentes de los Estados parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), a realizarse el

²⁹ Ver resoluciones del Comité Ejecutivo, No. 1-2012, 2-2012, 3-2012, 4-2012, 5-2012 y 6- 2012 del 19 de marzo del 2012.

³⁰ SALAZAR GRANDE, Cesar Ernesto y ULATE, Enrique Napoleón. *Manual de derecho comunitario centroamericano*. Segunda Edición. El Salvador. 2013.

próximo 22 de julio en la República de El Salvador, la conformación e instalación del Comité Ejecutivo del SICA, como lo establece el Protocolo de Tegucigalpa, en sus artículos 23 y 24.

A diferencia de la Comisión Europea, el Comité Ejecutivo no presenta rasgos de independencia sus decisiones se toman en forma colegiada imputándose éstas al órgano y son asumidas por su integrantes en forma colectiva. No tiene órganos especiales, sino que la Secretaría General del SICA es el aparato administrativo intermedio entre el Comité Ejecutivo y los subsistemas del SICA. Las competencias normativas, son muy pobres y únicamente hacen referencia a la aprobación de los Reglamentos e instrumentos que se elaboren por la Secretaría u otros órganos del SICA³¹.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Los fundadores de las Comunidades Europeas y del Sistema de integración centroamericano, no previeron la existencia de una Administración pública europea y centroamericana. Establecieron el principio de ejecución indirecta del Derecho comunitario en virtud del cual serían los Estados miembros y, más en concreto, sus Administraciones nacionales quienes se encargarían de ejecutar las disposiciones emanadas de las instituciones comunitarias o, si se quiere expresar en otros términos, serían los aparatos administrativos de los Estados miembros

En un inicio, el concepto de Administración pública comunitaria, fue producto de la elaboración de la jurisprudencia del TJCE. El Tratado de Lisboa por

³¹ VALLE GONZÁLEZ, Alfonso. *Derecho comunitario. Unión Europea y el sistema de integración centroamericana*. Fondo Editorial de lo jurídico. Managua, Nicaragua, 1997. Pág. 51.

primera vez hace una referencia expresa a la Administración pública europea.

En base a esta realidad, y este es el aporte original de este trabajo, trato de definir la Administración pública europea, en sentido subjetivo, como el conjunto interrelacionado de órganos y servicios europeos y nacionales que actúan para la ejecución del Derecho de la Unión; y, en sentido objetivo como función que ejercen tales órganos con la finalidad de satisfacer los intereses colectivos europeos.

En Centroamérica, al igual que en Europa en un inicio, las Administraciones de cada Estado, es la encargada de ejecución del derecho comunitario. Sin embargo, no se ha construido una Administración pública central, como en Europa. Asimismo, no están presentes organismos, agencias especializadas y descentralizadas en apoyo de los Estados miembros, por lo tanto no existe una Administración comunitaria central.

Por tal motivo, al no existir una Administración comunitaria central, no es posible, definir que entendemos por Administración pública y derecho administrativo centroamericano comunitario.

BIBLIOGRAFIA

- CALONGE VELASQUEZ, A. *"El concepto de Administración pública en la Unión Europea: Administración pública nacional y Administración pública comunitaria"*, en Revista de derecho de la Unión Europea, número, 19, 2, semestre 2010.
- CONTRERA, Gerardo, *¿Por qué surge el SICA como elemento de integración centroamericana?* Revista Estudios, (28), 2014.

- DELLA CANANEA, V. *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Giuffrè. Milano, Italia. 2008.
- ENTRENA CUESTA, RAFAEL. *El concepto de administración pública en la doctrina y el derecho positivo españoles*. Revista de administración pública, Nº 32, 1960. Pág. 58.
- FORSTHOFF, Ernest. *Tratado de Derecho Administrativo*, trad. esp. Madrid: IEP, 1958.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, "Las agencias ejecutivas de la Comisión Europea", RDUE, número 6, 2004.
- FLEINER, *Institutionen des Deutcheu Verwaltungsrechts*, 8a ed., Tubingen, Alemania. 1928.
- GIL IBAÑEZ, A.J, "La relación jurídica entre las Administraciones europeas y nacionales. Los problemas de aplicación administrativa del derecho comunitario". En ALVAREZ CONDE, E., *Administraciones públicas y constitución*, INAP, Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ, Alfonso Valle. *Derecho comunitario. Unión Europea y el sistema de integración centroamericana*. Fondo Editorial de lo jurídico. Managua, Nicaragua. 1997.
- GUERRERO MAYORGA, Orlando. *Derecho comunitario. Concepto, naturaleza y carácter. Anuario de derecho constitucional latinoamericano*. UNAM. 2005.
- MAYER, Otto. *Deutches Verwaltungsrechts*. 8a ed. Berlin. 1923.
- MUÑOZ MACHADO, S. *Tratado de derecho administrativo y derecho público*. IUSTEL. Madrid, España.
- ORTEGA ALVAREZ, Luis, "Prologo", Nieto Garrido, Eva y Martín Delgado, Isacc. *Derecho Administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- SEGARRA ORTIZ, Miguel Vicente. "Los servicios públicos una exigencia de nuestro tiempo", en Revista Española de Derecho de la Unión Europea 7 (2004).
- SCHMIDT-ASSMANN Eberhard. "Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo". En "Innovación y reforma en el

Derecho Administrativo". Editor a Javier Barnes. Segunda Edición. INAP. España: Global Law press.

VILLAR PALASI, José Luis. *Derecho Administrativo. Introducción v teoría de las normas*, Madrid: Universidad de Madrid.1968, p. 91-92.

VETRO, Francesco y Saverio Sticchi Damiani, *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, G. Giappicheli editore, 2010.

SALAZAR GRANDE, César Ernesto y ULATE, Enrique Napoleón. *Manual de derecho comunitario centroamericano*. Segunda Edición. El Salvador. 2013.