

LA EUROPEIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS NACIONALES¹

LUIS ÁNGEL BALLESTEROS MOFFA
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de León

SUMARIO: I. El procedimiento desde la perspectiva de la aplicación administrativa directa del derecho europeo. II. Sistema aplicativo descentralizado. La administración integrada. III. El valor *per se* del procedimiento en el derecho administrativo europeo. IV. Subordinación de la autonomía procedimental de los estados miembros a los objetivos de la integración europea: 1. Los principios jurisprudenciales de equivalencia y efectividad. 2. La armonización normativa de los procedimientos sustantivos y de recurso de los Estados. 3. La extensión de la codificación europea a los sistemas procedimentales nacionales: A) El problema de la competencia. B) La confianza legítima y el silencio positivo como primicias de un procedimiento administrativo común de inspiración europea. C) Las connotaciones de generalidad en los procedimientos de acceso y prestación de servicios. D) Principios rituarios de la justicia europea.

I. EL PROCEDIMIENTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA DIRECTA DEL DERECHO EUROPEO

Pese a la autonomía del Derecho europeo, que advierte del peligro de trasvasar categorías nacionales al mismo, en una suerte de categorías universales o intemporales atribuibles a cualquier sistema jurídico, parece razonable que un ordenamiento

¹ El presente trabajo constituye, con algunos cambios, la ponencia presentada por el autor en las Jornadas sobre «Derecho administrativo europeo: situación actual y perspectivas futuras» celebradas los días 27 y 28 de abril de 2011 en la Facultad de Derecho de la Universidad de León bajo los auspicios del Parlamento Europeo. El original español y la traducción inglesa, así como el resto de contribuciones de los demás ponentes, pueden encontrarse en la siguiente web del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=ES>.

basado en la cesión de soberanías de sus Estados miembros² goce de las mismas funciones que ellos, como la función administrativa propia del sistema administrativo comparado³. Algo que, si bien es evidente en los supuestos de aplicación indirecta por los propios Estados, habiendo adquirido una progresiva importancia para la Unión Europea los procedimientos administrativos internos de ejecución del Derecho europeo, no lo es tanto cuando la función administrativa recae sobre las instituciones de la Unión.

Desde esta segunda perspectiva de aplicación directa, la dimensión jurídico-administrativa se difumina y contrae, lastrada por una confusión de funciones normativa y administrativa que ha supuesto una de las rémoras más notables del sistema atípico comunitario⁴. La tímida y fragmentaria existencia de un concepto de acto ad-

² Principio de atribución que, tras el fracaso de ratificación unánime del Tratado Constitucional Europeo, sigue dando frutos en virtud del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea (TUE, en adelante) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, pasando a denominarse este último Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, en lo sucesivo). El nuevo Tratado fue firmado en la capital de la República de Portugal el 13 de diciembre de 2007, entrando en vigor el 1 de diciembre de 2009 tras su ratificación por los veintisiete Estados miembros (Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza su ratificación por España, e Instrumento de Ratificación de 26 de septiembre de 2008, publicado en el *BOE* núm. 286, de 27 de noviembre de 2009). Según los arts. 1 *in fine* y 47 TUE, en su versión consolidada, la Unión Europea, reconocida ya en 1992 por el Tratado de Maastricht aunque sin personalidad jurídica, sustituye y sucede a la Comunidad Europea. Por otra parte, extinguida la Comunidad Europea del Carbón y del Acero el 23 de julio de 2002 conforme al art. 97 de su Tratado constitutivo, el Protocolo núm. 2 anejo al Tratado de Lisboa ha modificado el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, a fin de adaptarlo a las nuevas normas establecidas por el TUE y TFUE, en particular en los ámbitos institucional y financiero. Sobre el Tratado de Lisboa pueden consultarse las obras de MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *El Tratado de Lisboa: La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008; BARUFFI, M. C., *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, Cedam, Padova, 2008; ANGEL, B. y CHALTIEL-TERRAL, F., *Quelle Europe après le traité de Lisbonne?*, LGDJ, Paris, 2008; GIRÓN LARRUCEA, J. A., *El sistema jurídico de la Unión Europea. La reforma realizada en el Tratado de Lisboa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008; MATIA PORTILLA, F. J. (dir.), *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Comares, Granada, 2009; MICOSSI, S. y TOSATO, G. L. (ed.), *The European Union in the 21st century: Perspectives from the Lisbon Treaty*, CEPS, Bruxelles, 2009; NIETO GARRIDO, E. y MARTÍN DELGADO, I., *Derecho Administrativo Europeo en el Tratado de Lisboa*, Prólogo de Luis ORTEGA, Marcial Pons, Madrid, 2010; TAJADURA TEJADA, J., *El futuro de Europa. Luces y sombras del Tratado de Lisboa*, Comares, Granada, 2010; así como las ponencias de SCHWARZE, J., «European administrative law in the light of the Treaty of Lisbon: introductory remarks», y NIETO, E., «Relevant provisions of the Lisbon Treaty on EU administrative law», Seminario «EU Administrative Law: state of play and future prospects», León, 27 y 28 de abril de 2011, disponibles en la página web del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do>

³ RIVERO, M., *Cours de Droit Administratif Comparé*, Paris, 1955; NAPOLITANO, G. (coord.), *Diritto amministrativo comparato*, Giuffrè, Milano, 2007.

⁴ Así lo han constatado, entre otros autores, SACCHI MORSIANI, G., *Il potere amministrativo della Comunità europea e le posizioni giuridiche dei privati*, Giuffrè, Milano, 1965, vol. I, pp. 125 y ss.; LUTTON, Ph., «Les équilibres mouvants du système institutionnel de la Communauté économique européenne», *Revue Française de Science Politique*, 1985, p. 34; AIROLDI, M., *Lineamenti di diritto amministrativo comunitario*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 16 y ss.; QUERMONNE, J.-L., «Existe-t-il un

ministrativo y procedimiento administrativo europeos, con la consiguiente carencia de una ley general de procedimiento capaz de aportar una ordenación cabal de dichas instituciones⁵, es sólo la punta del iceberg de un esquema vertebrado desde sus albores con otros parámetros: sistematización de actos comunitarios, tanto típicos (respetándose la nomenclatura de reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes en el art. 288 TFUE) como *sui generis*, en función de criterios ajenos a su carácter normativo o administrativo; genéricas referencias a una función «no legislativa» y sobre todo «ejecutiva» que no hace distinciones entre ejecución normativa de fuentes de base y ejecución administrativa (en la actualidad, los principales instrumentos jurídicos se hallan jerarquizados en actos «legislativos» y «no legislativos», formando parte de los segundos los «delegados» y «de ejecución» de los arts. 290 y 291, respectivamente, del TFUE⁶); indeterminación asimismo de la función admi-

modèle politique européen?», *Revue Française de Science Politique*, 1990, pp. 199 y ss.; CASSESE, S., «La Costituzione europea», *Quaderni costituzionale*, 1991, pgs. 495 y ss.; RIDEAU, J., «Traité constitutifs et administrations dans l'Union et les Communautés européennes», *Annuaire Européen d'Administration Publique*, vol. XVI, 1991, p. 251; FRANCHINI, C., *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La co-amministrazione nei settori di interesse comunitario*, Cedam, Padova, 1992, pp. 94 y ss.; MARZONA, N., «Lo sviluppo delle funzioni esecutive dell'Amministrazione comunitaria: un nuovo ruolo per la Commissione», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1993, p. 54; FALCON, G., «Giustizia comunitaria e giustizia amministrativa», en VANDELLI, L., BOTTARI, C. y DONATI, D., *Diritto Amministrativo Comunitario*, Maggioli, 1994, p. 274; VON HIPPEL, G., *La séparation des pouvoirs dans les Communautés européennes*, Université de Nancy, Nancy, 1995, p. 58; ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, IVAP, Oñati, 1998, pgs. 254 y ss.; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, 3ª ed., IAAP, Sevilla, 2005, pp. 181 y ss.; y mi monografía *La aplicación administrativa directa del Derecho comunitario*, IAAP, Sevilla, 2002, pp. 17 y ss.

⁵ Véanse MUÑOZ MACHADO, S., «Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de legislación básica española», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 75, julio/septiembre 1992, pp. 329 a 358; y *La Unión europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, pp. 121 y ss.; BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Hacia el Derecho Público Europeo», en su obra colectiva *El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 31 a 56; WEBER, A., «El Procedimiento administrativo en el Derecho comunitario», en BARNÉS VÁZQUEZ, J. (coord.), *El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*, op. cit., pp. 57 a 90; PAREJO ALFONSO, L. et al., *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, CERA, Madrid, 2000, pp. 229 y ss.; BIGNAMI, F. y CASSESE, S., *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Giuffrè, Milano, 2004; DELLA CANANEA, G., «I procedimenti amministrativi dell'Unione europea», en CHITI, M. P. y GRECO, G. (coord.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007, pgs. 497 a 537; MIR PUIGPELAT, O., «La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea», en VELASCO CABALLERO, F. y SCHNEIDER, J.-P. (coord.), *La union administrativa europea*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pgs. 51 a 85; y MARTÍN DELGADO, I., «Hacia una norma europea de procedimiento administrativo», en NIETO GARRIDO, E. y MARTÍN DELGADO, I., *Derecho administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 149 a 197.

⁶ Ténganse en cuenta asimismo los arts. 263 y 297 TFUE, y 16.8 y 17.1 TUE. El art. 2.1.a) de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (modificada por la Decisión 2006/512/CE del Consejo), hace referencia, junto a otras medidas de ejecución sujetas a los procedimientos de comitología, a «medidas de gestión, tales como las relativas a la aplicación de la

nistrativa en atención al reparto entre las instituciones o poderes, habida cuenta de la falta de proyección orgánica de la clásica tríada legislativo/ejecutivo/judicial⁷; y, por lo que *hic et nunc* más interesa, difícil paralelismo entre funciones y procedimientos, más allá de lo dispuesto en el art. 289.3 TFUE de que «los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos»⁸.

Ambigüedad que, sin embargo, ha tenido que coexistir diariamente con una realidad antagonica, sobre todo a raíz de la creciente complejidad del aparato comunitario, como es la omnipresencia de actos y procedimientos materialmente administrativos en el funcionamiento diario de la Unión, en el marco de los principios generales de actuación administrativa acuñados por el Tribunal de Luxemburgo. Entre los primeros, en particular, aquellos actos dictados por instituciones, órganos u organismos distintos del Consejo, Parlamento Europeo y Comisión, o bien emanados de estas instituciones pero con características alejadas de los actos normativos —especialmente de los actos legislativos derivados del procedimiento legislativo ordinario de adopción conjunta por el Parlamento Europeo y Consejo, a propuesta de la Comisión, o de los procedimientos legislativos especiales—, como son los de organización interna, personal, de carácter preparatorio o preliminar, contenido político, dirigidos a órganos

política agrícola común y la política pesquera común o a la ejecución de programas con implicaciones presupuestarias importantes». Como señala NIETO GARRIDO, E. («El sistema de fuentes del Derecho de la UE», en NIETO GARRIDO, E. y MARTÍN DELGADO, I., *Derecho administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pg. 33, n. 55), «el papel poco claro de los actos ejecutivos es porque la UE tiene un sistema jurídico que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, la función de ejecución corresponde en general a los Estados miembros».

⁷ Aunque, como matiza MANGAS MARTÍN, A., «en el sistema comunitario también encontramos los tres poderes clásicos; lo que sucede es que en el ejercicio de cada uno de los poderes pueden concurrir varias instituciones» (MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, pg. 93). Así, no fue hasta la reforma operada por el Acta Única Europea cuando la Comisión quedó definitivamente convertida en órgano de ejecución ordinario y el Consejo en órgano ejecutivo de segundo orden. Encontrando la fórmula de checks and balances su peculiar versión en la red orgánica y funcional del sistema europeo en cuanto equilibrio en el reparto de poderes o elusión de la acumulación de poder. Véanse al respecto BEBR, G., «The balance of power in the European Communities», *Annuaire Européen*, vol. 5, 1959, pp. 53 a 79; Von Hippel, G., *La séparation des pouvoirs dans les Communautés européennes*, Université de Nancy, 1965; PESCATORE, P., «L'apport du Droit communautaire au Droit international public», *Cahiers de Droit Européen*, 1970, pp. 501 a 525; LUTTON, Ph., «Les équilibres mouvants du système institutionnel de la Communauté économique européenne», *op. cit.*; RASMUSSEN, H., *On Law and Policy in the European Court of Justice*, Martinus Nijhoff, Dordrecht-Boston-Lancaster, 1986; LENAERTS, K., «Some reflections on the separation of powers in the European Community», *Common Market Law Review*, 1991, pgs. 11 a 35; OBRADOVIC, D., «Repatriation of powers in the European Community», *Common Market Law Review*, vol. 34, núm. 1, 1997, pp. 59 a 88; ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, pp. 244 y ss.; y ALONSO GARCÍA, R., *Sistema jurídico de la Unión Europea*, 2ª ed., Thomson-Civitas, Navarra, 2010.

⁸ «La incertidumbre en la diferenciación de los actos normativos respecto a los administrativos puede resolverse no tanto y no solo con base en el órgano que lo adopta o bien con base en el procedimiento seguido, cuanto mediante el examen de la sustancia y de la finalidad de los actos mismos»: AIROLDI M., *Lineamenti di diritto amministrativo comunitario*, *op. cit.*, p. 18.

comunitarios o terceros sometidos al Derecho internacional...⁹ Lo que traducido a los procedimientos, genéricos o sectoriales y en el contexto muchas veces de las regulaciones materiales, aparecen diseminados, sin perjuicio de sus versiones consolidadas, en el Reglamento núm. 1 de 1959, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea; el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) núm. 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968, por el que se establece el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de estas Comunidades y por el que se establecen medidas específicas aplicables temporalmente a los funcionarios de la Comisión (procedimientos de selección y disciplinarios, entre otros, con la previsión de la técnica del silencio administrativo)¹⁰; el Reglamento (CEE, Euratom) núm. 1182/71 del Consejo, de 3 de junio de 1971, por el que se determinan las normas aplicables a los plazos, fechas y términos; el Reglamento (CE) núm. 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos; el Reglamento (CE, Euratom) núm. 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (con los procedimientos de contratación y concesión de subvenciones por parte de las instituciones y órganos europeos); el Reglamento (CE) núm. 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado; el Reglamento (CE) núm. 58/2003 del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios (el art. 19 de este Reglamento, a fin de controlar su legalidad, contempla la posibilidad de interponer ante la Comisión un recurso administrativo contra cualquier acto de una agencia ejecutiva que dañe a terceros, cuya desestimación explícita o implícita podrá ser objeto de recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia); el Reglamento (CE) núm. 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas, etc.

⁹ LAUWAARS, R. H., *Lawfulness and legal force of community decisions*, A. W. Sijthoff, Leiden, 1973, pgs. 50 y ss.; WILLE, E., *Le Risoluzioni del Parlamento Europeo e del Consiglio dei ministri delle Comunità europee*, Cedam, Padova, 1981; WELLENS, K. C. y BORCHARDT, G. M., «Soft Law in European Community Law», *European Law Review*, 1989, pp. 267 a 321; GARDEÑES SANTIAGO, M., «Las comunicaciones interpretativas de la Comisión: concepto y valor normativo», *Revista de las Instituciones Europeas*, 1992, pp. 933 a 949.

¹⁰ Respecto a la función pública comunitaria, por todos, BLOCH, R. y LEFEVRE, J., *La fonction publique internationale et européenne*, Paris, LGDJ, 1963; DERVIN, Ph., *Les Status des fonctionnaires européens*, Paris, Mémoire, 1965; MOLINA DEL POZO, C. F., *Europa y los funcionarios*, Fundación Universidad-Empresa, Madrid, 1988; PENAUD, J., *La fonction publique des Communautés européennes*, Paris, La documentation française, 1993; y FUENTETAJA PASTOR, J. A., *Función pública comunitaria*, Marcial Pons, Madrid, 2000; y «European Union Civil Service Law», Seminario «EU Administrative Law: state of play and future prospects», León, 27 y 28 de abril de 2011, disponible en la página web del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do>.

Quizá haya sido este desacuerdo entre dogmática y realidad, o la configuración del sistema comunitario sobre el modelo de los Estados de régimen administrativo¹¹, lo que ha propiciado un progresivo reconocimiento de la Administración europea, por un lado, y del acto administrativo europeo, por otro, como *prius* lógico para la recepción formal y futura codificación del procedimiento administrativo europeo (elementos subjetivo y formal, respectivamente, del acto administrativo). Pasos irreversibles en la consolidación de un Derecho administrativo de la Unión que, aunque a veces resuelven meramente un déficit terminológico, encierran en ocasiones consecuencias de régimen jurídico. En una labor, rubricada por el Tratado de Lisboa al recoger las previsiones del fallido Tratado Constitucional sobre la dimensión administrativa de la Unión, para la que han sido imprescindibles tanto la jurisprudencia como la doctrina continental de las últimas décadas¹².

¹¹ Ha sido numerosa la doctrina que ha subrayado la vinculación entre los Estados fundadores de las Comunidades Europeas y el ordenamiento comunitario configurado sobre el modelo de tales sistemas de régimen administrativo: HUILLIER, J. L., «Une conquête du droit administratif français: le contentieux de la CECA», *Rec. Dalloz*, 1953, XII, pp. 63 a 66; CARRILLO SALCEDO, J. A., *La recepción del recurso contencioso-administrativo en la Comunidad Europea del carbón y del acero*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1958; CARTOU, L., *Le Marché Commun et le Droit Public*, Sirey, Paris, 1959, pp. 10 y ss.; SACCHI MORSIANI, G., *Il potere amministrativo della Comunità europea...*, *op. cit.*, vol. II, pp. 6 y ss.; FROMONT, M., «L'influence du droit français et du droit allemand sur les conditions de recevabilité du recours en annulation devant la Cour de Justice des Communautés européennes», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1966, pp. 47 a 65; MACKENZIE STUART, W., *The European Community and the Rule of Law*, London, 1977, pp. 13 y ss.; LAGRANGE, M., «La cour de justice des communautés européennes: du plan Schuman à l'union européenne», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1978, pp. 2 a 17; WADE, W. y FORSYTH, C., *Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1994, pp. 15 y ss.; PENNERA, Ch., «The Beginnings of the Court of Justice and its Role as a driving Force in European Integration», *Journal of European Integration History*, 1995, pp. 111 a 127; y ARZO SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, pp. 33 y ss.

¹² Respecto a la recepción doctrinal del fenómeno administrativo europeo desde una perspectiva diacrónica, puede distinguirse un primer momento dominado por «la atmósfera de Derecho administrativo» del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, en feliz expresión de OPHÜLS, C. F. («Les Règlements et les Directives dan les Traités de Rome», *Cahiers de Droit Européen*, 1966, p. 10), en contraposición a «la atmósfera de Derecho constitucional» de los Tratados de Roma, a lo largo del cual se sucedieron interesantes estudios, como los llevados a cabo por DE VERGOTTINI, G., «Note sugli atti normativi e amministrativi dell'ordinamento comunitario europeo», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1963, pp. 887 a 972; DE LAUBADÈRE, A., «Traits généraux du contentieux administratif des Communautés Européennes», *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International*, vol. 111, 1964, pp. 536 a 601; o BÖRNER, B., *Die Entscheidungen der Hohen Behörde. Eine Studie zum supranationalen Verwaltungsprozeb*, J.C.B. Mohr, Tübinga, 1965. Junto a ese primer período calificado de formativo del Derecho comunitario, las últimas décadas, como es sabido, han sido especialmente fructíferas para el desarrollo de una ciencia europea de Derecho Administrativo, particularmente a raíz de las obras de SCHWARZE, J., «Europäisches Verwaltungsrecht im Werden. Einführung und Problemaufrib», en SCHWARZE, J. (ed.), *Verwaltungsrecht im Werden*, Nomos, Baden-Baden, 1982, pp. 11 a 22; *Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Nomos, Baden-Baden, 1988; *European Administrative Law*, London/Luxembourg, 1992; *Droit Administratif Européen*, Brussels/Luxembourg, 1994; y *Administrative Law under European Influence: on the convergence of the administrative laws of the EU Member States*, Nomos, Baden-

Así, respecto al estadio organizativo, más allá del aparato descentralizado de los Estados, no resulta ocioso traer a colación los avances producidos en el Derecho originario en torno a la noción de Administración europea, como la antigua redacción del art. 6.4 TUE donde se prescribía que «la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas». Con la definitiva constitucionalización de dicha Administración por el Tratado de Lisboa en virtud del nuevo art. 298 TFUE, según el cual, «en el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una *administración europea* abierta, eficaz e independiente [...]», a cuyo fin el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán las disposiciones precisas mediante reglamentos adoptados por el procedimiento legislativo ordinario, con respeto al Estatuto de funcionarios y otros agentes de la Unión (art. 336 TFUE)¹³.

En cuanto a la indubitada presencia en las instancias europeas de actos administrativos jurídicos –más allá de las actuaciones puramente materiales¹⁴– y no sólo internos sino con efectos *ad extra*, incluso decisorios de situaciones jurídicas individualizadas¹⁵, sirva recordar sumariamente algunos de los principales hitos protagonizados por la jurisprudencia comunitaria, en lo que ha supuesto «la lenta separación

Baden, 1996. En cuanto a la doctrina italiana, entre otros muchos estudios, CHITI, E. y FRANCHINI, C., *L'integrazione amministrativa europea*, Il Mulino, Bologna, 2003; BATTINI, S. y VERPERINI, G., *Lezioni di Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2006; CHITI, M. P. y GRECO, G. (coord.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007; DELLA CANANEA, G., *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Giuffrè, Milano, 2008; y CHITI, M. P., *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2008; y «Esiste un Diritto pubblico europeo? Una domanda retorica», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 41, diciembre 2010, pp. 117 a 142. Y por lo que se refiere a la literatura española, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, op. cit.; PAREJO ALFONSO, L. et al., *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, op. cit.; ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, op. cit.; VELASCO CABALLERO, F. y SCHNEIDER, J.-P. (coord.), *La unión administrativa europea*, Marcial Pons, Madrid, 2008; y NIETO GARRIDO, E. y MARTÍN DELGADO, I., *Derecho administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, op. cit.

¹³ Ya el art. 24.1 de Tratado de fusión de 8 de abril de 1965, que constituyó un Consejo único y una Comisión única para las tres Comunidades Europeas entonces existentes, establecía que «los funcionarios y otros agentes de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica pasarán a ser, en la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, funcionarios y otros agentes de las Comunidades Europeas y formarán parte de la Administración única de dichas Comunidades». Por todos, FUENTETAJA PASTOR, J. A., *La Administración europea. La ejecución europea del Derecho y las políticas de la Unión*, Prólogo de Ramón Parada, Thomson-Civitas, Madrid, 2007; y MACERA, B.-F., «Apuntes sobre la Administración comunitaria y su sometimiento a un procedimiento administrativo», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 294, julio 2009, pp. 33 a 39.

¹⁴ Si bien, como ha indicado GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (*El Derecho Administrativo Europeo*, op. cit., p. 183), «las actuaciones administrativas son muy diversas y su calificación como acto o como simple actuación sería compleja y de poco interés en este contexto (proposiciones, comunicaciones, memorandos, rapports, comunicados, recomendaciones, consultas, preguntas escritas u orales, convocatorias, requerimientos, proposiciones de resolución, documentos de trabajo, dossiers, etc.)».

¹⁵ ARZOZ SANTISTEBAN, X. propone como concepto de acto administrativo comunitario: «toda medida dictada por una autoridad comunitaria, dirigida a regular, de forma vinculante o no, un asunto

entre normación y administración»¹⁶ o «la progresiva división de poderes de acuerdo con el esquema legislativo-ejecutivo»¹⁷:

– A modo preliminar, respecto de los antiguos y capitales arts. 145 y 202 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (facultades de ejecución de la Comisión y excepcionalmente del Consejo), la Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 1989, Comisión/Consejo (asunto 16/88), reconoció en su apdo. 11 que «el concepto de ejecución en el sentido de dicho artículo comprende, a la vez, la elaboración de las normas de aplicación y aplicación de las normas a casos particulares mediante actos de alcance singular. Como el Tratado utiliza el término “ejecución” sin restringir su alcance mediante una precisión adicional, no puede interpretarse que dicho término excluya los actos individuales».

– El distinto nivel exigido para el cumplimiento del primer presupuesto de responsabilidad extracontractual europea según la naturaleza normativa o administrativa del acto ilegal. Actual responsabilidad de la Unión del art. 340 TFUE, correspondiente al antiguo art. 288 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, como consecuencia de los daños causados por las instituciones o agentes europeos en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. Para cuya apreciación el Tribunal de Luxemburgo ha precisado una triple exigencia: ilegalidad de la conducta de una institución comunitaria, la propia realidad del daño causado, y la existencia de una relación de causa/efecto entre la conducta ilegal y el perjuicio invocado; aplicando al primer requisito un dispar régimen según que la conducta ilegal se traduzca en un acto normativo o en una mera actuación o acto administrativo, de forma que mientras en este caso cualquier violación del Derecho constituirá una ilegalidad susceptible de generar la responsabilidad, para los actos normativos, particularmente resultantes de una amplia facultad de apreciación o poder discrecional, resultará precisa una violación suficientemente caracterizada, esto es, grave y manifiesta, de una regla superior de Derecho que proteja a los particulares –como el principio de no discriminación, protección de la confianza legítima o respeto de los derechos adquiridos¹⁸.

concreto con relación a un destinatario individual, ya sea un Estado miembro o un sujeto privado» (*Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario, op. cit.*, p. 195).

¹⁶ CASSESE, S., «Il diritto amministrativo comunitario e la sua influenza sulle amministrazioni pubbliche nazionali», en VANDELLI, L., BOTTARI, C. y DONATI, D., *Diritto Amministrativo Comunitario*, Maggioli, 1994, p. 18.

¹⁷ TRIANTAFYLLOU, D., *Vom Vertrags-zum Gesetzesvorbehalt. Beitrag zum positiven Rechtmäßigkeitsprinzip in der EG*, Nomos, Baden-Baden, 1996, p. 226.

¹⁸ Según la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 5 de marzo de 1996, Brasserie du Pêcheur y Factortame (asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93), «la concepción restrictiva de la responsabilidad de la Comunidad en el ejercicio de su actividad normativa se explica por el hecho de que, por una parte, el ejercicio de la función legislativa, incluso cuando existe un control jurisdiccional de la legalidad de los actos, no debe verse obstaculizado por la perspectiva de reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios, cada vez que el interés general de la Comunidad exija adoptar medidas normativas que puedan lesionar los intereses de particulares y, por otra

– El debate en torno a la naturaleza normativa o administrativa de la decisión, tanto con ocasión del instituto resarcitorio como *obiter dicta* en otros ámbitos, en conexión con la reiterada jurisprudencia según la cual «la naturaleza de un acto no reside en su forma exterior, sino en el alcance general o no del mismo»¹⁹. Controversia que, entre otras aportaciones²⁰, ha dado lugar a conclusiones tan reveladoras como

parte, por el hecho de que, en un contexto normativo caracterizado por la existencia de una amplia facultad de apreciación, indispensable para la aplicación de una política comunitaria, la Comunidad solo incurre en responsabilidad si la Institución de que se trata se ha extralimitado, de manera manifiesta y grave, en el ejercicio de sus facultades» (apdo. 45). Más recientemente, la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de diciembre de 2005, *Beamglow Ltd/Parlamento Europeo y otros* (T-383/00) –citada, entre otras, por la Sentencia del Tribunal General de 28 de abril de 2010, *BST/Comisión* (T-452/05)– recuerda que «por lo que se refiere al primer requisito de la responsabilidad, el comportamiento ilegal reprochado a una institución comunitaria debe consistir en una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares. El criterio decisivo para considerar satisfecha esta exigencia es la inobservancia manifiesta y grave, por parte de la institución comunitaria de que se trate, de los límites impuestos a su facultad de apreciación. Cuando dicha institución solo dispone de un margen de apreciación muy reducido, o incluso inexistente, la mera infracción del Derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada» (apdos. 97 a 99). Pueden consultarse los trabajos de BARAV, A., «Injustice normative et fondement de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté Européenne», *Cahiers de Droit Européen*, núm. 4, 1977, pp. 439 y ss.; VENTURINI, G., *La responsabilità extracontrattuale delle Comunità Europee*, Giuffrè, Milano, 1980; FINES, F., *Étude de la Responsabilité Extracontractuelle de la Communauté Économique Européenne*, LGDJ, Paris, 1990; MUÑOZ MACHADO, S., «La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos en el Derecho comunitario europeo», *Documentación Administrativa*, núms. 237/238, enero/junio 1994, pp. 105 a 138; CARLÓN RUIZ, M., *Competencia territorial y responsabilidad extracontractual: perspectivas constitucional y comunitaria*, Cedecs, Barcelona, 1995; FERNÁNDEZ GARCÍA, M.^a Y., «El régimen de responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea: condiciones, ámbito de aplicación y cuestiones conflictivas», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 171, abril 1999, pp. 9 a 29; CANGA FANO, D., «La responsabilidad extracontractual de las Instituciones Comunitarias», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 178, noviembre 1999, pp. 19 a 29; y LAGUNA DE PAZ, J. C., «Responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea y de las autoridades nacionales por infracción de las normas de defensa de la competencia», en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.) y CASARES MARCOS, A. (coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, vol. II, pp. 989 y ss.

¹⁹ Jurisprudencia presente desde los orígenes de las Comunidades, como demuestran las Sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de julio de 1956, *Fédéchar/Alta Autoridad*, 8/55; de 29 de noviembre de 1956, *Société des Charbonnages/Alta Autoridad*, 9/55; de 10 de diciembre de 1957, *Usines à Tubes de la Sarre/Alta Autoridad*, 1 y 14/57; de 17 de julio de 1959, *Mannesmann y otros/Alta Autoridad*, 23/58; de 9 de junio de 1964, *Acciaierie Fonderie Ferriere y otros/Alta Autoridad*, 55-59 y 61-63/63; de 11 de julio de 1968, *Zuckerfabrik Watenstedt/Consejo*, 6/68; y de 5 de mayo de 1977, *Koninklijke Schloten Honig/Consejo y Comisión*, 101/76.

²⁰ Contraponiendo decisión y actos normativos, como en el Auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1988, *Fédération européenne de la santé animale y otros/Consejo* (160/88 R), al señalarse que «también se desprende de una constante jurisprudencia de este Tribunal que el criterio de distinción entre un acto de naturaleza normativa y una decisión debe buscarse en el alcance general o no del acto de que se trata» (apdo. 27); o en las conclusiones presentadas el 27 de octubre de 1992 por el Abogado General LENZ en el asunto *Codorniu/Consejo*, Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 1994 (C-309/89), donde se afirma que «por lo que atañe a la naturaleza jurídica

las del Abogado General RUIZ-JARABO COLOMER en el recurso de casación contra la Sentencia de primera instancia de 15 de abril de 1997, Aloys Schröder y otros/Comisión (T-390/94), fallo en el que se atribuyó, por razón de su alcance general, carácter normativo a ciertas Decisiones limitativas de la exportación o transporte de productos afectados por una situación de epizootia: «Si hubiera, necesariamente, que optar por clasificarlas en una u otra categoría, yo estaría tentado de incluir las Decisiones controvertidas entre los *actos administrativos*, no entre los normativos: a mi juicio, prima en esta ocasión el carácter de meras medidas de aplicación de una normativa general precedente [esto es, la perspectiva objetiva de que] se trata de actos dirigidos a remediar una situación única, cuya eficacia temporal es limitada y cuya aplicación agota la virtualidad del acto mismo [...]».

– Y frente a la derogación de los actos normativos, sin ser propiamente esta vía de cesación de la vigencia un instrumento de depuración de la ilegalidad, el reconocimiento de una potestad revocatoria a la Administración europea en calidad de técnica específica contra los actos administrativos viciados, complementaria del recurso jurisdiccional de anulación; sin perjuicio de que, como recuerda la Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de abril de 1997, Henri de Compte/Parlamento Europeo (C-90/95 P), con ocasión de la anulación de una decisión revocatoria realizada por el Parlamento Europeo de un acto donde se reconocía enfermedad profesional a un funcionario de la institución, «la revocación con efectos retroactivos de un *acto administrativo* favorable está sujeta generalmente a unos requisitos muy estrictos [...]. Con arreglo a reiterada jurisprudencia, si bien debe reconocerse a toda institución comunitaria, que declara que el acto que acaba de adoptar adolece de una ilegalidad, el derecho a revocarlo dentro de un plazo razonable con efectos retroactivos, dicho derecho puede verse limitado por la necesidad de respetar la legítima confianza del beneficiario del acto, el cual pudo confiar en la legalidad de éste [...]» (apdo. 35)²¹.

Por su parte, pueden citarse entre las disposiciones que de modo literal se hacen eco de la categoría europea de acto administrativo, residenciadas principalmente en los instrumentos reguladores de los métodos de trabajo y reglas de funcionamiento interno de cada institución, de conformidad con el principio de autoorganización administrativa:

– El art. 10 del Reglamento (CE) núm. 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación a las instituciones y or-

de la medida impugnada, no tengo duda alguna de que [...] no se trata de una Decisión, sino de una medida de naturaleza normativa» (apdo. 19). Puede encontrarse un estudio in extenso de esta jurisprudencia en mis trabajos «La delimitación de las funciones normativa y administrativa en el orden comunitario. En particular, la decisión», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 9 (año 5), enero/junio 2001, pgs. 303 a 320; y *La aplicación administrativa directa del Derecho comunitario*, *op. cit.*, pp. 82 y ss.

²¹ Por todos, ARZOZ SANTISTEBAN, X., «La revocación de los actos administrativos comunitarios en la jurisprudencia comunitaria», en SOSA WAGNER, F. (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, vol. II, pp. 1625 a 1663. Véase infra la recepción interna de la institución de confianza legítima en los diferentes campos y con carácter general.

ganismos comunitarios de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información medioambiental, la participación del público en los planes y programas de medio ambiente, y la revisión interna y el acceso a la justicia, según el cual «cualquier organización no gubernamental que cumpla los criterios enunciados en el artículo 11 podrá efectuar una solicitud de revisión interna ante la institución u organismo comunitario que haya adoptado un *acto administrativo* con arreglo al Derecho medioambiental o, en caso de supuesta *omisión administrativa*, que hubiera debido adoptar dicho acto [...]». Habiendo sido adaptado al mismo el Reglamento interno de la Comisión, mediante Decisión 2008/401/CE, Euratom de la Comisión, de 30 de abril de 2008, con la correspondiente regulación de las solicitudes de revisión por parte de organizaciones no gubernamentales de «actos administrativos» dictados por la Comisión.

– El art. 8 del Reglamento interno del Consejo, en su versión consolidada de 2009, al afirmar que «cuando se someta al Consejo una propuesta no legislativa relativa a la adopción de normas jurídicamente vinculantes en los Estados miembros o para los Estados miembros, mediante reglamentos, directivas o decisiones con arreglo a las disposiciones correspondientes de los Tratados, con excepción de medidas de orden interno, *actos administrativos* o presupuestarios, actos sobre relaciones interinstitucionales o internacionales, o actos no vinculantes (como conclusiones, recomendaciones o resoluciones), será pública la primera deliberación del Consejo sobre nuevas propuestas importantes [...]».

– Y el art. 19.4 del Reglamento interno del Parlamento Europeo, en su versión de 2004, donde se reconoce que «en las relaciones internacionales, ceremonias y *actos administrativos*, judiciales o financieros, el Parlamento estará representado por su Presidente, que podrá delegar esta competencia».

Siendo reconocido expresamente el procedimiento administrativo europeo, *nomen iuris* anudado en sentido estricto a la función administrativa de las instituciones y órganos europeos²², en las siguientes fuentes mayoritariamente de *soft law*:

– El Código de buena conducta administrativa para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público, incluido en el Reglamento interno de la Comisión mediante Decisión 2000/633/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 17 de octubre de 2000, al establecer que «en los casos en que un ciudadano requiera una información relativa a un *procedimiento administrativo* de la Comisión, el personal velará por que esta información se proporcione en el plazo fijado para el procedimiento en cuestión».

– El art. 22.1 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, auspiciado por el Defensor del Pueblo Europeo y aprobado por Resolución del Parlamento

²² Cfr. WEBER, A., «El Procedimiento administrativo en el Derecho comunitario», *op. cit.*, p. 58. Aunque progresivamente tal noción está siendo ampliada a los procedimientos mixtos e internos de aplicación del Derecho europeo, en concordancia con un concepto más amplio de Administración europea que utiliza el procedimiento para la aplicación de este Derecho mediante la adopción de un acto frente a un Estado miembro o persona física o jurídica (MARTÍN DELGADO, I., «Hacia una norma europea de procedimiento administrativo», *op. cit.*, pp. 155 y 159).

Europeo de 6 de septiembre de 2001, a cuyo tenor «[...] cuando sea conveniente, el funcionario [europeo] aconsejará cómo iniciar un *procedimiento administrativo* en el ámbito de su competencia [...]»²³. El cual será complementado por la Declaración de Principios de la Función Pública para los Funcionarios de la Unión Europea, proyecto también del Ombudsman Europeo para forjar una cultura europea alejada de las prácticas de mala administración, con la participación de sus homónimos nacionales en el marco de la Red Europea de Defensores del Pueblo²⁴.

– Y el Reglamento (CE) núm. 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, donde se hace igualmente uso de los términos «procedimiento administrativo» (considerando decimotercero) y «buenas prácticas administrativas» [arts 1.c) y 15], contemplándose además la figura del silencio administrativo ante la inactividad de la Administración europea en la resolución de sus expedientes.

La *vis atractiva* del procedimiento administrativo europeo, más allá de su institución conexas del acto administrativo europeo, ha quedado de manifiesta con el reconocimiento por el Tratado de Lisboa del carácter vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo (art. 6.1 TUE y Declaración 1 aneja al Acta final del Tratado de Lisboa), en cuyo art. 41 felizmente se regula el derecho al procedimiento debido, en el marco de una buena administración. Derecho introducido por iniciativa del Defensor del Pueblo Europeo que, como no podía ser de otra forma, ha sido enfatizado por la doctrina en cuanto primera (micro)codificación vinculante del procedimiento administrativo en el seno de la Unión y fundamento material para

²³ Este Código, que incorpora los principios de Derecho administrativo europeo contenidos en las decisiones del Tribunal de Justicia, inspirándose también en los Derechos nacionales, según reconoce su Preámbulo, constituye, junto a una herramienta práctica para los funcionarios europeos, un instrumento vital para la actividad del Defensor del Pueblo Europeo en el ejercicio de su función de control externo que le atribuyen los arts. 228 TFUE y 43 Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Según dichos preceptos, todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a someter al mismo las reclamaciones relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, con exclusión de las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Justicia. Su importancia pues para el funcionamiento interno de las estructuras europeas, en la actuación administrativa, es resaltada por COBREROS MENDAZONA, E., «Nota al Código Europeo de Buena Conducta Administrativa», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 64, septiembre/diciembre 2002, pp. 237 a 247; TOMÁS MALLÉN, B., *El derecho fundamental a una buena administración*, INAP, Madrid, 2004, pp. 89 y ss.; MIR PUIGPELAT, O., «La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea», *op. cit.*, pp. 67 y ss.; y MARTÍN DELGADO, I., «Hacia una norma europea de procedimiento administrativo», *op. cit.*, pp. 177 y ss.

²⁴ En el apartado de objetividad de este proyecto se dispone que «en los procedimientos que conlleven una evaluación comparativa, los funcionarios deben basar las recomendaciones y decisiones únicamente en los méritos y en otros factores expresamente establecidos en la ley». Puede ser consultado en la página web del Defensor del Pueblo Europeo: <http://www.ombudsman.europa.eu/>.

una compilación ulterior más ambiciosa²⁵. Encontrando además proyección sobre los ámbitos internos, según está ocurriendo en el Derecho español, donde el Tribunal Supremo y varios Tribunales Superiores lo están invocando, pese a la explícita vinculación de este derecho a las instituciones europeas –contra lo que es el ámbito general de la Carta– al disponer su apdo. 1 que «toda persona tiene derecho a que las *instituciones y órganos de la Unión* traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable». Aunque, como establece el art. 2 de la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, de acuerdo con el art. 10.2 de nuestra Carta Magna y jurisprudencia constitucional, «[...] las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán también de conformidad con lo dispuesto en la Carta de los Derechos Fundamentales [...]»²⁶.

Tal y como constatan DOMÉNECH PASCUAL y MIR PUIGPELAT, resulta difícil encontrar en la actualidad una tendencia que suscite tanta adhesión entre los iuspublicistas como la revalorización del procedimiento por parte de los poderes públicos a fin de garantizar su eficacia y legitimidad²⁷, lo que desde luego es perceptible sin dificultad en el Derecho europeo, según desvelan los actuales intersticios de la aplicación directa, donde se ha pasado de la fructífera búsqueda de una identidad administrativa europea a la superación de su actual fragmentación.

²⁵ Respectivamente, MIR PUIGPELAT, O., «La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea», *op. cit.*, p. 56; y MARTÍN DELGADO, I., «Hacia una norma europea de procedimiento administrativo», *op. cit.*, pp. 172 y ss.; y «Fundamental Rights and Good Administration», en ORTEGA ÁLVAREZ, L.; ARROYO JIMÉNEZ, L., y PLAZA MARTÍN, C. (ed.), *Spanish Administrative Law under European Influence*, Europa Law Publishing, Groningen, 2010, pp. 43 a 82. Asimismo, CHUECA SANCHO, A., *Los derechos fundamentales en la Comunidad Europea*, Barcelona, 1989; ALONSO GARCÍA, R., «La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 209, 2000, pp. 3 y ss.; WEBER, A., «Il futuro della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, núm. 1, 2002, pp. 31 a 45; CHITI, M. P., «La Carta europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale?», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1, 2002, pp. 1 a 26; FERNÁNDEZ TOMÁS, A., *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002; HERRERO DE LA FUENTE, A. A., *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: una perspectiva pluridisciplinar*, Fundación Rei Afonso Henriques, Zamora, 2003; ALONSO GARCÍA, R. y SARMIENTO, D., *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2006; MANGAS MARTÍN, A. et al., *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008; DÍAZ CREGO, M.^a, *Protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea y en los Estados miembros*, Reus, Madrid, 2010; y COCCONI, M., «Il giusto procedimento come banco di prova di un'integrazione delle garanzie procedurali a livello europeo», *Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 5, 2010, pp. 1127 a 1143.

²⁶ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Los derechos fundamentales en el ámbito de la Unión Europea y su incidencia en España», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 33, diciembre 2008, pp. 11 a 42.

²⁷ DOMÉNECH PASCUAL, G., «El seguimiento de normas y actos jurídicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 167, mayo/agosto 2005, p. 97; MIR PUIGPELAT, O., «La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea», *op. cit.*, p. 57. Véase *infra* el epígrafe dedicado a la sustantividad jurídica propia del procedimiento administrativo.

II. SISTEMA APLICATIVO DESCENTRALIZADO. LA ADMINISTRACIÓN INTEGRADA

La complejidad del modelo aplicativo europeo no se agota con la identificación de una función administrativa dentro del sistema institucional de la Unión, y formando parte de ella de un procedimiento administrativo, sino que es preciso reparar en el singular entramado que resulta de las relaciones triangulares entre aquélla, sus Estados miembros y los ciudadanos. Sin perjuicio de la eclosión de la Administración directa y de las cada vez más utilizadas fórmulas de interacción europea y nacional, la ejecución indirecta por parte de los Estados continúa siendo la regla general en la aplicación administrativa (principio de cooperación como quicio del «federalismo de ejecución» ex arts. 4.3 TUE y 197 TFUE)²⁸, representando, junto a la ya más clarificada división entre funciones normativa, administrativa y judicial, el eje sobre el que pivota el actual sistema de ejecución del Derecho europeo²⁹.

²⁸ Lo que ha sido resaltado por la doctrina con base en la tradicional dicotomía entre ejecución directa e indirecta: «Conforme a esta tradicional distinción —señala WEBER, A.—, el Derecho administrativo se aplica a través de los mismos órganos de la Comunidad Europea (aplicación directa), o bien a través de las Administraciones de los Estados miembros (aplicación indirecta), siendo esta segunda alternativa la regla general y la primera la excepción» («El procedimiento administrativo en el Derecho comunitario», *op. cit.*, p. 58). En palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, E. («Perspectivas de las justicias administrativas nacionales en el ámbito de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 103, julio/septiembre 1999, p. 403), «el Derecho comunitario es desarrollado y ejecutado normalmente en régimen de descentralización por las autoridades administrativas nacionales (con excepciones en los escasos campos en que la Comisión actúa en régimen de administración directa, como ocurre en el Derecho de la competencia)». Abundando en este mismo sentido PAREJO ALFONSO, L., al señalar que «la ejecución directa por organizaciones comunitarias continúa hoy siendo la excepción, por más que ello no signifique ausencia total de organización y ejecución comunitario-europeas. Está, por de pronto, la Comisión Europea y su actividad en calidad de guardiana de los Tratados; Comisión que, respecto de algunas políticas sectoriales (como, por ejemplo, la de la libre competencia), cuenta con una infraestructura administrativa propia suficientemente desarrollada» (*Manual de Derecho administrativo comunitario, op. cit.*, p. 230).

²⁹ Cfr. RIDEAU, J., «Le rôle des Etats membres dans l'application du Droit communautaire», *Annuaire Français de Droit International*, 1972, pp. 864 y ss.; KOVAR, R., «L'affectivité interne du Droit Communautaire», en *La Communauté et ses Etats membres*, Faculté de Droit-Martinus Nijhoff, Lieja-La Haya, 1973, pp. 203 y ss.; HILF, M., «The application of rules of national administration in de implementation of Community Law», *Yearbook of European Law*, 1983, pp. 78 y ss.; BASSOLS COMA, M., «Derecho comunitario y Derecho administrativo», *Actualidad Administrativa*, núm. 32, 1986, pgs. 1829 y ss.; SANTAOLALLA GADEA, F., «La aplicación del Derecho comunitario en España», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *et al.*, *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)*, Civitas, Madrid, 1986, vol. I, pp. 385 a 502; MORATA, F., «La ejecución del Derecho comunitario en los Estados miembros descentralizados: un enfoque jurídico-político», *Autonomías*, núm. 7, 1987, pp. 75 a 93; SIEDENTOPF, H. y ZILLER J. (ed.), *L'Europe des Administrations. La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les Etats membres*, IE-AP-Bruylant, 1988; BAÑO LEÓN, J. M.³, «La ejecución autonómica del Derecho comunitario ante el Tribunal Constitucional (Comentario a la STC 258/1988, de 20 de diciembre)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 62, 1989, pp. 259 a 268; ORDÓÑEZ SOLÍS, D., *La ejecución del Derecho Comunitario Europeo en España, Cuadernos de Estudios Europeos*, Civitas, Madrid, 1993; BUSTOS GISBERT, R., «Cuestiones planteadas por la jurisprudencia constitucional referente a la ejecución y ga-

Una perspectiva que, por lo que al presente estudio atañe, no enerva el creciente protagonismo en Europa del procedimiento administrativo, aunque sí lo torna, desde el aspecto estudiado de la identificación de una función administrativa propia y su codificación, hacia el más cercano de la subordinación –que se suponía excepcional– de los procedimientos internos a las directrices comunitarias, incluso desde los mismos planteamientos unificadores³⁰.

Las causas de esta aplicación administrativa indirecta, responsable en buena medida –junto a la superposición de poderes– de la opacidad administrativa de la Unión, son bien conocidas: aparte de las limitaciones derivadas de una Unión de veintisiete Estados, veintitrés lenguas oficiales y casi quinientos millones de personas, las carencias en su infraestructura y aparato coercitivo autónomo³¹, los principios de subsidiariedad y proporcionalidad del art. 5 TUE, que, si median a favor de los Estados respecto de los proyectos de actos legislativos de la Unión (Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, incorporado como

rantía del cumplimiento del Derecho comunitario», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, núm. 2, mayo/agosto 1993, pp. 583 a 604; PAPPAS, S. A. (dir.), *Procédures administratives nationales de préparation et de mise en oeuvre des décisions communautaires*, Institut européen d'Administration publique, Maastricht, 1994; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Sobre la posibilidad de que las jurisdicciones nacionales adopten medidas cautelares positivas (y no solo suspensiones) contra los actos de sus Administraciones respectivas dictados en ejecución de Reglamentos comunitarios cuya validez se cuestiona (Sentencia Atlanta del Tribunal de Justicia, de 9 de noviembre de 1995)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 88, octubre/diciembre 1995, pp. 565 a 579; PÉREZ CALVO, A., «La formación de la voluntad comunitaria del Estado y la ejecución del Derecho comunitario en el Estado autonómico», en *XVI Jornadas de Estudio. La Constitución española en el ordenamiento comunitario europeo (I)*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995, vol. I, pp. 875 a 890; RUIZ RUIZ, F., «Las competencias de las Comunidades Autónomas en el desarrollo normativo y la ejecución del Derecho comunitario europeo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, pp. 279 a 203; GIL IBÁÑEZ, A. J., *El control y la ejecución del Derecho comunitario. El papel de las Administraciones nacionales y europea*, INAP, Madrid, 1998; GALERA RODRIGO, S., *La aplicación administrativa del Derecho comunitario. Administración Mixta: tercera vía de aplicación*, Civitas, Madrid, 1998; MORENO MOLINA, A. M., *La ejecución administrativa del Derecho comunitario. Régimen europeo y español*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

³⁰ Un estudio de referencia en el impacto del Derecho europeo sobre el procedimiento administrativo español es el realizado por ORTEGA ÁLVAREZ, L. y PLAZA MARTÍN, C., «Administrative Procedure», en ORTEGA ÁLVAREZ, L.; ARROYO JIMÉNEZ, L., y PLAZA MARTÍN, C. (ed.), *Spanish Administrative Law under European Influence*, Europa Law Publishing, Groningen, 2010, pp. 9 a 42. De estos mismos autores, con anterioridad, «On the transformation of Spanish Administrative (procedural) Law under the Influence of European Law», en SCHWARZE, J. (dir.), *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos, Baden-Baden, 2008, pp. 131 a 166.

³¹ El art. 299 TFUE remite a las autoridades internas de los Estados, conforme a las normas de Derecho procesal civil, la ejecución de los actos del Consejo, la Comisión o el Banco Central Europeo que impongan una obligación pecuniaria a personas distintas de los Estados. Por todos, VERVAELE, J. A. E., «Poderes sancionadores de y en la Comunidad Europea. ¿Hacia un sistema de sanciones administrativas europeas?», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 37, septiembre/diciembre 1993, pgs. 167 a 205; PLAZA VENTURA, P., *Las sanciones comunitarias europeas: su aplicación a las empresas*, Edijus, Pamplona, 1999; e YBARRA BORES, A., *La ejecución de las sanciones administrativas en el ámbito de la Unión Europea*, IAAP, Sevilla, 2006.

anexo al TUE y TFUE, donde se regula un sistema de control con la intervención de los Parlamentos nacionales), así como en la aplicación normativa de los actos europeos de base (art. 291.1 TFUE, reconocedor de la competencia natural de los Estados en materia de ejecución, involucrándoles en todo caso en los procedimientos de comitología para el ejercicio de las competencias ejecutivas de la Comisión³²), a fortiori abogan por la aplicación administrativa indirecta del Derecho europeo, tal y como proclamaba la Declaración 43 aneja al Acta final del Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997: «Las Altas Partes Contratantes confirman [...] las conclusiones del Consejo Europeo de Essen según las cuales, en principio, los Estados miembros serán responsables de la aplicación administrativa del Derecho Comunitario, con arreglo a sus disposiciones constitucionales. Esto no afectará a las competencias de supervisión, control y ejecución de las instituciones comunitarias [...]».

Principios que además exigían tradicionalmente una descentralización real, esto es, que, en ejercicio de esa aplicación por los Estados del Derecho comunitario, los mismos fuesen autónomos en su ordenación institucional y procedimental, sin injerencias de Europa, lo que vendría a representar a la postre el principal obstáculo para la mencionada influencia europea sobre los procedimientos internos. Aunque lo cierto es que tal autonomía organizativa y procedimental no ha dejado de ser horadada con el avance de la integración europea, de la mano de una jurisprudencia restrictiva y de una normativa plegada a los intereses supranacionales. Los principios de equivalencia y efectividad invocados por el Tribunal de Luxemburgo para condicionar los procedimientos nacionales, en el marco de la aplicación eficaz y uniforme del Derecho europeo, la vasta armonización procedimental acometida a nivel sectorial, o el debate en torno a la extensión de la codificación del procedimiento administrativo europeo a los sistemas internos, nos servirán de itinerario en este sentido.

Con todo, no se entendería el funcionamiento de la Unión sin esa idea básica de corresponsabilidad de los Estados, la cual, como es conocido, no solo encuentra proyección sobre la aplicación administrativa sino también sobre la normativa y judicial. Pues son los criterios atinentes al distinto plano institucional desde el que las mismas pueden llevarse a cabo y a la división tripartita entre funciones normativa, judicial y administrativa, los que determinan el completo abanico de ejecución del Derecho europeo. De forma que combinando unas y otras clases de aplicación, *ratione personae* y *ratione materiae*, pueden distinguirse, junto a una ejecución administrativa directa por las autoridades europeas e indirecta por parte de las estatales, una ejecución normativa, por un lado, bien con arreglo a actos delegados y ejecutivos de la Comisión de actos precedentes de base³³, bien fruto de la potestad legislativa o reglamentaria de

³² Sin perjuicio de que pueda derivarse de estas genéricas competencias ejecutivas actos o medidas materialmente administrativas.

³³ Actos de «comitología» por el sistema de control resultante de los «comités» de representantes de los Estados miembros, encargados de formular dictámenes a los proyectos de medidas de ejecución preparados por la Comisión, en los términos de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, modificada por la Decisión 2006/512/CE del Consejo. Véanse JORDA, J., *Le*

los Estados, en sus distintos niveles territoriales e institucionales, para aprobar la normativa interna de desarrollo de los reglamentos –sin perjuicio de su carácter completo o autosuficiente– o transposición de las directivas³⁴; y, por otro lado, una ejecución judicial, tanto en virtud de las atribuciones reconocidas a los órganos jurisdiccionales de la Unión como a los órganos judiciales internos en su tutela de los derechos e intereses de los ciudadanos a partir de la aplicabilidad directa de las fuentes originarias y derivadas³⁵.

pouvoir exécutif de l'Union européenne, Aix-en-Provence, 2001; FUENTETAJA PASTOR, J. A. y CELMA ALONSO, P., «El carácter orgánico de la Decisión sobre “Comitología” de 1999 y la eficacia jurídica de los criterios de determinación de los procedimientos de ejecución», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 8, 2003, pgs. 717 a 735; SZAPIRO, M., «Comitology: the ongoing reform», en HOFMANN, H. y TÜRK, A. (ed.), *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an integrated Administration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2009, pp. 89 a 115; y FUENTETAJA PASTOR, J. A., «Actos delegados, actos de ejecución y distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 149, enero/marzo 2011, pp. 55 a 89.

³⁴ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., «Reflexiones sobre el desarrollo normativo del Derecho comunitario en España», *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 2, 1987, pp. 339 a 363; CAPOTORTI, F., «La problematique juridique des directives et réglements et de leur mise en oeuvre», en SIEDENTOPF, H. y ZILLER J. (ed.), *L'Europe des Administrations. La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les Etats membres*, IE-AP-Bruylant, 1988, pp. 246 y ss.; ALONSO GARCÍA, R., «La ejecución normativa del Derecho comunitario europeo en el ordenamiento español», *Revista de Administración Pública*, núm. 121, enero/abril 1990, pp. 213 a 241; GIRÓN LARRUCEA, J. A., *El sistema jurídico de la Unión Europea...*, *op. cit.*, pp. 242 y ss.; NIETO GARRIDO, E., «El sistema de fuentes del Derecho de la UE», *op. cit.*, pp. 37 y ss.

³⁵ Incluido el efecto directo patológico y vertical de las directivas (patológico o no natural pues esencialmente es mediata o imperfecta la naturaleza de dichos actos, y vertical por no operar en relaciones inter privados), sin perjuicio de las otras técnicas para garantizar la primacía del Derecho europeo en sus disfunciones con el interno (Declaración 17 relativa a la primacía, aneja al Acta final del Tratado de Lisboa), como el valioso instrumento procesal de la cuestión prejudicial, el llamado «efecto transfusión» o interpretación conforme al Derecho europeo, y responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho comunitario, como cierre del sistema, en forma por ejemplo de no transposición o transposición defectuosa de las directivas. Véanse GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Las competencias y el funcionamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Estudio analítico de los recursos», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *et al.*, *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)*, Civitas, Madrid, 1986, pp. 655 a 729; y «Perspectivas de las justicias administrativas nacionales en el ámbito de la Unión Europea», *op. cit.*, pp. 401 a 411; ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L., *Aplicación judicial del Derecho comunitario*, Trivium, Madrid, 1992; RUIZ-JARABO COLOMER, D., *El Juez nacional como Juez Comunitario*, Civitas, Madrid, 1993; RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. (dir.), *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993; COBREROS MENDAZONA, E., *Incumplimiento del Derecho comunitario y responsabilidad del Estado*, Civitas, Madrid, 1995; PALACIO GONZÁLEZ, J., *El Sistema Judicial Comunitario. Perspectiva institucional, reglas de procedimiento y vías de recurso*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1996; QUINTANA LÓPEZ, T., «La responsabilidad del Estado legislador por daños a particulares generados por violación del Derecho comunitario (Sentencia del TJCE de 5 de marzo de 1996)», *La Ley*, 1996-4, D-238, pp. 1244 a 1247; ALONSO GARCÍA, R., *La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho Comunitario*, Civitas, Madrid, 1997; y «Actividad judicial v. inactividad normativa (El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas frente al déficit normativo de las Instituciones y de los Estados miembros)», *Revista de Administración Pública*, núm. 151, enero/abril 2000, pp. 121 y ss.; GARCÍA LUENGO, J., *El recurso comunitario de anulación: objeto*

Pero, volviendo a la dimensión administrativa que nos ocupa, es importante reparar en el hecho de que la dicotomía aplicación directa/indirecta está siendo superada por una tercera vía de ejecución administrativa caracterizada por actuaciones compartidas entre la Administración europea y las Administraciones nacionales. Desde los conocidos informes periódicos que los Estados deben presentar a la Unión sobre la aplicación del Derecho europeo (art. 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), hasta interacciones más complejas de carácter horizontal y vertical. Una suerte de Administración integrada o compuesta que, además de insuflar dosis añadidas de complejidad al sistema aplicativo europeo y hacer cada vez más difícil la distinción entre ejecución directa e indirecta, plantea no pocos problemas de heterogeneidad en las garantías procedimentales y tutela jurídica que aconsejan su uniformidad desde el Derecho europeo³⁶.

Además, no puede obviarse que el laberinto aplicativo resultante de la descentralización todavía es más enmarañado, tanto desde la óptica europea como nacional,

y admisibilidad, Thomson-Civitas, Madrid, 2004; y WÄGGENBAUR, B., *EU Court of Justice. Statute and rules of procedure*, 2011, en prensa.

³⁶ Dada la complejidad pues resultante para el procedimiento administrativo, no es extraño el esfuerzo de la doctrina por aportar una ordenación de sus diferentes niveles dentro de la Unión (CASSESE, S., «Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, núm. 5, 2004, pp. 1138 y 1139; SCHMIDT-ASSMANN, E., «Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos en el Derecho alemán, europeo e internacional», en BARNÉS VÁZQUEZ, J., [ed.], *La transformación del procedimiento administrativo*, Derecho Global, Sevilla, 2008, pp. 95 a 97), siendo resumidos por MARTÍN DELGADO, I., en los siguientes: «normas de procedimiento dictadas para la propia Administración de la Unión; normas que establecen procedimientos para todas las Administraciones nacionales; normas armonizadoras de procedimientos en determinados sectores materiales del Derecho de la Unión; normas básicas para los procedimientos tramitados por las Administraciones nacionales en la aplicación del Derecho de la Unión; estándares procedimentales comunes (derivados de principios generales del Derecho) obligatorios para las instituciones europeas y para las Administraciones nacionales y, finalmente, normas procedimentales en el ámbito de la cooperación entre unas y otras» («Hacia una norma europea de procedimiento administrativo», *op. cit.*, p. 157). Estos últimos mecanismos de coadministración procedimental, que han abierto una crisis en la tradicional dicotomía aplicativa, son sistematizados por GALERA RODRIGO, S., *La aplicación administrativa del Derecho comunitario...*, *op. cit.*, pp. 63 y ss.; DELLA CANANEA, G., «I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea», en BIGNAMI, F. y CASSESE, S., *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 307 a 334; RÖHL, H. C., «El procedimiento administrativo y la Administración "compuesta" de la Unión Europea», en BARNÉS VÁZQUEZ, J., (ed.), *La transformación del procedimiento administrativo*, Derecho Global, Sevilla, 2008, pp. 125 y ss.; MIR PUIGPELAT, O., «La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea», *op. cit.*, pp. 60 y ss.; KEESSEN, A. M., *European Administrative Decisions. How the EU Regulates Products on the Internal Market*, Europa Law Publishing, Utrecht University, 2009; y VELASCO CABALLERO, F., «Procedimiento administrativo español para la aplicación del Derecho comunitario», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 28, 2008, pp. 456 y ss., quien repara incluso en la llamada «autorregulación aplicativa», donde se opta por la aplicación y control privados de normas técnicas europeas.

fruto de la proliferación de agencias dentro de la Unión³⁷ y, a nivel estatal, de la descentralización propia de los Estados compuestos (arts. 4.2 y 5.3 TUE³⁸).

III. EL VALOR *PER SE* DEL PROCEDIMIENTO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO

El protagonismo adquirido por el procedimiento administrativo en el Derecho europeo, trascendiendo incluso de su perspectiva directa e integrada, no sin salir antes reforzado desde dicha óptica como cauce natural de actuación de una Administración europea consolidada, esconde en realidad una creciente concienciación de este instituto, no como exclusivo medio de ulteriores actos aplicativos, sino como fin en sí mismo para la consecución de los objetivos internos y europeos. Así, pese a la contención ligada al principio de subsidiariedad y autonomía procedimental, lo cierto es que el procedimiento administrativo europeo se ha proyectado también sobre la ejecución indirecta en forma de configuración comunitaria de los trámites y garantías nacionales, en una tendencia expansiva del intervencionismo europeo en el ejercicio de sus competencias.

Enlazando tal aseveración con las funciones del procedimiento en el Derecho administrativo, y con su tradicional consideración como elemento formal del acto, el carácter indisoluble entre ambas categorías queda de manifiesto en el art. 263 TFUE, al contemplar los «vicios sustanciales de forma» entre las causas de anulabilidad de los actos comunitarios susceptibles del recurso de anulación ante el Tribunal General en primera instancia y Tribunal de Justicia en casación, y de los que quedan fuera los supuestos de irregularidades no sustanciales y por ende no invalidantes³⁹.

³⁷ CHITI, E., *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Cedam, Padova, 2002; y «Le trasformazioni delle agenzie europee», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1, 2010, pp. 57 a 90; FRANCHINI, C., «I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 3, 2002, pp. 663 y ss.; FUENTETAJA PASTOR, J. A., «Las Agencias Ejecutivas de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 6, 2004, pp. 123 a 159; EVERSON, M., «Agencies: the “dark hour” of the executive?», en HOFMANN, H. y TÜRK, A. (ed.), *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2009, pp. 116 a 135.

³⁸ «La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la *autonomía local y regional* [...]».

³⁹ En el supuesto concreto de la motivación, que representa una de las exigencias formales más reiteradas e importantes, la doctrina y jurisprudencia mayoritarias han entendido que existe vicio sustancial de forma cuando se produce la ausencia total de motivación, o bien cuando la misma se revela insuficiente, siendo, en concreto, la indefensión del destinatario del acto la ratio que debe determinar tal insuficiencia. Al margen queda el excepcional supuesto del defecto de forma como vicio de nulidad absoluta o inexistencia, extremo que ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia en algún caso. Pueden consultarse los trabajos de LE TALLEC, G. y EHLERMANN, C.-D., «La motivation des actes des Communautés européennes», *Revue du Marché Commun*, 1966, pp. 179 a 187; HEN, C., «La

Empero la plurifuncionalidad del procedimiento desborda la perspectiva finalista del acto, adquiriendo una autonomía o sustantividad jurídica propia que le alejan de su tradicional carácter secundario. Son las conocidas funciones de defensa para los interesados, de garantía del acierto y eficacia en la actuación administrativa, de cauce para la interacción entre las distintas Administraciones y exigencias democráticas de participación ciudadana, pero también la de servir de instrumento para la cabal aplicación del Derecho sustantivo y consecución de sus objetivos⁴⁰, las que explican en buena medida el renovado interés de esta institución⁴¹.

Tal realidad, que cabe apreciar en los diferentes ordenamientos [art. 105.c) de nuestra Constitución⁴²], se percibe con especial nitidez en el actual Derecho europeo⁴³,

motivation des actes des institutions communautaires», *Cahiers de Droit Européen*, 1977, pp. 49 a 91; DUE, O., «Le respect des droits de la défense dans le droit administratif communautaire», *Cahiers de Droit Européen*, 1987, pp. 382 a 396; SCHOCKWEILER, F., «La motivation des décisions individuelles en droit communautaire et en droit national», *Cahiers de Droit Européen*, 1989, pp. 3 a 40; y THOMAS, R., «Reason-giving in English and European Community Administrative Law», *European Public Law*, 1997, pp. 213 a 222.

⁴⁰ Como afirma SCHMIDT-ASSMANN, E. («Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos en el Derecho alemán, europeo e internacional», *op. cit.*, p. 96.), «en el fondo de este planteamiento [Directivas con un evidente contenido procedimental] late la concepción de la especial idoneidad del procedimiento como herramienta de dirección para lograr los diversos fines previstos en esos sectores especiales, ya sea un mayor grado de transparencia en los mercados, una mayor racionalidad en el uso de los recursos naturales, o la generación del consenso y la confianza política».

⁴¹ «El Derecho es lenguaje, claro es. Un lenguaje que evoca conceptos, que parte de las precomprensiones, de lo que las palabras evocan o sugieren [...]. Pero el *Derecho es*, después, *sobre todo, procedimiento*. El procedimiento como garantía. No solo garantía de legalidad, acierto y oportunidad, como decía la vieja Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 para la actividad de la Administración, sino como garantía a secas, como cauce de toda transformación y de todo cambio. Porque la base de la seguridad jurídica, criterio esencial que proclama, por cierto, con énfasis en art. 9.3 de la Constitución española, es el procedimiento»: MARTÍN REBOLLO, L., «El procedimiento como garantía (Una reflexión sobre los principios y las formas en el Derecho Administrativo)», pudiendo ser consultado en la página web de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo: <http://www.aepda.es/>.

⁴² Sobre la necesidad de atribuir una mayor importancia a la vertiente procedimental del Derecho administrativo español, MALARET I GARCÍA, E., «Los principios del procedimiento administrativo y el responsable del procedimiento», en TORNOS MAS, J. (coord.), *Administración pública y procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Bosch, Barcelona, 1994, pp. 312 y ss.; PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Madrid, 2001; CIERCO SEIRA, C., *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*, Bolonia, 2002; BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas», en su obra colectiva *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Derecho Global, Sevilla, 2006, pgs. 263 y ss.; y AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A., *Las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común*, Comares, Granada, 2010.

⁴³ «Sin duda, la institución del procedimiento constituye un instrumento capital en beneficio de la integración europea»: SCHMIDT-ASSMANN, E., «Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos en el Derecho alemán, europeo e internacional», *op. cit.*, p. 99.

donde además de casarse el puzzle de la Administración directa, con el horizonte puesto en una norma general de procedimiento, no se ha renunciado a influir en los procedimientos nacionales de aplicación; sobre los cuales podría tener incluso incidencia esa codificación europea, y, a partir de tal procedimiento administrativo común, sobre toda tramitación del Derecho administrativo interno. De ahí que pueda afirmarse que la relevancia alcanzada por el procedimiento administrativo europeo, en sus vertientes directa, indirecta e integrada, está haciendo inclinar la balanza de la aplicación hacia Europa en detrimento de los Estados, a pesar de los contrapesos o equilibrios derivados del principio de subsidiariedad y autonomía procedimental⁴⁴.

IV. SUBORDINACIÓN DE LA AUTONOMÍA PROCEDIMENTAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS A LOS OBJETIVOS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

1. Los principios jurisprudenciales de equivalencia y efectividad

El denominado principio de autonomía institucional y procedimental responde a la voluntad política de los Estados miembros por preservar las parcelas de organización y procedimiento, a fin de que sus legisladores y Administraciones puedan adoptar las soluciones formales que más les convengan, a partir de los principios matrices de subsidiariedad y proporcionalidad en su proyección sobre la ejecución administrativa y, en concreto, sobre esos cauces institucionales y procedimentales utilizados por los mismos para dicha ejecución. Un freno, en definitiva, al legislador europeo y a la intervención en general de la Unión en estos concretos capítulos, bajo la responsabilidad del Estado⁴⁵.

Sin embargo, los numerosos límites que han ido socavando tal exención, a la par del creciente interés europeo por el procedimiento administrativo, han llevado a un cuestionamiento del principio en el marco del proceso de convergencia procedimen-

⁴⁴ Sobre el complejo y polisémico concepto de Derecho administrativo europeo, PRATA ROQUE, M., *Direito Processual Administrativo Europeu*, Coimbra Editora, Lisboa/Coimbra, 2011, pp. 27 y ss.

⁴⁵ Como ponen de relieve MORENO MOLINA, A. M. («La Administración pública de los Estados miembros como Administración comunitaria. Referencia a la situación española», en PAREJO ALFONSO, L. *et al.*, *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, CERA, Madrid, 2000, pp. 149 y ss.) y VELASCO CABALLERO, F. («Procedimiento administrativo español...», *op. cit.*, pp. 439 y ss.), la jurisprudencia comunitaria ha reconocido desde temprano que «en los casos en que la aplicación del Derecho comunitario incumbe a las autoridades nacionales, esta aplicación se lleva a cabo bajo las formas y procedimientos del Derecho nacional» (Sentencia de 11 de febrero de 1971, Fleischkontor, 39/70), si bien matizándose seguidamente que tal principio jurídico de autonomía «debe conciliarse con las necesidades de una aplicación uniforme del Derecho comunitario» (Sentencia de 6 de junio de 1972, Schlüter, 94/71).

tal⁴⁶. De suerte que su virtualidad quizá haya de vincularse a la de los propios principios de subsidiariedad y proporcionalidad, cuyo alcance real o resultados dependen del coyuntural juego de poderes dentro de la Unión, al tratarse de principios tendenciales que no se dan en términos absolutos en una organización compleja, en cuyo enunciado llevan la excepción anudada a conceptos jurídicos indeterminados: «[...] en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva⁴⁷, la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión»/«[...] el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados» (art. 5.3 y 4 TUE). Tal y como se reconocía, con anterioridad a su adaptación por el Tratado de Lisboa, en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, añadido al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea en Amsterdam (1997): «la subsidiariedad es un concepto dinámico y debe aplicarse a tenor de los objetivos que señala el Tratado. Permite que la intervención comunitaria, dentro de los límites de sus competencias, se amplíe cuando las circunstancias así lo exijan e, inversamente, que se restrinja o abandone cuando deje de estar justificada»⁴⁸.

⁴⁶ Por todos, MIR PUIGPELAT, O., quien lo califica de «envoltorio vacío que nada añade a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad como límites a la competencia normativa de la UE» («La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea», *op. cit.*, p. 59).

⁴⁷ Téngase presente la nueva clasificación de competencias de la Unión (arts. 2, 3, 4 y 6 TFUE).

⁴⁸ Entre la nutrida literatura jurídica que aborda la aplicación jurisprudencial de estos principios, CARRO MARTÍNEZ, A., «La Unión Europea y el principio de subsidiariedad», *Revista de Administración Pública*, núm. 126, septiembre/diciembre 1991, pp. 217 a 252; MILLON-DELSON, C., *Le principe de subsidiarité*, PUF, París, 1993; DE QUADROS, F., *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 1995; DE AREILZA CARVAJAL, J. M.^a, «El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, septiembre/diciembre 1995, pp. 53 a 93; RODRÍGUEZ-ARANA, J., *Cuatro estudios de Derecho Administrativo Europeo: Derechos fundamentales, subsidiariedad, subvenciones y Administraciones públicas*, Comares, Granada, 1999, pp. 17 a 92; ESTELLA DE NORIEGA, A., «La paradoja de la subsidiariedad: reflexiones en torno a la jurisprudencia comunitaria relativa al artículo 3B(2) del Tratado de la Comunidad Europea», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 101, enero/marzo 1999, pgs. 71 a 100; y *El dilema de Luxemburgo: El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante el principio de subsidiariedad*, CERA, Madrid, 2000; CARRETERO GARCÍA, A., *Los principios de atribución de competencias, subsidiariedad y proporcionalidad en el Tratado de la Unión Europea*, Diputación Provincial de Toledo, 1999; CHICHARRO LÁZARO, A., *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, Aranzadi, Pamplona, 2002; VILHENA, M.^a R., *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário*, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 202 y ss.; ALBERTÍ, E., FOSSAS, E. y CABELLOS, M. A., *El principi de subsidiarietat a la Unió Europea*, *Parlament de Catalunya*, Barcelona, 2005; DAVIES, G., «Subsidiarity: The wrong idea, in the wrong place, at the wrong time», *Common Market Law Review*, vol. 43, núm. 1, 2006, pp. 63 a 84; MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La nueva regulación de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad», en su obra colectiva *El Tratado de Lisboa: La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 273 a 294; RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M., «Subsidiariedad, nuevos intérpretes, nuevas interpretaciones», en MATIA PORTILLA, F. J. (dir.), *Estu-*

De hecho, la formulación independiente de reglas internas de procedimiento suele aparecer con más frecuencia en la jurisprudencia europea para garantizar la aplicación plena e incondicionada del Derecho europeo, en condiciones de igualdad al ordenamiento interno, que como aseveración aséptica. De modo que las regulaciones procedimentales nacionales previstas para la aplicación del Derecho de la Unión faciliten el mismo nivel de cumplimiento que el que es propio del sistema nacional, y garanticen el ejercicio efectivo de los derechos derivados de aquél⁴⁹.

Se trata de los principios jurisprudenciales de equivalencia y efectividad que, si bien se aplican a los cauces procedimentales de reclamación administrativa y jurisdiccional, y en particular respecto a estos últimos, suponen un condicionamiento para los esquemas rituarios de los más diversos ámbitos de la actuación administrativa. Representando, así, no solo un límite a la autonomía procesal de los Estados, sino a su autonomía de procedimiento, en aras de la aplicación uniforme y efectiva del Derecho europeo conforme al principio general de cooperación leal, a cuyo tenor, «los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión [...absteniéndose] de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión» (art. 4.3 TUE)⁵⁰.

dios sobre el Tratado de Lisboa, Comares, Granada, 2009, pp. 53 a 63; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., «El principio de subsidiariedad», en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho administrativo*, La Ley, Madrid, 2010, pp. 1275 a 1310.

⁴⁹ Sobre el origen jurisprudencial del Derecho administrativo europeo y, en particular, la creación pretoriana de los principios generales del Derecho procesal administrativo europeo, PRATA ROQUE, M., *Direito Processual Administrativo Europeu*, *op. cit.*, pp. 55, y 323 y ss. Véase un generoso muestrario de esta jurisprudencia en MUÑOZ MACHADO, S., «Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario...», *op. cit.*, pp. 341 y ss.; e IBÁÑEZ GARCÍA, I., *La incorporación del Derecho de la Unión Europea en España*, Dykinson, Madrid, 2011, pp. 51 y ss. Especialmente, las Sentencias de 16 de diciembre de 1976, Rewe-Zentralfinanz y Rewe-Zentral, 33/76, apdo. 5; de 2 de febrero de 1988, Bruno Barra/Bélgica y Municipio de Lieja, 309/85, apdo. 18; de 21 de septiembre de 1989, Comisión/Grecia, 68/88, apdos. 24 y 25; de 14 de diciembre de 1995, Van Schijndel y van Veen/Stichting Pensioenfond, C-430/93 y C-431/93, apdo. 17; de 7 de septiembre de 2006, Marrosu y Sardino, C-53/04, apdo. 52; de 13 de marzo de 2007, Unibet/Justitiekanslern, C-432/05, apdo. 43; de 28 de junio de 2007, Bonn Fleisch/Hauptzollamt, C-1/06, apdo. 41; de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06, apdo. 46; de 15 de abril de 2010, Friedrich G. Barth, C-542/08, apdo. 17; y de 8 de julio de 2010, Bulicke/Deutsche Büro Service GmbH, C-246/09, apdo. 25.

⁵⁰ Asimismo, arts. 197.1 y 291.2 TFUE. Ante la cuestión de por qué la jurisprudencia comunitaria presta atención a la interacción entre las normas procesales en el ámbito judicial y el Derecho comunitario, omitiendo una referencia similar al papel de las Administraciones públicas, GARCÍA URETA, A. argumenta que «la causa se debe, en cierta medida, a que el TJCE considera cuestiones prejudiciales planteadas por los órganos jurisdiccionales estatales, ante problemas con los que éstos se enfrentan. Sin embargo, esto no puede evitar el análisis del papel de las Administraciones públicas y, en consecuencia, de las normas procedimentales que rigen su actividad. De esta manera, los principios y obligaciones esenciales derivados de la jurisprudencia comunitaria no resultan únicamente aplicables a las disposiciones de carácter procesal ante órganos jurisdiccionales, sino igualmente en los procedimientos ante las Administraciones públicas» (Procedimiento administrativo y Derecho

Según recuerda la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de diciembre de 2010, *Combinatie/Provincie (C-568/08)*, en el contexto de la posible responsabilidad de los Estados por daños causados a los particulares derivados de la infracción de las reglas europeas de contratación pública, «a falta de disposiciones de la Unión [...], la regulación procesal de las acciones destinadas a garantizar la tutela de los derechos que el ordenamiento jurídico comunitario confiere a los justiciables no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de Derecho interno (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad)» (apdos. 90 y 91)⁵¹.

2. La armonización normativa de los procedimientos sustantivos y de recurso de los Estados

Tal y como ha puesto de relieve la doctrina más autorizada⁵², el otro capítulo de subyugación de la autonomía dispositiva de los Estados viene dado por la fuerza transformadora de la regulación comunitaria sobre los ordenamientos internos en el alumbramiento de un sistema jurídico común, la cual no se detiene en aspectos sustantivos, sino que con frecuencia recurre a reglas de organización y procedimiento para los objetivos de la integración jurídica⁵³.

comunitario. Silencio administrativo, nulidad y anulabilidad de los actos en la Ley 30/1992, IVAP, Oñati, 2002, pp. 18 y 19).

⁵¹ Un control judicial sobre la norma interna procedimental que, de conformidad con una consolidada doctrina, ha ido cercando casuísticamente la autonomía de los Estados. O, en conclusivas palabras de SCHMIDT-ASSMANN, E. («Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos en el Derecho alemán, europeo e internacional», *op. cit.*, pp. 96 y 97), «esa autonomía en el plazo organizativo y procedimental en la práctica resulta limitada y rectificada por efecto de los imperativos de la equivalencia funcional entre todos los Estados y de la efectividad en la aplicación. Se trata de una tendencia emparentada desde luego con la doctrina del “*effet utile*”, que le ha servido al Tribunal de Justicia para interferir profundamente, de un modo asistemático además, en doctrinas de larga tradición en los ordenamientos nacionales, como la de la firmeza de los actos administrativos. El fenómeno ha sido descrito como una instrumentalización de la legislación nacional de procedimiento».

⁵² CHITI, M. P. y GRECO, G. (coord.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, *op. cit.*, pp. 9 y ss.; BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Procedimiento administrativo e integración europea», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, núm. 5, 2004, pp. 1103 a 1134; SCHWARZE, J., «Rules and general principles of European administrative law», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, núm. 5, 2004, pp. 1219 a 1241; RÖHL, H. C., «El procedimiento administrativo y la Administración “compuesta” de la Unión Europea», *op. cit.*, pp. 117 y ss.

⁵³ Respecto a la repercusión del Derecho europeo sobre las instituciones más básicas del Derecho administrativo español, sustantivas y procesales, de su parte general y especial (organización y procedimiento administrativo, derechos fundamentales, contratación pública, tutela cautelar, servicios públicos y Derecho administrativo sancionador), ORTEGA ÁLVAREZ, L.; ARROYO JIMÉNEZ, L., Y PLAZA MARTÍN, C. (ed.), *Spanish Administrative Law under European Influence*, *Europa Law Publishing*, Groningen, 2010. Asimismo, SCHWARZE, J., *Administrative Law under European Influence*.

Han sido los diferentes ámbitos sectoriales de las políticas europeas, pero también el más genérico de la contratación pública, donde la transposición ha obrado una auténtica europeización de los Derechos administrativos nacionales, operando la legislación europea de procedimiento como «correa de transmisión» de dicho cambio⁵⁴. Habida cuenta de las numerosas Directivas que en las últimas décadas han presentado un denso contenido procedimental, pese a considerarse preferentes las regulaciones marco a las medidas detalladas y a constituir en todo caso instrumentos mediatos que dejan a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios para alcanzar sus resultados⁵⁵. Amén de otros instrumentos directos de configuración procedimental por parte de la Unión, como los reglamentos que desplazan por completo los ordenamientos nacionales en materia de procedimiento [así, el Reglamento (CEE) núm. 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario], o los estándares comunes procedimentales a modo de derechos y principios de buena administración de alcance general.

Ante tal panorama, acentuado por el debate de la codificación en los términos que se verán, no es extraño que la conocida llamada a las normas procedimentales internas para la aplicación administrativa del Derecho europeo se convierta en puridad en una remisión subsidiaria, relegadas aquéllas a normas secundarias y provisionales en defecto de reglas o principios de la Unión⁵⁶, o, cuando menos, en un reenvío dirigido o condicionado por las cada vez más hinchadas directrices europeas⁵⁷.

Junto a campos tan sobresalientes del ordenamiento jurídico-administrativo como el Derecho medioambiental –con la potenciación en especial del principio de participación pública⁵⁸– o el económico, el paradigma de la armonización procedimental

ce..., *op. cit.*; y «The Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States», *European Public Law*, núm. 4, 1998, pp. 191 a 210; SNYDER, F. *et al.*, *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration*, Hart Publishing, Oxford/Portland, 2000; DELLA CANANEA, G., «Beyond the State: the Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law», en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (ed.), *Studies on European Public Law*, Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 68 y ss.; JANS, J. H. *et al.*, *Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2007; y RUFFERT, M., «De la europeización del Derecho Administrativo a la Unión administrativa europea», en VELASCO CABALLERO, F. y SCHNEIDER, J.-P. (coord.), *La unión administrativa europea*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 87 a 107.

⁵⁴ RÖHL, H. C., «El procedimiento administrativo y la Administración “compuesta” de la Unión Europea», *op. cit.*, p. 117.

⁵⁵ Véase la anterior versión del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, adoptado en Amsterdam en 1997 y añadido como anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

⁵⁶ GALERA RODRIGO, S., *La aplicación administrativa del Derecho comunitario...*, *op. cit.*, pp. 27 y ss.; GARCÍA URETA, A., *Procedimiento administrativo y Derecho comunitario...*, *op. cit.*, pp. 20 y ss.

⁵⁷ VELASCO CABALLERO, F., «Procedimiento administrativo español...», *op. cit.*, pp. 433 y ss.

⁵⁸ Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente, en transposición de las Directivas 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, y 2003/35/

descansa en el ámbito de la contratación pública, tanto en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos como en los procedimientos de recurso en la materia⁵⁹. En los que se parte de un generoso concepto de poder adjudicador⁶⁰ en orden a la preservación de la libre competencia –con sus exigencias de publicidad, transparencia y no discriminación–, la racionalización y eficacia de la gestión pública contractual y medios procesales de impugnación, desde una creciente complicidad con las políticas medioambiental y social.

A partir de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, sin perjuicio de otras fuentes internacionales⁶¹, la prolífica normativa interna de contratos públicos se ha traducido en efecto en una labor de transposición de las Directivas, bajo la dirección hermenéutica del Tribunal de Justicia, dirigidas a lograr la coordinación, desde determinados umbrales, de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministro y servicios, junto a su garantía tutelar e impugnatoria⁶².

CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003. Por todos, PLAZA, C. y LOZANO, B., «The Europeanization of National Procedural Rules in the Field of Environmental Protection», *European Public Law*, vol. 15, núm. 3, 2009, pp. 319 y ss.; y JANS, J. H. y VEDDER, H. H. B., *European Environmental Law*. After Lisboa, 4ª ed., Europa Law Publishing, Groningen, 2011.

⁵⁹ ORTEGA ÁLVAREZ, L. y PLAZA MARTÍN, C., «Administrative Procedure», *op. cit.*, pp. 33 y ss.; y MORENO MOLINA, J. A., «Public procurement», en ORTEGA ÁLVAREZ, L.; ARROYO JIMÉNEZ, L., y PLAZA MARTÍN, C. (ed.), *Spanish Administrative Law under European Influence*, Europa Law Publishing, Groningen, 2010, pp. 83 a 106.

⁶⁰ Recientemente, DE AHUMADA RAMOS, F. J., «Delimitación del concepto de “organismo de derecho público-poder adjudicador”». Una propuesta de reforma del art. 1.9 de la Directiva 2004/18/CE», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 148, octubre/diciembre 2010, pp. 801 a 829.

⁶¹ En cuanto documentos multilaterales de carácter vinculante para las organizaciones y Estados signatarios, o meras técnicas indirectas para el desarrollo y armonización de las relaciones económicas universalizadas: Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo hecho en Oporto el 2 de mayo de 1992, y adaptado por Protocolo de 17 de marzo de 1993, con Instrumento de ratificación de 26 de noviembre de 1993, entrando en vigor el 1 de enero de 1994; Acuerdo sobre Contratación Pública en el seno de la Organización Mundial del Comercio, hecho en Marrakech el 15 de abril de 1994, con Instrumento de ratificación de 30 de diciembre de 1994, entrando en vigor el 1 de enero de 1996; y Ley Modelo sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios, con la Guía para su incorporación eventual al Derecho interno, aprobada por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional el 15 de junio de 1994. Pueden consultarse al respecto los estudios de URREA SALAZAR, M. J., *La contratación internacional de las Administraciones públicas*, Dykinson, Madrid, 1999; OLIVERA MASSÓ, P., «La problemática sobre la delimitación del ámbito subjetivo de las normas internacionales sobre contratación pública: la administración instrumental en las Directivas de la Comunidad Europea y en el Acuerdo de Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio», *Revista de Administración Pública*, núm. 145, enero/abril 1998, pp. 445 a 474; y MORENO MOLINA, J. A., *Derecho global de la contratación pública*, Ubijus, México, 2011.

⁶² Aunque los principios rectores del mercado interior, por su carácter transversal, no dejan de resultar aplicables a la adjudicación de aquellos contratos públicos que se encuentran fuera del ámbito de aplicación de las Directivas, siempre y cuando guarden suficiente relación con el funcionamiento del mismo (Sentencias del Tribunal de Luxemburgo de 13 de octubre de 2005, Parking Brixen GmbH/Gemeinde Brixen y Stadtwerke Brixen AG, C 458/2003, y de 14 de junio de 2007, Medipac-Kazantzidis/Venizeleio-Pananeio, C-6/05; y Comunicación interpretativa de la Comisión Europea so-

Proceso no exento de dificultades y desencuentros, que ha supuesto una profunda transformación de la institución contractual, pasándose de un marco proteccionista de la industria española, con unos menguados principios de publicidad y concurrencia⁶³, a la dimensión requerida por el mercado comunitario.

En la actualidad, este proceso de recepción del Derecho europeo contractual, ya no constreñido únicamente a la genuina adjudicación (condiciones especiales de ejecución, *ius variandi*⁶⁴, obligaciones sobre el pago a contratistas y subcontratistas...), se ha traducido en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, fruto de las Directivas 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de

bre «el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o solo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública», 2006/C 179/02, de 23 de junio de 2006).

Entre la abrumadora bibliografía, SANTÍAS VIADA, J. A., SANTAMARÍA DE PAREDES CASTILLO, V. y LÓPEZ BLANCO, C., *Derecho comunitario de la contratación pública*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1991; RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.^a, *Contratos públicos y Derecho comunitario*, Aranzadi, Pamplona, 1996; MORBIDELLI, G. y ZOPPOLATO, M., «Appalti pubblici», en CHITI, M. P. y GRECO, G. (dir.), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo. Parte Speciale*, Giuffrè, Milano, 1997, vol. I, pp. 213 a 284; BAÑO LEÓN, J. M.^a, «La influencia del Derecho comunitario en la interpretación de la Ley de contratos de las Administraciones públicas», *Revista de Administración Pública*, núm. 151, enero/abril 2000, pp. 11 a 37; PIÑAR MAÑAS, J. L., «El Derecho comunitario como marco de referencia del Derecho español de contratos públicos», en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pp. 21 a 51; MARTÍNEZ LAGE, S. y PETITBÒ JUAN, A. (dir.), *La modernización del Derecho de la competencia en España y en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2005; HUERGO LORA, A., «El Derecho español de contratos públicos y el Derecho comunitario», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 126, abril/junio 2005, pgs. 217 a 246; FERNÁNDEZ ASTUDILLO, J. M.^a, *Los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios en la Unión Europea*, Bosch, Barcelona, 2005; FERNÁNDEZ GARCÍA, M.^a Y., «Nueva regulación de la contratación pública en el Derecho comunitario europeo», *Revista de Administración Pública*, núm. 166, enero/abril 2005, pp. 281 a 320; BOVIS, C., *EC Public Procurement: Case Law and Regulation*, Oxford University Press, 2006; GIMENO FELIÙ, J. M.^a, *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española. La necesaria adopción de una nueva Ley de contratos públicos y propuestas de reforma*, Thomson-Civitas, Madrid, 2006; MORENO MOLINA, J. A., *Los principios generales de la contratación de las Administraciones públicas*, Bomarzo, Albacete, 2006; HEBLY, J. M. (ed.), *European Public Procurement: Legislative History of the "Classic" Directive 2004/18/EC*, Kluwer Law International, The Hague, 2007; LICHÈRE, F., «L'influence du droit communautaire sur le droit des contrats publics», en AUBY, J.-B. Y DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. (ed.), *Droit Administratif Européen*, Bruylant, Brussels, 2007; BRUNET, F. Y CANIVET, G. (dir.), *Le nouveau droit communautaire de la concurrence*, LGDJ, Paris, 2008.

⁶³ Sin ir más allá del art. 13 del Texto Articulado de la Ley de Contratos del Estado, aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril, el mismo establecía que «los contratos a que se refiere el presente capítulo se celebrarán, salvo las excepciones establecidas por esta Ley, bajo los principios de publicidad y concurrencia [...]». Sobre la evolución histórica de los regímenes jurídicos de acceso al mercado de la contratación pública española, LLAVADOR CISTERNES, H. (coord.), *Gestión local Aranzadi. Contratación administrativa*, Prólogo de José M.^a BAÑO, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2009, pp. 38 y ss.

⁶⁴ Precisamente a la extensión a todo el sector público del régimen administrativo de esta prerrogativa, y no solo a los contratos administrativos, obedece buena parte de la reforma contractual introducida por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

marzo de 2004, y 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, reformada esta última por la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007; la cual, junto a las carencias impugnatorias del anterior sistema, ha dado lugar a la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de la legislación de contratación pública en materia de recursos y de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con un renovado recurso administrativo especial ante órganos especializados (Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y homólogos autonómicos) e inclusión de la cuestión de nulidad⁶⁵.

Corolario del importante estrato procedimental y organizativo de esta regulación, el apdo. 1 de la disposición final octava de la Ley de Contratos del Sector Público establece que los procedimientos normados en la misma «se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y normas complementarias». Lo que respecto de esta Ley general rituaría representa otra regulación general y transversal del procedimiento administrativo, incluso electrónico (por remisión de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, y del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre⁶⁶), ya se

⁶⁵ De esta reforma del régimen público de contratación se ocupan las obras de MORENO MOLINA, J. A., *La reforma de la Ley de Contratos del Sector Público en materia de recursos. Análisis de la Ley 34/2010, de 5 de agosto*, La Ley, Madrid, 2010; PULIDO QUECEDO, M., *El nuevo Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales*, Thomson-Civitas, Navarra, 2010; CANALES GIL, A., *Contratación del sector público tras las reformas de 2010*, Reus, Madrid, 2010; VICENTE IGLESIAS, J. L., *Comentarios a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*, 2ª ed., La Ley, Madrid, 2011; DE LA SIERRA, S., «Un legislador impenitente: Derecho de la Unión y procedimiento en la contratación pública», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 149, enero/marzo 2011, pp. 91 a 115; así como mis trabajos *La adjudicación de contratos en el sector público*, Thomson-Civitas, Navarra, 2010; y «Comentario a la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes de contratación pública en materia de recursos, y de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Justicia Administrativa*, núm. 50, 4º trimestre 2010, pp. 25 a 45. Además, sobre el actual régimen de contratación pública, son de imprescindible lectura los estudios de CHINCHILLA MARÍN, C., «La nueva ley de contratos del sector público: ámbito de aplicación y otras cuestiones novedosas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79, septiembre/diciembre 2007, pp. 41 a 69; DEL SAZ, S., «La nueva Ley de Contratos del Sector Público. ¿Un nuevo traje con las mismas rayas?», *Revista de Administración Pública*, núm. 174, septiembre/diciembre 2007, pp. 335 a 366; SOSA WAGNER, F. y FUERTES LÓPEZ, M., «La Ley de Contratos del Sector Público y el murciélago», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 743, 17 de enero de 2008; PAREJO ALFONSO, L. y PALOMAR OLMEDA, A. (dir.), *Comentarios a la Ley de Contratos del Sector Público*, 4 vols., Bosch, Barcelona, 2009; BERMEJO VERA, J. (Dir.) y BERNAL BLAY, M. A. (coord.), *Diccionario de contratación pública*, Iustel, Madrid, 2009; JIMÉNEZ APARICIO, E. (coord.), *Comentarios a la legislación de contratación pública*, 4 vols., Thomson-Aranzadi, Navarra, 2009; y GIMENO FELIÙ, J. Mª, *Novedades de la Ley de Contratos del Sector Público de 30 de octubre de 2007 en la regulación de la adjudicación de los contratos públicos*, Thomson-Civitas, Navarra, 2010.

⁶⁶ En materia de contratación electrónica, son de aplicación las disposiciones adicionales decimotava y decimonovena de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; única del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la misma; y tercera de la citada Ley 34/2010, de 5 de agosto, respecto de los procedimientos de recurso en este ámbito.

trate del procedimiento de adjudicación, de los relativos a la ejecución o extinción de los contratos administrativos, o de revisión de los actos separables de preparación, adjudicación o formalización de los contratos públicos. Y con ello, pese a los reenvíos genéricos y específicos realizados a la Ley 30/1992 (por ejemplo, en materia de vicios de invalidez de los actos separables y revisión administrativa general de los mismos), una duplicidad en la ordenación procedimental común, cuestionada por PAREJO ALFONSO⁶⁷, máxime cuando la disciplina pública contractual cuenta con los ámbitos específicos de sectores excluidos (Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre Procedimientos de Contratación en los Sectores del Agua, la Energía, los Transportes y los Servicios Postales, en transposición de las Directivas 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004 y 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, también modificada por la 2007/66/CE), y de defensa y seguridad (Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público en el Ámbito de la Defensa y la Seguridad, en transposición de la Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009).

Con todo, es importante matizar que en aquellos aspectos sensibles donde el legislador español se ha mostrado menos permeable, como en el alcance subjetivo de las Directivas y la eficacia del régimen cautelar e impugnatorio contra las infracciones de los procedimientos de selección, nuestro Derecho se ha limitado a acatar los imperativos europeos, sin ir más allá de los mismos, aunque haya sido a costa de una heterogeneidad de regímenes, sustantivos y procesales, con la quiebra incluso desde esta última perspectiva de la teoría de los actos jurídicos separables⁶⁸. Habiendo sido preciso además un previo periplo de incumplimientos y condenas⁶⁹, que parece haber encontrado en la categoría de «contratos sujetos a regulación armonizada» su particu-

Además, a la espera de su desarrollo normativo, en el ámbito estatal y en lo no opuesto a la citada normativa, rige la Orden EHA/1307/2005, de 29 de abril, por la que se regula el empleo de medios electrónicos en los procedimientos de contratación. En Cataluña, la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del Uso de los Medios Electrónicos en el Sector Público de Cataluña y el Decreto 56/2009, de 7 de abril, para el impulso y el desarrollo de los medios electrónicos en la Administración de la Generalitat. En Galicia, el Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula la factura electrónica y la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en materia de contratación pública. Y en Castilla y León, el Acuerdo 33/2009, de 20 de marzo, por el que se aprueban directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración de la Comunidad en materia de contratación administrativa.

⁶⁷ Por tener «difícil justificación tanto desde el punto de vista interno de la exigencia constitucional de un solo “procedimiento común”, como desde el punto de vista de la exigencia del Derecho comunitario de la actuación de todo poder adjudicador de contratos públicos conforme a unas mismas reglas básicas dirigidas justamente a garantizar la igualdad de condiciones en el acceso a dicho mercado público»: PAREJO ALFONSO, L., «El procedimiento administrativo en España: situación actual y perspectivas de cambio», en BARNÉS VÁZQUEZ, J., (ed.), *La transformación del procedimiento administrativo*, Derecho Global, Sevilla, 2008, pp. 437 y ss.

⁶⁸ Puede consultarse para un mayor análisis mi monografía *La adjudicación de contratos en el sector público*, *op. cit.*, pp. 43 y ss., y 257 y ss.

⁶⁹ Lo que DEL SAZ, S., ha denominado «el Vía Crucis de la transposición de la normativa comunitaria en materia de contratación pública» («La nueva Ley de Contratos del Sector Público...», *op. cit.*, p. 351).

lar «bálsamo de Fierabrás», en la medida en que permite identificar el área normativa vinculada a las Directivas y, a *contrario sensu*, el ámbito disponible para el legislador nacional⁷⁰.

3. La extensión de la codificación europea a los sistemas procedimentales nacionales

A) El problema de la competencia

Se ha planteado la conveniencia de extender a los Estados miembros, en cuanto principales actores en la aplicación del Derecho europeo, la proyectada codificación vinculante de las reglas y principios procedimentales básicos de la Unión. De modo que esta esperada culminación europea del fenómeno administrativo suponga a la vez una homogeneización para toda la Unión de sus elementos esenciales, como tronco común de las diferentes pautas de procedimiento y garantía reconocidas asistemáticamente, con aplicación tanto a la Administración europea como a las Administraciones nacionales, ya se trate de ejecución directa, indirecta o conjunta del Derecho europeo.

Sin embargo, frente al interés de un código administrativo a escala europea capaz de uniformar en soporte normativo y vinculante los rudimentos de la actuación administrativa (unidad, seguridad jurídica, transparencia, legitimidad, igual tratamiento administrativo para la ciudadanía europea...), se contraponen el dilema de si la Unión goza de competencia para ello, o cuando menos para una codificación tan ambiciosa. Aunque, por un lado, los principios de atribución de competencias y de subsidiariedad y proporcionalidad, con la autonomía procedimental, aconsejan limitar la competencia europea a codificaciones parciales, admitiendo en su caso la uniformidad para los principios de procedimiento aplicables a las instituciones europeas (art. 298.2 TFUE), por otro lado legitiman una codificación en toda su extensión vertical y horizontal, los pasos dados en favor de la institución procedimental dentro de la Unión y el proceso favorable a la integración en detrimento de la autonomía de los Estados. La doctrina de Derecho internacional público de los poderes implícitos en cuanto competencias inherentes al eficaz ejercicio de las competencias materiales⁷¹, la teoría finalista del efecto útil de las normas⁷², y el posible recurso a la cláusula residual de imprevisión o flexibilidad del art. 352 TFUE –pese a las competencias excluidas de

⁷⁰ MORENO MOLINA, J. A., «"Un mundo para SARA". Una nueva categoría en el Derecho español de la contratación pública: los contratos sujetos a regulación armonizada», *Revista de Administración Pública*, núm. 178, enero/abril 2009, pp. 175 a 213.

⁷¹ FRAGOSO MARTINS, P., «Princípio das competências implícitas», en OLIVEIRA PAIS, S. (co-ord.), *Princípios fundamentais de Direito da União Europeia. Uma abordagem jurisprudencial*, Alameda, Coimbra, 2011, pp. 151 a 173.

⁷² PESCATORE, P., «Monismo, dualismo y "efecto útil" en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 9, 2004, pp. 5 a 21.

armonización⁷³ y el obligado control de subsidiariedad—, permitirían suplir la carencia de un título análogo al de nuestro art. 149.1.18ª de la Constitución, y con ello no renunciar a este definitivo paso en la solución de la heterogeneidad aplicativa del Derecho europeo, en su manifestación administrativa y en particular procedimental⁷⁴.

En cualquier caso, son conocidos los diferentes ritmos y sensibilidades dentro de la Unión, lo que podría aplazar hasta una segunda fase la extensión del procedimiento tipo a las Administraciones nacionales, que es lo que exigiría la coherencia del sistema aplicativo europeo. Un proceso codificador aplicable a todas las Administraciones y estadios ejecutivos, que atrajera también los principios materiales de la actuación administrativa desde las exigencias de simplificación, flexibilidad e innovación tecnológica, no dejaría de ser, en los peores escenarios, una cuestión de voluntad política.

La principal conclusión alcanzada en el Seminario «EU Administrative Law: state of play and future prospects», celebrado en abril de 2011 en la Facultad de Derecho de la Universidad de León, bajo los auspicios del Parlamento Europeo y la Cátedra de Derecho Administrativo de esta Universidad, es la de avanzar a este respecto hacia un objetivo concreto y asequible en un tiempo no muy dilatado, como es la aprobación de un Reglamento comunitario, breve y sencillo, que regule los principios básicos de un procedimiento administrativo común o tipo, aplicable solo de momento a las instituciones europeas, pero a todas ellas sin excepciones o dispensas (FUERTES y SOSA WAGNER)⁷⁵.

⁷³ Según el art. 352.3 TFUE, «las medidas basadas en el presente artículo no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros cuando los Tratados excluyan dicha armonización». Exclusiones previstas fundamentalmente en el art. 6, en conexión con el art. 2.5 TFUE, respecto de aquellas acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la actuación de los Estados miembros, relativas en concreto a los ámbitos de protección y mejora de la salud humana, industria, cultura, turismo, educación, formación profesional, juventud y deporte, protección civil y cooperación administrativa. Véanse, sobre el particular, MIR PUIGPELAT, O., «La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea», *op. cit.*, p. 83; y MARTÍN DELGADO, I., «Hacia una norma europea de procedimiento administrativo», *op. cit.*, p. 70. Asimismo, DELLA CANANEA, G., «From Judges to Legislators? The Codification of EC Administrative Procedures in the Field of State Aids», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, núm. 5, 1995, pp. 967 a 980; HARLOW, C., «Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot», *European Law Journal*, vol. 2, núm. 1, 1996, pp. 3 a 25; y SHAPIRO, M., «Codification of Administrative Law: The US and the Union», *European Law Journal*, vol. 2, núm. 1, 1996, pp. 26 a 47, proponiendo este último un paralelismo entre la Administrative Procedure Act de Estados Unidos y el actual debate europeo sobre codificación procedimental.

⁷⁴ Aparte de otros títulos que podrían invocarse, como el art. 298.2 TFUE sobre la regulación de la Administración europea, precepto incorporado precisamente por iniciativa sueca en el Tratado Constitucional (art. III-398) con la finalidad de servir de base para una futura norma reguladora del derecho de buena administración; o la Carta Europea de Derechos Fundamentales, pese al tenor restrictivo de su art. 51.2, en el que se niega toda ampliación por la misma del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y la creación de nuevas competencias o misiones para la Unión o su modificación.

⁷⁵ Pueden consultarse los estudios de JÄDERBLOM, H., «From fragmentation to increased coherence: a user-friendly EU administrative law»; ZILLER, J., «Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary? Introductory remarks and prospects»; MIR PUIGPELAT, O., «Argu-

Aunque una codificación de las pautas y garantías generales con alcance para los Estados se viene produciendo de facto, aparte de por vía jurisprudencial⁷⁶, cuando, desde el lado interno, el proceso de convergencia sobrepasa lo exigido por la Unión, en una suerte de «proceso de adopción voluntaria del Derecho europeo»⁷⁷ o más sutil «adaptación espontánea a la singularidad y necesidades aplicativas» del mismo⁷⁸. Fenómeno que tiene lugar, bien por interés del legislador interno, bien porque ese plus permite acercar la norma europea a los órganos administrativos nacionales, haciéndola más asequible, bien porque resulta inviable o inconveniente mantener dentro de un ordenamiento dos sistemas diferentes de Derecho administrativo⁷⁹. Lo que, al igual que se produce en la transposición sectorial, a partir de ésta encuentra su proyección sobre la normativa general, y en particular sobre la Ley 30/1992; operando, desde tal atalaya básica de procedimiento, para todo el Derecho interno, aunque no sea ejecutivo *stricto sensu* del Derecho europeo.

Es el caso, como se verá más adelante, de la transposición española de la Directiva de servicios 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, donde las posibles asimetrías o tensiones derivadas de la adaptación a Europa han sido conjuradas en favor de la regulación superior, aunque ello haya supuesto ir más allá de lo requerido por la misma. En contraste a la recepción interna de las Directivas de contratos públicos, constreñida –como se dijo– a lo inexcusable a partir de la categoría de «contratación armonizada». Según evidencia, desde la misma garantía tutelar e impugnatoria, la práctica limitación del objeto del recurso especial y cuestión de nulidad a esa contratación de mayores umbrales; restricción que, ya con anterioridad a la última reforma en materia de recursos contractuales (Ley 34/2010, de 5 de agosto), mereció la crítica del Consejo Económico y Social y Consejo de Estado⁸⁰.

ments in favour of a general codification of the EU administrative procedure»; y LEINO-SANDBERG, P., «Minding the gap in European administrative law: on lacunae, fragmentation and the prospect of a brighter future», con ocasión todos ellos del Seminario «EU Administrative Law: state of play and future prospects», celebrado en León los días 27 y 28 de abril de 2011, y disponibles en la página web del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do>

⁷⁶ Véase *infra*.

⁷⁷ JANS, J. H. *et al.*, *Europeanisation of Public Law*, *op. cit.*, pp. 8 y ss.

⁷⁸ VELASCO CABALLERO, F., «Procedimiento administrativo español...», *op. cit.*, pp. 433 y ss.

⁷⁹ SCHWARZE, J., «The Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States», *op. cit.*, pp. 210 y ss.

⁸⁰ Según el Dictamen del Consejo Económico y Social 4/2006, de 20 de febrero, sobre el Anteproyecto de la actual Ley de Contratos, el recurso especial no debería estar prácticamente restringido a los contratos sujetos a regulación armonizada, a fin de que se pudiera acudir a las medidas provisionales ligadas al mismo en toda clase de contratos, con carácter preferente a las medidas de similar naturaleza contempladas en la legislación administrativa general. En su correspondiente Dictamen 514/2006, de 25 de mayo, el Consejo de Estado abogó igualmente por la extensión de estos mecanismos de garantía a todos los contratos regulados por la legislación contractual, aun cuando las exigencias de la Directiva de recursos quedaran cumplidas con aquel ámbito, toda vez que la conve-

B) La confianza legítima y el silencio positivo como primicias de un procedimiento administrativo común de inspiración europea

La ausencia de una referencia explícita a los principios del Derecho europeo en el texto originario de la Ley 30/1992, con la aislada previsión del art. 10 sobre comunicaciones a las Comunidades Europeas⁸¹ y una tímida asunción de la buena fe en la revisión de oficio⁸², fue calificada por MUÑOZ MACHADO de indolencia de nuestro legislador, ante lo que debería haber supuesto su motor fundamental o fuente obligada de inspiración⁸³. Aun cuando tal preterición, que habría de contrarrestar el Derecho jurisprudencial, se justificara en parte por la pacífica asunción de los principios comunitarios bajo la precedente Ley de Procedimiento de 17 de julio de 1958⁸⁴.

No sería hasta la modificación operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, cuando una mínima pero significativa referencia al Derecho administrativo europeo saliera a la luz en el procedimiento codificado, con ocasión del general y expreso reconocimiento de la confianza legítima, utilizada ya por la jurisprudencia constitucional⁸⁵ y contencioso-administrativa⁸⁶. Según la Exposición de Motivos de esta reforma de la Ley básica de procedimiento, «en su Título Preliminar [concretamente, en el art. 3.1 in fine] se introducen dos principios de actuación de las Administraciones públicas, derivados del de seguridad jurídica. Por una parte, el principio de buena fe [...]. Por otra, el principio, bien conocido en el Derecho procedimental administrativo europeo y también recogido por la jurisprudencia contencioso-administrativa, de la confianza legítima de los ciudadanos en que la actuación de las Administraciones públicas no puede ser alterada arbitrariamente».

Es conocido que la institución de la confianza legítima, cuya garantía para los derechos de los administrados excede de lo estrictamente procedimental, fue importada por la jurisprudencia comunitaria del Derecho administrativo alemán (*Vertrauensschutz*) en el marco de la revisión de oficio de los actos ilegales favorables,

nencia de rapidez y eficacia en la resolución de las incidencias del procedimiento de adjudicación es extensible a cualquier contrato público, esté o no sujeto a regulación armonizada.

⁸¹ Realiza una interpretación de este precepto la STS de 13 de julio de 2004.

⁸² Cfr. CASTILLO BLANCO, F. A., «La revisión de oficio de los actos administrativos: Un paso atrás en la construcción de un Derecho Común Europeo», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 20, octubre/diciembre 1994, pp. 178 y ss.

⁸³ MUÑOZ MACHADO, S., «Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario...», *op. cit.*, pp. 334 y ss.

⁸⁴ *In extenso*, ORTEGA ÁLVAREZ, L. y PLAZA MARTÍN, C., «Administrative Procedure», *op. cit.*, pp. 24 y ss.

⁸⁵ SSTC 126/1987, de 16 de julio; 150/1990, de 4 de octubre; 197/1992, de 19 de noviembre; 205/1992, de 26 de noviembre; 173/1996, de 31 de octubre; 182/1997, de 28 de octubre; 273/2000, de 15 de noviembre, etc.

⁸⁶ SSTS de 26 de febrero de 1989; de 25 de abril de 1989; de 27 de enero de 1990, de 1 de febrero de 1990; de 7 de octubre de 1991; de 14 de noviembre de 1999, de 15 de noviembre de 1999, etc.

como excepción a su vez del principio general de intangibilidad de los actos administrativos. Sólo cuando, en una ponderación casuística de los intereses públicos y privados en juego, se tuviera suficientemente en cuenta la confianza legítima del ciudadano en la legalidad y mantenimiento del acto, la Administración europea podía ejercer su potestad revocatoria. Encontrando, en su condición de técnica defensiva de situaciones jurídicas consolidadas, un campo abonado para otras aplicaciones en el Derecho comunitario y sistemas europeos (responsabilidad patrimonial, expropiación...), incluso frente a la libertad de configuración del legislador como límite a la retroactividad *in peius* admitida por las leyes (pseudo-retroactividad o retroactividad impropia, donde el reglamento o norma legal se proyecta únicamente sobre los efectos presentes de las relaciones jurídicas nacidas en el pasado pero aún no conclusas)⁸⁷.

A esta regla del respeto debido a la confianza legítima se unirían las mejoras técnicas introducidas también por la Ley 4/1999 sobre los arts. 42, 43 y 44 de la Ley 30/1992, algunas «inspiradas en el moderno Derecho público comunitario», según la Exposición de Motivos [suspensión por causas tasadas del plazo máximo para dictar y notificar resolución expresa, entre ellas, por la interacción previa y preceptiva de un órgano europeo *ex art. 42.5.b*)]. En el contexto de una profundización de la obliga-

⁸⁷ Por lo que al ordenamiento español se refiere, ténganse presentes los arts. 9.3 de la Constitución, y 57.3 y 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; así como la STC 182/1997, de 28 de octubre, y STS de 15 de noviembre de 1999, sobre la doctrina alemana de las distintas clases o grados de retroactividad. En cuanto a la garantía de la confianza legítima como principio general común a los Derechos de los Estados miembros y acervo del Derecho europeo, MACKENZIE STUART, A. J., «Legitimate expectations and estoppel in Community Law and English Administrative Law», *Legal Issues of European Integration*, 1983, pp. 53 a 73; HUBEAU, F., «Le principe de la protection de la confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes», *Cahiers de Droit Européen*, núms. 2/3, 1983, pp. 143 a 162; GARCÍA MACHO, R., «Contenido y límites del principio de la confianza legítima: Estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 56, octubre/diciembre 1987, pp. 557 a 571; MARÍN RIAÑO, F., «La recepción del principio de protección de la confianza legítima en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Comentario a la STS (Sala 3.ª, Secc. 3.ª) de 28 de febrero de 1989», *La Ley*, 1989, pp. 604 a 608; MUÑOZ MACHADO, S., «Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario...», *op. cit.*, pp. 353 y ss.; CASTILLO BLANCO, F. A., *La protección de confianza en el Derecho administrativo*, Prólogo de Luciano Parejo, Marcial Pons, Madrid, 1998; SANZ RUBIALES, I., «El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 7, 2000, pp. 91 a 122; GARCÍA LUENGO, J., *El principio de protección de la confianza en el Derecho Administrativo*, Prólogo de Raúl Bocanegra, Civitas, Madrid, 2002; SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUDERO, D., «El principio de confianza legítima en el Derecho inglés: la evolución que continúa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 114, abril/junio de 2002, pp. 233 a 262; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador», *Revista de Administración Pública*, núm. 159, septiembre/diciembre 2002, pp. 173 a 206; LORENZO DE MEMBIELA, J. B., «El principio de confianza legítima como criterio ponderativo de la actividad discrecional de la Administración pública», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 56, octubre/diciembre 2004, pp. 261 a 273; Díez SASTRE, S., *El precedente administrativo. Fundamentos y eficacia vinculante*, Prólogo de Francisco VELASCO, Marcial Pons, Madrid, 2008; así como mi trabajo «Los principios de irretroactividad y confianza legítima en el Derecho funerario: el régimen transitorio de los derechos de sepultura en la jurisprudencia», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 129, enero/marzo 2006, pp. 173 a 197.

ción de resolver expresamente⁸⁸ y del silencio positivo, con la sustitución de la excepción reglamentaria por la salvedad legal o de Derecho europeo, lo que ha encontrado continuidad con la reforma del sector servicios, la Ley de Economía Sostenible y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de Medidas de Simplificación Administrativa, en los términos que se verán a continuación.

Por su parte, en sede de términos y plazos, la vigente redacción del art. 48.1 dispone que «siempre que por ley o normativa comunitaria europea no se exprese otra cosa, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles [...]»⁸⁹.

C) Las connotaciones de generalidad en los procedimientos de acceso y prestación de servicios

El proceso de adaptación del Derecho español a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior⁹⁰, a pesar de tratarse formalmente de una transposición sectorial, eso sí, de envergadura y con una pormenorizada carga procedimental,

⁸⁸ No pasando desapercibida la línea jurisprudencial europea que excluye el instituto del silencio como finalizador de procedimientos aplicativos de concretas normas comunitarias. Cfr. GARCÍA URETA, A., *Procedimiento administrativo y Derecho comunitario...*, op. cit., pp. 40 y ss.

⁸⁹ De «reforma silenciosa» en general y «discreta recepción del Derecho comunitario en la legislación básica sobre procedimiento administrativo español», habla CHAVES GARCÍA, J. R., «La poderosa influencia del Derecho de la Unión Europea en el procedimiento administrativo español», *Unión Europea Aranzadi*, núm. 2, febrero 2010, pp. 8 y 10.

⁹⁰ Sobre esta Directiva de la estrategia de Lisboa y su transposición interna, pueden consultarse los estudios de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., «Un nuevo Derecho Administrativo para el mercado interior europeo», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 22, 2007, pp. 189 a 197; DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., «Quo Vadis, Bolkestein? ¿Armonización o mera desregularización de la prestación de servicios?», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 22, 2007, pp. 237 a 280; PÉREZ DE LAS HERAS, B., *El mercado interior europeo. Las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales*, 2ª ed., Universidad de Deusto, Bilbao, 2008, pp. 120 y ss.; *Revista de Derecho de la Unión Europea*, La Directiva relativa a los servicios en el mercado interior (la Directiva Bolkestein), núm. 14, monográfico, 2008; PAREJO ALFONSO, L., «La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkestein: la interiorización, con paraguas y en ómnibus, de su impacto en nuestro sistema», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 6, junio 2009, pp. 34 a 41; DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (dir.), *El mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*, Marcial Pons, Madrid, 2009; y La ordenación de las actividades de servicios: Comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2010; RIVERO ORTEGA, R. (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de servicios en España*, Thomson-Civitas, Navarra, 2009; *Libro Marrón 2009: Retos y oportunidades para la transposición de la Directiva de Servicios*, Círculo de Empresarios, Madrid, 2009; *Revista de Estudios Locales*, Transposición de la Directiva de Servicios, núm. 122, monográfico, julio/agosto 2009; GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., «La transposición de la Directiva de Servicios: aspectos normativos y organizativos en el Derecho Español», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 32, 2009, pp. 469 a 506; y NOGUERA DE LA MUELA, B. y SARTORIO ALBALAT, S. (coord.), *Revista Catalana de Dret Públic, Los retos de la Directiva de servicios*, núm. 42, monográfico, junio 2011.

constituye un ejemplo de acomodación a Europa de nuestras reglas generales procedimentales por vía indirecta o colateral. Es como si la inquietud que bulle en la Unión en torno al procedimiento administrativo, unida a los renovados objetivos europeos en materia de liberalización de servicios, no hubieran podido más que dejar a la postre réplicas sobre las normas codificadas de procedimiento y actuación administrativa.

Un interesante capítulo de europeización de la Ley 30/1992 y otras normas generales del ordenamiento interno, propiciado en efecto por diversos factores; entre ellos, la extensión de las actividades de servicios del art. 57 TFUE⁹¹, si bien con el elenco de excepciones objetivas de la Directiva Bolkestein y normas de transposición; el controvertido salto cualitativo que representa la Directiva en su aplicación subjetiva también a los prestadores nacionales⁹² (cuando los arts. 49 y 56 TFUE, sucesores de las grandes libertades de establecimiento y circulación de servicios en que se sustenta el mercado interior, se circunscriben a las relaciones entre Estados miembros a efectos de prohibir cualquier discriminación de los no nacionales, lejos de la ambiciosa minimización de controles prescrita por la Directiva⁹³); la misma relevancia de la técnica autorizatoria como instrumento de control administrativo previo; y el fenómeno de adopción voluntaria del Derecho europeo por el legislador interno, que ha llevado a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (conocida como «Ley Omnibus»), a «extender los principios de buena regulación a sectores no afectados por la Directiva»⁹⁴.

Esta profunda reforma con efectos transversales sobre nuestra norma básica de procedimiento se ha traducido, entre otras medidas horizontales previas a la subordinación casuística de los regímenes de autorización de servicios a los principios de no discriminación, de justificación por razones imperiosas de interés general y de

⁹¹ No en vano representan el principal sector de la economía europea y española, con un 70 por ciento del PIB y de los puestos de trabajo en la mayoría de los Estados miembros.

⁹² Sin perjuicio de algunas previsiones y a excepción naturalmente de la circulación de servicios respecto de los prestadores establecidos en otro Estado (libertad de prestación).

⁹³ Aspectos que no han dejado de cebar un interesante debate en torno al papel de la Unión Europea frente a la libertad de empresa de cada Estado miembro y los irrenunciables avances sociales, medioambientales y de toda índole alcanzados por los mismos. Por todos, DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., «La Directiva de Servicios y la libertad de empresa», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 7, octubre 2009, pp. 46 a 61; y «Libertad de establecimiento y de servicios: ¿Reconocimiento mutuo o país de origen?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 146, abril/junio 2010, pgs. 257 y ss.; y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., Prólogo a la obra dirigida por RIVERO ORTEGA, R., *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de servicios en España*, Thomson-Civitas, Navarra, 2009, pp. 17 y ss.

⁹⁴ «[...] Siguiendo un enfoque ambicioso que permitirá contribuir de manera notable a la mejora del entorno regulatorio del sector servicios y a la supresión efectiva de requisitos o trabas no justificados o desproporcionados» (Exposición de Motivos de esta Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de Diversas Leyes para su Adaptación a la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio).

proporcionalidad⁹⁵, en el reconocimiento general de tales principios de intervención administrativa, con la previsión también genérica de las figuras de declaración responsable y comunicación previa, como técnicas de control a posteriori y por ende alternativas menos restrictivas a la autorización en aras del principio de proporcionalidad⁹⁶. Introduciéndose a tal fin en la Ley 30/1992 por la Ley «Omnibus» 25/2009,

⁹⁵ Revisión que se extiende a los diferentes ámbitos territoriales por no interferir la incorporación de la Directiva de Servicios en el reparto de competencias regionales o locales. A este respecto, el Dictamen del Consejo de Estado 99/2009, de 18 de marzo, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Libre Acceso y Ejercicio de las Actividades de Servicios (actual Ley 17/2009, de 23 de noviembre), planteó la conveniencia de aprobar una ley de armonización para conjurar el riesgo de disfunciones en el proceso de incorporación de la Directiva. Han acometido esta transposición autonómica, el Decreto catalán 106/2008, de 6 de mayo, de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica; la Ley de la Región de Murcia 12/2009, de 11 de diciembre, por la que se modifican diversas Leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior; la Ley de Castilla-La Mancha 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la mencionada Directiva; la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas Leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva; la Ley Foral 6/2010, de 6 de abril, de modificación de diversas Leyes Forales para su adaptación a la Directiva; y la Ley 12/2010, de 12 de noviembre, de modificación de diversas Leyes para la transposición en las Illes Balears de la Directiva.

⁹⁶ Como ha puesto de manifiesto RIVERO YSERN, E., «partiendo de una actividad interventora (régimen de autorización) el primer principio a tener en cuenta, como ya hace tiempo la doctrina alemana destacó, debe hacer referencia a que la adopción del remedio más enérgico, de entre los varios posibles, tiene que ser la ultima ratio de la policía o actividad de intervención (FLEINER). Esto es lo que ahora se conoce como principio de proporcionalidad, tan presente en la Directiva. Es lo que magistralmente establece el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales en su artículo 6.2: si existieran varios actos de intervención admisibles, se elegirá [...] el menos restrictivo de la libertad individual [...]» («La actividad de intervención en la Directiva de Servicios: autorizaciones administrativas, declaraciones responsables y comunicaciones previas», en RIVERO ORTEGA, R. (dir.), Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de servicios en España, Thomson-Civitas, Navarra, 2009, pgs. 154 y 155). En el mismo sentido, LAGUNA DE PAZ, J. C., «El estruendo del parto de los montes», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 6, junio 2009, pgs. 42 y ss.; y «Controles administrativos para el acceso al mercado: autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones previas», en VICENTE BLANCO, D.-J. y RIVERO ORTEGA, R. (dir.), *Impacto de la transposición de la Directiva de servicios en Castilla y León*, CESCYL, Valladolid, 2010, pp. 311 a 328. En palabras de FUERTES LÓPEZ, M., «disiento de la idea de que la “autorización es culpable y ha de probar su inocencia”, porque la autorización es una técnica bien legítima que lo que ha de ser es razonable y no arbitraria. Ha estar justificada y ser proporcional. Conceptos estos que los mayores leímos hace muchos años, porque siempre se ha exigido que la intervención administrativa sea mínima y proporcional, que se acomode a la finalidad perseguida y garantice el principio “pro libertate”» («Luces y sombras en la incorporación de la Directiva de Servicios», op. cit., pg. 4). Véanse, asimismo, RODRÍGUEZ FONT, M., «Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local», en FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2009: La Directiva de Servicios. Contratación local y crisis económica. Nuevos desarrollos estatutarios*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2009, pp. 261 a 300; LOZANO CUTANDA, B., «Ley omnibus: silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa», *Diario La Ley*, núm. 7339, febrero 2010; y RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., «De la intervención administrativa previa al control a posteriori: la reforma del procedimiento administrativo común a consecuencia de la Directiva de Servicios», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 2, mayo 2010, pp. 115 a 134.

de 22 de diciembre, un nuevo art. 39 bis sobre los «principios de intervención de las Administraciones públicas para el desarrollo de una actividad», junto a un nuevo art. 71 bis regulador de la declaración responsable y comunicación previa, con la consiguiente modificación para el ámbito local del art. 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Precepto este último completado por los arts. 84 bis y 84 ter⁹⁷, incorporados en esta ocasión por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible para restringir las licencias locales a aquellas actividades en las que concurran razones imperiosas de interés general, vinculadas con la protección de la salud o seguridad públicas, el medioambiente o el patrimonio histórico-artístico; para lo que se procederá a evaluar la normativa existente en los diferentes ámbitos competenciales (disposición adicional octava)⁹⁸, lo que ya ha obrado para el ámbito estatal el Capítulo VI (Sección Tercera) del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de Medidas de Apoyo a los Deudores Hipotecarios, de Control del Gasto Público y Cancelación de Deudas con Empresas y Autónomos Contraídas por las Entidades Locales, de Fomento de la Actividad Empresarial e Impulso de la Rehabilitación y de Simplificación Administrativa.

Sin olvidar la generalización del silencio administrativo positivo en todos los procedimientos iniciados a solicitud del interesado salvo para aquellos supuestos legales en que el silencio negativo se halla debidamente justificado por una razón imperiosa de interés general ex art. 43.1 de la Ley 30/1992, tras su reforma por la Ley «Omni-bus», más allá de esta generalización del silencio estimatorio en los concretos procedimientos de autorización de servicios ex art. 6 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio (marco de referencia del sector conocida como «Ley Paraguas»)⁹⁹. Recogiéndose en el art. 40 de la Ley de Economía Sostenible la obligación estatal y autonómica¹⁰⁰ de impulsar reformas normativas en este sentido para agilizar la actuación de las Administraciones

⁹⁷ Y por una mínima reforma del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, de habilitación a las Haciendas locales a cobrar tasas por las actividades de verificación en aquellas actividades no sujetas a autorización o control previo.

⁹⁸ Bajo tal perspectiva, revisa el sistema de las licencias urbanísticas, BELTRÁN AGUIRRE, J. L., «La incidencia de la transposición de la Directiva de Servicios en el régimen de las licencias urbanísticas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 267, julio/agosto 2011, pp. 85 a 120.

⁹⁹ El origen de esta regulación favorable al silencio positivo, salvo razones imperiosas de interés general que lo excepcionen, se encuentra en el art. 13.4 de la Directiva de Servicios.

¹⁰⁰ «[...] Las Comunidades Autónomas evaluarán igualmente la existencia de razones imperiosas de interés general que justifiquen el mantenimiento de los efectos desestimatorios del silencio administrativo en los procedimientos administrativos regulados por normas anteriores a la redacción del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, derivada de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio [...]».

públicas¹⁰¹, con lo que ha cumplido el legislador estatal a través del art. 26 y Anexo I del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, precisando numerosos procedimientos administrativos a instancia de parte con sentido del silencio negativo que pasa a positivo¹⁰².

Aunque en esta estrategia de transposición de la Directiva de servicios y en el general marco de convergencia europea, se sigue echando de menos una reforma más profunda y sistemática de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, a semejanza con aquellos países europeos donde existe también una normativa procedimental desarrollada¹⁰³.

D) Principios rituarios de la justicia europea

El papel desempeñado por la jurisprudencia comunitaria en la maduración del instituto del procedimiento administrativo europeo no puede calificarse sino como clave, pues aparte de pergeñar con los años un cuerpo estable de principios y reglas a partir de los sistemas nacionales, abriendo el paso así a su asentamiento normativo desde la perspectiva de la aplicación directa, tales principios han retornado matizados y depurados a esos sistemas en su aplicación procedimental del Derecho europeo. Con lo que la contribución pretoriana al carácter medular del procedimiento dentro de la Unión ha sido bidireccional, no limitada a aquella fase de gestación, paralela a la teoría del acto administrativo europeo y que recuerda en parte la evolución experimentada por la disciplina procedimental en muchos Estados¹⁰⁴, proyectándose tam-

¹⁰¹ Lo que corrige en parte la desafortunada disposición adicional cuarta de la Ley «Omnibus», según la cual, «se entenderá que concurren razones imperiosas de interés general en aquellos procedimientos que, habiendo sido regulados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley por normas con rango de ley o de Derecho comunitario, prevean efectos desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto».

¹⁰² En contraste con las licencias urbanísticas más relevantes, para las que se prevé el silencio negativo por seguridad jurídica, en los términos del art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio. Según la Exposición de Motivos de esta norma, «el Capítulo V da paso a las medidas específicas de seguridad jurídica en el sector inmobiliario, que se centran básicamente en dos tipos: las relacionadas con la imposibilidad de concesión de facultades de extraordinaria relevancia e impacto sobre el territorio por medio de la técnica del silencio positivo, y las relativas a medidas registrales cuyo objeto consiste en garantizar y fortalecer la seguridad jurídica en los actos y negocios inmobiliarios por medio del Registro de la Propiedad».

¹⁰³ «En aquellos países europeos donde existe una normativa del procedimiento tan sólida como la nuestra (es el caso de Alemania), una de las principales medidas de transposición de la Directiva han pasado por una nueva reforma de su Ley reguladora, completando por cierto un programa de años de adaptación de esta norma a las exigencias de la economía y la sociedad»: RIVERO ORTEGA, R., «La transposición de la Directiva de servicios en España», en su obra colectiva *Mercado europeo y reformas administrativas*, Thomson-Civitas, Navarra, 2009, p. 84.

¹⁰⁴ Se ha llegado incluso a hacer un paralelismo entre el Tribunal de Justicia europeo y el Conseil d'État francés: MACKENZIE STUART, W., *The European Community and the Rule of Law*, op. cit., pp. 13 y ss.; y WADE, W. y FORSYTH, C., *Administrative Law*, op. cit., pp. 15 y ss. En palabras

bién sobre éstos, influenciados en su regulación y aplicación, más allá de la doctrina de la equivalencia y efectividad, por la labor uniformadora y tuitiva de la Justicia europea.

No es éste sin embargo el lugar para esbozar siquiera el núcleo de líneas maestras o reglas informadoras del sistema europeo, muchas ya positivizadas en los vigentes Tratados, Carta Europea de Derechos Fundamentales y documentos de soft law. Algunas más cercanas que otras a la función administrativa en su vertiente procedimental, pero todas objeto de atención por la doctrina científica¹⁰⁵, dado su protagonismo en los más variados capítulos del ordenamiento europeo en el contexto del control de la discrecionalidad administrativa y protección de los derechos fundamentales. Los principios de presunción de legalidad de los actos administrativos, de juridicidad en general de la actividad europea, de autoorganización, defensa, seguridad jurídica y confianza legítima, de igualdad, proporcionalidad y transparencia, o los más procedimentales de competencia, audiencia, publicidad, notificación, motivación y oficialidad, forman, con el principio basilar de buena administración¹⁰⁶, la superestructura organizativa y funcional del ordenamiento europeo.

de WEBER, A. («El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comunitario», *op. cit.*, p. 62.), «el Derecho Administrativo Europeo se ha creado, en esencia, como Derecho pretoriano, por medio de la indagación y el análisis comparado de los principios generales del Derecho de los Estados miembros. Se ha puesto constantemente de relieve la magnitud de la creación judicial por contraste con lo que acontece en el seno del Derecho Internacional o del Constitucional de cada Estado».

¹⁰⁵ Junto a los estudios ya referidos, MANN, C. J., *The Function of Judicial Decision in European Economic Integration*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1972; AKEHURST, M., «The Application of General Principles of Law by the Court of Justice of the European Communities», *The British Year Book of International Law*, 1981, pp. 29 a 51; LASOK, P., *Unwritten principles of Community Law*, Vorträge, Saarbrücken, 1982, pp. 15 y ss.; ADINOLFI, A., «I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli stati membri», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1994, pp. 521 a 578; CHITI, M. P., «The role of the European Court of Justice in the development of general principles and their possible codification», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1995, pp. 661 a 671; NEHL, H. P., *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 1999; PAREJO ALFONSO, L., «Los principios generales del Derecho administrativo comunitario», en su obra colectiva *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, CERA, Madrid, 2000, pgs. 66 y ss.; SCHWARZE, J., «The principle of proportionality and the principle of impartiality in European Administrative Law», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1, 2003, pp. 53 a 75; TRIDIMAS, T., *The General Principles of EU Law*, Oxford, 2006; SIMONATI, A., *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato nell'analisi giurisprudenziale*, Cedam, Padova, 2009; y DELLA CANANEA, G. y FRANCHINI, C., *I principi dell'amministrazione europea*, G. Giappichelli, Torino, 2010.

¹⁰⁶ Desde un punto de vista general, *Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza Europea*, COM (2001) 428, de 25 de julio de 2001. Estudian este principio en su aplicación europea, entre otros, SÖDERMAN, J., «El derecho fundamental a la buena administración», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 214, 2001, pp. 8 a 14; MILLET, L., «The right to good administration in European law», *Public Law*, 2002, pp. 309 a 322; RAPELLI, V., *Il diritto ad una buona amministrazione comunitaria*, Giappichelli, Torino, 2004; TOMÁS MALLÉN, B., *El derecho fundamental a una buena administración*, *op. cit.*; GALETTA, D.-U., «Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedimentali nei confronti della pubblica amministrazione», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, núms. 3/4, 2005, pp. 819 a 857; NASSIS,

De modo que, aun con los avances producidos y que se esperan en un futuro próximo, el pilar jurisprudencial no puede dejar de considerarse el elemento de cierre en la consolidación y renovación del Derecho administrativo europeo.

RESUMEN: Como una de las instituciones más genuinas del *ius administrativum europaeum*, el procedimiento no ha dejado de adquirir sustantividad jurídica propia, con las modulaciones que resultan de la aplicación directa, indirecta o integrada del Derecho europeo. Desde la perspectiva de la aplicación indirecta o integrada, la autonomía procedimental de los Estados miembros, corolario de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, no ha sido óbice para una creciente configuración europea de los procedimientos administrativos internos, hasta el planteamiento más ambicioso de su codificación. Tanto que, en el actual escenario de Europa, menos ajeno que nunca al conflicto de intereses con los Estados, el intervencionismo europeo en materia procedimental continúa nutriéndose de elementos indirectos y directos, pretorianos y normativos, desde el *soft law* a las fuentes formales, y desde lo sectorial a lo general.

PALABRAS CLAVE: Derecho administrativo europeo; aplicación administrativa indirecta e integrada; procedimiento administrativo; subsidiariedad; proporcionalidad; autonomía procedimental; codificación.

ABSTRACT: As essential institution, the procedure continues to gain prominence within European administrative law, with the modulations derived from the direct, indirect or integrated application. With regard to indirect or integrated application, the Member States' procedural autonomy, consequence of the principles of subsidiarity and proportionality, has been unable to halt the increasing Europeanisation of procedures, to the point where there are highly ambitious plans to codify them. So, in the current European scene, European interventionism in procedural matters continues to take on indirect and direct, praetorian and regulatory characteristics, ranging from soft law to formal sources, and from the sectoral to the general.

KEY WORDS: European administrative law; indirect and integrated application; administrative procedure; subsidiarity; proportionality; procedural autonomy; European code.

C., *Good Administration in the European Union: The Role of the European Ombudsman and the European Network of Ombudsmen*, Esperia Publications, London, 2009; NIETO GARRIDO, E., «Administración europea y derechos fundamentales: los derechos a una buena administración, de acceso a los documentos y a la protección de datos de carácter personal», en NIETO GARRIDO, E. y MARTÍN DELGADO, I., *Derecho administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 53 a 87; MARTÍN DELGADO, I., «Fundamental Rights and Good Administration», *op. cit.*, pp. 43 y ss.; CARRILLO DONAIRE, J. A., «Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?», en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho administrativo*, La Ley, Madrid, 2010, pp. 1137 a 1165; PERFETTI, L. R., «Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, núms. 3/4, 2010, pp. 789 a 844; y ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M^a y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F. (coord.), *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011