

# EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

ISAAC MARTÍN DELGADO

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: I. Planteamiento. II. El procedimiento administrativo en el Derecho de la Unión Europea. 1. Consideraciones generales: la ejecución del Derecho de la Unión y la ausencia de normas procedimentales. 2. La procedimentalización de la ejecución del Derecho de la Unión por la vía de los derechos fundamentales: a) Una premisa: la aplicabilidad de los derechos fundamentales de la Carta a las Administraciones nacionales. b) El derecho de buena administración como muestra de la europeización de los derechos fundamentales. 3. Conclusión. III. La codificación del procedimiento administrativo europeo. 1. Los argumentos para la codificación. 2. Algunas consideraciones sobre el modo y el contenido de la codificación. IV. Conclusiones.

## I. PLANTEAMIENTO

Hablar del procedimiento administrativo en el Derecho de la Unión Europea exige analizar dos cuestiones inicialmente diferentes, pero conectadas entre sí: de un lado, la cuestión relativa al procedimiento administrativo en las instituciones, órganos y organismos de la Unión; de otro, la que se refiere al procedimiento administrativo de las Administraciones nacionales cuando actúan en aplicación del Derecho de la Unión. La conexión entre una y otra viene determinada por la influencia recíproca que, desde hace décadas, viene existiendo entre el ordenamiento jurídico de la Unión y los ordenamientos de los Estados miembros que la integran y por la creación de espacios comunes para la ejecución del Derecho de la Unión Europea, algo que trae consigo avances importantes, pero también incertidumbres generadoras de inseguridad jurídica.

La Unión Europea es una Comunidad de Derecho Administrativo<sup>1</sup>: posee normas directamente aplicables con carácter vinculante que tienen por destinatarios no sólo a los Estados miembros sino, además, a los particulares<sup>2</sup>. Pero es, al mismo tiempo, una Comunidad de derechos<sup>3</sup>, con un catálogo de derechos fundamentales que constituye un auténtico parámetro de legalidad de las actuaciones de las instituciones europeas, pero también de las Administraciones nacionales, en la ejecución del Derecho de la Unión.

El procedimiento administrativo ha sido y es un tema fundamental dentro del marco del Derecho Administrativo Europeo. Desde la originaria Comunidad Económica del Carbón y del Acero hasta la actual Unión Europea, con personalidad jurídica propia y de clara vocación política, son muchos los desarrollos que se han ido sucediendo en torno a esta materia en los más de cincuenta años transcurridos.

Aunque en sus orígenes las Comunidades Europeas nacieron con vocación de sencillez en relación con los órganos ejecutivos y de simplicidad respecto de los procedimientos de actuación, la progresiva expansión del ámbito de intervención comunitario fue complicando en cierto modo órganos y normas<sup>4</sup>, hasta el punto de que hoy en día existe una Administración Pública Europea, con sus propios agentes, sus propios recursos y sus propias normas de procedimiento<sup>5</sup>. Además, no debe olvidarse

---

<sup>1</sup> Este artículo es la transcripción, con algunas notas adicionales, de la conferencia impartida en las I Jornadas de Derecho Administrativo de la Unión Europea, organizadas por la UNED bajo la dirección de los Profesores LINDE PANIAGUA y FUENTETAJA PASTOR, y celebradas en Madrid los días 21 y 22 de junio de 2011. Para una profundización sobre las ideas en ella tratadas, puede verse E. NIETO e I. MARTÍN, *Derecho Administrativo Europeo en el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

Como pone de manifiesto J. SCHWARZE en su excelente obra *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, Londres, 1992. Para un completo estudio, más reciente, sobre el Derecho Administrativo Europeo, puede verse B. AUBY y J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dirs.), *Droit Administratif Européen*, Bruylant, Bruselas, 2007.

La consideración de la Comunidad Europea como Comunidad de Derecho fue establecida por el TJCE en su Sentencia de 23 de abril de 1986 y reconocida por el art. 6.1 del Tratado UE. Como precisa la Comisión en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, COM (2001) 428, de 25 de julio, «[l]a Unión se basa en el Estado de Derecho; debe fundamentar su acción en la Carta de los Derechos Fundamentales y tiene un doble mandato democrático a través de un Parlamento que representa a los ciudadanos de la UE y un Consejo que representa a los Gobiernos electos de los Estados miembros» (p. 7).

<sup>2</sup> M. P. CHITI, *Derecho Administrativo Europeo*, Civitas, Madrid, 2002, p. 100.

<sup>3</sup> G. DELLA CANANEA, «L'Amministrazione Europea», en S. CASSESE (ed.), II, Giuffrè, Milán, 2003, p. 1818.

<sup>4</sup> Como muy bien explica J. A. FUENTETAJA, el surgimiento y el crecimiento imparable de la Administración europea en sentido estricto vino dado tanto por las limitaciones del principio de ejecución indirecta cuanto por la necesidad de garantizar la aplicación uniforme del Derecho Comunitario, *La Administración Europea*, Civitas, Madrid, 2007, *op. cit.* p. 34.

<sup>5</sup> Como indica M. P. CHITI, «el papel de la Administración es de hecho directamente proporcional a la expansión de las competencias, así como a la «forma de Estado» comunitaria», *Derecho Administrativo Europeo... op. cit.*, p. 238, de modo tal que, a medida que la Unión Europea va alejándose más del modelo de organización internacional y acercándose al modelo de Estado federal en el curso

que la ejecución del Derecho de la Unión Europea se deja principalmente en manos de los Estados miembros y sus Administraciones nacionales, con lo que éstas también son Administración europea cuando actúan en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Por otra parte, cada vez son más frecuentes los supuestos de coadministración y de procedimientos complejos, en los que una y otras, Administración europea y Administraciones nacionales, actúan conjuntamente para la satisfacción del interés común en aplicación de normativa europea. De hecho, se está difundiendo paulatinamente la idea de «unión administrativa europea», como un nuevo modo de configurar organizativa y procedimentalmente la Administración europea, esto es, como una tercera vía de ejecución integrada, diferente del Derecho Administrativo propio de las instituciones y órganos de la Unión y del Derecho Administrativo constituido por los principios de la aplicación indirecta por los Estados miembros<sup>6</sup>.

Como consecuencia de ello, el procedimiento se convierte en un tema fundamental, puesto que sirve para dar una estructura a los múltiples contactos que se producen entre la Administración y los ciudadanos o entre distintas unidades administrativas, al integrarlos en un sistema de actuación<sup>7</sup>.

A pesar de este fenómeno, el «Legislador» europeo ha permanecido pasivo frente a la posible necesidad de elaborar una norma de procedimiento administrativo que integre los aspectos sustanciales de la actuación de los órganos que forman la Administración europea. Sin embargo, al igual que ha ocurrido en relación con otros ámbitos del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia sí ha aprovechado las distintas oportunidades de las que ha dispuesto para configurar toda una serie de principios generales que deben respetar los órganos ejecutivos europeos y nacionales en el ejercicio de sus funciones.

El asunto, pues, no es nuevo, pero sí importante. No en vano, «se considera esencial la aprobación de una norma de procedimiento administrativo en la Comunidad Europea en atención a los principios de Estado de Derecho y, en particular, de protección normativa»<sup>8</sup>, puesto que el procedimiento influye directamente en la consecución de los objetivos de la Unión, en el cumplimiento del principio de legalidad y en la protección de los derechos de los destinatarios de las normas de la Unión Europea.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea puso nuevamente sobre la mesa la cuestión al reconocer, entre otros, el derecho de buena administración. La aprobación del Tratado de Lisboa ha traído consigo novedades adicionales. Dos son las más significativas, y permiten retomar la cuestión de la elaboración de una norma de procedimiento administrativo europeo con nuevos argumentos: de un

---

del proceso de integración, va adquiriendo mayor relevancia la Administración europea como tal y, consecuentemente, el procedimiento administrativo.

<sup>6</sup> Vid. la monografía colectiva coordinada por F. VELASCO CABALLERO y J.-P. SCHNEIDER, *La unión administrativa europea*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

<sup>7</sup> E. SMICHDT-ABMANN, *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, Marcial Pons-INAP, Madrid, 2002, p. 358.

<sup>8</sup> J. SCHWARZE, *European Administrative Law...*, *op. cit.*, p. 1197.

lado, el tenor literal del art. 298 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, que puede servir de base jurídica para la elaboración de la misma; de otro, la atribución a los preceptos de la Carta de los Derechos Fundamentales del mismo valor jurídico de los Tratados, que permite la elaboración de normas de desarrollo de los derechos consagrados en ella.

## II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

### 1. Consideraciones generales: la ejecución del Derecho de la Unión y la ausencia de normas procedimentales

Como ha sido señalado, aunque la Administración Pública europea fue configurada en los orígenes de la Unión como una «Administración de misión» y, por tanto, dotada de un aparato organizativo de mínimos, a medida que ha avanzado el proceso de integración han ido asumiendo nuevas responsabilidades, nuevas tareas y, en definitiva, más funciones propiamente administrativas, convirtiéndose en «Administración de gestión»<sup>9</sup>.

Como es sabido, la ejecución administrativa del Derecho de la Unión Europea se rige por tres principios establecidos en los Tratados: cooperación o lealtad institucional; autonomía institucional y procedimental; y subsidiaridad. El segundo de estos principios explica, en parte, que actualmente no exista un conjunto de normas procedimentales comunes a toda ejecución administrativa —entendiendo por tal el conjunto de operaciones jurídicas y materiales dirigidas a aplicar el mandato normativo en la realidad social que se pretende gobernar<sup>10</sup>—: cada concreto sector material de actuación de la Unión posee sus propias normas y sus respectivos procedimientos de actuación, sin que —en términos generales— existan ni reglas comunes que deban ser aplicadas en todo procedimiento, ni una norma de alcance general que regule un procedimiento administrativo común de carácter europeo<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Vid. en este sentido G. DELLA CANANEA, «L'Amministrazione Europea»..., *op. cit.*, pp. 1800-1813, trabajo que contiene un amplio análisis de la Administración europea como poder público; y J.A. FUENTETAJA PASTOR, *La Administración Europea*, *op. cit.*, pp. 36-117.

<sup>10</sup> La definición es de A. M. MORENO MOLINA, «La Administración Pública de los Estados miembros como Administración Comunitaria. Referencia a la Situación Española», en PAREJO ALFONSO *et al.*, *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, p. 145. Para una mayor profundización vid., del mismo autor, *La ejecución administrativa del Derecho Comunitario. Régimen Europeo y Español*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

<sup>11</sup> El principio de autonomía procedimental, sin embargo, se está viendo matizado por diferentes vías. Un buen ejemplo es la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que obliga a los Estados miembros a cooperar con otros Estados miembros (asistencia mutua), a simplificar procedimientos administrativos, a crear puntos de acceso único y a establecer disposiciones relativas a determinados aspectos internos del

Hasta el momento, pues, en función de los diferentes pilares de la Unión y, dentro de ellos, en relación con cada uno de los sectores competenciales, existe un concreto procedimiento (regulado por el Derecho originario en algunas ocasiones –por ejemplo, el procedimiento por déficit público excesivo del art. 126 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea–, y por el Derecho secundario en la mayor parte de ellas), que sirve al fin de encauzar la actuación de la Administración competente<sup>12</sup>. La única excepción a esta afirmación viene determinada por los Reglamentos que regulan el uso de la lengua en el procedimiento o el cómputo de plazos<sup>13</sup>.

Además, cada institución posee sus propias normas de funcionamiento. Especial mención merece el Reglamento Interno de la Comisión<sup>14</sup>, que contiene los distintos procedimientos de toma de decisiones de esta institución, tratándose más que de reglas de procedimiento de reglas de funcionamiento interno.

El concepto de procedimiento administrativo europeo tradicionalmente ha quedado reservado para la ejecución directa del Derecho de la Unión por parte de la Administración europea entendida en sentido estricto<sup>15</sup>, integrándose en tal concepto las instituciones europeas que ejercen el poder ejecutivo (Comisión, principalmente, y Consejo, en determinadas ocasiones<sup>16</sup>), los órganos de la Unión (Banco Central Europeo y Banco Europeo de Inversiones) y los organismos (Comités<sup>17</sup> y Agencias

---

procedimiento (derecho de información, empleo de medios electrónicos, plazos máximos para tramitar solicitudes, etc.). Es por ello que pueden encontrarse en la doctrina científica opiniones como la de E. SMICHDT-ABMANN, para quien «a la larga, serán inevitables algunas reformas prudentes en el principio de separación que respondan a la realidad de una intensa «europeización» de las actividades administrativas», en *La teoría general del Derecho Administrativo...*, *op. cit.*, p. 418.

<sup>12</sup> La regulación del procedimiento administrativo europeo es, de este modo, incompleta. Véase A. WEBER, «Comunidad Europea: el procedimiento administrativo en el Derecho Comunitario», en J. BARNÉS (Ed.), *El procedimiento administrativo en el Derecho Comparado*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 60-62.

<sup>13</sup> Reglamento 1/1958, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea (1958) DO L-17/385; y Reglamento 1182/1971, del Consejo, de 3 de junio, por el que se determinan las normas aplicables a los plazos, fechas y términos (1971) DO L-124/01.

<sup>14</sup> (2000) DO L-308/26. Las normas de procedimiento contienen como Anexo el Código de Buena Conducta Administrativa para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público, con una serie de exigencias para los funcionarios y agentes de la Comisión Europea que deberán respetar en sus relaciones con el ciudadano.

<sup>15</sup> E. PICOZZA, «Il regime giuridico del procedimento amministrativo comunitario», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1994, p. 324; A. WEBER, «Il Diritto Amministrativo Procedimentale nell'ordinamento della Comunità Europea», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n° 2, 1992, *op. cit.*, p. 393; X. ARZOZ SANTISTEBAN, *Concepto y Régimen Jurídico del Acto Administrativo Comunitario*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1998, p. 453.

<sup>16</sup> Para un análisis de las competencias ejecutivas del Consejo puede verse J.A. FUENTETAJA PASTOR, ..., *op. cit.*, pp. 236-246.

<sup>17</sup> *Vid.* 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, (1999) DO L-184/23, que deroga la anterior Decisión 87/373, de 13 de julio.

Europeas<sup>18</sup>). La razón de ello es que la labor codificadora del Tribunal de Justicia con relación al procedimiento administrativo se gestó en relación con asuntos en los que existía una relación directa entre una institución europea y el particular<sup>19</sup>.

No obstante, no debe olvidarse el hecho de que la progresiva expansión del ámbito de actuación del poder público europeo conduce a la necesidad de matizar el principio de ejecución indirecta: a través de la cada vez mayor difusión de los procedimientos compuestos o complejos, a la intervención de la Administración nacional se añade la de la Administración europea<sup>20</sup>. Además, en ámbitos concretos como el mercado inte-

---

<sup>18</sup> Se trata de órganos europeos con personalidad jurídica propia y cierta autonomía orgánica y funcional que actúan por delegación y bajo el control de la Comisión en un concreto programa comunitario. *Vid.* el Reglamento 58/2003/CE, 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 (2003) DO L-16/1.

<sup>19</sup> Así lo explica S. GALERA, *La aplicación administrativa del Derecho Comunitario*, Madrid, Civitas, 1998, p. 26.

<sup>20</sup> M. P. CHITI, *Derecho Administrativo Europeo...*, *op. cit.*, p. 240. Es por esto que G. DELLA CANANEA mantiene que, en puridad, no es posible trazar una línea divisoria clara entre ejecución directa y ejecución indirecta de las normas o de las políticas comunitarias, precisamente por la cada vez más presente la figura de la coadministración, «L'Amministrazione Europea»..., *op. cit.*, pp. 1871-1873. En esta misma línea, VELASCO CABALLERO afirma que «[I]a Unión Europea se implica crecientemente en el diseño y aplicación de los procedimientos administrativos nacionales», «Procedimiento administrativo español para la aplicación del Derecho Comunitario», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 28, 2008, p. 474.

Un buen análisis sobre la transformación del procedimiento administrativo español como consecuencia de la influencia del Derecho Comunitario puede verse en L. ORTEGA y C. PLAZA, «On the transformation of Spanish Administrative (procedural) Law under the Influence of European Law», en J. SCHWARZE (dir.), *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos, 2008, pp. 131-166. Sobre esta misma cuestión, más recientemente, véase L. ORTEGA y C. PLAZA, «Administrative Procedure», en L. ORTEGA, L. ARROYO, C. PLAZA (Ed.), *Spanish Administrative Law under European Influence*, Europa Law Publishing, Groningen, 2010.

Para un estudio de los procedimientos administrativos compuestos desde la perspectiva de la ejecución del Derecho Comunitario, con argumentos a favor de la codificación, puede consultarse el completo trabajo de L.F. MAESO SECO, «La ejecución administrativa del Derecho Comunitario: ejecución indirecta y procedimientos compuestos», en L. ORTEGA ÁLVAREZ (dir.), *La Seguridad Integral Europea*, Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 35-140 (la propuesta sobre la codificación se encuentra en pp. 108-110). Más recientemente, S. DÍEZ SASTRE ha realizado un estudio de la Administración mixta en nuestro país en «La Administración mixta en España», en F. VELASCO y J.-P. SCHNEIDER, *La unión administrativa europea*, *op. cit.*, p. 133 y ss.

Para un examen de los procedimientos complejos en el ámbito del Derecho Europeo, véase G. DELLA CANANEA «I procedimenti composti dell'Unione Europea», Texto de la conferencia pronunciada en el Congreso sobre «The European normative on administrative procedure» celebrado en Roma el 8 de abril de 2003; y S. CASSESE, «Il procedimento amministrativo europeo», Texto de la conferencia pronunciada en el Seminario celebrado en el Max-Planck-Institut el 9 de octubre de 2003. Este autor pone de manifiesto cómo los procedimientos complejos, que son ciertamente numerosos en el ámbito de la Unión Europea, en ocasiones aparecen regulados por los propios Estados miembros –sometidos a límites generales que se centran en la no obstaculización del ejercicio de los derechos reconocidos por el ordenamiento supranacional– y en otras influidos por el Derecho Comunitario a través del establecimiento de principios generales de obligado cumplimiento; esta dispersión y falta de homoge-

rior, se prevé la elaboración de normas que establezcan medidas para la aproximación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros – éste es el tenor del art. 114.1 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea–, lo que indudablemente ejerce su influencia sobre el procedimiento.

En el marco de esta previsión, en sectores específicos como el de los servicios públicos, la regulación efectuada a nivel europeo deja poco espacio para la autonomía procedimental de los Estados miembros, hasta el punto de que su actuación a nivel interno no se entiende si no es por referencia a la regulación europea<sup>21</sup>.

En definitiva, el principio de autonomía organizativa y procedimental en la ejecución del Derecho de la Unión implica en términos generales que corresponde a los Estados decidir cómo, con qué instrumentos y a través de qué canales llevan a la práctica las normas europeas, pero no impide que la Unión elabore estándares aplicables al nivel nacional. En todo caso, se trata de una autonomía «dirigida», en tanto en cuanto debe ejercerse en satisfacción de una finalidad: ejecutar adecuadamente el Derecho de la Unión, tal y como establece el art. 291.1 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea.

De este modo, la noción de procedimiento administrativo europeo debe abrirse para abarcar igualmente aquellos procedimientos mixtos en los que actúan conjuntamente Administración europea y Administraciones nacionales e, incluso –si bien sólo a ciertos efectos– para integrar en ella procedimientos internos desarrollados en aplicación del Derecho de la Unión.

El Tratado de Lisboa, como hiciera igualmente el Tratado CE, establece algunas obligaciones relacionadas con el procedimiento administrativo: motivación (art. 296 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea), consulta a órganos (arts. 300 y 304 TFUE), o acceso a documentos (art. 15 TFUE). Y, junto con ellas, consagra principios aplicables y derechos exigibles en el procedimiento: el principio de legalidad (controlable por el Tribunal de Justicia, como establecen los arts. 263 y 275 TFUE), el principio de igualdad (art. 9 del Tratado de la Unión Europea para los ciudadanos y 4 para los Estados miembros), el principio de proporcionalidad (art. 5.4 TUE), el principio de cooperación leal (art. 4.3 TUE)<sup>22</sup>, el principio de subsidiariedad

---

neidad explican, en su opinión, las propuestas doctrinales de codificación de los últimos veinte años (especialmente, pp. 18-24 y pp. 26).

<sup>21</sup> O. MIR califica el principio de autonomía procedimental 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», en F. VELASCO y J.-P. SCHNEIDER, *La unión administrativa europea, op. cit.*, p. 59.

<sup>22</sup> Principio que se completa con la competencia de la Unión de llevar a cabo acciones de apoyo, coordinación o complemento en materia de cooperación administrativa (art. 6 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea) para la aplicación efectiva del Derecho de la Unión por los Estados miembros (art. 197). Por cierto, la cooperación administrativa es una de las pocas nuevas bases jurídicas que introduce el Tratado de Lisboa respecto a los Tratados anteriores para aumentar el ámbito de actuación de la Unión. La novedad procede del Tratado Constitucional. La Convención que lo elaboró justificó la introducción de esta cláusula con el fin de destacar el interés común que supone

(art. 5.3 TUE), el principio de transparencia (art. 11 TUE) y el principio de publicidad y notificación (art. 297 TFUE). Asimismo, deben tenerse muy presentes todas las obligaciones derivadas del derecho de buena administración (art. 41 de la Carta), que poseen el mismo valor normativo de las disposiciones de los Tratados: el derecho de acceso al expediente, el derecho de audiencia, el derecho al uso de una lengua oficial, el derecho a la reparación del daño y el principio de resolución expresa.

Todos los principios mencionados anteriormente se encuentran recogidos en el Código de Buena Conducta Administrativa, adoptado por la Comisión Europea el 13 de septiembre de 2000<sup>23</sup> (por tanto, con anterioridad a la proclamación solemne de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea). Como norma interna de autocontrol, contribuye, sin duda, a mitigar los efectos de la ausencia de una norma de procedimiento administrativo. Pretende ser una guía para los funcionarios de la Comisión y contiene una serie de principios por los que debe regirse toda acción administrativa europea, que tienen influencia directa en el procedimiento. Su objetivo final es el sometimiento de la Comisión al principio de legalidad en su actuación cotidiana y, aunque no se trata de una norma de procedimiento administrativo en sentido estricto, sí integra una serie de exigencias relativas al procedimiento que hacen que se acerque a ella.

Sin embargo, no existe ningún tipo de previsión (ni de Derecho originario, ni de Derecho derivado, ni en el ámbito del *soft law*) con relación a los principios y reglas que deben respetar las Administraciones nacionales cuando actúan como Administración europea.

Ha sido el Tribunal de Justicia el encargado de elaborar una regulación de facto del procedimiento administrativo a través de la configuración de toda una serie de principios generales del Derecho, reproduciendo, también en este ámbito, una técnica habitual en la configuración del Derecho de la Unión<sup>24</sup>.

El análisis conjunto de la normativa y de la jurisprudencia europeas sobre el procedimiento administrativo europeo pone de manifiesto un hecho: mientras que las distintas normas tienden a configurar asistemática y sectorialmente los elementos esenciales del procedimiento en función de su objeto concreto de regulación, la jurisprudencia del TJUE apunta a la definición de principios comunes que sistematizan el procedi-

---

la aplicación eficaz de la legislación de la Unión por parte de los Estados miembros y de permitir que la Unión apoye a éstos con la adopción de medidas en tal sentido (CONV 727/03, p. 114).

<sup>23</sup> (2000) DO L-267/1. Este Código parte de la iniciativa del Defensor del Pueblo Europeo que recomienda a todas las instituciones, órganos y organismos de la Unión la adopción de códigos de buena conducta administrativa. No obstante, como reconoce el propio Defensor del Pueblo, no alcanza a cumplir las exigencias de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, J. SÖDERMAN, «El derecho fundamental a la buena administración», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, nº 214, 2001, p. 13.

<sup>24</sup> M.P. CHITI, «The role of the European Court of Justice in the development of general principles and their possible codification», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, nº 3-4, 1995, pp. 661-665.

miento<sup>25</sup>. Han sido, pues, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, los encargados de llevar a cabo una progresiva configuración de los principios esenciales del procedimiento administrativo europeo por medio de la aplicación judicial del Derecho<sup>26</sup>. Y lo han hecho de manera extensiva, tendiendo hacia la ampliación.

Así ha ocurrido, por citar algunos, con el principio de seguridad jurídica, el principio de confianza legítima, el principio de audiencia, el derecho de defensa o el principio de buena administración.

En definitiva, como pone de manifiesto DELLA CANANEA, la intervención del TJUE ha otorgado valor prescriptivo a la noción de procedimiento administrativo, de tal modo que «el juez admite, de hecho, que todo procedimiento de este tipo deba respetar una serie de reglas generales, propias, si no de todos los procedimientos, de al menos algunas de sus categorías o clases. De ello se deriva la confirmación del hecho de que el procedimiento es «una forma general de desarrollo de la actividad pública», no limitado a los poderes públicos estatales, sino empleada también por otros tipos de poderes públicos»<sup>27</sup>, como la propia Administración europea.

Podría afirmarse, por tanto, que existe un código no escrito de principios de procedimiento administrativo aplicables a las instituciones, órganos y organismos de la Unión y a los Estados miembros cuando actúan en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

## 2. La procedimentalización de la ejecución del Derecho de la Unión por la vía de los derechos fundamentales

El Derecho del siglo XXI es un Derecho procedimentalizado<sup>28</sup>. Y los derechos fundamentales han sido los principales protagonistas de la procedimentalización del Derecho Administrativo en los distintos sistemas jurídicos<sup>29</sup>. Así debe ser ahora –como, de hecho, está siendo– también en el ámbito de la Unión Europea. Es ésta la razón

<sup>25</sup> Véase S. CASSESE, «Il procedimento amministrativo europeo»..., *op. cit.*, p. 7.

<sup>26</sup> Un estudio muy completo de los principios «creados» por el Tribunal de Justicia en relación con el procedimiento administrativo puede verse en A. WEBER, «Il Diritto Amministrativo Procedimentale...», *op. cit.*, pp. 397-411, que concluye su trabajo afirmando que «el Derecho administrativo procedimental constituye, junto a la protección jurisdiccional administrativa, una parte esencial del *ius administrativum europeum*, cuyo crecimiento se debe principalmente al derecho judicial más que a la armonización de reglas jurídicas» (en p. 412).

<sup>27</sup> «L'Amministrazione Europea»..., *op. cit.*, p. 1871.

<sup>28</sup> J. BARNÉS, «Reforma e innovación en el Derecho Administrativo», en J. BARNÉS (ed.), *La transformación del procedimiento administrativo*, Global Law Press, Sevilla, 2008, p. 35.

<sup>29</sup> En este sentido, E. SMICHT-ABMANN, *La teoría general del Derecho Administrativo...*, *op. cit.*, p. 76.

Para un estudio de los derechos fundamentales en el Derecho Comunitario, previo a la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, puede verse M. PI LLORENS, *Los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario*, Ariel, Barcelona, 1999.

que justifica la necesidad de estudiar el ámbito de aplicación de los derechos fundamentales frente a las Administraciones nacionales como paso previo para la ulterior defensa de la necesidad de elaborar una norma europea de procedimiento administrativo que también les resulte aplicable a ellas: los derechos fundamentales o, mejor dicho, la protección de los mismos (y, en especial, el derecho de buena administración) afecta sin duda a la legislación sobre procedimiento y guía su aplicación.

Tras el Tratado de Lisboa, la posición de los derechos fundamentales en el ámbito de la Unión –que ya era ciertamente importante<sup>30</sup>– ha quedado reforzada. Efectivamente, el art. 6.1 del Tratado de la Unión Europea señala que «[l]a Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados» (énfasis añadido). La atribución de valor normativo a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea tiene como consecuencia inmediata la transformación de los derechos que en ella se reconocen en normas jurídicas, que se erigen en canon de validez no sólo del Derecho derivado de la Unión y de los actos administrativos de las instituciones y órganos europeos, sino también de la actuación de los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión: vinculan así a la Administración europea en sentido amplio, entendida como el conjunto de instituciones, órganos y organismos europeos con poderes ejecutivos y de las Administraciones nacionales encargadas de la ejecución del Derecho de la Unión. Es claro que los derechos fundamentales constituirían parte del acervo comunitario –también como principios generales del Derecho Europeo– y constituyen ahora parte del Derecho de la Unión como instrumentos de control de la actuación de las propias instituciones europeas; sin embargo, no menos cierto es que los Estados no pueden escapar a ese control ante la concurrencia de determinadas circunstancias.

En este sentido, es necesario determinar el ámbito de aplicación de los derechos fundamentales frente a los Estados miembros o, lo que es lo mismo, construir una tesis general sobre el significado, sentido y alcance de la fórmula empleada por su art. 51 de la Carta.

### **A) Una premisa: la aplicabilidad de los derechos fundamentales de la carta a las administraciones nacionales**

El art. 51.1 contiene una de las cláusulas más confusas y oscuras de todo el articulado de la Carta. Con el encabezamiento «Ámbito de aplicación», establece que

---

<sup>30</sup> Para un análisis de la influencia de los derechos fundamentales proclamados en la Carta en la legislación comunitaria, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia y la práctica de las instituciones y de los Estados miembros, puede verse el trabajo de J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, ilustrativamente titulado «The EU Charter of Fundamental Rights, Not Binding but Influential: the Example of Good Administration», en A. ARNULL, P. EECKHOUT y T. TRIDIMAS (Eds.): *Continuity and change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, OUP, Oxford, 2008, p. 157.

«[L]as disposiciones de la presente Carta estarán dirigidas (...) a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión».

Es claro, pues, que los derechos fundamentales consagrados en la Unión Europea son aplicables a –y en– los Estados miembros; lo que no resulta tan evidente es cuáles son las condiciones que deben darse para poder afirmar que se está ante una «aplicación» o «implementación»<sup>31</sup> –términos ambos equivalentes– del Derecho de la Unión.

Aplicar o implementar, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa poner en funcionamiento, poner en práctica una medida concreta para conseguir un efecto determinado, llevar algo a cabo. De este modo, aplicar o implementar el Derecho de la Unión sería adoptar cualquier medida –normativa o puramente administrativa– para la consecución de alguno de los objetivos determinados por el mismo. En definitiva, ponerlo en práctica<sup>32</sup>.

Esta definición, aparentemente sencilla, se complica cuando se examina la jurisprudencia absolutamente dispar sobre la exigibilidad de los derechos fundamentales consagrados por el Derecho de la Unión frente a los Estados miembros y se confronta ésta con la fórmula que acaba de ser reproducida.

Efectivamente, son numerosas las ocasiones en las que el Tribunal de Justicia ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre esta cuestión desde los años 80 del pasado siglo, fecha a la que se remontan las primeras sentencias de interés en relación con esta cuestión. La conclusión a la que conduce un examen de las distintas resoluciones es clara: la noción «implementar» es abierta y sólo puede llegarse a ella por aproximación, sobre la base de una serie de criterios generales y tomando como referencia los elementos específicos que concurran en cada caso concreto.

En un intento de sistematización, puede afirmarse que existen dos líneas jurisprudenciales distintas en cuanto a la extensión y alcance de la exigibilidad del respeto a los derechos fundamentales por parte de los Estados miembros. La primera de ellas –y más antigua– podría calificarse como interpretación estricta, en cuanto que propugna la invocabilidad de los derechos fundamentales frente a las autoridades nacionales cuando apliquen Derecho de la Unión y se traduce en el hecho de que éstas no pueden llevar a cabo restricciones a los mismos que resulten desproporcionadas o innecesarias; la segunda –posterior en cuanto a la fecha–, que puede ser calificada como interpretación amplia, defiende el deber de los Estados miembros de respetar los derechos fundamentales cuando su actuación se encuentre comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión e implica la necesidad de interpretar la situación de fondo de conformidad con el concreto derecho fundamental aplicable al caso.

---

<sup>31</sup> La versión inglesa de la Carta emplea el vocablo «implementation», traducible al castellano como implementación.

<sup>32</sup> La versión francesa del art. 51.1 de la Carta emplea precisamente la expresión «mettent en oeuvre», mientras que la italiana habla de «attuazione». Una y otra recogen mucho mejor que la versión en castellano la idea de que aplicar el Derecho de la Unión es equivalente a puesta en práctica del mismo.

La línea denominada de interpretación estricta parte de la Sentencia del TJCE de 13 de julio de 1989 (Asunto C-5/88)<sup>33</sup>, que afirma que «dichas exigencias (las exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico europeo) vinculan, asimismo, a los Estados miembros cuando aplican la normativa comunitaria, de lo que resulta que estos últimos están obligados, en lo posible, a aplicar dicha normativa de modo que no menoscaben tales exigencias» (§ 19), salvo que las posibles restricciones a los mismos «respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan, teniendo en cuenta el objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que lesione la substancia misma de dichos derechos» (§ 18). Esta línea jurisprudencial ha sido seguida por las Sentencias de 24 de marzo de 1994, Asunto C-2/92 (§ 16); 13 de abril de 2000, Asunto C-292/97 (§§ 37, 45 y 58); 10 de julio de 2003, Asuntos acumulados C-20/00 y 64/00 (§§ 68 y 88); y 3 de mayo de 2005, Asuntos acumulados C-387/02, 391/02 y 403/02 (§ 69). Especial mención merece en este mismo sentido la Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de junio de 2006, Asunto C-540/03 (§§ 104 y 105) por ser la primera en que el Tribunal ha aplicado la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea para resolver el litigio sometido a su conocimiento<sup>34</sup>.

En definitiva, propugna la vinculación negativa de los Estados miembros a los derechos fundamentales reconocidos por y en el ordenamiento jurídico europeo (negativa en cuanto que éstos se encuentran obligados a no menoscabar tales derechos) cuando actúen en aplicación del Derecho de la Unión. Con ello se está manteniendo una interpretación estricta del término: implementar significa aplicar Derecho de la Unión, esto es, actuar normativa o administrativamente en ejecución de la normativa europea.

---

<sup>33</sup> Se planteaba la duda de la compatibilidad con el Derecho Comunitario de una decisión nacional por la que se denegaba al arrendatario saliente de una finca la indemnización por cuota de producción lechera que respondía a las mejoras por él realizadas en la misma. Se trataba, pues, de la correcta aplicación de una norma de Derecho Comunitario –dos reglamentos sobre la tasa suplementaria sobre la leche– que dejaba cierta libertad de apreciación a los Estados miembros.

Existe algún antecedente de esta doctrina jurisprudencial en la Sentencia de 25 de noviembre de 1986, Asuntos acumulados 201 y 202/85 (§ 8).

<sup>34</sup> Esta Sentencia resuelve un recurso de anulación presentado por el Parlamento Europeo contra varios preceptos de la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho de reagrupación familiar. En el recurso se consideraba que la Directiva permitía a los Estados miembros dictar normas nacionales en el marco de la misma que podían resultar contrarias a los derechos fundamentales. Entiende el Tribunal que no hay tal vulneración, puesto que «aunque la Directiva reserva a los Estados miembros un margen de apreciación, éste es lo suficientemente amplio para permitirles aplicar las normas de la Directiva en un sentido acorde con las exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales», concluyendo que «las exigencias derivadas de la protección de los principios generales reconocidos en el ordenamiento comunitario, entre los que figura el principio de protección de la confianza legítima, vinculan también a los Estados miembros cuando aplican la normativa comunitaria, de lo que resulta que estos últimos están obligados, en lo posible, a aplicar dicha normativa de modo que no se menoscaben tales exigencias» (§§ 104 y 105).

La segunda línea, designada como interpretación amplia, tiene su origen en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de julio de 1991, Asunto C-260/89<sup>35</sup>. En ella amplía ciertamente el ámbito de operatividad de los derechos fundamentales reconocidos en el Derecho de la Unión frente a las actuaciones de las Administraciones nacionales al mantener que «en el caso de que tales normas (las normas nacionales) estén comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho Comunitario, y se requiera del Tribunal un pronunciamiento en el marco de una cuestión prejudicial, éste debe ofrecer todos los criterios de interpretación que necesite el Tribunal interno para determinar si tales normas son compatibles con los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia» (§ 42)<sup>36</sup>, de tal forma que esas normas «deben ser interpretadas a la luz de los principios generales del Derecho y, en particular, de los derechos fundamentales» (§ 43). En otras palabras, cuando una actuación interna llevada a cabo por las autoridades nacionales se encuentre comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, ésta ha de ser interpretada de conformidad con los derechos fundamentales reconocidos en el mismo, y ello en atención a los criterios que, obligatoriamente, ha de proporcionar el Tribunal de Justicia. Esta línea jurisprudencial ha sido secundada por las Sentencias de 24 de marzo de 1994, ya citada (en el aspecto relativo a la necesidad de que el TJCE proporcione los elementos de interpretación, § 16); 1 de febrero de 1996, Asunto C-177/94, (§ 20); 29 de mayo de 1997, Asunto C-299/95 (§ 15); 26 de junio de 1997, Asunto C-368/95 (§ 24); 18 de diciembre de 1997, Asunto C-309/96 (§ 13); 19 de noviembre de 1998, Asunto C-85/97, § 29; 24 de noviembre de 1998, Asunto C-274/96; 12 de diciembre de 2002, Asunto C-442/00 (§§ 30 y 31); 12 de junio de 2003, Asunto C-112/00 (§ 75); 14 de octubre de 2004, Asunto C-36/02 (§ 33); de 22 de noviembre de 2005, Asunto C-144/04 (§ 75); y de 11 de julio de 2006, Asunto C-13/05 (§ 56). Finalmente, en la Sentencia de 13 de marzo de 2007, Asunto C-432/05 –el segundo en el que el Tribunal de Justicia ha invocado la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea–, el Tribunal menciona el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 47 de la Carta) en relación con un asunto en el que, en sentido estricto, no estaba

---

<sup>35</sup> El Tribunal de Justicia resuelve en esta Sentencia varias cuestiones prejudiciales planteadas por un órgano judicial griego en las que se duda de la compatibilidad con el Tratado –libre circulación de mercancías y servicios y normas sobre competencia– de una Ley nacional que preveía la concesión a una sola entidad de los derechos exclusivos de radio y televisión para el desarrollo de cualquier actividad de este tipo en todo el territorio nacional, y exigía el consentimiento de la entidad concesionaria para la autorización de cualquier tipo de actividad sobre la que la misma posea derechos exclusivos. En lo que ahora interesa, se planteaba la duda acerca de si los derechos fundamentales imponen obligaciones sobre los Estados miembros y, en tal caso, hasta qué punto un precepto de este tipo podía vulnerar la pluralidad informativa y la libertad de información, derechos consagrados como fundamentales en el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Para un comentario crítico de la doctrina contenida en esta sentencia puede verse P.M. HUBER, «Unificación a través de los derechos fundamentales comunitarios», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* nº 0, 2008, p. 68 y ss.

<sup>36</sup> Puede encontrarse algún antecedente de esta línea jurisprudencial en las Sentencias de 11 de julio de 1985, Asuntos acumulados 60 y 62/84 (§ 26) y de 30 de septiembre de 1987 (§ 28).

en juego la aplicación de ninguna norma de Derecho de la Unión<sup>37</sup>. Esta jurisprudencia es mayoritaria en la actualidad. Por citar un ejemplo más reciente, puede verse la Sentencia de 23 de septiembre de 2008, Asunto C-427/06.

La cuestión fundamental, de este modo, pasa a ser cuándo una actuación o situación nacional se encuentra comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Algunas sentencias entienden que ello tiene lugar cuando la misma puede obstaculizar el libre ejercicio de una de las libertades fundamentales reconocidas en el Tratado (libertad de prestación de servicios, en el caso de la Sentencia de 18 de julio de 1991 o de la Sentencia de 14 de octubre de 2004; libre circulación de mercancías en las Sentencias de 26 de julio de 1997 y de 12 de junio de 2003). Otras, por su parte, emplean una fórmula más amplia, como es la existencia de algún «elemento de conexión con alguna de las situaciones contempladas en el Tratado», como la Sentencia de 29 de mayo de 1997 (§ 16)<sup>38</sup>. Algunas, incluso, equiparan esta expresión a la de que la situación nacional se encuentre «regida por el Derecho Comunitario», como hace la Sentencia de 24 de noviembre de 1998, Asunto C-274/96 (§ 14)<sup>39</sup> o la Sentencia de 18 de diciembre de 1997 (§ 24). Finalmente, como resulta evidente, entra

---

<sup>37</sup> El Tribunal de Justicia tuvo que resolver una cuestión prejudicial sobre si el principio de tutela judicial efectiva de los derechos conferidos a los justiciables por el ordenamiento jurídico comunitario debe interpretarse en el sentido de que exige que en el ordenamiento jurídico de un Estado miembro exista una acción autónoma que tenga por objeto, con carácter principal, el examen de la compatibilidad de disposiciones nacionales con el artículo 49 CE, cuando otros cauces procesales efectivos, que no sean menos favorables que los relativos a las acciones nacionales similares, permitan apreciar con carácter incidental dicha compatibilidad. La respuesta fue negativa.

La Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de julio de 2009, Asunto C-385/07 P, vuelve a invocar el art. 47 de la Carta, en línea con su jurisprudencia anterior, como artículo que se corresponde con el principio de tutela judicial efectiva (§ 179).

<sup>38</sup> En esta Sentencia el Tribunal de Justicia descarta cualquier conexión con el Derecho Comunitario y, por tanto, evita pronunciarse sobre una actuación nacional por la cual se condenó a un ciudadano a cadena perpetua, siendo después el proceso declarado contrario al art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Ante la afirmación por parte de éste de que había sido privado de su libertad de circulación por todo el territorio de la Comunidad, entiendo que la situación no presenta ningún elemento de conexión con alguna de las situaciones contempladas por las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de personas, puesto que ni hay vínculo suficiente entre aquella y éstas, ni las normas que dieron lugar a la condena estaban destinadas a garantizar el cumplimiento de normas de Derecho Comunitario; en definitiva, «la normativa nacional aplicable al asunto principal se refiere a una situación que no está incluida en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario» (§ 18).

<sup>39</sup> En este caso el Tribunal conoce de la compatibilidad con el art. 6 del Tratado (no discriminación) de una normativa nacional italiana que consagra a favor de los ciudadanos de la provincia de Bolzano –de habla alemana– el derecho a obtener que un proceso penal se sustancie en una lengua distinta de la nacional –el italiano–, pero no otorga tal derecho a otros ciudadanos de la Unión de la misma lengua (en el caso, un nacional austriaco). La conclusión a la que llega el Tribunal de Justicia es que se trata de una situación regida por el Derecho Comunitario por cuanto que cualquier persona como la afectada, cuando ejerce su derecho a circular y residir en otro Estado miembro, está legitimada para gozar de un trato no discriminatorio respecto de los nacionales de tal Estado por lo que respecta al empleo de las lenguas en él utilizadas; en consecuencia, tal normativa es contraria al principio de igualdad de trato consagrado en el Tratado CE.

en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión una normativa nacional que tenga por finalidad «aplicar una disposición de Derecho Comunitario», con independencia del concreto sector al que afecte, en expresión de la Sentencia de 18 de diciembre de 1997 (§ 21)<sup>40</sup>. Y lo propio ocurre cuando la normativa nacional suponga pura ejecución de una disposición de Derecho de la Unión (Sentencia de 30 de septiembre de 1987, § 28).

En resumen, de acuerdo con esta línea jurisprudencial, siempre que exista esa conexión entre situación nacional y Derecho de la Unión, serán de aplicación a aquélla los derechos fundamentales reconocidos en éste, constituyendo canon de interpretación de la legalidad de la misma.

De este modo, en términos generales puede afirmarse que, aunque los derechos fundamentales no son título competencial en sí mismo, vinculan a los Estados miembros en el marco de los ámbitos competenciales en los que ha habido cesión de soberanía<sup>41</sup>, donde, no en vano, prima el Derecho de la Unión sobre el de los Estados miembros; desde esta perspectiva, si en los ámbitos en que resulta de aplicación el Derecho de la Unión éste prima sobre el Derecho interno, es totalmente lógico y coherente que en esos mismos ámbitos rijan los derechos fundamentales reconocidos por aquél Derecho.

Así pues, implementar o aplicar el Derecho de la Unión, desde una perspectiva positiva, equivale a actuar normativa o administrativamente en el ámbito del Derecho de la Unión o, en una expresión más clara, a poner en práctica o llevar a efecto el Derecho de la Unión, esto es, a contribuir a que una norma europea tenga aplicación práctica, influya efectivamente en la situación cuya regulación pretende y lo haga en la forma buscada por ella. En tales casos, el Estado en cuestión actúa en desarrollo de atribuciones y competencias conferidas por el Derecho de la Unión, algo que ocurrirá en los siguientes supuestos<sup>42</sup>:

– Cuando la actuación tiene por finalidad aplicar una disposición de la Unión (C-309/96, § 21), tanto en el sentido de ejecución administrativa como en el de desarrollo normativo, lo cual se producirá normalmente en los ámbitos sectoriales de competencia exclusiva de la Unión.

– Cuando está regida por el Derecho de la Unión, esto es, puede entrar en el ámbito de aplicación de una concreta norma de la Unión (C-274/96, § 14; C-309/96,

---

<sup>40</sup> En esta Sentencia el TJCE descarta que la normativa nacional impugnada –una Ley regional italiana por la que se crea un parque natural y arqueológico– constituya una situación regulada por el Derecho Comunitario, dado que ni existe normativa comunitaria específica sobre la materia ni la Comunidad posee competencia alguna en tal sentido y, por tanto, no puede afirmarse que tenga por finalidad aplicar una norma comunitaria.

<sup>41</sup> Nótese que se está haciendo referencia a ámbito competencial del Derecho de la Unión y no a ejercicio de competencias conferidas en el marco del Derecho de la Unión, término que queda incluido en el anterior, pero es más limitado.

<sup>42</sup> Para la determinación de los mismos se han tomado como referencia decisiones del Tribunal de Justicia, que se indican oportunamente.

§ 24; y Sentencia de 7 de septiembre de 2006, Asunto C-81/05, § 34<sup>43</sup>); cuando tiene por finalidad garantizar el cumplimiento de una norma integrante del sistema jurídico de la Unión (C-299/95, § 17); cuando persigue objetivos cubiertos por una política europea (C-309/96, § 22); o, en general, cuando se están actuando competencias conferidas por el Tratado o el Derecho de la Unión, situaciones todas ellas que se darán principalmente en los ámbitos de competencias compartidas.

Pero implementación es también, desde una perspectiva negativa, el respeto de las libertades reconocidas en el Derecho de la Unión, de tal modo que, cuando la actuación de un Estado miembro es susceptible de afectar a una libertad fundamental reconocida en el ámbito europeo (C-274/96, § 18) impidiendo su plena realización, siempre que exista esa afectación, tal actuación quedará vinculada al respeto de los derechos fundamentales<sup>44</sup>, aunque se trate de situaciones de Derecho interno.

---

<sup>43</sup> En esta última sentencia, el Tribunal de Justicia entiende que cuando un Estado miembro ya reconocía en su legislación interna antes de la entrada en vigor de una Directiva un concreto derecho contemplado ahora en la misma, la aplicación de esa legislación nacional que tenga lugar una vez vigente la Directiva estará comprendida en el ámbito de aplicación de la misma. Y, como la propia sentencia afirma, «desde el momento en que una normativa nacional está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho Comunitario, debe ser conforme con los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia» (§ 35).

<sup>44</sup> Así lo ha confirmado el Tribunal de Justicia en varias de sus intervenciones. Entre otras, en el marco de cuestiones prejudiciales planteadas por órganos jurisdiccionales españoles en relación con la Directiva 80/987/CEE, del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en el caso de insolvencia del empresario y sus posteriores modificaciones. Nuestro sistema prevé la obligación del Fondo de Garantía Salarial de hacerse cargo de las deudas de los empresarios insolventes reconocidas en sentencia, pero no de aquellas otras contraídas en virtud de un acto de conciliación (por acuerdo entre el empresario y el trabajador confirmado por un órgano judicial, que posee el mismo valor que una sentencia a efectos de su ejecución forzosa). La duda de los órganos jurisdiccionales radica en si esta diferenciación constituye o no discriminación no justificada y, en consecuencia, vulnera el principio de igualdad consagrado por el Derecho Comunitario como derecho fundamental. El Tribunal de Justicia deja a los órganos jurisdiccionales internos la cuestión de si los concretos pagos reclamados entran o no dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, pero no sin antes precisar que «[l]a facultad reconocida al Derecho Interno de determinar las prestaciones a cargo de la institución de garantía está supeditada al respeto de los derechos fundamentales, entre los que figura, en particular, el principio general de igualdad y no discriminación» (Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 2004, Asunto C-520/03, § 34; en el mismo sentido, el Auto de 13 de diciembre de 2005, Asunto C-177/05, § 26 y la Sentencia de 7 de septiembre de 2006, Asunto C-81/05, § 37). Por tanto, aún correspondiendo al Derecho nacional determinar si una actividad entra o no en el ámbito de aplicación de una norma comunitaria, debe respetar en todo caso el principio de igualdad. Así pues, cuando se constate una discriminación contraria a Derecho Comunitario, «el juez nacional debe dejar sin aplicar toda disposición nacional discriminatoria, sin solicitar o esperar previamente su derogación por el legislador, y debe aplicar a los miembros del grupo perjudicado por dicha discriminación el mismo régimen del que disfrutaban los demás trabajadores» (Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de diciembre de 2002, Asunto C-442/00, § 43; la misma doctrina contiene la Sentencia de 7 de septiembre de 2006, Asunto C-81/05, § 45), pues así lo exige el deber de respetar el principio de igualdad, incluso aunque no se esté en estricta aplicación del Derecho Comunitario.

Además de ello, debe tenerse en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (contenida, entre otras, en su Sentencia de 19 de junio de 2003, Asunto C-34/02), en el sentido de que «el Derecho nacional debe respetar el principio comunitario de equivalencia, que exige que la regulación procesal

De este modo, en definitiva, hay implementación del Derecho de la Unión cuando existe una normativa europea que debe ser puesta en práctica por parte de los Estados miembros –tanto mediante aplicación de normas, cuanto mediante actuaciones internas que buscan la consecución de objetivos o el cumplimiento de obligaciones europeas–, así como cuando la actuación nacional afecta a alguna de las libertades fundamentales de la Unión.

La implementación, pues, conecta sectores competenciales atribuidos a la Unión con el ejercicio de competencias por parte de las instituciones europeas y de los Estados miembros en el marco del Derecho de la Unión.

Y es que las Administraciones nacionales actúan a modo de Administración europea cuando lo hacen en el marco del Derecho de la Unión: por las circunstancias concurrentes en el caso concreto, la situación nacional se transforma en situación de relevancia europea, quedando afectada al cumplimiento y respeto de las exigencias derivadas de los derechos fundamentales reconocidos en este ordenamiento jurídico<sup>45</sup>. El control de legalidad de esa actuación corresponderá al Tribunal de Justicia a través del recurso por incumplimiento en los supuestos de incumplimiento directo del contenido obligatorio de un derecho fundamental, y a través de la cuestión prejudicial cuando exista duda de interpretación o de validez entre actuación interna y norma de la Unión, como único legitimado para pronunciarse sobre la interpretación de los derechos fundamentales consagrados por el ordenamiento jurídico europeo; y a los jueces y tribunales de los Estados miembros, sobre la base de la primacía del Derecho de la Unión, en el resto de los casos<sup>46</sup>. De la labor que lleven a cabo estos últimos dependerá la aplicación efectiva de los derechos de la Carta frente a las actuaciones de las autoridades nacionales.

---

de situaciones que tienen su origen en el ejercicio de una libertad comunitaria no sea menos favorable que la referente a situaciones puramente internas, así como el principio comunitario de efectividad, que exige que dicha regulación procesal no haga imposible prácticamente o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario» (§ 73).

Para un completo estudio doctrinal, con abundantes referencias jurisprudenciales, sobre la invocabilidad de los derechos fundamentales frente a los Estados miembros cuando la situación de Derecho interno afecta a la libertad de circulación de personas, *vid* J.I. UGARTEMENDÍA Y D. SARMIENTO, «La protección de los derechos fundamentales del ciudadano europeo en tránsito. ¿Cuestión interna o comunitaria?», *InDret, Revista para el Análisis del Derecho*, nº 1, 2008, p. 1.

<sup>45</sup> Tempranamente defendió esta idea el Abogado General F. Jacobs en las Conclusiones presentadas en el Asunto C-5/88: «cuando actúan en virtud de facultades conferidas por el Derecho comunitario, los Estados miembros deberán someterse a las mismas obligaciones que el legislador comunitario en cualquier situación en que haya de aplicarse el principio del respeto de los derechos fundamentales» (§ 22).

<sup>46</sup> En este sentido, los jueces nacionales también tienen algo que decir al respecto, y de ellos depende en gran medida que los derechos de la Carta, con independencia de las disposiciones del mismo relativas a su ámbito de aplicación, resulten realmente efectivos en los ordenamientos nacionales. Por ello, como señala L. MARTÍN-RETORTILLO, «se abre la puerta a inesperados protagonismos, con pasos y consecuencias no fáciles de predecir», «Dos notas sobre la Carta», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dir), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002, p. 185.

Como curiosidad –y elemento que puede ayudar a adivinar cuál será la interpretación del art. 51 de la Carta dada por los órganos jurisdiccionales españoles– debe señalarse que el Tribunal Constitucional, en su Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, considera la expresión aplicación del Derecho de

La Carta, por tanto, se convierte en un instrumento del individuo para la limitación de los poderes de las instituciones de la Unión y de los Estados miembros cuando intervienen en el ejercicio de funciones conferidas en virtud del Derecho de la Unión o su actuación afecta a su ámbito de aplicación, y en el núcleo esencial de los Tratados de la Unión. Pero, al mismo tiempo, se transforma en un argumento para sostener la elaboración de una norma de procedimiento administrativo aplicable a los Estados miembros cuando actúan como Administración europea.

## **B) El derecho de buena administración como muestra de la europeización de los derechos fundamentales**

Como ha sido analizado, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea es vinculante para las instituciones y órganos de la Unión, así como para los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión. Sin embargo, algunos de los derechos que proclama nada tienen que ver con las competencias atribuidas a ésta. La razón de su existencia se encuentra en la necesidad de potenciar la identificación de los ciudadanos europeos con la Unión a la que pertenecen, reforzar su ámbito de protección frente a la cada vez más poderosa acción de las instituciones europeas y frente a las actuaciones de los poderes públicos internos, y concretar el núcleo de la identidad de la Unión en previsión de futuras adhesiones.

Junto con la delimitación general del ámbito de aplicación llevada a cabo por el art. 51.1 de la Carta, algunos de sus preceptos determinan el ámbito de aplicación de los derechos que regulan. Los problemas vienen cuando una y otra no coinciden.

Efectivamente, determinados derechos, en función del tenor literal del artículo en el que son proclamados, se aplican sólo frente a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, sin hacer mención alguna a los Estados miembros<sup>47</sup>. La duda que se deriva de ello es si prevalece el contenido del 51.1 mencionado o, por el contrario, debe hacerse caso omiso del mismo y tomar como referencia la disposición particular.

Un argumento que parece apuntar a la primera solución se encuentra en el hecho de que la Convención que redactó la Carta optó finalmente por dejar para su parte final las disposiciones relativas a su ámbito de aplicación y a la concreción de los límites y condiciones del ejercicio de los derechos en ella reconocidos, en lugar de ir determinando en cada caso uno y otros (como se propuso en algún momento<sup>48</sup> y se hizo respecto de los titulares de los distintos derechos). En consecuencia, parece que

---

la Unión como equivalente a la actuación dentro del Derecho de la Unión o a la existencia de algún tipo de conexión con este ordenamiento (Fundamento Jurídico 6°).

<sup>47</sup> Así ocurre, por ejemplo, con los derechos de buena administración y acceso a documentos; el precepto que regula el derecho de protección de datos, en cambio, sí dispone expresamente su aplicación frente a los Estados miembros en el ejercicio de actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

<sup>48</sup> También desde el ámbito doctrinal. En este sentido, D. CURTIN y R. VAN OOIK, «The swing is Always in the Tail. The Personal Scope of Application of the EU Charter of Fundamental Rights», *Journal Maastricht of European and Comparative Law*, nº 8, 2001, pp. 108-109 y 112-113.

esta cláusula general, precisamente por ser general, haría referencia a todos los derechos, con independencia del contenido de cada artículo.

En contra de la misma se encuentra el argumento de la *lex specialis*, que implica la prevalencia del contenido del precepto que regula el derecho en cuestión. Sin embargo, de aceptarse esta interpretación, muchos de los derechos consagrados –por ejemplo, el derecho de buena administración o el derecho de acceso a documentos–, no serían invocables frente a actuaciones de las Administraciones nacionales incluso aunque estuvieran aplicando (en el más puro sentido literal del término) el Derecho de la Unión<sup>49</sup>.

Una tercera solución es posible: con independencia de las disposiciones generales y específicas sobre el ámbito de aplicación de la Carta, la particularidad y la disparidad de los derechos contenidos en la misma y la especial naturaleza de la propia Unión Europea –organización supranacional creada para la consecución de una serie de objetivos concretos– hacen que el ámbito de aplicación de los derechos fundamentales reconocidos en el ordenamiento jurídico de la Unión deba concretarse en relación con cada uno de tales derechos atendiendo evidentemente al precepto o preceptos que lo consagran, pero también a lo establecido en los Tratados, a lo afirmado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y de los Tribunales nacionales sobre el mismo e, incluso, a su propia naturaleza y ámbito de protección en relación con las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos y las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

Así ocurre, como quedará demostrado, con el derecho de buena administración y su aplicabilidad a actuaciones de los Estados miembros.

En nuestro país, como es sabido, no existe una proclamación expresa del derecho de buena administración. La doctrina, sin embargo, ha demostrado la existencia de un deber constitucional implícito de buena administración en el desarrollo de la función administrativa, sobre la base de los arts. 9.3, 31.2 y 103.1 de la Constitución Española; «un deber de hacer consistente en un mandato de actuación en forma *racional, objetiva, coordinada, eficaz, eficiente y económica* en su servicio a los intereses generales» (énfasis en el original)<sup>50</sup>.

La buena administración se concibe como una expresión general que integra toda una serie de normas que exigen de la Administración el cumplimiento de ciertos estándares de correcta práctica administrativa. Es expresión de un principio más amplio, que se traduce en un deber para el Poder Ejecutivo, como es el deber de buen gobierno, configurado como objetivo que deben perseguir las políticas públicas y que

---

<sup>49</sup> Y otros, como el derecho a no ser condenado a pena de muerte ni ejecutado (art. 2.2), no serían de aplicación en ningún caso, porque los ámbitos de actuación de las instituciones europeas poco o nada tienen que ver con ellos.

<sup>50</sup> Por todos, véase el excelente libro de J. PONCE SOLÉ, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Lex Nova, Valladolid, 2001, en especial, pp. 126 y ss. La cita se encuentra en p. 156.

integra aspectos más generales, como es, por señalar un ejemplo, la reforma de la propia Administración<sup>51</sup>.

Podría afirmarse, en consecuencia, que el principio de buena administración posee una doble vertiente: de un lado, una vertiente objetiva, en la que la buena administración es uno de los objetivos que debe perseguir la Administración y constituye la garantía de un deber de resultado en beneficio de toda la colectividad; de otro, una vertiente subjetiva, por la que la buena administración queda consagrada como derecho fundamental del ciudadano y garantía de la adopción de una decisión equitativa e imparcial en el caso concreto<sup>52</sup>. Es, así, el más «administrativo», esto es, el más significativo en la relación entre Administración y ciudadano, y el más procedimental de los derechos fundamentales.

El derecho de buena administración es hijo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Sin embargo, hasta su positivización en la Carta, había sido considerado como principio y no como derecho en sí. En palabras de K. KANSKA, «la novedad del artículo 41 de la Carta es que transforma algunos elementos del principio objetivo de legalidad en un derecho subjetivo a una buena administración»<sup>53</sup>, con las consecuencias que de ello se derivan en relación con la explicitación y complitud de los concretos derechos que lo integran y su autonomía como derecho fundamental.

A pesar de la importancia de esta novedad, la Convención no quiso extender su ámbito de aplicación a las actuaciones de los Estados miembros en aplicación del Derecho de la Unión, sino que lo limitó a las «instituciones y órganos de la Unión». No cabe duda al respecto dado el tenor literal del precepto y los antecedentes de los trabajos de la Convención. En coherencia con ello, la doctrina se ha pronunciado, con una prácticamente absoluta unanimidad, en contra de la aplicación del derecho de buena administración consagrado en el artículo 41 a los Estados miembros<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Con este enfoque, pueden verse las reflexiones plasmadas por J. RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ en *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas*, Aranzadi, Pamplona, 2006.

<sup>52</sup> En este sentido, F. TIMARCHI BANFI, «Il diritto ad una buona amministrazione», en M.P. CHITI y G. GRECO (dir.), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, Giuffrè, Milán, 2007, ppd 52-54.

<sup>53</sup> «Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights», *European Law Journal*, nº 3, 2004, p. 300. Esta autora, además, afirma que «la Carta es también el primer intento oficial de ofrecer una definición positiva del significado de «buena administración» (en p. 303).

<sup>54</sup> Una excepción es la constituida por D.U. GALETTA, «Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedimentali nei confronti della Pubblica Amministrazione», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2005, p. 849 y ss. En opinión de esta autora, la única diferencia resultante de la mención específica a las instituciones, órganos y organismos de la Unión como sujetos pasivos del derecho de buena administración es que sólo ellos deben dictar normativa reguladora en desarrollo de este derecho. Para los Estados miembros el mismo sería aplicable, en todo caso, como principio general del Derecho y, por tanto, tendría el mismo impacto frente a las Administraciones nacionales que el que tiene frente a la Administración europea en sentido estricto.

Esta interpretación no parece adecuarse a las explicaciones que acompañan a la Carta, según las cuales, la distinción que lleva a cabo el quinto apartado del art. 52 entre principios y derechos implica

No obstante, si se profundiza en el contenido de este derecho genérico –o, mejor dicho, conjunto de derechos–, puede comprobarse que su aparente inaplicabilidad a los Estados miembros no es tal o, al menos, debe ser matizada.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta el contenido del art. 52.2, según el cual «[l]os derechos reconocidos por la presente Carta que constituyen disposiciones de los Tratados se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites determinados por éstos». El significado de esta disposición es claro: allí donde exista un precepto en los Tratados que regule alguno de los derechos enunciados en la Carta será esta regulación la que prevalezca y a la que haya que atenerse. Clara es también su finalidad: mantener el *status quo*<sup>55</sup> y, al mismo tiempo, evitar las incongruencias y contradicciones que puedan derivarse de la duplicidad de regulaciones. Y más aún su consecuencia: existen determinados derechos que son «más derechos» para la Unión porque interesan más para la consecución de los objetivos perseguidos por la misma y, por esta razón, junto con la Carta, se contienen también en los Tratados.

---

que «los principios pueden aplicarse mediante actos legislativos o ejecutivos (adoptados por la Unión en función de sus competencias y por los Estados miembros solamente en aplicación del Derecho de la Unión); por consiguiente, son importantes para los tribunales sólo cuando se trata de la interpretación o revisión de dichos actos. Sin embargo, no dan lugar a derechos inmediatos de acciones positivas de las instituciones de la Unión o de las autoridades de los Estados miembros, lo que es coherente tanto con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (...), como con el planteamiento de los sistemas constitucionales de los Estados miembros respecto de los “principios”».

También reconoce al derecho de buena administración una cierta relevancia frente a las Administraciones nacionales L. MELLADO RUIZ, para quien tendría un doble papel: ser mecanismo de garantía de los administrados frente a la transnacionalización de los procedimientos administrativos internos y canon uniforme de razonabilidad de las medidas de articulación del interés general objetivo. *Vid.* «Principio de buena administración y aplicación indirecta del Derecho Comunitario: instrumentos de garantía frente a la «comunitarización» de los procedimientos», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 27, 2008, p. 302. En su opinión, «[l]a plena garantía de los derechos procedimentales de los ciudadanos exige, pues, la progresiva dilución de la doble naturaleza orgánica de la Administración interna, debiéndose superar la fórmula literal de la exclusiva aplicación de este derecho a los procesos de aplicación –directa o indirecta– del Derecho comunitario mediante la filtración, en tanto principio y valor general, en la propia actividad administrativa interna, si bien en los ámbitos –hoy prácticamente todos– cubiertos o afectados por la normativa o la actuación comunitaria» (en p. 322).

Finalmente, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE precisa que, a pesar de la intención de los redactores del art. 41 de la Carta de asegurar que los Estados miembros no se viesen vinculados por el derecho de buena administración en los procedimientos administrativos puramente nacionales (incluidos los tramitados en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión), no puede evitarse la aplicabilidad del mismo también a éstos como consecuencia de la tendencia del Tribunal de Justicia a imponer estándares comunes en la implementación del Derecho de la Unión a los Estados miembros, «The EU Charter of Fundamental Rights...», *op. cit.*, p. 170.

<sup>55</sup> La Convención tenía claro, y así lo manifestó en sus explicaciones a la Carta, que ésta no debería afectar a la situación jurídica de los derechos fundamentales ya reconocidos por el Tratado CE, de ahí la cláusula que acaba de ser reproducida. Sin embargo, el primer efecto que se deriva del reconocimiento de carácter jurídico vinculante de los preceptos de la Carta tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa es precisamente su fuerza expansiva y transformadora. La Carta en ningún caso podrá suponer una disminución del nivel de protección consagrado en los Tratados, pero nada impide una ampliación del mismo.

Atendiendo a las novedades que introduce el Tratado de Lisboa, procedentes del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, uno de los tres derechos que el art. 41 menciona expresamente en su primer apartado —el derecho que se deriva de la obligación de la Administración de motivar sus decisiones—, resulta de aplicación a los Estados miembros en virtud de lo dispuesto en el art. 296 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, al cual debemos necesariamente acudir en aplicación de lo previsto en el art. 52 de la Carta. El mencionado precepto, en su segundo apartado, establece que «[l]os actos jurídicos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por los Tratados», incluyendo, pues, los actos jurídicos mencionados en el art. 291 del mismo Tratado, esto es, los actos de ejecución, cuya adopción corresponde a los Estados miembros<sup>56</sup>.

Con esta novedad, no sólo se extiende la obligación de motivar a todo acto de ejecución, sino que, además, se transforma en parte integrante de un derecho fundamental en sí mismo, como es el derecho de buena administración.

Pero, junto con ello, debe tenerse muy presente que existe una vinculación clara entre algunas de las restantes manifestaciones del derecho de buena administración y obligaciones derivadas directamente de los Tratados. De este modo, el derecho a un tratamiento imparcial está vinculado al principio de igualdad consagrado en el art. 9 del Tratado de la Unión Europea, del que se derivan exigencias prácticas concretas para los Estados miembros en el desarrollo y ejecución de las políticas europeas<sup>57</sup>; el derecho a ser oído está relacionado con el derecho a participar en la vida democrática de la Unión que establece el art. 10.3 del Tratado de la Unión Europea; el derecho de acceso al expediente administrativo entronca con el derecho de acceso a los documentos de las instituciones europeas del art. 15.3 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea; y el derecho al uso de la propia lengua —o, más en general, de cualquiera de las lenguas oficiales de la Unión— constituye una de las manifestaciones del estatus de ciudadanía europea, consagrada en el art. 20.2 d) del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea<sup>58</sup>. Además, como es sabido, el derecho a la

---

<sup>56</sup> Efectivamente, el texto final mantiene la redacción del art. I-38.2 del Tratado Constitucional, que responde a una modificación efectuada por la Conferencia Intergubernamental que aprobó el Proyecto de Tratado presentado por la Convención. La redacción aprobada por ésta mencionaba, como hacía el art. 253 del Tratado CE, las distintas disposiciones y actos que pueden adoptar las instituciones de la Unión (si bien adaptando su mención a la terminología empleada por el Tratado Constitucional). Al eliminar esa mención en detalle y sustituirla por la genérica «actos jurídicos» quedan incluidos entre los actos con obligación de motivar los «actos de ejecución» de los Estados miembros, que se definen como aquellas medidas «necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión».

<sup>57</sup> Por precisar un ejemplo, véase el art. 157.1 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, que consagra la obligación para cada Estado miembro de garantizar la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor.

<sup>58</sup> Aunque se refiere únicamente a las instituciones y órganos de la Unión, el derecho al uso de una lengua oficial también encuentra espacios de aplicación frente a los Estados miembros, como pone de manifiesto el segundo inciso del art. 25 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea. Recuérdese, en este sentido, el asunto de fondo resuelto por el Tribunal de Justicia en el Asunto C-274/96.

reparación de los daños causados por los Estados miembros como consecuencia del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea es un principio general del Derecho consagrado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

En segundo lugar, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha venido aplicando el principio de buena administración a los Estados miembros en los supuestos de procedimientos complejos o compuestos y es razonable entender que mantendrá esta misma línea<sup>59</sup>, sobre todo si se tiene en cuenta que la ejecución del Derecho de la Unión es, ante todo, ejecución indirecta y que, además, el resultado final de muchos de los procedimientos decisorios en los que participan instituciones europeas –la Comisión principalmente– depende en última instancia de la actuación de las Administraciones nacionales (por ejemplo, en materia de ayudas de Estado o de defensa de la competencia). En estos casos, la mala administración en que incurra la autoridad nacional actuante puede influir sobre la actuación de la institución europea, determinando mala administración a este nivel<sup>60</sup>; además, cuando un Estado aplica el Derecho de la Unión de forma contraria a los derechos inherentes al principio de buena administración puede estar perjudicando la finalidad o la consecución del objetivo perseguido por la normativa europea y, en consecuencia, vulnerando el principio de lealtad institucional e, incluso, en su caso, incumpliendo las obligaciones asumidas en virtud del Derecho de la Unión. Por otra parte, la apertura del derecho de buena administración (es un derecho de carácter abierto que integra o puede integrar multitud de derechos para el ciudadano y de obligaciones para la Administración aplicables unos y otras en las relaciones mutuas<sup>61</sup>) convierte a éste en fuente de avances jurisprudenciales en el

<sup>59</sup> De la misma opinión es K. KANSKA, para quien «puede argumentarse que el Tribunal de Justicia interpretará el ámbito del Artículo 41 en el sentido de permitir su aplicación en los supuestos de administración compuesta (cuando una administración nacional actúa como agente de la Comunidad)», «Towards Administrative Human Rights in the EU...», *op. cit.* p. 309. La autora critica la restricción del ámbito de aplicación del derecho de buena administración porque puede acarrear problemas de diferente trato de los ciudadanos de la Unión en función del país en el que se esté tramitando el correspondiente procedimiento administrativo y por suponer la pérdida de la oportunidad de establecer estándares comunes a la actuación de los Estados miembros en aplicación del Derecho de la Unión.

<sup>60</sup> Un ejemplo de ello lo tenemos en el ámbito de las ayudas de Estado. En aplicación de la normativa que rige la materia, la ausencia de notificación a la Comisión por parte del Estado del proyecto de concesión de una ayuda determina la ilegalidad de la misma. La falta de diligencia del Estado miembro, pues, tiene como consecuencia un claro perjuicio para el administrado e implica la calificación de una ayuda como contraria al Derecho de la Unión aún sin pronunciamiento de la Comisión, con lo que se consigue un efecto contrario al pretendido, que es simplemente controlar las ayudas que conceden los Estados con el fin de que no vulneren la libre competencia.

<sup>61</sup> En opinión de D.U. GALETTA, el art. 41 de la Carta «representa simplemente una «concretización ejemplificativa» del «estándar mínimo del derecho administrativo moderno», citando en apoyo de su afirmación doctrina alemana, «Il diritto ad una buona amministrazione europea...», *op. cit.*, p. 823.

Por su parte, L.N. GONZÁLEZ ALONSO califica al art. 41 como «una especie de paraguas bajo el cual se cobijan toda una serie de normas en torno a la idea común de buena administración» que, además, «pretende favorecer también su desarrollo, la posibilidad de que puedan ir surgiendo y consolidándose nuevas normas jurídicas específicas vinculadas a aquel concepto», en «Comentario al artículo 41: derecho a una buena administración», en A. MANGAS MARTÍN (dir.), *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, p. 671.

ámbito del Derecho de la Unión que conviene mantener y, además, extender también a los Estados miembros. Finalmente, no debe olvidarse que pueden darse casos en los que el ordenamiento interno no esté capacitado –ni normativa ni judicialmente– para garantizar la protección de derechos subjetivos que asisten al ciudadano en virtud del Derecho de la Unión; en tales supuestos resulta obvio que las exigencias derivadas del Derecho de la Unión que tienen por objeto garantizar los derechos reconocidos por él mismo deben resultar de aplicación a los Estados miembros<sup>62</sup>. Además, con independencia de ello, los derechos fundamentales se interpretan en relación con el sistema de referencia al que se están aplicando, con lo que es posible que los resultados de esa interpretación sean diferentes en uno y otro ámbito; de este modo, la aplicación del derecho de buena administración en los términos consagrados en la Carta puede permitir controles sobre las actuaciones de los Estados miembros que se realizan en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión que ofrezcan resultados diferentes a los que se derivarían a la aplicación del Derecho interno. En definitiva, se trata de un derecho especialmente configurado para regular las relaciones entre Administración y ciudadano, de tal modo que, en un sistema de ejecución indirecta en el que, además, la mayor parte de las decisiones que afectan directamente a los ciudadanos son adoptadas por las Administraciones nacionales sin que exista relación alguna entre institución europea y particular, la Unión Europea no puede mantenerse al margen y dejar de exigir una buena administración a las mismas cuando estén aplicando el Derecho de la Unión<sup>63</sup>. Ello implicaría «una inaceptable disparidad de tratamiento

---

<sup>62</sup> Véase, en este sentido, la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1995, Asunto T-167/94. En ella una empresa alemana reclamó por la vía del art. 288 del Tratado CE la reparación del perjuicio que había sufrido como consecuencia de la aplicación de un Reglamento comunitario por el que se establecía un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de determinados productos procedentes de China, que fue declarado inválido por el Tribunal de Justicia con posterioridad. Entre otras cuantías, se reclamaba el pago de intereses bancarios derivados de cantidades de dinero que la empresa había solicitado a crédito con el fin de poder satisfacer el derecho antidumping. Frente a la petición del Consejo y de la Comisión –partes demandadas– de inadmisión de tal reclamación por no haber agotado las vías de recurso internas, el Tribunal señala que «dado que para que se genere la responsabilidad de las autoridades públicas en la República Federal de Alemania es necesario probar la existencia de un acto lesivo cometido por la autoridad responsable y dado que la declaración de invalidez del Reglamento n° 725/89 estuvo motivada por el comportamiento culposo de las Instituciones comunitarias y no por el de las autoridades públicas alemanas, en el caso de autos, el agotamiento previo de los recursos de Derecho interno no puede garantizar eficazmente la protección de los derechos subjetivos que asisten a la demandante en virtud del Derecho comunitario» (§ 41). En tal caso, la actuación de origen era una actuación nacional (fue un órgano interno alemán el que reclamó el pago del derecho antidumping en aplicación del citado Reglamento comunitario), impugnada ante la jurisdicción interna, que finalmente acudió al Tribunal de Justicia a través del planteamiento de una cuestión prejudicial. Aunque finalmente se desestimó la petición de indemnización por entender el Tribunal que no concurría el requisito de violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión (la infracción del principio de buena administración y del deber de actuar con la diligencia debida no fue tan desproporcionada como para poder alcanzar tal grado), la Sentencia pone de manifiesto que el Derecho Comunitario debe ofrecer vías de protección de los derechos que él reconoce en los casos en que los ordenamientos internos no puedan hacerlo.

<sup>63</sup> Aquí radica una de las grandes paradojas del sistema de ejecución indirecta. Como es sabido, la ejecución indirecta del Derecho de la Unión implica que son las Administraciones nacionales las que

## entre los destinatarios de las medidas de aplicación del Derecho Comunitario en fun-

se encargan de ejecutar la normativa europea, quedando reservada tal ejecución para las instituciones europeas sólo en casos muy concretos. La consecuencia de ello es que las relaciones poder público-individuo se dan entre los ciudadanos de la Unión y las Administraciones nacionales. Sin embargo, en el marco de no pocos procedimientos europeos, aun cuando son tramitados por las Administraciones internas, éstas carecen de un poder decisorio autónomo, de tal modo que se ven obligadas a acudir a las instituciones europeas –normalmente la Comisión– para dar solución al asunto. Además, normalmente las obligaciones derivadas del principio de buena administración se exigen a la Administración europea en lugar de a la nacional.

En lo que interesa en este momento, que son las garantías de los administrados en el procedimiento administrativo y su exigibilidad frente a las Administraciones nacionales, puede ponerse como ejemplo el asunto de fondo de la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de diciembre de 1994, Asunto T-450/93. El Fondo Social Europeo concedió a una empresa portuguesa una ayuda para la financiación de determinados cursos de formación y orientación profesional destinados a jóvenes, que suponía el 50% de la ayuda total que había recibido la misma para tal actividad (el 50% restante procedía de autoridades portuguesas). Pues bien, realizada una inspección por parte de los inspectores del Fondo Social, se comprobó que la empresa había subcontratado parte de los cursos con otras cinco empresas que carecían de la infraestructura y del personal necesarios para impartir los mismos, y que los cursos impartidos no coincidían totalmente con los proyectados. Las autoridades portuguesas emitieron varios certificados que dirigieron a las empresas demandantes en los que se les informaba que se había efectuado una inspección comunitaria y que aún no se había dictado decisión alguna al respecto. Como consecuencia de la visita de los inspectores, el Fondo Social Europeo optó por reducir la cantidad subvencionable y reclamar la devolución de la misma a las empresas, decisión que fue comunicada a las autoridades nacionales, quienes, a su vez, procedieron a notificar a las empresas la decisión de la Comisión; en realidad, simplemente informaron de que el Fondo Social Europeo había determinado, a raíz de la inspección, que determinados gastos no eran subvencionables por no coincidir con los cursos previstos y, por tanto, debía procederse en un determinado plazo a la devolución de las cantidades correspondientes. Las empresas presentaron recurso de anulación alegando la vulneración de su derecho de defensa. En el procedimiento administrativo tramitado, las empresas no tienen ningún tipo de relación con el Fondo Social Europeo, puesto que el único interlocutor de este último es el Estado, que es a quien se suele dar la posibilidad de presentar observaciones. En el caso concreto, las autoridades portuguesas se limitaron a informar al Fondo Social de su voluntad de aceptar la decisión que la Comisión se disponía a adoptar, pero no dieron la oportunidad a las empresas de alegar lo que estimaren preciso en su defensa. Como consecuencia de ello, el Tribunal de Primera Instancia afirma que, dada la afectación directa e individual de la decisión de la Comisión sobre las empresas demandantes, aquélla no podía adoptar la misma sin haberles dado previamente la posibilidad de expresar su punto de vista al respecto. En definitiva, se trata de un procedimiento administrativo en el que el particular tiene relación sólo con las autoridades de su Estado, pero cuyas garantías deben ser satisfechas por la autoridad decisora, que es la Comisión. Carece de toda lógica que, en tales casos, no se exija al propio Estado que sea él, como interlocutor válido, quien permita a los beneficiarios de la subvención la posibilidad de presentar alegaciones ante la posible decisión de calificar determinados gastos como no subvencionables y, por tanto, de devolver las cantidades anticipadas. Esta Sentencia fue recurrida en casación por la Comisión; el Tribunal de Justicia desestimó el recurso y confirmó su doctrina por Sentencia de 24 de octubre de 1996, Asunto C-32/95.

Otro ejemplo más evidente aún se encuentra en la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de mayo de 2001, que resuelve hasta doce asuntos acumulados (el primero de ellos, T-186/97). El asunto tiene su origen en la aplicación del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía de 1963. Ante la importación a la Comunidad de una serie de televisores de color fabricados por empresas de este país, se procedió a aplicar la exención de obligaciones aduaneras prevista en el Acuerdo. Con posterioridad, la Comisión comprobó que los certificados expedidos por las autoridades turcas y que permitieron la exención eran incorrectos, porque algunos de los componentes de los televisores procedían de otros países. Como consecuencia de esta actuación, la Comisión pidió

ción de que sean adoptadas por órganos comunitarios que actúan como administración comunitaria directa, o por órganos nacionales que actúan como administración comunitaria indirecta»<sup>64</sup>. Así, la conexión de la actuación nacional con la actuación europea es argumento para defender la aplicación de las garantías implícitas en el derecho de buena administración frente a la primera.

En tercer lugar, la fuerza expansiva de toda declaración de derechos<sup>65</sup> puede llevar a los órganos jurisdiccionales nacionales a acudir al derecho de buena administración reconocido en la Carta como recurso de interpretación y como fuente de inspiración en el ejercicio de su función jurisdiccional en el Derecho interno<sup>66</sup>. Son las dos caras de una misma moneda: la cara sería el art. 41 de la Carta, que no incluye en el ámbito de aplicación del derecho de buena administración a las Administraciones nacionales; la cruz, las disposiciones constitucionales de los Estados miembros en materia de vinculación de derechos fundamentales, que, como en el caso de España, pueden otorgar cierta validez a los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado. En realidad, nada impide que los Estados miembros, a través de sus propios Tribunales, invoquen los derechos de la Carta –y, en particular, del

---

a los Estados miembros afectados que reclamaran el pago de los derechos aduaneros a las empresas que habían importado el producto en cuestión, autorizándoles, sin embargo, a retrasar la reclamación o, incluso, a cancelar la misma si así lo estimaban oportuno. Algunos meses después se les indicó que procedieran sin dilación alguna a reclamar las cantidades correspondientes, puesto que podía expirar el plazo de tres años previsto en el Acuerdo para la reclamación de las mismas. Estas decisiones originaron múltiples reclamaciones en distintos Estados miembros, que motivaron finalmente la presentación de los doce recursos que resuelve el Tribunal de Primera Instancia. En lo que ahora interesa, el procedimiento de cancelación o remisión de obligaciones aduaneras por importación tiene dos fases. La primera de ellas se sustancia a nivel nacional, y en ella es la Administración nacional la encargada de conocer de la solicitud de cancelación de la obligación aduanera, siendo su decisión susceptible de recurso ante los órganos jurisdiccionales internos. No obstante, si aquella considera que concurre alguna circunstancia especial que la incapacita para adoptar la decisión, puede remitir la misma a la Comisión. En la segunda fase, a nivel comunitario, la Comisión decide sobre si procede o no la remisión. En el caso en cuestión, en uno de los distintos conflictos generados, la Comisión adoptó su decisión sin permitir al afectado expresar su opinión. Además, ocurre que en este tipo de procedimientos, la decisión de la Comisión –como ella misma reconoce– se basa únicamente en los documentos remitidos por las autoridades nacionales, documentos a los que no tuvo acceso el implicado, porque no fueron incluidos por la autoridad nacional (belga en este caso) en la documentación remitida al mismo. En conclusión, este caso muestra igualmente la conveniencia de aplicar las garantías derivadas del derecho de buena administración a las autoridades nacionales para conseguir que la decisión final adoptada por la Administración Europea cumpla con las mismas.

<sup>64</sup> D.U. GALETTA, «Il diritto ad una buona amministrazione europea...», *op. cit.*, p.849.

<sup>65</sup> Así lo señala L. MARTÍN-RETORTILLO, quien habla de «tensión ampliatoria» para hacer referencia al hecho de que, aunque por un lado la Carta trata de restringir su alcance, por otro se constata que éste es imparable, *Vías Concurrentes para la Protección de los Derechos Humanos. Perspectivas española y europeas*, Civitas, Madrid, 2006, p. 92 (la expresión se contiene en la p. 111).

<sup>66</sup> En este mismo sentido, J. PONCE SOLÉ mantiene que el limitado alcance de la Carta no evitará el proceso de filtración a los sistemas internos de las exigencias derivadas del derecho de buena administración, «Good Administration and European Public Law», *European Review of Public Law*, nº 4, 2002, p. 1527.

derecho de buena administración— en la resolución de los conflictos que sean sometidos a su conocimiento: en algunos casos puede tratarse de reconocimientos de derechos más favorables para los ciudadanos que los efectuados en los ordenamientos nacionales; la apertura de las cláusulas se presta a la interpretación jurisprudencial; y, sobre todo, se trata de un buen apoyo a la solución nacional que pueda darse a los mencionados conflictos.

Esto es precisamente lo que está ocurriendo en España<sup>67</sup>, por la vía del art. 10.2 de la Constitución Española, en virtud del cual «[l]as normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España»; la Carta es uno de esos textos internacionales suscritos por España<sup>68</sup>. Son numerosísimas las sentencias que contienen alguna referencia a derechos de la Carta —citando en múltiples ocasiones incluso el artículo del Tratado Constitucional cuando éste había sido aprobado y se encontraba en proceso de ratificación, finalmente no concluido— y, en concreto, al derecho de buena administración en general o a alguna de sus manifestaciones en particular<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Y, si atendemos a informes sobre otros sistemas, parece que será la línea seguida por los Jueces y Tribunales de la mayoría de los Estados miembros. Pueden consultarse en este sentido los distintos informes nacionales sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea presentados en el Encuentro Anual del European Public Law Group celebrado en 2001 en Spetses (Grecia) y publicado en el vol. 14, nº 1 de *European Review of Public Law* (en especial, pp. 275-746).

<sup>68</sup> Vid. E. NIETO GARRIDO e I. MARTÍN DELGADO, «EU Charter of Fundamental Rights», *European Review of Public Law*, nº 1, 2002, 696 y ss.

<sup>69</sup> Entre las que acuden al art. 41.2 de la Carta o al art. II-101.2 c) TC en apoyo de la solución que el Tribunal da al conflicto planteado pueden citarse las siguientes: de las dictadas por el Tribunal Supremo, la Sentencia de 28 de septiembre de 2004 (Recurso 4841/2001), la Sentencia de 21 de septiembre de 2004 (Recurso 2242/2001) o la Sentencia de 2 de junio de 2004 (Recurso 202/2002), entre otras muchas; de las dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 24 de marzo de 2004 (Recurso 790/2000), o las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 14 de mayo de 2004 (Recurso 1196/2002), de 18 de noviembre de 2005 (Recurso 407/2002) o de 12 de noviembre de 2004 (Recurso 1698/2003). Esta última sentencia es ciertamente significativa: ante una demanda de responsabilidad patrimonial frente a la Administración sanitaria por error y retraso en el diagnóstico de una enfermedad que costó la vida a un paciente y después de que el Hospital responsable hubiese puesto todo tipo de trabas para otorgar a los reclamantes la documentación necesaria para fundar su demanda, el Tribunal afirma que «queda, pues, patente la mala fe en la actuación administrativa de la Dirección del Hospital de Requena, unida al desconocimiento de principios elementales de la buena administración configurados como derechos de los ciudadanos (...) por nuestra legislación. Es más, los recientes instrumentos supranacionales en materia de derechos humanos vienen a reforzar esos derechos, como lo demuestra el artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (artículo II-101 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa)». El Tribunal no se queda ahí y justifica la invocación de este precepto con las siguientes palabras: «es cierto que el Tratado Constitucional (y, con él, la Carta) sólo alcanzará vigencia una vez completado el proceso de ratificaciones en los veinticinco Estados miembros de la Unión Europea, pero no es menos cierto que, según el Preámbulo de la Carta, ésta «reafirma» derechos que ya están consagrados y desarrollados por el Derecho internacional de los

## El Tribunal Supremo no es una excepción. No sólo no duda en invocar el art.

derechos humanos y por las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros: precisamente, a esa tradición se suma España, en cuyo artículo 35 de la Ley 30/1992 acoge ese derecho a una buena administración (a su vez, manifestación del artículo 105 b) de la Constitución española de 1978)» (Fundamento Jurídico 6º). En definitiva, no sólo se acude a la Carta y, en particular, al derecho de buena administración como apoyo a la argumentación del Tribunal, sino que se justifica su invocación sobre la base del argumento de que, dado que los derechos de la Carta responden a los Tratados internacionales sobre derechos humanos y a las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, tal hecho por sí mismo le otorga cierto valor interpretativo.

Esta línea jurisprudencial ha sido desarrollada principalmente por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, el más activo a la hora de invocar en la justificación de sus decisiones los derechos de la Carta y, más en concreto, el derecho de buena administración, y ello con independencia de la conexión del litigio con el Derecho de la Unión. Por todas, sirva la Sentencia de 28 de octubre de 2002 (Recurso 30/1999), cuyo Fundamento Jurídico 4º afirma que «[c]omo síntesis de lo razonado, en los instrumentos supranacionales de derechos humanos se ha reformulado esa obligación de los órganos administrativos de dictar sus actos dentro de un plazo razonable como un derecho de los ciudadanos dentro del más amplio derecho a la buena administración. Así ocurre en el artículo 41 (derecho a una buena administración) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DOCE de 18 de diciembre de 2000, Serie C-364), cuyo apartado 1 establece 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». Sobre este particular, conviene efectuar dos observaciones: de un lado, es cierto que esta Carta no se ha configurado en principio como un instrumento vinculante, sino sólo como un texto proclamado solemnemente al máximo nivel político de la Unión Europea en el Consejo Europeo de Niza de 2000; y, de otro lado que, en el caso que nos ocupa no nos hallamos ante actos administrativos dictados por los órganos o instituciones de la Unión ni ante actos administrativos dictados por los órganos nacionales en aplicación del Derecho de la Unión (artículo 51 de la Carta). Ahora bien, también es cierto que la Carta viene a reafirmar (así lo expresa en su Preámbulo) «los derechos reconocidos especialmente por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros, el Tratado de la Unión Europea y los Tratados comunitarios, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa, así como por la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos». De hecho, en lo que afecta al principio de buena administración (en su vertiente de derecho al trámite de audiencia), el propio Tribunal de Justicia comunitario ya sostuvo hace unas décadas (sentencia de 4 de julio de 1963 dictada en el caso José contra Consejo de la CEE –asunto 32-62–), que «se trata de una regla generalmente admitida en el Derecho Administrativo en vigor en los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea» y «que esta regla, que responde a las exigencias de una sana justicia y de una buena administración, debe ser observada asimismo por los organismos comunitarios». Por último, no debe olvidarse el paralelismo y conexión que guarda esa declaración preambular de la Carta de Niza con el artículo 6.2 del Tratado de la Unión Europea, a tenor del cual «la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario». Recapitulando, estimada como ha sido la impugnación analizada relativa a la prescripción de la sanción de tráfico controvertida en el marco del plazo razonable en que debían haberse efectuado las actuaciones administrativas, se impone estimar el presente recurso contencioso-administrativo anulando las resoluciones impugnadas y, por ende, revelándose ocioso entrar en los demás motivos de impugnación».

En el mismo sentido, las Sentencias de 4 de noviembre de 2002 (Recurso 2339/1998), de 8 de abril de 2003 (Recurso 19/2000), de 15 de marzo de 2004 (Recurso 1513/2002), de 14 de mayo de 2004 (Recurso 1356/2002) o 14 de septiembre de 2002 (Recurso 1079/2001).

Las Sentencias de este Tribunal Superior de Justicia invocan el derecho de buena administración en alguna de las vertientes especificadas en la Carta: derecho a ser oído (entre otras, Sentencia de 4 de octubre de

41 de la Carta en apoyo de la solución al conflicto planteado, como argumento que complementa los derivados de las disposiciones nacionales, sino que enmarca los derechos que éstas consagran dentro del derecho de buena administración reconocido en la Carta. Por todas, sirva lo afirmado en la Sentencia de 22 de febrero de 2005 (Recurso 3055/2001), según la cual «[e]l deber de motivación de las Administraciones Públicas debe enmarcarse en el derecho de los ciudadanos a una buena Administración, que es consustancial a las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros de la Unión Europea, que ha logrado su refrendo normativo como derecho fundamental en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea» (Fundamento Jurídico 4º)<sup>70</sup>. Es más, el Tribunal Supremo es consciente de las implicaciones que pueden derivarse para los Estados miembros del reconocimiento del derecho de buena administración como derecho fundamental; en su Sentencia de 29 de marzo de 2004 (Recurso 8697/1999) señala que el deber de motivación «es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad enunciados por el apartado 3 del artículo 9 de la Constitución y que, también, desde otra perspectiva, puede considerarse una exigencia constitucional impuesta por el art. 103 (principio de legalidad en la actuación administrativa), que se refuerza en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (...) que incluye dentro de su artículo 41, dedicado al «Derecho a una buena Administración» la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones» (Fundamento Jurídico 4º). La proclamación de este derecho en la Carta «refuerza» las previsiones derivadas de la normativa nacional. En este mismo sentido, el propio Tribunal de Justicia ha afirmado sin tapujos que ésta viene a reafirmar los principios generales del Derecho de la Unión que resultan de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros<sup>71</sup>. Así, la Carta y los derechos en ella consagrados se convierten en una referencia obligada para ayudar a determinar en qué se traducen en cada caso concreto los derechos reconocidos a nivel nacional, que han sido considerados principios generales del Derecho de la Unión Europea y elevados a la categoría de derechos fundamentales por la Carta, como es el derecho de buena administración<sup>72</sup>.

---

2002, Recurso 3348/1998); deber de motivación (Sentencia de 14 de mayo de 2004, Recurso 1196/2002); y derecho de acceso al expediente (entre otras, Sentencia de 5 de julio de 2002, Recurso 360/1997).

<sup>70</sup> En idénticos términos, las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2005 (Recurso 2414/2002) o de 13 de diciembre de 2005 (Recurso 120/2004), entre otras. Todo ello con independencia de la existencia o inexistencia de una conexión con el Derecho de la Unión de la situación enjuiciada.

<sup>71</sup> En concreto, en su Sentencia de 13 de marzo de 2007, Asunto C-432/05, afirma que «ha de recordarse que, según jurisprudencia reiterada, el principio de tutela judicial efectiva es un principio general del Derecho comunitario, que resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros (...) y que también ha sido reafirmado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza» (§ 37). Esta línea jurisprudencial es una constante en las sentencias del Tribunal de Justicia.

<sup>72</sup> P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA afirma en este sentido que «[n]uestra jurisprudencia recurre a la Carta como parámetro interpretativo o para corroborar el razonamiento judicial en materia de reconocimiento, protección y garantía de derechos. Incluso, en ocasiones, la pertinente disposición de la Carta se integra en la *ratio decidendi*. El amplio recurso a la Carta por parte de los tribunales

Incluso el Legislador autonómico se ha visto influenciado por el reconocimiento del derecho de buena administración en la Carta. Como ejemplo paradigmático que prueba esta afirmación puede citarse la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega, en cuyo preámbulo se afirma, después de señalar la importancia de la transparencia en la actuación administrativa y de la participación de los ciudadanos en la gestión del interés público, que «[e]n definitiva, las medidas incluidas en la presente ley contribuirán a hacer más efectivo el derecho a una buena administración, como principio consagrado en nuestro acervo jurídico desde la aprobación de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea». Por otra parte, algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía también se están haciendo eco de este derecho. Es el caso de los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana<sup>73</sup>, de Cataluña<sup>74</sup>, de Andalucía<sup>75</sup>, o de Islas Baleares<sup>76</sup>, por citar algunos de ellos.

Ningún comentario adicional es necesario para concluir que el derecho de buena administración, a pesar del tenor literal del art. 41 de la Carta, surte efectos en la práctica frente a las Administraciones nacionales y está suponiendo la estandarización de las garantías que integra.

---

españoles supone al mismo tiempo una superación del ámbito material de aplicación previsto para la Carta, pues se tiene en cuenta al juzgar situaciones puramente internas, sin conexión con el Derecho comunitario», en «La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en la práctica española», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 15, 2008, p. 254.

<sup>73</sup> Su art. 9 remite a ley regional la regulación del derecho a una buena administración.

<sup>74</sup> Concretamente, en su art. 30 –bajo el título Derechos de acceso a los servicios públicos y a una buena administración–, afirma lo siguiente: «2. Todas las personas tienen derecho a ser tratadas por los poderes públicos de Cataluña, en los asuntos que les afectan, de forma imparcial y objetiva, y a que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las finalidades que la justifican. 3. Las leyes deben regular las condiciones de ejercicio y las garantías de los derechos a que se refieren los apartados 1 y 2 (...)».

<sup>75</sup> Su art. 31, con una redacción más amplia que la del Estatuto catalán, señala que «[s]e garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca».

<sup>76</sup> Su art. 14, con una clara inspiración en el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, dispone que «1. Sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una ley del Parlamento de las Illes Balears regulará el derecho a una buena administración y al acceso a los archivos y registros administrativos de las instituciones y Administraciones públicas de las Illes Balears. 2. Todos los ciudadanos tienen derecho a que las Administraciones públicas de las Illes Balears traten sus asuntos de forma objetiva e imparcial y en un plazo razonable, a gozar de servicios públicos de calidad, así como a acceder a la función pública en condiciones de igualdad y según los principios constitucionales de mérito y capacidad. 3. Los ciudadanos de las Illes Balears tendrán derecho a dirigirse a la Administración de la Comunidad Autónoma en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada».

### 3. Conclusión

Con independencia de la situación actual sobre la aplicación de los derechos fundamentales reconocidos en el ámbito de la Unión Europea frente a las autoridades nacionales –vinculantes en cualquier caso como principios generales del Derecho– y de la materialización de las novedades que trae consigo la aprobación del Tratado de Lisboa, el análisis efectuado en este epígrafe permite concluir la existencia de una tendencia a la aplicación a la Administración nacional de las mismas exigencias que debe cumplir la Administración europea en relación con las garantías de la actividad administrativa cuando aquélla actúa en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión<sup>77</sup>. La Carta forma parte del *acquis communautaire*<sup>78</sup> y todos los poderes públicos de la Unión, tanto los europeos como los de los Estados miembros, han de someter su actuación al control de los derechos fundamentales consagrados a nivel europeo.

La constante interconexión de ordenamientos y de actuaciones, las influencias recíprocas entre sistemas nacionales y sistema europeo, la expansión de ámbitos de actuación conjunta y el avance imparable hacia la mayor integración son elementos que muestran claramente la existencia de una única Administración europea<sup>79</sup> que tiene su vértice en la Comisión Europea y se articula en Administraciones nacionales<sup>80</sup> y per-

---

<sup>77</sup> Un hecho que parece constatar esta afirmación es el Reglamento (EC) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Su objetivo, especificado en el art. 2, es «proporcionar a las instituciones, órganos, oficinas y agencias competentes de la Comunidad y a sus Estados miembros cuando apliquen el Derecho comunitario, ayuda y asesoramiento sobre los derechos fundamentales con el fin de ayudarles a respetarlos plenamente cuando adopten medidas o establezcan líneas de actuación en sus esferas de competencia respectivas». Con ella no sólo se otorgará un mayor protagonismo a los derechos fundamentales en el ámbito de la Unión Europea, sino que se proporciona un instrumento útil –y, lo más importante, común– de asistencia y asesoramiento a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros en sus decisiones en relación con los derechos fundamentales. Para una descripción de las funciones y del ámbito de actuación de la Agencia puede verse el trabajo de M. PI LLORENS, «La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea» (2007) 27 *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 575.

<sup>78</sup> En este sentido, CRAIG, *European Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 539. Como ha mantenido el Tribunal de Justicia en distintas ocasiones, los derechos fundamentales son principios generales del Derecho que resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, que han sido reafirmados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Entre otros, Asuntos C-432/05 (§ 37), y C-303/2005 (§ 45).

<sup>79</sup> De la misma opinión, J. A. FUENTETAJA PASTOR, quien afirma que «los Estados miembros, cuando apliquen el Derecho de la Unión, podrían ser considerados funcionalmente «Administración europea» y, en consecuencia, encontrarse sometidos al derecho a la buena administración», «El derecho de buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 15, 2008, p. 143.

<sup>80</sup> Todas estas cuestiones han sido excelentemente estudiadas por S. CASSESE en varios de sus trabajos, recopilados en una obra conjunta titulada *Lo spazio giuridico globale*, traducida recientemente al castellano por L. ORTEGA ÁLVAREZ, I. MARTÍN DELGADO e I. GALLEGU CÓRCOLES con el título *La Globalización Jurídica*, Marcial Pons, Madrid, 2006. En las pp. 116 y ss. se pone de manifiesto cómo la Unión y su sistema jurídico han ido cambiando en sus más de cincuenta años de vida, hasta poderse

miten augurar, también en relación con la cuestión de derechos fundamentales y Administración Pública, un Derecho Administrativo Común Europeo. Definitivamente, el espacio administrativo de las Administraciones nacionales ya no coincide con el ámbito estatal<sup>81</sup>. Antes al contrario, existe un espacio administrativo europeo en cuyo marco todas las formas de aplicación del Derecho de la Unión deben dirigirse a la consecución del interés común europeo<sup>82</sup>.

De este modo, puede afirmarse la existencia de una europeización de los derechos fundamentales reconocidos en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros por influencia de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>83</sup>.

La consecuencia de ello, como se verá en el siguiente epígrafe, es la tendencia hacia la federalización del procedimiento administrativo europeo<sup>84</sup>, lo que conduce

---

hablar en la actualidad de un «señorío comunitario sobre el Derecho Administrativo». En palabras del propio autor, «el Derecho Administrativo Europeo va más allá de la administración propia o directa y de la administración indirecta (estatal con funciones comunitarias). Los vínculos entre los distintos modelos son cada vez más numerosos y complejos. Las funciones no son atribuidas al Estado o a la Unión, sino más bien compartidas, de modo que se establece un nexo funcional. El ordenamiento es, por tanto, mixto, pero con una preeminencia del componente comunitario. Este último no sólo influencia ya la acción de la administración nacional, sino que establece su equilibrio organizativo y funcional. Se constituyen órganos administrativos comunes, en sede comunitaria» (p. 120). Como ya se ha señalado, una de esas formas de influencia se lleva a cabo a través de la configuración europea del Derecho Administrativo nacional: por normativa dictada por la Unión se crean aparatos administrativos nacionales, se dictan normas procedimentales que deben seguir las autoridades internas y se vinculan determinadas actividades nacionales a la satisfacción de los intereses de la Comunidad. De este modo, la autonomía de los Estados queda limitada. Algunos de los trabajos que se recopilan en esta obra realizan estudios de la normativa europea que ratifican esta afirmación. A ellos nos remitimos para una mayor profundización sobre la cuestión.

Asimismo, constituye obra de referencia obligada el trabajo conjunto de E. CHITI y C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, Il Mulino, Bologna, 2003.

<sup>81</sup> J. BARNÉS, «Reforma e innovación en el Derecho Administrativo», *op. cit.*, p.27.

<sup>82</sup> J.-P. SCHNEIDER, «Estructuras de la unión administrativa europea –observaciones introductorias–», en F. VELASCO CABALLERO y J.-P. SCHNEIDER, *La unión administrativa europea*, *op. cit.*, p. 29.

<sup>83</sup> De unificación habla P. M. HUBER, «Unificación a través de los derechos fundamentales comunitarios», *op. cit.*, p.68 y ss, si bien precisa que los efectos unificadores son aún escasos aunque, sin duda, se ampliarán con el carácter vinculante de la Carta (en pp. 72 y 73).

<sup>84</sup> Así lo pone de manifiesto NEHL: «[L]a continua expansión de la regulación relativa al procedimiento en la Comunidad Europea, el fortalecimiento de la complejidad ejecutiva y el incremento de la acción conjunta de Comunidad Europea y autoridades nacionales indican una tendencia federalizante sobre la base de la protección de los derechos del procedimiento. Está comprobado que este proceso está en marcha hacia el paso final en el que los Estados miembros deben cumplir con estándares armonizados de protección procedimental cuando actúan, por así decirlo, como «agentes de la Comunidad», en el ámbito de competencias sustantivas de la Comunidad», *Principles of Administrative Procedure...*, *op. cit.*, p. 87. En definitiva, las consideraciones expuestas en las páginas anteriores, en palabras del mismo autor, «serían solo el primer paso en el desarrollo del proceso de armonización de los requisitos procedimentales básicos que deben ser respetados tanto por las instituciones comunitarias como por la administración nacional cuando actúan conjuntamente en aplicación del Derecho Comunitario» (en p. 91).

a la necesidad de elaborar una norma reguladora del procedimiento administrativo a nivel europeo.

### III. LA CODIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EUROPEO

#### 1. Los argumentos para la codificación

El procedimiento administrativo, entendido como forma de la actuación de la Administración europea, necesita de un conjunto de normas, reglas y principios que lo regulen, en atención a las finalidades que debe perseguir y a las funciones que ha de cumplir.

La Unión Europea ha ido paulatinamente configurándose como un sistema político cada vez más similar al de un Estado. Estando lejos aún de ser una verdadera unión política de carácter federal, no menos cierto es que la presencia de los actos europeos en la vida ordinaria de los ciudadanos europeos –que ha llegado ya a ser mayor que la de los propios actos internos– hace que resulte cada vez más necesario evitar la dispersión y tender a la uniformidad. Y es indudable que el procedimiento administrativo es «el vehículo idóneo para la armonización de la aplicación del Derecho Comunitario por parte de los Estados miembros»<sup>85</sup>.

En cierto modo, podría establecerse un paralelismo entre algunos de los Estados europeos tales como España, Austria, Alemania o Italia que, a finales del s. XIX y a lo largo del XX, han procedido a la elaboración de una Ley de Procedimiento Administrativo Común y, con ello, a situar el procedimiento administrativo entre las instituciones fundamentales del propio Derecho Administrativo. Efectivamente, desde hace algún tiempo, en el ámbito de la Unión Europea está surgiendo cada vez con más fuerza un poder público europeo con mayor alcance ejecutivo y, en consecuencia, con una más amplia influencia en la esfera subjetiva del ciudadano. Por esta razón, podría afirmarse que el paso lógico que debe darse en este momento es el dado en los Estados miembros mencionados, esto es, la regulación de la institución procedimental a través de la configuración de un procedimiento tipo o, al menos, de una serie de reglas que deba respetar toda Administración –europea o nacional– en aplicación del Derecho de la Unión<sup>86</sup>. En otras palabras, al igual que en los sistemas

<sup>85</sup> H.C. RÖHL, «El procedimiento administrativo y la Administración «compuesta» de la Unión Europea», en J. BARNÉS (ed.): *La transformación del procedimiento administrativo*, op. cit., p. 118.

<sup>86</sup> Muy interesante en este sentido es el artículo de M. SHAPIRO, en el que equipara la situación de los Estados Unidos en el momento de proceder a dictar su *Administrative Procedure Act* con la que está atravesando la Unión Europea, llegando a la conclusión de que debe plantearse en este segundo ámbito el debate sobre la codificación del procedimiento administrativo, «Codification of Administrative Law: The US and the Union», *European Law Journal*, nº 1, 1996, pp. 26-47.

jurídicos nacionales el procedimiento ha pasado de ser simplemente la forma de la actuación administrativa a ser un instrumento para la consecución de los fines públicos exigidos por el ordenamiento, para la adecuada ponderación de los intereses en juego, para el correcto ejercicio de la discrecionalidad administrativa y para la resolución anticipada de conflictos, adquiriendo de este modo una función propia de carácter autónomo, en el ámbito de la Unión la progresiva expansión de la Administración y de la afectación de la actividad administrativa a los particulares conducirá a este mismo resultado, haciendo por ello más necesaria la existencia de una disciplina general del procedimiento.

Ha de tenerse en cuenta, además, que en el ordenamiento jurídico europeo, a diferencia de lo que ocurre en los ordenamientos internos, no todo acto administrativo es susceptible de ulterior recurso –administrativo o jurisdiccional– por parte de los particulares; por esta razón, el procedimiento se convierte especialmente en este ámbito en elemento fundamental para garantizar a los ciudadanos la tutela –en el sentido de adecuada ponderación– de los intereses implicados en el asunto, algo que, indudablemente, debe surtir efectos a la hora de configurar los principios por los que ha de guiarse el procedimiento administrativo europeo.

Junto con ello, una idea es clara: desde el momento en que cada vez son más amplios los ámbitos sectoriales en los que el centro decisional se encuentra en Bruselas en lugar de en la capital de cada Estado miembro<sup>87</sup>, mayor es el interés de éstos por la transparencia y la participación<sup>88</sup>.

Son numerosos los argumentos que han sido utilizados por distintos autores para defender y justificar la necesidad de proceder a la codificación del procedimiento administrativo en el ámbito de la Unión Europea<sup>89</sup>: el principio de seguridad jurídica (es

---

<sup>87</sup> En palabras de M.P. CHITI, «la expansión de la Administración comunitaria aparece conectada a la progresiva configuración del ordenamiento comunitario como sistema complejo, con funciones que, cada vez más, se refieren a las personas, físicas y jurídicas, de los Estados miembros», *Derecho Administrativo Europeo...*, *op. cit.*, p. 181.

<sup>88</sup> «Si estás «dentro» no te interesa la participación y la transparencia; eso es lo que interesa a quienes están «fuera» (...). Pero si estás comenzando a sentirte «fuera», la participación y la transparencia se transforman de repente en algo más interesante», M. SHAPIRO, «Codification of Administrative Law...», *op. cit.*, p. 43.

<sup>89</sup> Entre los trabajos más significativos se encuentran los siguientes: C. HARLOW, «Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot», *European Law Journal*, nº 1, 1996; G. DELLA CANANEA, «From judges to legislators? The codification of EC Administrative Procedures in the field of State aids», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, nº 62, 1995; y M. SHAPIRO, «Codification of Administrative Law...», *op. cit.* Recientemente, se ha pronunciado igualmente en sentido favorable O. MIR, «La codificación del procedimiento administrativo...», *op. cit.*, p. 73 y ss., y A. SIMONATI quien, después de analizar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia sobre los principios del procedimiento administrativo, entiende que la codificación sería la meta de un camino iniciado en los años 50, *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato nell'analisi giurisprudenziale*, Cedam, Padova, 2009, pp. 300-303. A favor de la codificación de una serie de reglas procedimentales mínimas en relación con la buena administración como instrumento para la mejora del marco de toma de decisiones de la Unión

evidente que la regulación del procedimiento por vía de máximas jurisprudenciales es incompleta y causa incertezas, mientras que la regulación normativa es, en teoría, más clara, menos ambigua y más coherente); el principio de transparencia (una regulación completa del procedimiento administrativo lo hace conocible y reconocible frente a los ciudadanos); el principio de legitimidad (consecuencia de la intervención del Parlamento Europeo); el control de la discrecionalidad administrativa (la existencia de un procedimiento estructurado ayuda a evitar la arbitrariedad); o, incluso, el principio de mejor protección del administrado (la existencia de un marco legal para el procedimiento administrativo, teniendo en cuenta que éste se define como el cauce legal de la actuación administrativa y el lugar para la correcta ponderación de los intereses en juego, puede contribuir a ofrecer una mejor protección de los mismos). Es claro, en definitiva, que resulta sumamente positivo para los funcionarios de la Administración, para los ciudadanos y para el sistema en general que exista un Derecho procedimental uniforme con unas normas mínimas que deban ser respetadas en todo proceso decisor en el ejercicio de la potestad administrativa.

A todos ellos podríamos añadir uno más: la cada vez mayor imposibilidad de trazar una nítida distinción entre ejecución directa y ejecución indirecta del Derecho de la Unión Europea, junto con el incremento de las funciones compartidas entre Administración europea y Administraciones nacionales en la aplicación del mismo. Una norma reguladora del procedimiento administrativo, aplicable a ambos niveles a través de la fijación de principios-estándares, contribuiría a dejar de lado esta dificultad.

El principio de igualdad y la prohibición de no discriminación apuntan también en esa misma línea: las decisiones administrativas, en relación con esa serie de principios-estándares, han de ser aplicadas por igual a todo ciudadano y en todo Estado miembro, con independencia de la parte del territorio de la Unión en que se encuentre, del tipo de Administración actuante y de la naturaleza de la potestad administrativa ejercida.

En definitiva, la codificación del procedimiento administrativo proporciona orden, al articular con coherencia distintas normas hasta el momento absolutamente dispersas y al dividir en fases los diferentes momentos procedimentales, relacionándolas con aspectos sustantivos del procedimiento (acceso a la información, informes, prueba, etc.). Y, como consecuencia de ello, se logra una mejor satisfacción de los intereses en juego.

---

y para el desarrollo del Derecho Administrativo en su conjunto, H.P. NEHL, *Principles of Administrative...*, *op. cit.*, p. 170. Desde una perspectiva general, M.P. CHITI, «The role of the European Court of Justice in the development of general principles...», *op. cit.*, pp. 669-671. Finalmente, J. SCHWARZE, sin dejar de reconocer que la codificación, al mismo tiempo que aporta seguridad y transparencia, implica inflexibilidad y petrificación, se muestra favorable a la codificación de los principales aspectos del procedimiento administrativo porque con ella se unificaría la práctica administrativa en la ejecución directa e indirecta del Derecho de la Unión y se simplificaría la normativa europea. No obstante, considera que la Unión carece de base jurídica para ello y, en consecuencia, plantea la codificación como una propuesta *de lege ferenda*. En «Introduction: les sources et principes du Droit Administratif Européen», en J.B. AUBY y J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dirs.), *Droit Administratif Européen...*, *op. cit.*, pp. 332 y 333.

No debe desconocerse el hecho de que existen objeciones a la codificación: si la codificación se caracteriza por la presencia de un Estado y una larga tradición legal, la Unión Europea carece de lo uno y de lo otro; no existiría una necesidad acuciante para el Derecho de la Unión de proceder a la codificación de los procedimientos administrativos y, en cualquier caso, las necesidades concretas podrían ser satisfechas mediante el estado actual de la normativa y la jurisprudencia europeas; la codificación puede implicar congelación y dejar sin espacio a la evolución<sup>90</sup>.

En cualquier caso, los argumentos teóricos no son suficientes por sí mismos; es necesaria una base jurídica, un fundamento que permita a la Unión Europea llevar a cabo esta labor de elaboración de una norma que regule los aspectos básicos del procedimiento administrativo desarrollado en actuación del Derecho de la Unión. Y aunque inicialmente parecía que no existía voluntad de proceder a la codificación general del procedimiento administrativo, lo cierto es que el Tratado Constitucional introdujo –y el Tratado de Lisboa mantiene– un fundamento legal.

Se trata del art. 298 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, en virtud del cual:

*“1. En el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una administración europea abierta, eficaz e independiente.*

*2. Dentro del respeto al Estatuto y al régimen adoptados con arreglo al artículo 336, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán las disposiciones a tal efecto».*

Este precepto, de carácter horizontal, resulta aplicable a todos los poderes públicos de la Unión<sup>91</sup>; con él no sólo se está constitucionalizando la progresiva expansión en sus formas y funciones de la Administración europea, sino que además se otorga a la Unión una amplia base para regular las mismas.

<sup>90</sup> Tales argumentos son ofrecidos por G. DELLA CANANEA, «From judges to legislators?...», *op. cit.*, p. 975, quien no se muestra en absoluto convencido por ellos.

En el mismo sentido, M. P. CHITI precisa que la codificación de los principios no añade demasiado en términos de fuerza jurídica vinculante. Sin embargo, no ignora las ventajas que aporta, «The role of the European Court of Justice in the development of general principles...», *op. cit.*, p. 669.

<sup>91</sup> Es copia literal del art. III-398 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. La versión inglesa habla directamente de «*offices and agencies*», junto a las «*institutions and bodies*», mientras que la versión española utiliza el término «*organismos*», junto a «*instituciones*» y «*órganos*». Curiosamente, la versión originaria del artículo en el Tratado Constitucional (que entonces era el III-300), sí empleaba el término *agencias*, no en lugar del de *organismos*, sino al lado del mismo: «*[e]n el cumplimiento de sus cometidos, las instituciones, agencias y organismos de la Unión estarán respaldados por una administración europea abierta, eficaz e independiente*». Nótese también la diferencia de énfasis existente entre «*estar respaldado*» y «*apoyarse*»; mientras que la primera expresión evoca complementariedad, la segunda implica fundamentalidad.

Además, varía también la imperatividad de la adopción de la ley europea para establecer las disposiciones a tales efectos: «*podrá adoptarse*», decía la versión inicial (CONV 727/3, p. 94).

En definitiva, la versión finalmente aprobada refuerza la inicial desde el punto de vista de la legalidad de la actuación administrativa.

Efectivamente, del tenor literal de su apartado segundo se deriva la existencia de una cláusula de atribución amplia, que abarca toda medida tendente a la configuración de una Administración abierta, eficaz e independiente<sup>92</sup>. La adopción de una norma de procedimiento administrativo no sería sino una de esas disposiciones o medidas<sup>93</sup>.

La Unión dispone, por tanto, de base jurídica para la elaboración de una norma común sobre el procedimiento administrativo que conecta directamente con el principio de buena administración.

Confirma la validez del mencionado artículo como base legal para la elaboración de una norma europea reguladora del procedimiento administrativo desde la óptica de la buena administración la introducción a la publicación del Código de Buena Conducta Administrativa realizada por el Defensor del Pueblo Europeo cuando afirma que el art. III-398 del Tratado Constitucional –el actual art. 298 TFUE– provee la base legal para la elaboración de un Reglamento que incluya las obligaciones contenidas en el Código. Y, más aún, el hecho de que la finalidad de su incorporación en el Tratado Constitucional, obra del representante del Gobierno sueco en la Convención, fue precisamente la de constituir la base legal de una norma reguladora del derecho de buena administración<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> En una perspectiva más amplia, L. N. GONZÁLEZ ALONSO, después de analizar los pronunciamientos del Defensor del Pueblo Europeo, entiende que este precepto ampararía la emanación de reglas y principios básicos de Derecho Administrativo Europeo, «Comentario al artículo 41...», *op. cit.*, p. 669.

<sup>93</sup> De la misma opinión, J. BARNÉS, «Acto y Procedimiento Administrativo»..., *op. cit.*, p. 11. De igual modo P. CRAIG había mantenido que el art. III-398 podía servir como fundamento legal para la elaboración de un código general de procedimiento administrativo, *European Administrative Law...*, *op. cit.*, p. 280.

En el extremo opuesto, G. DELLA CANANEA defiende que no existe en la Unión Europea un poder ni una disposición para dictar reglas generales de Derecho Administrativo, incluyendo las relativas al procedimiento, «Beyond the State: the Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law», en L. ORTEGA (ed), *Studies on European Public Law*, Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 79.

<sup>94</sup> Efectivamente, como se explica en el Informe publicado por la Agencia Sueca de Gestión Pública sobre los principios de buena administración en los Estados miembros de la Unión Europea, en el marco de una campaña del Gobierno sueco a favor de la existencia de una norma sobre buena administración para las instituciones, órganos y organismos de la Unión, su representante en la Convención encargada de la redacción del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa propuso la adición del que finalmente sería el art. III-398. Aunque la propuesta sueca apuntaba a que el precepto contemplara directamente la expresión buena administración, se entiende que el hecho de que finalmente se sustituyera la misma por los adjetivos «abierta, eficiente e independiente» predicable del sustantivo Administración europea no altera la posibilidad de invocar este artículo como base normativa.

El propio informe busca realizar un estudio sobre la posible existencia de un núcleo de principios de buena administración aceptados comúnmente por los Estados miembros. Los resultados del mismo apuntan dos conclusiones principales: de un lado, que puede afirmarse la existencia de todo un conjunto de principios relacionados con el derecho de buena administración que constituyen normas jurídicas vinculantes como consecuencia de su incorporación bien en la Constitución del Estado, bien en las normas sobre el procedimiento administrativo o complementarias; de otro, que el contenido

Pero ha de irse más allá. Es claro el art. 51.2 de la Carta al establecer que «[l]a presente Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en los Tratados»; por ello, no puede considerarse que su art. 41 incorpore un título competencial. Sin embargo, tal y como ha sido demostrado en el epígrafe anterior, es posible considerar aplicables los derechos fundamentales –y, en especial, el derecho de buena administración– tanto a las instituciones, órganos y organismos de la Unión como a los Estados miembros cuando actúan en aplicación del Derecho de la Unión, pues en estos supuestos estamos en el ámbito competencial europeo.

Así pues, desde el momento en que el citado art. 298 otorga a la Unión la competencia para elaborar una norma de procedimiento administrativo, el derecho de buena administración que, en esencia, supone la garantía para el administrado de que la Administración aplicará correctamente la Ley en defensa del interés general y, por ello, de los intereses particulares que ésta le atribuye, permite –por influencia– elaborar una norma de procedimiento administrativo que tenga en cuenta las garantías que tal derecho encierra<sup>95</sup>, dado que el procedimiento es en sí mismo garantía de la legalidad de la actuación administrativa<sup>96</sup>. Confirman la conexión entre derecho de buena administración y la exigencia de dictar disposiciones para impulsar una Administración abierta, eficaz e independiente como nueva base jurídica las explicaciones que acompañan a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que conectan uno y otra.

De este modo, en resumen, buena administración y procedimiento administrativo aparecen conectados: el procedimiento es el cauce para el desarrollo de la actividad administrativa en atención a los puntos de vista debidamente expresados por los administrados y con ponderación de los intereses implicados. En otras palabras, «el procedimiento administrativo se configura, así, como uno de los instrumentos jurídicos posibilitadores del cumplimiento del deber de buena administración, como un factor, por tanto, de potenciación de las posibilidades de obtención de decisiones administra-

---

material de los mismos varía en función del Estado y existen prácticas administrativas divergentes. El informe se encuentra disponible en <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>. Última fecha de consulta: 21/9/2011.

<sup>95</sup> Comparte esta idea A. MANGAS MARTÍN, para quien «si hay base jurídica en los tratados (de la Unión Europea, o de Funcionamiento, o en el Tratado Euratom) que atribuya competencia expresa en casos particulares, entonces la Unión estará habilitada para legislar en relación con un derecho fundamental», «Comentario al artículo 51: ámbito de aplicación», en A. MANGAS MARTÍN (dir.), *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, pp. 823-824.

<sup>96</sup> En opinión de L.M. DÍEZ-PICAZO, la afirmación de que la Carta no altera la distribución de competencias, aunque implica que la Unión no puede adoptar iniciativas normativas tendentes a promocionar los derechos en ella proclamados, «no puede significar que las instituciones europeas no puedan tomar en consideración las exigencias dimanantes de tales derechos a la hora de aprobar reglamentos o directivas sobre materias de competencia comunitaria; y, por esta vía indirecta, hay sin duda márgenes para una política comunitaria de los derechos fundamentales», *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2002, p. 36.

tivas de calidad y, en definitiva, como un elemento de legitimación de las Administraciones Públicas»<sup>97</sup>.

Como consecuencia de todo ello, «el art. 41 CDFUE puede ser visto como la primera (micro)codificación vinculante del procedimiento administrativo a escala de la UE y el núcleo y punto de partida de una codificación más amplia»<sup>98</sup>.

## 2. Algunas consideraciones sobre el modo y el contenido de la codificación

El Derecho de la Unión Europea tiende a la búsqueda de la unidad, aunque no de la exhaustividad ni de la uniformidad. Sin embargo, como ha sido expuesto, hoy en día prevalece la dispersión normativa en relación con el procedimiento administrativo. La duda que se plantea es si la labor de codificación del procedimiento hacia la que apunta el Tratado de Lisboa ha de hacerse a través de una norma de detalle, que contemple el procedimiento en todas sus fases (ofreciendo un modelo común para todos los procedimientos) o, por el contrario, resulta más conveniente elaborar una norma de principios, que recoja los principios generales por los que se debe regir todo procedimiento administrativo de relevancia europea, los derechos de los administrados que han de ser respetados durante el mismo y las exigencias que tiene que cumplir la decisión administrativa y el ejercicio de la función ejecutiva<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> El establecimiento de la conexión entre deber de buena administración y derecho al procedimiento debido es precisamente la finalidad del estudio de PONCE SOLÉ, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido...*, *op. cit.* La cita se encuentra en la p.127.

<sup>98</sup> O. MIR, «La codificación del procedimiento administrativo...», *op. cit.*, p. 56.

<sup>99</sup> Son dos las posibles vías para la racionalización del procedimiento administrativo que maneja la Comisión en varios de sus textos: codificación en detalle y código con distintos modelos procedimentales que sirvan de referente a la hora de proceder a la creación de nuevos procedimientos o de reformar los ya existentes.

C. HARLOW se muestra contraria a la opción por una regulación de detalle por el hecho de que la configuración de la ejecución del Derecho de la Unión como ejecución indirecta en la mayor parte de los casos plantea el doble problema de dificultades para la transposición de la normativa comunitaria y de dificultades para su cumplimiento, «Codification of EC Administrative Procedures?...», *op. cit.*, p. 14. Esta autora distingue entre «código», para hacer referencia a un sistema general de principios, y «codificación», para designar la recopilación de toda la normativa que trata una misma materia; en su opinión, «los códigos pueden ser vistos inicialmente como una vía adecuada para clasificar y articular reglas conexas» (en p. 9).

Por su parte, J. BARNÉS entiende que la codificación a la que puede aspirarse es «la de los principios y garantías del procedimiento, sean éstas generales o comunes, o bien especiales o en razón de la materia, que deban presidir el procedimiento administrativo en cada caso (...). Una codificación, en suma, que no sea sinónimo de simplificación o unificación, sino de denominador común –o denominadores comunes en función de distintos procedimientos tipo– susceptibles de influir, regir e inspirar a los múltiples procedimientos especiales, sean formales o informales», «Acto y Procedimiento Administrativo»..., *op. cit.*, p. 14. En el mismo sentido, H.P. NEHL defiende en su monografía sobre los principios del procedimiento administrativo en Europa la preferencia de «identificar determinadas reglas procedimentales básicas (...) reconocidas como estándares comunes de referencia en los

La clave para la determinación del contenido de una eventual norma de procedimiento administrativo en la Unión Europea es la doble idea de la simplificación y estandarización: ha de perseguirse una norma de carácter general, unificadora por vía de los principios, que simplifique y unifique, sin ser excesivamente detallista en su alcance. La simplificación puede llevarse a cabo a través de la configuración de procedimientos generales en función de los sectores materiales más importantes; la estandarización ha de hacerse para todo procedimiento administrativo, con el fin de crear mínimos comunes –a través de los principios generales del procedimiento, entre los que se encontraría la propia regulación del procedimiento<sup>100</sup>– que garanticen el igual sometimiento de la Administración europea y de las Administraciones nacionales al Derecho Europeo y la igual afectación de la acción administrativa a sus destinatarios<sup>101</sup>. Simplificación y estandarización –medidas distintas, pero complementarias–, son la base para la codificación.

Conduce igualmente a la idea de una regulación de principios el hecho de que debe respetarse la identidad nacional de los Estados miembros: tal y como establece el art. 4.2 del Tratado de la Unión Europea, éstos poseen autonomía procedimental, de tal modo que el Derecho Europeo no puede sustituir la identidad propia de los ordenamientos jurídicos nacionales en aquellos ámbitos para los que la Unión carece de competencia exclusiva<sup>102</sup>. En este sentido, el principio de subsidiariedad y el respeto a la identidad nacional hacen que no resulte posible una codificación general del procedimiento administrativo aplicable a las Administraciones internas cuando actúan como Administraciones ejecutivas del Derecho Europeo que sustituya completamente las propias normativas internas<sup>103</sup>; al mismo tiempo, sin embargo, ni la subsidiariedad ni el respeto a la identidad de los Estados miembros pueden justificar una absolu-

---

distintos ámbitos de implementación de políticas», reglas que giran todas ellas en torno al derecho de buena administración, *Principles of Procedure...*, *op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>100</sup> En este sentido, G. DELLA CANANEA, «I procedimenti amministrativi della Comunità Europea», en M.P. CHITI e G. GRECO (dir.), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, Giuffrè, Milán, 1997, p. 248.

<sup>101</sup> Resulta evidente que el principio de igualdad y el principio de no discriminación no pueden ser argumentos para justificar la más absoluta uniformidad en la aplicación del Derecho de la Unión; sin embargo, sí pueden ser empleados como argumentos complementarios para defender la utilidad del establecimiento de una serie de principios comunes que deban respetar todos los Estados miembros en aplicación del Derecho de la Unión en relación con el procedimiento.

<sup>102</sup> No obstante, no debe olvidarse que existen límites a este principio. Un ejemplo de ello es lo dispuesto en el art. 46 b) del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, que –en el marco de la libertad de circulación de trabajadores–, dispone que mediante directivas o reglamentos se adoptarán las medidas necesarias «*eliminando aquellos procedimientos y prácticas administrativos, así como los plazos de acceso a los empleos disponibles, que resulten de la legislación nacional o de acuerdos celebrados con anterioridad entre los Estados miembros, cuyo mantenimiento suponga un obstáculo para la liberalización de los movimientos de los trabajadores*». En el mismo sentido, el art. 50.2 c) en relación con la libertad de establecimiento. O, en materia de asilo, el tenor del art. 78.2 d), que prevé el establecimiento de procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto de asilo.

<sup>103</sup> De la misma opinión, C. HARLOW, «Codification of EC Administrative Procedures?...», *op. cit.*, p. 21.

ta dispersión de administración, pues ello influiría negativamente en la aplicación del Derecho Europeo frente a los ciudadanos de la Unión.

Así pues, la tensión entre aspiraciones de unidad y la realidad marcada por la dispersión tiene su punto de equilibrio en el ámbito de los principios que informan el procedimiento administrativo, esto es, en los principios que integran el derecho de buena administración, que sí resultarían de aplicación a los procedimientos tramitados por las Administraciones nacionales en aplicación del Derecho de la Unión.

En la misma línea de apoyar una regulación de principios –descartando una regulación de detalle con un procedimiento tipo– está la idea de la multifuncionalidad del procedimiento: el procedimiento no posee un objetivo único, sino que puede responder a varios fines según el caso concreto<sup>104</sup>, de tal modo que una regulación de detalle podría restringir esa flexibilidad necesaria.

En conclusión, los argumentos anteriormente expuestos conducen a la opción por la elaboración de una norma de procedimiento administrativo –y no una norma de procedimientos administrativos– por vía de los principios-estándares<sup>105</sup>, configurada desde una perspectiva europea<sup>106</sup>.

En cuanto al tipo de norma que deberá ser empleada para efectuar esta labor de plasmar en un texto escrito de alcance general los principios y exigencias relativas al procedimiento administrativo, el art. 298 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea habla de «*disposiciones*», dejando para el Legislador la elección del instrumento normativo adecuado para conseguir una Administración abierta, eficaz y transparente. En mi opinión, deberá ser una norma jurídica vinculante, en las modalidades de Reglamento o Directiva<sup>107</sup>, elaborada a través del procedimiento legislativo de codecisión –con intervención del Parlamento Europeo– que resulte de aplicación tanto para la Administración europea como, limitadamente, para las Administraciones nacionales cuando actúan en aplicación del Derecho de la Unión.

El Reglamento sería el instrumento normativo idóneo para regular los principios y reglas aplicables a los procedimientos tramitados por las instituciones europeas en ejecución del Derecho de la Unión, mientras que la Directiva lo sería para los procedimientos gestionados por las Administraciones nacionales en actuación del mismo.

Determinado el tipo de norma necesaria, deben realizarse unas breves consideraciones sobre su contenido.

---

<sup>104</sup> E. SCHMIDT-ABMANN, «El procedimiento administrativo, entre el principio del Estado de Derecho y el principio democrático», en J. BARNÉS (ed.), *El procedimiento administrativo en el Derecho Comparado...*, *op. cit.*, p. 322.

<sup>105</sup> La máxima defensora de esta idea es la propia C. HARLOW, para quien «un Código Comunitario o una Carta de Buena Administración reforzaría los estándares administrativos básicos de las administraciones nacionales y, al mismo tiempo, clarificaría y fortalecería las imágenes de la legalidad y la buena administración en su percepción pública», «Codification of EC Administrative Procedures?...», *op. cit.*, p. 22.

<sup>106</sup> J.-P. SCHNEIDER, «Estructuras de la unión administrativa europea...», *op. cit.*, p. 48-49.

<sup>107</sup> Así lo mantiene G. DELLA CANANEA, «I procedimenti amministrativi della Comunità Europea...», *op. cit.*, p. 249.

El Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, al igual que ocurre con la mayor parte de las Constituciones de los Estados miembros, es ciertamente básico a la hora de ofrecer criterios, condiciones, requisitos o contenidos que debe integrar todo procedimiento administrativo europeo, dejando al Derecho derivado la delimitación de los mismos. De este modo, cada sector puede tener sus propias normas procedimentales y cada institución, órgano y agencia puede hacer uso de sus propias reglas de procedimiento. Sin embargo, sí ofrece una base para la configuración de elementos comunes a todo procedimiento.

Una eventual norma de procedimiento administrativo debería contemplar los elementos que han ido configurándose bien por el Derecho de la Unión, bien por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Esta labor identificativa resulta en parte sencilla: el Derecho de la Unión ya conoce codificaciones sectoriales (como la normativa en materia de ayudas), procedimientos completos que pueden ser tomados como procedimiento-tipo (como el procedimiento en materia de competencia regulado en el Reglamento (CE) nº 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, que sustituye el anterior Reglamento 17/62) y principios de nuevo cuño consagrados en el Tratado de Lisboa, pero suficientemente estudiados por la doctrina (como el derecho de buena administración, absolutamente clave a la hora de proceder a la elaboración de una norma de procedimiento administrativo)<sup>108</sup>.

El procedimiento administrativo está relacionado con la democracia, los derechos del administrado, la transparencia, la legalidad y la reducción de la discrecionalidad, elementos todos ellos que no podrán ser descuidados por la norma europea de procedimiento administrativo, que deberá, a través de su contenido, garantizar la aplicación efectiva de las normas sustantivas reguladoras de la actuación administrativa y, al mismo tiempo, asegurar el respeto de los derechos e intereses de las personas físicas o jurídicas y de los Estados en cuanto que su esfera jurídica subjetiva pueda verse afectada por las decisiones que resulten del ejercicio de la función administrativa.

En concreto, la norma debería contemplar los siguientes principios<sup>109</sup>: principios generales, como el principio de legalidad, el principio de seguridad jurídica, el principio de proporcionalidad, el principio de igualdad, el principio de objetividad, imparcialidad e independencia y el principio de buena administración; principios del proce-

---

<sup>108</sup> Es por ello que O. MIR afirma que, de hecho, nos encontramos en la actualidad en un periodo «pre-codificador», «La codificación del procedimiento administrativo...» *op. cit.*, p. 53. En su opinión, se trata de un periodo que ha entrado en una nueva fase como consecuencia de la concurrencia de cuatro factores: la gran ampliación de la Unión Europea, que conlleva la necesidad de garantizar la aplicación uniforme del Derecho de la Unión en un territorio más amplio; la constitucionalización explícita de la Administración europea, consagrada con el Tratado de Lisboa; la propia importancia que está consiguiendo paulatinamente el procedimiento administrativo; y, finalmente, el surgimiento de la unión administrativa europea como espacio de interacción entre instituciones europeas y Administraciones nacionales (en pp. 53 a 64).

<sup>109</sup> Para un análisis algunos de ellos, *vid.* X. ARZOZ SANTISTEBAN, *Concepto y Régimen Jurídico del Acto Administrativo Comunitario...*, *op. cit.*, pp. 475-497, con un detallado estudio del deber de motivación en pp. 505 a 532.

dimiento, como los principios de competencia, oficialidad, inquisitivo, contradictorio, audiencia, asesoramiento jurídico, acceso al expediente y terminación expresa sometida a plazo; y exigencias relativas al acto administrativo, motivación, indicación de recursos que caben frente al mismo, publicación y notificación, presunción de validez y eficacia a partir de su notificación, vicios de los actos administrativos y recursos frente a los mismos, sean definitivos o de trámite cualificados.

Sin duda alguna, pueden servir de modelo en esta labor de determinación de los principios del procedimiento administrativo que debe integrar una norma europea de procedimiento administrativo las disposiciones del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa aprobado por el Parlamento Europeo en su Resolución de 6 de septiembre de 2001<sup>110</sup>, cuyo objetivo es «concretar en la práctica el derecho a una buena administración establecido en la Carta».

Finalmente, una norma europea de procedimiento administrativo no debe limitarse sólo a recopilar y codificar principios, sino que ha de aprovechar la oportunidad para innovar. En este sentido, las nuevas tecnologías son un elemento fundamental y están llamadas a jugar un papel muy relevante en la ejecución del Derecho de la Unión; en consecuencia, han de tener un espacio propio en la codificación del procedimiento administrativo. Podría afirmarse que la construcción de un procedimiento administrativo europeo ha de realizarse conjuntamente con la elaboración de un procedimiento telemático: no se trata tanto de aplicar las nuevas tecnologías al procedimiento administrativo cuanto de diseñar el mismo teniendo en cuenta las nuevas tecnologías. En otras palabras, la elaboración de una norma de procedimiento administrativo no puede prescindir de la toma en consideración de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías a la hora de dar forma al contenido de la codificación del procedimiento administrativo europeo en la relación Administración-ciudadano en aspectos tales como la audiencia, la participación o el acceso a documentos y, también en las relaciones entre Administración europea y Administraciones nacionales<sup>111</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

La Administración europea y las Administraciones nacionales han de encauzar su actividad a través de un procedimiento que garantice al mismo tiempo la legalidad

---

<sup>110</sup> (2001) DO C- 72/1. El Proyecto de Código fue presentado por el Defensor del Pueblo Europeo y tiene su origen en una iniciativa del Europarlamentario R. Perry, como reconoce la introducción al mismo. El Código se inspira en los principios del Derecho Administrativo Europeo contenidos en las decisiones del Tribunal de Justicia y en los propios Derechos nacionales.

<sup>111</sup> Muy interesante es la iniciativa de elaboración de un borrador de Directiva reguladora de la aplicación de las nuevas tecnologías por parte de los Estados miembros en los procedimientos administrativos internos desarrollados en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. La iniciativa ha sido impulsada por G. DUNI y en ella participan diferentes juristas de los distintos Estados miembros de la Unión Europea. El texto del borrador de Directiva, así como las aportaciones de los participantes, pueden consultarse en [www.teleamministrazione.it](http://www.teleamministrazione.it). Última fecha de consulta: 7/9/2011.

y la eficacia de la actuación administrativa. Es necesario concretar todas las buenas intenciones recogidas por la Comisión Europea y, en general, por las instituciones de la Unión, en reglas que se traduzcan en beneficios reales para los administrados, sin dejar de lado, claro es, la finalidad de la acción administrativa –la satisfacción del interés general– que exige eficiencia y eficacia. Y, a tales efectos, el procedimiento es instrumento esencial.

Ese procedimiento debe tener unos trámites comunes, con independencia del órgano que se encargue de impulsar el mismo, del sector material de competencia a que afecte y del tipo y naturaleza que sea. Entre los mismos deben ocupar un lugar fundamental la defensa de los intereses de los afectados –sean personas físicas o jurídicas, sean Estados miembros– y la participación de individuos, agentes, asociaciones y grupos cuando la naturaleza del procedimiento así lo exija.

Las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa son lo suficientemente relevantes como para suponer la constitucionalización de las bases del procedimiento administrativo europeo y, sin duda, surtirán efectos frente a la propia Administración europea y a las Administraciones nacionales en el ejercicio de la función ejecutiva, frente al Tribunal de Justicia en el momento de ejercer la función jurisdiccional y frente al Consejo y el Parlamento al ejercer su función legislativa.

Todo ello conduce hacia una norma europea de procedimiento administrativo que establezca una serie de principios generales que resulten de aplicación a todo procedimiento administrativo europeo, sin perjuicio de que cada norma sectorial regule las especificidades procedimentales necesarias en cada caso. Y ello como respuesta a la generalización de los procedimientos complejos, a la creciente reducción de la autonomía procedimental de los Estados miembros y a la consecuente expansión de los espacios de cooperación administrativa, con la subsiguiente necesidad de garantizar la unidad de acción.

Esta norma ayudará a eliminar la dispersión normativa hoy reinante y, sobre todo, a garantizar la aplicación de los mismos principios básicos por parte de las instituciones, órganos y organismos de la Unión y de las Administraciones nacionales en sus relaciones con los ciudadanos. Y, sobre todo, implicará un reforzamiento de la posición del ciudadano, en tanto en cuanto el mayor protagonismo del procedimiento en relación con la validez de la decisión administrativa que concluye el mismo implicará una mayor amplitud de las posibilidades de recurso frente a la misma.

En conclusión, existe una Administración europea, en sentido subjetivo, como conjunto de órganos y servicios europeos y nacionales que actúan para la ejecución del Derecho de la Unión; y una administración europea, en sentido objetivo, como función que ejercen tales órganos con la finalidad de satisfacer los intereses colectivos europeos. Una y otra exigen pensar globalmente. Es necesario afrontar el reto sin más dilación: no se trata de europeizar los Derechos Administrativos de los Estados miembros, sino de construir, conjuntamente, un Derecho Administrativo Común de la Administración Europea.

**RESUMEN:** La Unión Europea es una Comunidad de Derecho y una Comunidad de derechos. Tanto sus instituciones, órganos y organismos, como las Administraciones nacionales cuando actúan como Administración europea, ejercen funciones administrativas conferidas por el Derecho de la Unión y tramitan procedimientos administrativos. A pesar de ello, no existe una regulación general del procedimiento administrativo a nivel europeo. En este trabajo se analizan los argumentos que incorpora el Tratado de Lisboa en favor de su codificación.

**PALABRAS CLAVE:** Procedimiento administrativo, derechos fundamentales, europeización del Derecho Administrativo.

**ABSTRACT:** The European Union is a Community of law and a Community of right. The institutions, bodies and offices of the Union, as well as national Administrations acting as European administration, exercise administrative functions conferred by the E.U. law and conduct administrative procedures. However, there is no general regulation of administrative procedure at European level. This article analyzes the arguments in favour of codification introduced by the Treaty of Lisbon.

**KEYWORDS:** Administrative procedure, fundamental rights, europeanization of Administrative Law.