

LA EUROPEIZACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

THE EUROPEANIZATION OF THE ADMINISTRATIVE ACT

Xabier Arzo Santisteban

Catedrático de Derecho Administrativo (UNED)

RESUMEN: El Derecho de la Unión Europea opera, en la actualidad, como un manto envolvente del Derecho administrativo de los Estados miembros y, por ende, también de las formas jurídicas de actuación administrativa tipificadas y reguladas en sus ordenamientos jurídicos. El acto administrativo, principal forma jurídica de actuación administrativa, no podía permanecer inmune. A lo largo del trabajo se valora esa influencia desde dos perspectivas: la afectación a la teoría general y al régimen jurídico del acto administrativo. Mientras la influencia del Derecho de la Unión Europea sobre la teoría general es limitada, su impacto sobre el régimen jurídico de ciertos actos administrativos nacionales es ya considerable y se manifiesta en varios planos: en el *si* y el *cuándo* del acto administrativo y, sobre todo, en su régimen de eficacia y permanencia. En cualquier caso, el acto administrativo sigue cumpliendo de forma satisfactoria sus funciones tradicionales, sin perjuicio de modificaciones en su régimen jurídico cuando opera en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: acto administrativo; europeización; Unión Europea; Derecho administrativo; teoría general; régimen jurídico; validez; eficacia; firmeza; ejecución; efectos territoriales; acto administrativo transnacional.

ABSTRACT: European Union law currently operates as an enveloping mantle for the administrative law of the Member States and, therefore, also for the legal forms of administrative action typified and regulated in their legal systems. The administrative act, the main legal form of administrative action, could not remain immune. Throughout the work, this influence is assessed from two perspectives: the impact on the general theory and the legal regime of the administrative act. While the influence of European Union law on general theory is limited, its impact on the legal regime of certain national administrative acts is already considerable and is manifested on several levels: in the *if* and *when* of the administrative act and, above all, in its regime of effectiveness and stability. In any event, the administrative act continues to satisfactorily fulfil its traditional functions, without prejudice to changes in its legal regime when it operates within the scope of application of European Union law.

KEYWORDS: administrative act; europeanization; European Union; administrative law; general theory; legal regime; validity; effectiveness; finality; execution; territorial effects; transnational administrative act.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.— 2. LA EUROPEIZACIÓN DE LA TEORÍA GENERAL: 2.1. Perspectivas de una teoría del acto administrativo de la Unión Europea; 2.2. La ampliación de los efectos territoriales del acto administrativo en virtud del Derecho de la Unión y sus consecuencias dogmáticas.— 3. LA EUROPEIZACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO: 3.1. Diversidad de grados y formas de europeización; 3.2. Influencia sobre el ámbito de aplicación del acto administrativo; 3.3. Influencia sobre la validez, la eficacia y la firmeza; 3.4. Influencia sobre el régimen de ejecución.— 4. CONCLUSIONES.— BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

Las principales bases del Derecho administrativo actual son, por un lado, el Derecho constitucional en sentido material (la Constitución, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y las leyes que entroncan directamente con la Constitución, como las que integran el bloque de la constitucionalidad [art. 28.1 LOTC] o desarrollan los derechos fundamentales) y, por otro lado, el Derecho de la Unión Europea¹.

Las bases constitucionales gozan de gran estabilidad: especialmente la Constitución, tanto por su condición de norma fundamental como por la rigidez de sus procedimientos de reforma. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha extraído cuidadosamente de las disposiciones constitucionales, a lo largo de más de cuarenta años, las consecuencias que se derivan para la Administración y el control judicial de su actividad. La relevancia de la Constitución sobre el sistema de fuentes, la posición jurídica del Gobierno y la Administración, la configuración de potestades administrativas clásicas como la de ejecución y la de revisión de oficio, y el régimen de eficacia de los actos administrativos fue considerada y valorada por la jurisdicción constitucional y plenamente asumida por la jurisdicción ordinaria y el legislador estatal básico².

Mientras que se puede presumir que los constituyentes conocían las instituciones y las regulaciones contenidas en el ordenamiento jurídico español y las asumían en la medida en que no entraran en conflicto con los principios y valores proclamados en la Constitución³, el Derecho administrativo español se relaciona de otra forma con el Derecho de la Unión Europea. Al no ser España Estado miembro fundador, los

¹ Al respecto *vid.* L. ARROYO JIMÉNEZ (2021) y D. SARMIENTO y X. CODINA GARCÍA-ANDRADE (2021).

² *Vid.*, entre otros, R. GÓMEZ-FERRER MORANT (1999) y M. CLAVERO ARÉVALO (2003). En cambio, L. PAREJO ALFONSO (2012: 185-192) no considera terminado el proceso y aboga por una reconstitucionalización del Derecho administrativo, aunque en parte incluye también en la Constitución material al Derecho primario de la Unión Europea.

³ Al respecto *vid.* J. L. REQUEJO PAGÉS (1998).

Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no fueron elaborados teniendo en cuenta las concepciones y las regulaciones contenidas en el ordenamiento jurídico español. Y si bien en los Tratados constitutivos sigue siendo evidente la influencia del Derecho administrativo francés, por ejemplo, en la configuración del contencioso comunitario⁴, que también presenta mucha similitud con el español, en aspectos centrales e incluso estructuras administrativas básicas la divergencia es manifiesta, como se aprecia por ejemplo en la amplia identidad de régimen jurídico entre normas y actos⁵, la dificultad de impugnar actos de alcance general (incluso después de la distinción entre actos legislativos y no legislativos) y en la inexistencia de una codificación del procedimiento administrativo. Además, el de la Unión Europea constituye un ordenamiento jurídico en permanente evolución y crecimiento, abierto a muchas influencias: las reformas de los Tratados y las correlativas ampliaciones de las competencias de la Unión Europea se han sucedido vertiginosamente desde 1986, año de la adhesión española⁶.

Las transformaciones del ordenamiento jurídico interno derivadas de la integración europea han supuesto, según algunos autores, auténticas mutaciones constitucionales. Cuando menos es innegable que la irradiación del Derecho de la Unión Europea ha sido exponencial, alcanzando a todos los sectores de intervención de la Administración pública. Por todo ello, se ha afirmado que la europeización “produce una transformación de prácticamente todos los pilares fundamentales que habían sustentado a los Derechos públicos nacionales: derechos fundamentales, organización del Estado, derechos públicos subjetivos, formas de actuación de la Administración, procedimientos administrativos y control judicial, principalmente”⁷.

Los estudios sobre la europeización del Derecho administrativo interno son ya inabarcables. Por lo general suelen prestar atención preferente a las regulaciones de la parte especial o a las instituciones sobre las que se proyecta directamente el Derecho de la Unión: por ejemplo, la contratación pública, el medio ambiente, los servicios públicos, los sectores regulados y los organismos reguladores. Tradicionalmente ha sido menos estudiada la europeización de las categorías centrales de la parte general del Derecho administrativo⁸. La parte general del Derecho administrativo es, sin duda, más conservadora o, si se prefiere, más cautelosa hacia la innovación que la parte especial, pues histórica y metodológicamente se forma a partir de esta última, mediante procesos de inducción y deducción. Solo cuando los cambios en la parte especial son suficientemente importantes o se producen en sectores de referencia que condicionan la forma de concebir el conjunto, empieza la parte general a sentir la presión de aquellas transformaciones y la necesidad de introducir ajustes que las reflejen.

⁴ M. FROMONT (1968).

⁵ *Vid.* X. ARZOZ SANTISTEBAN (2001).

⁶ Al respecto *vid.* O. MIR PUIGPELAT (2013).

⁷ S. DÍEZ SASTRE (2018: 93).

⁸ Al respecto *vid.* J. SCHWARZE (1996); S. KADELBACH (1999); T. SIEGEL (2016); desde la perspectiva española, L. ORTEGA, L. ARROYO y C. PLAZA (2010).

Aunque de un tiempo a esta parte se está equilibrando esa asimetría, entre otros, con estudios relevantes sobre el procedimiento administrativo interno bajo la influencia del Derecho de la Unión⁹, todavía existen notables ausencias: entre ellas se encuentra la dogmática del acto administrativo¹⁰. La finalidad de este trabajo será, por tanto, examinar la europeización de la dogmática del acto administrativo, que constituye una de las categorías principales de las formas jurídicas de actuación administrativa, junto al reglamento y el contrato administrativo¹¹. Si el Derecho constitucional ha afectado de manera intensa al sistema de fuentes del Derecho administrativo, destacadamente a la potestad reglamentaria del Gobierno y la potestad normativa de los entes locales, y el Derecho de la Unión Europea está influyendo de manera determinante en la regulación y, sobre todo, en el procedimiento de adjudicación del contrato que se financia con fondos públicos, ¿dónde se sitúa el acto administrativo como forma jurídica de actuación administrativa respecto a la presión armonizadora del Derecho de la Unión?

El estudio diferenciará dos planos o niveles. Por un lado, se indagará en la influencia del Derecho de la Unión Europea sobre la teoría general del acto administrativo elaborada en el ámbito interno (2.). Por otro lado, se examinará la europeización del régimen jurídico del acto administrativo nacional, entendido de manera amplia como el conjunto de sus propiedades y de las etapas de su itinerario jurídico: el fundamento jurídico, su producción, su validez, su eficacia, su firmeza y su revisión de oficio y el régimen de ejecución (3.). Finalmente, unas conclusiones resumirán los principales hallazgos (4.).

2. LA EUROPEIZACIÓN DE LA TEORÍA GENERAL

La europeización de la teoría general del acto administrativo elaborada en el ámbito interno de los Estados miembros es una cuestión distinta de la de la emergencia, consolidación y vigencia de una teoría del acto administrativo de la Unión Europea (antes, “acto administrativo comunitario”). Sin duda, ambas cuestiones o fenómenos están relacionados o al menos podrían conectarse, pues una robusta teoría general del acto administrativo en el ámbito de la Unión Europea no dejará de influir en las dogmáticas nacionales del acto administrativo. Se comenzará analizando las perspectivas de una teoría del acto administrativo de la Unión Europea (2.1.) y después se abordará la europeización de la teoría general del acto administrativo elaborada en el ámbito interno (2.2.).

⁹ S. MUÑOZ MACHADO (1992); A. GARCÍA URETA (2002); M. J. MONTORO CHINER (2004); F. VELASCO CABALLERO (2008); L. A. BALLESTEROS MOFFA (2010), J. AGUDO GONZÁLEZ (2013); O. MIR PUIGPELAT (2013: 260-263); J. ORTEGA BERNARDO (2015); X. ARZOZ SANTISTEBAN (2019); T. MÜLLER (2019).

¹⁰ Para unas reflexiones sobre la influencia del Derecho de la Unión en la doctrina interna de las formas de actuación administrativa *vid.* M. RUFFERT (2006) y O. MIR PUIGPELAT (2013: 263-264).

¹¹ Véase al respecto P. KRAUSE (1974); para una introducción en castellano *vid.* H. BAUER (1993) y E. SCHMIDT-ASSMANN (1993).

2.1. Perspectivas de una teoría del acto administrativo de la Unión Europea

Hace cinco décadas O. BACHOF (1972: 193) pronosticó lo siguiente: “Las dogmáticas nacionales no pueden permanecer inmunes a ello. No se puede imaginar que a largo plazo puedan coexistir paralelamente una dogmática alemana, una francesa, una italiana, etc., y además una dogmática europea común de la actividad administrativa”. Por tanto, conviene examinar brevemente, por un lado, la posibilidad y límites de una dogmática común europea de la actuación administrativa y, por otro lado, la posible incidencia del Derecho de la Unión Europea en la teoría general del acto administrativo existente en el ámbito interno.

Hace unas décadas, en efecto, se generaron expectativas sobre la elaboración progresiva de una dogmática uniforme de la actividad administrativa para la Unión Europea, ciertamente en el ámbito de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA)¹² o en ámbitos sectoriales igualmente muy integrados de la Comunidad Económica Europea como el derecho de la defensa de la competencia¹³. La Unión Europea cuenta, sin duda, con una sistemática propia de los formas de actuación (art. 288 TFUE) que no se corresponde con las categorías jurídicas básicas de los Estados miembros¹⁴. No obstante, el centro de gravedad de esa sistemática se sitúa en la actuación normativa, no en la administrativa¹⁵. Aunque no desconoce una forma jurídica de actuación para los casos singulares (la decisión del párrafo cuarto del art. 288 TFUE), esa forma jurídica es mero complemento de la sistemática general, no elemento principal como ocurre en las dogmáticas jurídico-administrativas de los Estados miembros. Además, la misma forma jurídica cumple funciones bien distintas dependiendo de que su destinatario sea uno o varios Estados miembros, uno o varios sujetos particulares o bien no tenga destinatario alguno: en el primer caso funciona como una directiva, en el segundo como un acto administrativo y en el tercero como un acto normativo ordinario. Por último, la dimensión relativamente reducida de la ejecución directa del Derecho de la Unión por las instituciones de la Unión o sus agencias tampoco ha contribuido a su despegue como instrumento jurídico¹⁶.

El concepto de “acto administrativo” aparece en ocasiones en normas que, con cierta vocación de generalidad y abstracción, regulan cuestiones transversales de la ejecución directa del Derecho de la Unión. Así, el Reglamento (CE) 1367/2006,

¹² A. DE LAUBADÈRE (1965).

¹³ Así, para G. REISCHL (1982: 97), abogado general del Tribunal de Justicia (1973-1981), por lo menos en el ámbito del derecho comunitario de la competencia debía surgir una cierta doctrina sobre el acto administrativo y su régimen jurídico, ya que la Comunidad Económica Europea, en asuntos de la competencia, desarrollaba una actividad administrativa intensa a través de la Comisión como autoridad administrativa superior.

¹⁴ *Vid.*, por todos, J. BAST (2009).

¹⁵ M. RUFFERT (2006: 222).

¹⁶ *Vid.* J. FUENTETAJA PASTOR (2007; 2019: 64-68).

relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, recurre al concepto de “acto administrativo” para definir el alcance del acceso a la justicia y lo define en estos términos en el art. 2.1 g): “cualquier medida de alcance individual conforme al Derecho medioambiental, adoptada por una institución u organismo comunitario y que surta efecto jurídicamente vinculante y externo”. Y la noción de “omisión administrativa” es definida como “la no adopción, por una institución u organismo comunitario, de un acto administrativo definido en la letra g)”¹⁷. Cabe destacar que la adopción por el citado reglamento de la expresión “acto administrativo” no viene determinado por el tenor literal del tratado internacional desarrollado, que usa en el art. 9.2 (acceso a la justicia) expresiones más genéricas en dos de sus tres lenguas auténticas (*any decision, act or omission* en inglés, *toute décision, tout acte ou toute omission* en francés).

En cualquier caso, el uso de la expresión no es frecuente. Aunque es difícil delimitar qué es causa y qué es efecto en este proceso, su uso no ha venido propiciado por una elaboración dogmática de la categoría en el ámbito de los estudios jurídicos de la Unión Europea. En efecto, las expectativas de una dogmática de la actividad administrativa propia de la Unión Europea no se han realizado por el momento, hasta el punto de que cabe dudar de que la Unión tenga vocación para una dogmática jurídico-administrativa con el grado de elaboración y sofisticación que ha alcanzado en la tradición jurídica continental, al menos en algunos Estados miembros (Francia, Alemania o Italia)¹⁸. Ese incumplimiento de las expectativas es probablemente fruto de una combinación de causas.

En primer lugar, a diferencia del Derecho derivado del Tratado CECA, considerado como un “tratado-ley” y que facilitó un encuadramiento de los problemas jurídicos en el ámbito del Derecho administrativo, la mayor parte del Derecho de la Unión Europea se centra en las fases previa y posterior a la ejecución, que preferentemente está en manos de las autoridades de los Estados miembros, conforme al principio de autonomía institucional, procedimental y procesal. Esto reduce el interés del concepto a un ámbito reducido, el de la llamada “administración directa”. La ausencia de una función ejecutiva amplia o similar a la estatal no favorece la sistematización de las formas de actuación no normativas¹⁹.

En segundo lugar, la principal función que suele cumplir e impulsar la elaboración de una teoría de la actuación administrativa es la de abrir y sistematizar el

¹⁷ Arts. 2.1 g) y 10 del el Reglamento (CE) 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DOUE 2006 L 264/13).

¹⁸ En el mismo sentido B. G. MATTARELLA (2011: 61): “it [el concepto de Derecho administrativo] does not have a central position in the European administrative law scholarship”.

¹⁹ T. VON DANWITZ (1996: 169).

control judicial y garantizar los derechos e intereses de los particulares²⁰. Sin embargo, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas regularon con minuciosidad los aspectos del sistema jurisdiccional, sobre todo la delimitación de los actos impugnables: todo ello está igualmente plasmado en los vigentes Tratados de la Unión Europea y de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Ese sistema jurisdiccional, que incluía desde el principio, entre otros, un recurso de anulación, un recurso contra la inactividad (en realidad, contra la omisión de una actuación preceptiva) y una acción indemnizatoria, es el que sustancialmente se mantiene en la actualidad, con algunas precisiones y actualizaciones. El propio Tribunal de Justicia lo considera completo en el doble plano normativo y descriptivo, pues se complementa con el control judicial descentralizado que llevan a cabo los órganos judiciales nacionales como jueces ordinarios de la Unión²¹. Algunos autores ya auguraron en su día que la precisa regulación del sistema judicial comunitario hacía innecesario que el Tribunal de Justicia emprendiera la tarea de elaborar un concepto de acto administrativo comunitario²². Ese pronóstico se ha materializado. La protección judicial de los derechos e intereses de las personas físicas y jurídicas se ha construido en la Unión sobre la base de la noción de acto impugnabile, no sobre una noción material de decisión o de acto administrativo²³.

La tercera causa de la indiferencia del Derecho de la Unión hacia una dogmática o teoría del acto administrativo es la perspectiva pragmática, no doctrinal, que domina tanto en la construcción de la integración europea como en la ciencia del Derecho de la Unión. Esta perspectiva pragmática trae causa de la necesidad de conciliar regímenes jurídicos y culturas administrativas muy diversos existentes en los Estados miembros, hoy en un número tan elevado como es el de veintisiete. Aunque las diferencias clásicas entre el *régime administratif* tradicionalmente prevalente en la Europa continental y, sobre todo, en los seis Estados fundadores de las Comunidades Europeas y el régimen de Derecho común aplicado en el Reino Unido (Estado miembro durante más de cuatro décadas), Irlanda y algunos Estados escandinavos se han ido atenuando con el tiempo, la adhesión de estos últimos Estados a la Unión Europea (comenzando ya en 1973) no favoreció la elaboración de una teoría vigorosa

²⁰ Con todo, esta explicación es ambivalente. Aunque la función jurisdiccional impulse la construcción jurisprudencial y doctrinal del concepto de acto administrativo, lo suele hacer en detrimento del rigor dogmático del concepto, pues lo sitúa bajo la presión y al servicio de las necesidades de tutela judicial, de forma que el acto administrativo se convierte en sinónimo de acto impugnabile.

²¹ *Vid.* SSTJ de 23 de abril de 1986, *Les Verts/Parlamento Europeo*, as. 294/83, p. 1339 (apdo. 23); de 22 de octubre de 1987, as. 341/85, *Foto-Prost/Hauptzollamt Lübeck-Ost*, p. 4199 (apdo. 16); y de 23 de marzo de 1993, as. C-314/91, *Weber/Parlamento Europeo*, p. I-1093 (apdo. 8). Con la caracterización como “completo” del sistema de protección jurisdiccional, el Tribunal de Justicia subraya la ensambladura existente entre las diferentes vías de recurso y procedimientos, en el plano europeo y nacional, y se aboga por una interpretación teleológica que garantice una tutela judicial efectiva.

²² A. DE LAUBADÈRE (1965: 475).

²³ H.-C. RÖHL (2011: 439).

de las formas de actuación en los planos doctrinal, normativo y jurisdiccional²⁴. Las culturas y tradiciones nacionales tienen todavía un peso importante²⁵. En cualquier caso, los problemas que se abordan en algunos sistemas administrativos con la teoría del acto administrativo terminan siendo sistematizados de otra forma en el Derecho de la Unión Europea, incluso por los juristas procedentes de la tradición continental: por ejemplo, mediante los marcos conceptuales del procedimiento administrativo y la tutela judicial²⁶. A este respecto se ha subrayado la estrecha relación entre doctrina jurídica y estructura política y, con ello, la dificultad de trasplantar elaboraciones doctrinales de un ordenamiento a otro prescindiendo de la diferente estructura política²⁷.

Esto no quiere decir que la situación actual represente el fin de la Historia, ni que no haya habido valiosos intentos para colmar ese déficit dogmático y normativo²⁸. Desde la perspectiva institucional cabe destacar las recomendaciones del Parlamento Europeo a la Comisión acerca de una codificación del procedimiento administrativo de la Unión Europea con fundamento en el art. 298 TFUE, que incluían reglas sobre actos administrativos²⁹. Desde la perspectiva doctrinal, el intento más ambicioso hasta la fecha es el proyecto de la red transnacional de investigación ReNEUAL de juridificar la actuación administrativa directa de la Unión Europea a través de la codificación de su procedimiento administrativo y de algunas formas de actuación, entre las cuales las “decisiones” ocupan un lugar preeminente (el Libro III, con treinta y seis disposiciones)³⁰. La adopción de un código general de procedimiento administrativo y de régimen jurídico de las formas típicas de actuación administrativa de la Unión Europea, además de contribuir a una buena administración, podría impulsar

²⁴ Según H.-C. RÖHL (2011: 439), en el Derecho de la Unión Europea no hay una teoría de las formas jurídicas de actuación administrativa. Para L. ARROYO JIMÉNEZ (2020: 201), el estado en el que se encuentran las formas jurídicas de actuación de la administración europea “tanto desde el punto de vista dogmático como normativo, es particularmente crítico”. En particular reclama que se otorgue mayor relevancia a la distinción entre acto y norma y la identificación de reglas específicas de aplicación transversal para las decisiones administrativas de carácter unilateral, los contratos administrativos y las actuaciones de carácter material.

²⁵ *Vid.* M. RUFFERT (2013).

²⁶ B. G. MATTARELLA (2011: 61).

²⁷ *Vid.* P. CRAIG (2017) a propósito del libro de P. CANE (2016).

²⁸ Entre los intentos individuales destaca el de A. GLASER (2013), que busca desarrollar el derecho administrativo de la Unión Europea desde la perspectiva de una teoría de las formas de actuación.

²⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2013, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre una Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea [2012/2024(INL)] (DOUE 2015 C 440, p. 17); y Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2016, para una administración de la Unión Europea abierta, eficiente e independiente [2016/2610(RSP)] (DOUE 2018 C 86, p. 126). Esta segunda resolución se acompaña de una propuesta de reglamento.

³⁰ *Vid.* O. MIR, H. C. H. HOFMANN, J.-P. SCHNEIDER y J. ZILLER (2015). Sobre su naturaleza *vid.* P. CRAIG (2018: 145, 277-279, 384-387). Incluso este último autor, uno de los destacados promotores de la codificación del procedimiento administrativo general de la Unión Europea, no necesita definir o explicar el concepto de decisión o exponer su régimen jurídico de forma general, en la tercera edición de su monumental obra que expone en más de ochocientas páginas, el Derecho administrativo de la Unión Europea. No es una excepción: compárese también la obra de H. C. H. HOFMANN, G. C. ROWE y A. H. TÜRK (2011), que alcanza las mil páginas.

como efecto colateral la elaboración e implantación de una teoría general de la decisión administrativa en la Unión Europea. Hasta la fecha la Comisión no ha mostrado interés en estas propuestas³¹.

A diferencia de la recomendación del Parlamento Europeo a la Comisión de 2013 sobre la elaboración de una Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea, que se refería de manera exclusiva a “decisiones administrativas”, la propuesta de texto articulado de reglamento presentada por el Parlamento Europeo en junio de 2016 afirma que su finalidad es establecer las normas de procedimiento por las que se rigen “las actuaciones administrativas de la administración de la Unión” (art. 1), definidas como “la actividad de la administración de la Unión para aplicar el Derecho de la Unión” (art. 4): ello parece apuntar a una concepción amplia como base de la regulación propuesta. A partir de ahí la propuesta utiliza de forma exclusiva la expresión “acto administrativo” para establecer las reglas concretas de procedimiento, forma y revisión de oficio: como no se la define, debe concluirse que se utiliza a modo de expresión equivalente. En cambio, la concepción que subyace a la noción de decisión del proyecto ReNEUAL es manifiestamente estricta, vinculada a la producción de efectos jurídicamente vinculantes: por decirlo de manera sencilla, se trata de una noción de inspiración alemana. Sin duda, está en sintonía con las regulaciones sectoriales del Derecho de la Unión³². Con todo, llama la atención que deje fuera al instrumento de la recomendación.

Por un lado, porque la recomendación es uno de los “actos típicos” (art. 288 TFUE) desde los inicios de la integración europea y cuenta con un amplio campo de juego en el Derecho de la Unión Europea. Además de las tradicionales potestades de emitir recomendaciones de la Comisión, el Consejo y el Banco Central Europeo, la recomendación se ha convertido en un instrumento de actuación clave en una nueva área, el mecanismo europeo de supervisión de las entidades financieras. El procedimiento, las condiciones y los supuestos de adopción de recomendaciones de la Autoridad Bancaria Europea están delimitados con precisión con criterios objetivos (lo que permite y, a su vez, reclama un control de validez riguroso). La recomendación regulada en el art. 16 del Reglamento 1093/2010 se asemeja en gran medida a una decisión individual, salvo en los efectos jurídicos obligatorios, si bien puede llegar a convertirse en una decisión obligatoria³³.

³¹ Para una valoración de las iniciativas indicadas en el texto y de la falta de interés mostrada por la Comisión, *vid.* O. MIR PUIGPELAT (2018: 247-254).

³² *Vid.*, por ejemplo, la noción de «decisión» en el Código Aduanero de la Unión (art. 5.39 del Reglamento 952/2013): “todo acto de las autoridades aduaneras relativo a la legislación aduanera, mediante el que se pronuncian sobre un caso concreto y que conlleve efectos jurídicos para el interesado”; y la de «decisión administrativa definitiva» en el Reglamento financiero (art. 2.28 del Reglamento 2024/2509, que reitera la definición contenida en el precedente Reglamento 2018/1046): “una decisión de una autoridad administrativa con un efecto definitivo y vinculante de conformidad con el Derecho aplicable”.

³³ Para un análisis dogmático de la recomendación de la Autoridad Bancaria Europea *vid.* J. E. DICKSCHEN (2017).

Por otro lado, porque la recomendación y los instrumentos no vinculantes atípicos que adoptan las instituciones de la Unión Europea están siendo objeto de un control jurisdiccional más depurado por el Tribunal de Justicia, en condiciones cada vez más próximas a las de los actos vinculantes: no, ciertamente, mediante el recurso de anulación del art. 263 TFUE, sino a través de la cuestión prejudicial de validez e interpretación del art. 267 TFUE. Pese a que el art. 263 TFUE excluye el control del Tribunal de Justicia sobre los actos que tengan la naturaleza de una recomendación en el marco del recurso de anulación, eso no impide que puedan ser objeto de una cuestión prejudicial de validez, pues el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación y la validez de los actos adoptados por las instituciones de la Unión Europea sin excepción alguna (arts. 19.3 y 267 TFUE). Esta doctrina, afirmada con carácter general en la sentencia *Grimaldi* (1989)³⁴ y reiterada en diversas ocasiones, ha dormitado en los manuales de derecho como mera posibilidad teórica, hasta que recientemente ha comenzado a aplicarse a situaciones concretas. Así, el Tribunal de Justicia ha aplicado esa doctrina, controlando por la vía de la cuestión prejudicial la validez de una comunicación de la Comisión sobre ayudas estatales en el sector bancario³⁵, una recomendación de la Autoridad Bancaria Europea³⁶ y unas directrices de la misma agencia europea, que carecían también de fuerza vinculante³⁷.

En definitiva, aunque no quepa el control directo, la legalidad de los actos no vinculantes de las instituciones de la Unión puede ser controlada indirectamente a través de la remisión al Tribunal de Justicia de una cuestión prejudicial de validez. La posibilidad de que los particulares aleguen ante los órganos jurisdiccionales nacionales la invalidez de un acto de la Unión (vinculante o no vinculante) no está sujeta al requisito de que se hayan ya adoptado efectivamente en el Derecho nacional medidas para su aplicación.

Todo ello podría sugerir una concepción más amplia del acto administrativo de la Unión Europea que la que se ha plasmado en el proyecto ReNEUAL: una concepción de que “lo jurídico no se agota en lo vinculante”, como afirmó el Tribunal Constitucional en la STC 42/2014, ciertamente en un contexto bien distinto, pero análogo, a fin de cuentas.

Examinada la posibilidad y los límites actuales de una dogmática común europea de la actuación administrativa, cabe preguntarse por la posible incidencia del Derecho de la Unión Europea en la teoría general del acto administrativo existente en el ámbito interno.

³⁴ STJ de 13 de diciembre de 1989, as. C-322/88, *Grimaldi*, apdo. 8.

³⁵ STJ [Gran Sala] de 19 de julio de 2016, as. C-526/14, *Kotnik*, apdos. 46-94.

³⁶ STJ de 25 de marzo de 2021, as. C-501/18, *BT y Balgarska Narodna Banka*, apdo. 83: primera vez que por esta vía se ha declarado inválido un acto no vinculante de la Unión.

³⁷ STJ [Gran Sala] de 15 de julio de 2021, as. C-911/19, *FBF y ACPR*, apdos. 57 y 68, con consideraciones críticas del abogado general Bobek sobre la disociación entre los arts. 263 y 267 TFUE respecto al control de los actos no vinculantes de la Unión, puntos 141 y sigs. de sus conclusiones.

2.2. La ampliación de los efectos territoriales del acto administrativo en virtud del Derecho de la Unión y sus consecuencias dogmáticas

El elemento del concepto de acto administrativo más permeable a la influencia del Derecho de la Unión hasta la fecha ha sido el de la eficacia territorial. Por regla general los actos administrativos solo surten efectos en el ámbito territorial de competencia de la Administración pública que los adopta. No obstante, en la Unión Europea, siguiendo la doctrina sentada en la sentencia *Cassis de Dijon* del Tribunal de Justicia³⁸, diversos actos jurídicos de la Unión han venido estableciendo la obligación de las autoridades internas de reconocer efectos a las decisiones administrativas adoptadas en otros Estados miembros³⁹. En virtud del principio de reconocimiento mutuo⁴⁰, los actos administrativos dictados en el ámbito de los actos jurídicos de la Unión que así lo hayan establecido no se limitan a desplegar efectos dentro de las fronteras estatales, sino que tienen efectos extraterritoriales o pueden tenerlos, en ocasiones sin necesidad de un acto de reconocimiento individualizado en el Estado miembro de destino. En estos supuestos los efectos extraterritoriales no son una consecuencia refleja o fáctica de los efectos intraterritoriales ordinarios que produce el acto administrativo, sino efectos directamente ordenados de acuerdo con una técnica jurídica de coordinación entre ordenamientos: el principio de reconocimiento mutuo.

De forma esquemática el mencionado principio funciona de la siguiente forma. Sus presupuestos son, en primer lugar, una pluralidad de legislaciones nacionales aplicables a una materia y, en segundo, un mínimo grado de aproximación material entre esas legislaciones nacionales, ya sea preexistente o procurada justamente por el Derecho de la Unión; su ámbito de aplicación, aquellos ámbitos relevantes para el ejercicio de las libertades fundamentales; y el objetivo, que las persistentes diferencias entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros no obstaculicen el ejercicio de las libertades fundamentales. Salvo que haya sido reconocido en la jurisprudencia, el principio de reconocimiento mutuo ha de estar previsto en el Derecho material de la Unión, que además de preverlo también puede modular su alcance.

El reconocimiento de efectos extraterritoriales utiliza dos modalidades básicas, con variantes en los diferentes sectores. Para el presente análisis basta aludir a esas dos modalidades básicas. Es importante retener que, en defecto de una armonización intensa o plena, no existe una solución técnicamente “superior”, y que el legislador

³⁸ STJ de 20 de febrero de 1979, as. 120/78, *Rewe-Zentral AG*, p. 649 (664).

³⁹ Se trata tanto de directivas como de reglamentos. *Vid.*, entre otros, el Reglamento (UE) 2019/515 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, relativo al reconocimiento mutuo de mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 764/2008.

⁴⁰ Para un análisis jurídico-administrativo *vid.* L. ARROYO JIMÉNEZ y A. NIETO MARTÍN (2018).

de la Unión (o, en su caso, el legislador nacional que transpone el marco que aquel ha dejado abierto en alguna medida) puede atender con técnicas diferenciadas a los intereses en presencia en cada sector⁴¹.

La primera modalidad es el reconocimiento automático, de forma que la autorización de un producto o un prestador de servicios en un Estado miembro es suficiente para que acceda y circule u opere en el mercado único, sin que los otros Estados miembros puedan oponerle obstáculos o controles adicionales. En esto consistía, por ejemplo, el sistema de la licencia bancaria única, que hasta la crisis financiera correspondía otorgar a los Estados miembros⁴². Dicha licencia bancaria única se fundamentaba en una presunción de equivalencia de los requisitos de autorización en todos los Estados miembros de la Unión Europea. La entidad prestadora de servicios debía, no obstante, notificar a la autoridad supervisora de origen su intención de establecer una sucursal en el territorio de otro Estado miembro, así como el programa de actividades, la dirección y los nombres de los directivos que serán responsables de su gestión. Esa autoridad supervisora comunicaba la información recibida a la autoridad del Estado miembro de destino. Solo si las autoridades del Estado miembro de origen no tomaban las medidas necesarias para corregir las eventuales irregularidades que se produjeran, las del Estado miembro de destino podían ejercer sus potestades “naturales” sobre las entidades que operan en su territorio, informando previamente a la Comisión y al Estado miembro de origen. En esta variante de eficacia transfronteriza el control se centraliza en el Estado miembro de origen.

La otra modalidad básica de reconocimiento permite un examen limitado en el Estado de destino. Las autoridades de este último pueden examinar los documentos oficiales o certificados obtenidos en otros Estados miembros por el producto o sus fabricantes (incluido los expedidos por sujetos privados), aceptando su valor probatorio y sin exigir pruebas ya realizadas en otros Estados miembros. Teniendo en cuenta la normativa aplicable en el Estado miembro de origen, tal como ha sido aplicada en los documentos oficiales y certificados expedidos, las autoridades del Estado miembro de destino pueden valorar si aquella normativa garantiza un resultado equivalente al prescrito por su legislación nacional, por ejemplo, en materia de salud pública, seguridad de las personas o protección del medio ambiente. El Estado miembro de destino puede considerar que no hay equivalencia entre las exigencias del Estado miembro de origen y las suyas, y obligar al operador económico a cumplir con ellas o con el plus de requisitos allí establecido. En esta modalidad de eficacia transfronteriza se persigue una coordinación casuística entre las legislaciones nacionales.

⁴¹ M. GARDEÑES SANTIAGO (2018: 156).

⁴² Desde 2013, el Banco Central Europeo es quien adopta la autorización en la eurozona; en una primera fase del procedimiento las autoridades bancarias nacionales pueden denegarla o elaborar un proyecto de autorización, que deberá aprobar o denegar aquel. *Vid.* art. 14 del Reglamento (UE) 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito.

Algunos autores hablan a este respecto genéricamente de “actos administrativos transnacionales”⁴³. Otros diferencian en la adopción de resoluciones en la “unión administrativa europea” entre un “modelo de la transnacionalidad” y un “modelo de la resolución de referencia”, que se corresponderían con los dos grupos de supuestos mencionados⁴⁴. En ambas perspectivas doctrinales, la expresión “acto administrativo transnacional” puede ser equívoca⁴⁵.

Los actos administrativos adoptados en los ámbitos en los que se aplican las técnicas mencionadas no cumplen necesariamente, ni pretenden cumplir, con los requisitos legales aplicables en el Estado miembro en el que producen efectos. Se trata de actos administrativos enteramente “nacionales”, vinculados en sus presupuestos de validez y su régimen de control al sistema jurídico estatal en el que han sido adoptados, que por mor de la primacía del Derecho de la Unión surten efectos fuera del ámbito territorial de la autoridad administrativa que los haya adoptado⁴⁶. Son indiferenciables del resto de actos administrativos nacionales, y no constituyen una nueva forma de actuación administrativa⁴⁷. Su única peculiaridad es que despliegan o pueden desplegar efectos transfronterizos⁴⁸.

Esa eficacia territorial *ampliada* no obedece a una cualidad del acto administrativo, ni a la voluntad de quien lo adopta, que no puede decidir si le serán reconocidos o no esos efectos al acto en cuestión, ni a una determinación normativa del Estado miembro de origen, ni tampoco se fundamenta en una delegación de competencias del Estado miembro receptor al Estado miembro de origen del acto administrativo. Es un atributo conferido o autorizado por una voluntad *externa* al ordenamiento jurídico estatal, expresada en una disposición jurídica *externa* y que puede estar condicionado a una transposición de esa disposición al ordenamiento interno del Estado miembro receptor o de destino o a la realización de una actividad de verificación o juicio positivo de equivalencia por las autoridades de otro Estado miembro, o bien puede modularse de otra forma su alcance. El Derecho de la Unión contiene un mandato de reconocimiento de efectos, como podría proporcionarlo también otro ordenamiento aplicable, como el Derecho del Estado miembro receptor, el Derecho internacional público o la jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁴⁹. Ciertamente, como resultado se intensifican los mecanismos de cooperación de carácter informal entre las autoridades de los Estados miembros y/o entre estas y la Comisión, que se

⁴³ V. NESSLER (1995); M. RUFFERT (2001; 2006: 233-235; y 2011); R. BOCANEGRA SIERRA y J. GARCÍA LUENGO (2008); T. SIEGEL (2016: 86-87); J. AGUDO GONZÁLEZ (2018: 289-295); J. ORTEGA BERNARDO (2018).

⁴⁴ T. SIEGEL (2016: 105); una distinción similar, en J. ORTEGA BERNARDO (2018: 102-109).

⁴⁵ En el mismo sentido HOFMANN, ROWE y TÜRK (2011: 645, nota 108); A. GLASER (2013: 555); U. STELKENS y M. MIRSCBERGER (2016: 155).

⁴⁶ En este sentido también M. RUFFERT (2006: 234; 2011: 292) y A. GLASER (2013: 556).

⁴⁷ S. KADELBACH (1999: 328); J. BECKER (2001: 861); H. IGLESIAS SEVILLANO (2022: 143-144, “genuino acto estatal con eficacia extraterritorial”). En contra, R. BOCANEGRA SIERRA y J. GARCÍA LUENGO (2008: 14).

⁴⁸ M. KMENT (2010); F. SCHWETZ (2021).

⁴⁹ H. WENANDER (2011: 762-767); U. STELKENS y M. MIRSCBERGER (2016: 158).

consultan e informan sobre los problemas que aprecien y las medidas que se proponen adoptar. Esa cooperación es un subproducto de la generación de efectos extraterritoriales y no altera el carácter nacional del acto administrativo adoptado.

La ampliación de efectos en el espacio de un acto administrativo no es, sin duda, una cuestión irrelevante desde una perspectiva jurídico-administrativa, ni desde la perspectiva de la integración europea. Tiene sentido diferenciar entre los distintos modelos existentes para articular la “unión administrativa europea”: mediante la ejecución “autónoma” de decisiones individuales, con eficacia estrictamente nacional, y mediante diversas formas de ejecución integrada o coordinada, a través de resoluciones cuyos aspectos sustantivos y/o efectos transfronterizos están más o menos armonizados. Si en virtud del mandato de reconocimiento la autoridad administrativa nacional no puede denegar la comercialización de un producto que ha sido autorizado por otro Estado miembro, ya sea de forma automática o tras ponderar los controles efectuados en ese otro Estado miembro, el acto administrativo procedente de otro Estado miembro hace innecesario que se adopte el que le hubiera correspondido adoptar a la autoridad nacional competente: la autoridad competente del Estado miembro receptor prescinde de adoptar una decisión o de realizar determinados controles o bien extrae determinadas conclusiones de la existencia de una decisión adoptada en otro Estado miembro. Puede llegar a evitarse que se adopten un total de veintiséis actos administrativos de autorización en el conjunto de la Unión.

Ahora bien, el régimen jurídico y la validez y eficacia del acto administrativo con efectos transfronterizos se sujeta al ordenamiento jurídico de procedencia (al menos en lo no armonizado), y las autoridades administrativas y judiciales del Estado miembro receptor, en el que se invocan esos efectos extraterritoriales, no están vinculadas por el contenido de aquel acto: solo tienen que considerar su existencia a la hora de ejercer sus competencias, que las conservan en todo momento. Por regla general, tampoco tienen competencia o jurisdicción para declarar su ilegalidad o invalidez, salvo que los vicios sean tan graves y manifiestos que pueda hablarse de inexistencia. Lo que sí podrían hacer, al menos en la segunda modalidad de reconocimiento antes mencionada, es anular o retirar el acto administrativo propio que hayan dictado para el reconocimiento del acto administrativo adoptado en otro Estado miembro o que hayan dictado teniendo en cuenta su existencia.

Ciertamente, una disposición de Derecho de la Unión puede ampliar la competencia de las autoridades del Estado miembro receptor para controlar la validez de los actos administrativos adoptados en otro Estado miembro, generalmente en consulta con la autoridad que los hubiera adoptado. La tutela inmediata del interés general puede reclamar que se amplíen las posibilidades de control de los actos administrativos irregulares⁵⁰. Pese a la imprecisión de las normas existentes, en estos casos debe

⁵⁰ *Vid.* el art. 11 del Reglamento (CE) 338/97 del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio. Aunque “los permisos y certificados expedidos por las autoridades competentes de los Estados miembros de conformidad con el presente Reglamento serán válidos en toda la Comunidad”, “cualquiera de estos permisos

entenderse que la autoridad del Estado miembro receptor está únicamente facultada para denegar la aplicabilidad en su territorio del acto administrativo extranjero: es decir, para rechazar los efectos en su territorio que reclama el principio de reconocimiento mutuo, no para declarar su invalidez en sentido estricto. Esa posibilidad de controlar la *eficacia* del acto adoptado en otro Estado miembro sería la otra cara de la moneda del reconocimiento de efectos transfronterizos y, sin duda, un nivel superior de cooperación administrativa.

En definitiva, debe diferenciarse entre, por un lado, los actos administrativos que aplican una normativa *nacional* más o menos europeizada y despliegan eficacia extraterritorial en virtud del principio de reconocimiento mutuo y, por otro lado, los actos administrativos cuya eficacia en el conjunto de la Unión es consecuencia directa de la aplicación de una regulación *común* a todos los Estados miembros. En la primera categoría mencionada (actos administrativos nacionales con efectos extraterritoriales) una disposición de Derecho de la Unión autoriza la extensión de los efectos de una norma jurídica del Estado miembro de origen (y, por derivación, de la actuación administrativa dirigida a aplicarla, que culmina generalmente en un acto administrativo de autorización o certificación) al territorio de otros Estados miembros, como técnica para favorecer el ejercicio de una libertad económica fundamental pese a la pluralidad de legislaciones nacionales aplicables⁵¹. En la segunda categoría mencionada (actos administrativos transnacionales) no hay una autorización de efectos extraterritoriales ni ampliación o reconocimiento alguno porque no se necesita: los efectos en el conjunto de la Unión forman parte integrante del programa normativo previsto por el Derecho de la Unión; el acto administrativo adoptado por una autoridad nacional ejecuta ese programa normativo común y, consiguientemente, produce efectos en todo el territorio de la Unión⁵².

Un supuesto claro de acto administrativo transnacional es el visado uniforme regulado por el Código Comunitario de Visados, establecido por el Reglamento 819/2009⁵³. El carácter integrado y “transnacional” del visado se muestra en la uniformización de las condiciones sustantivas y procedimentales para su concesión y retirada, en la apertura de los distintos procedimientos a las autoridades de los demás

o certificados, así como cualquier permiso o certificado expedido conforme a aquél, se considerará nulo si una autoridad competente o la Comisión, en consulta con la autoridad competente que haya expedido dicho permiso o certificado, determina que se expidió en la falsa creencia de que se cumplían las condiciones requeridas para su expedición”.

⁵¹ Por tanto, no se comparte la explicación de que lo que hace posible el reconocimiento internacional es “la aplicación a cada caso de un Derecho material que viene a resultar común o por lo menos muy parecido entre sí”: así, R. BOCANEGRA SIERRA y J. GARCÍA LUENGO (2008: 15).

⁵² En el mismo sentido, G. DELLA CANANEA (2016: 238-240); U. STELKENS y M. MIRSCHEBERGER (2016: 158); F. VELASCO CABALLERO (2017: 1774-1775); y J. ORTEGA BERNARDO (2018: 103-109).

⁵³ F. VELASCO CABALLERO (2017: 1775) añade los siguientes: los permisos de conducción, las autorizaciones alimentarias, las resoluciones arancelarias, las expulsiones y las resoluciones en materia de competencia. Por su parte, T. SIEGEL (2016: 1712) adscribe los permisos de conducción al modelo de la resolución de referencia si bien reconoce “un cierto acercamiento al modelo de la transnacionalidad”.

Estados miembros y a las autoridades europeas, y en la ampliación de la competencia para anularlo o retirarlo. En efecto, si se pone de manifiesto que, en el momento en que se expidió, no se cumplían las condiciones necesarias para su expedición, o que han de dejado cumplirse esas condiciones, pueden anular o retirar el visado tanto las autoridades competentes del Estado miembro que lo hayan expedido como las autoridades competentes de otro Estado miembro, que deberán informar a las primeras.

En cambio, si el acto no es adoptado por una autoridad de otro Estado miembro, sino por la Comisión, el Banco Central Europeo o una de las agencias europeas, no existe un “acto administrativo nacional con efectos transfronterizos”, pese a que autoridades administrativas de uno o varios Estados miembros hayan participado en el procedimiento administrativo previo, e incluso su participación sea necesaria⁵⁴, sino de un “acto administrativo de la Unión Europea”⁵⁵, cuyos efectos se proyectan sobre todo el territorio de la Unión, sin necesidad de reconocimiento alguno. Ese acto podrá tener a su vez efectos fuera del territorio de la Unión si así lo contempla una disposición de Derecho de la Unión, como puede suceder en el ámbito del Derecho de la competencia⁵⁶.

3. LA EUROPEIZACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO

La cuestión de la europeización del régimen jurídico del acto administrativo puede ser abordada desde varias perspectivas, pues son diversos los grados y formas de la europeización (3.1.). En el espacio limitado de este trabajo se diferenciará entre la influencia del Derecho de la Unión sobre el ámbito de aplicación del acto administrativo como forma jurídica de actuación administrativa (3.2.), la influencia sobre los requisitos de validez, las categorías de la invalidez y la revisión de oficio del acto administrativo nacional dictado para la ejecución del Derecho de la Unión (3.3.) y la influencia sobre el régimen de ejecución (3.4.).

3.1. Diversidad de grados y formas de la europeización

El Derecho de la Unión Europea integra el principio de legalidad en sentido amplio (juridicidad) al que está constitucionalmente sujeta la Administración pública (art. 103.1 CE). En esa sujeción al Derecho de la Unión, el régimen jurídico del acto

⁵⁴ Sobre los procedimientos “compuestos” *vid.* O. JANSEN y B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (2011); S. ALONSO DE LEÓN (2017); J. FERNÁNDEZ GAZTEA (2019); J. ESTEBAN RÍOS (2023).

⁵⁵ X. ARZOZ SANTISTEBAN (1998; 2010b; 2012); T. DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO (2000); S. STICCHI DAMIANI (2006; 2007); J. FUENTETAJA PASTOR (2019: 317-340); A. PICÓN ARRANZ (2020).

⁵⁶ Por ejemplo, la denegación por la Comisión, en julio de 2001, de la autorización para la concentración de dos empresas norteamericanas, *General Electric* y *Honeywell*, por su impacto en el mercado europeo.

administrativo no es una excepción. El Derecho de la Unión puede asumir todas las funciones que el Derecho nacional desempeña con respecto al acto administrativo: habilitar o deshabilitar a la Administración pública para intervenir, modular el objeto o el alcance de la potestad que le reconoce el ordenamiento interno, regular el cauce para adoptar las decisiones, determinar el contenido de los actos o bien establecer sus efectos jurídicos, la forma de ejecución y los mecanismos de control.

La europeización del régimen jurídico de los actos administrativos internos es un hecho constatable y en expansión, incluso fuera del ámbito estricto de la ejecución indirecta del Derecho de la Unión por las autoridades de los Estados miembros, aunque este sea su principal campo de actuación⁵⁷. El grado de europeización del régimen jurídico de los actos administrativos internos depende de la mayor o menor conexión del contenido del acto administrativo interno con el ordenamiento jurídico de la Unión Europea y el mayor o menor ejercicio de sus competencias legislativas. No hay un único modelo de europeización, influencia o penetración del Derecho de la Unión sobre el régimen jurídico de los actos administrativos internos. Cuando menos, se aplica el siguiente común denominador: un acto administrativo nacional que infringe el Derecho de la Unión es tan inválido como uno que vulnere el Derecho nacional, y las autoridades nacionales deben reaccionar contra él de manera efectiva y con medidas y procedimientos equivalentes a los que se aplican a análogos actos internos⁵⁸.

La europeización tiende a ser máxima cuando se trata de una materia o submateria que el legislador de la Unión ha regulado de forma exhaustiva. Así, la unión aduanera es una de las pocas materias de competencia exclusiva de la Unión [art. 3.1 a) TFUE]. El régimen aduanero es uniforme en la doble perspectiva material y procedimental, y está codificado en el Código Aduanero de la Unión para todos los Estados miembros:⁵⁹ pese a que lo apliquen las autoridades internas, se trata de un Derecho administrativo uniforme, con sus propios instrumentos y reglas sustantivas y procedimentales, que desplaza íntegramente al Derecho interno. La definición de decisión a los efectos del Código Aduanero⁶⁰ está inspirada en la definición legal alemana de acto administrativo; ello se aprecia con claridad en la versión alemana, que literalmente usa el mismo sintagma central (*zur Regelung eines Einzelfalls*)⁶¹. Otro ejemplo, al que ya se ha aludido, es el del visado uniforme. El régimen jurídico es aquí igualmente unificado, manteniendo descentralizada la competencia para su adopción, anulación y retirada.

⁵⁷ Vid. G. GRECO (2007); R. NOGELLOU (2007); B. G. MATTARELLA (2011).

⁵⁸ Se trata de los conocidos principios de efectividad y de equivalencia, que derivan del principio de cooperación leal (art. 4.3 TUE) y que condicionan la autonomía procedimental de los Estados miembros.

⁵⁹ Reglamento (UE) 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el Código Aduanero de la Unión (DOUE 2013 L 269, p. 1).

⁶⁰ Reproducida *supra*, en nota núm. 32.

⁶¹ Ya T. VON DANWITZ (1996: 249).

Los dos tipos de decisión mencionados (la decisión aduanera y el visado) obtienen su fundamento jurídico y su completa regulación del Derecho de la Unión y funcionan de forma autónoma respecto a la dogmática nacional del acto administrativo, sin perjuicio de que, en lo que no se establezca en su regulación, se puedan aplicar las normas internas de procedimiento administrativo y control judicial que resulten compatibles. En otras palabras, esos tipos de decisión forman parte del Derecho administrativo uniforme de la Unión. Ahora bien, en estos casos, más que de europeización, debe hablarse de absorción y sustitución de las formas nacionales de actuación administrativa (principalmente, el acto administrativo nacional) por una decisión uniforme, si bien de aplicación descentralizada. Esta no es la situación habitual, por lo que no será el modelo de influencia que se considere en las siguientes líneas.

Las regulaciones sectoriales de Derecho de la Unión pueden incidir en el régimen jurídico del acto administrativo nacional de forma muy variada, imponiendo la motivación de los actos de ejecución del Derecho de la Unión, exigiendo requisitos de transparencia, de audiencia al interesado o de acceso al expediente, estándares de buena administración, reclamando la utilización del principio de proporcionalidad o bien sometiendo tales actos a mecanismos de control administrativo o a un control judicial pleno. El impacto práctico de esas exigencias depende tanto de su grado de concreción, que no siempre es elevado, como de la situación u orientación previa de cada ordenamiento: el impacto puede ser inapreciable si el ordenamiento interno, por ejemplo, ya conoce un principio general de motivación de los actos administrativos o está habituado al manejo del principio de proporcionalidad. Más adelante se ilustrará el argumento a partir de la recepción en diversos Estados miembros de la técnica del silencio positivo con relación al acceso a las actividades de servicios. Ahora se indicará el diferente impacto de normas procesales aparentemente opuestas.

Así, la reticencia del Derecho de la Unión Europea, propia del Derecho administrativo francés y de los ordenamientos históricamente influidos por él, hacia el carácter suspensivo general de los recursos que se interponen frente a los actos internos (también, en virtud de la autonomía procesal, cuando aplican Derecho de la Unión) ha suscitado rechazo en el ordenamiento alemán, habituado a la regla contraria; en cambio, no genera ningún reparo en otros ordenamientos nacionales. La situación es justamente la inversa si, por razones político-legislativas ligadas a la preservación de la libre competencia, esto es, por razones propias del Derecho de la Unión, este último impone a los Estados miembros el carácter suspensivo de un determinado recurso administrativo: este es el caso del recurso especial en materia de contratación, cuya interposición frente al acuerdo de adjudicación deja en suspenso la tramitación del procedimiento, sin necesidad de que el recurrente lo pida⁶².

⁶² Art. 2 de la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007 por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos. En la actualidad el precepto está incorporado al ordenamiento español mediante el art. 53 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento

Además de los fenómenos mencionados, la europeización del Derecho público interno se relaciona con la transformación de las funciones administrativas y el encuadramiento creciente de la actividad pública o bien financiada con fondos públicos que tenga incidencia en el mercado. El Derecho de la Unión tolera mal las prácticas anticompetitivas, los privilegios, las excepciones o derogaciones de las reglas generales de actuación y, si en ocasiones las considera *prima facie* justificables, las sujeta a controles estrictos de proporcionalidad. Todo ello tiene importantes consecuencias para el Derecho administrativo interno como sistema. Por un lado, se tienden a restringir los poderes discrecionales de las Administraciones nacionales: ya sea debido a las reglas sustantivas que se promueven, a la estructuración de los procedimientos internos de decisión, al énfasis en determinados principios generales del Derecho, como los de proporcionalidad y de no discriminación, o, más drásticamente, obligando a atribuirselos a organismos reguladores dotados de autonomía respecto al gobierno e, incluso, respecto al poder legislativo (una relevante novedad)⁶³. Por otro lado, tiende a difuminar la división entre público y privado, por ejemplo, cuando sujeta la adjudicación de ciertos contratos a reglas de publicidad y transparencia, con independencia de la naturaleza pública o privada del ente adjudicatario.

En este complejo contexto, el Derecho de la Unión se interesa también por las modalidades de adopción de los actos administrativos internos que se dictan para su ejecución o bien por la forma en que no deben ser ejecutados⁶⁴. El acto administrativo es nacional, pero el procedimiento de adopción puede estar más o menos encuadrado por el Derecho de la Unión. Así, este Derecho obliga a notificar a la Comisión los proyectos de decisión en ciertas materias, como por ejemplo ocurre con relación a las ayudas de Estado, a fin de evaluar su conformidad con el mercado interior, y, como consecuencia de ese procedimiento, le puede obligar al Estado miembro a abstenerse de adjudicar las ayudas de Estado previstas. También obliga a las autoridades de contratación a publicar los anuncios de licitación y las decisiones de adjudicación. Abre el procedimiento administrativo a nuevas perspectivas o intereses en presencia, como la tutela ambiental. Puede obligar a consultar con la Comisión determinadas decisiones. Puede facultar a la Comisión para dirigir instrucciones a la autoridad nacional competente. Incluso puede privar a la Administración nacional de la competencia de decisión y atribuírsela a la Comisión cuando los demás Estados miembros plantean objeciones (p. ej., a la autorización de un producto transgénico)⁶⁵. En otros supuestos, la influencia del Derecho de la Unión será menos importante, pero no inexistente. En cualquier caso, la tensión entre la influencia del Derecho de la Unión o europeización, por una parte, y la autonomía del Derecho administrativo interno, por otra, es una relación dinámica, en constante movimiento y depende tanto del

jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

⁶³ B. G. MATTARELLA (2011: 69).

⁶⁴ R. NOGELLOU (2007: 916).

⁶⁵ S. KADELBACH (1999: 325-349).

legislador de la Unión y del Tribunal de Justicia como del legislador nacional y de la respectiva jurisdicción interna.

La vía usual de penetración del Derecho de la Unión Europea, en España como en otros Estados miembros, es la legislación sectorial: ya sea la legislación sectorial adoptada por los Estados miembros y que debe transponer los requisitos que fijan las directivas, ya sea la legislación sectorial uniforme y de eficacia directa que se contiene en los reglamentos de la Unión Europea. No obstante, cada vez se incorporan más disposiciones de carácter transversal a las leyes generales de procedimiento administrativo o de régimen jurídico de las Administraciones públicas. En el siguiente epígrafe se mencionarán algunos ejemplos.

3.2. Influencia sobre el ámbito de aplicación del acto administrativo

La influencia del Derecho de la Unión Europea sobre el ámbito de aplicación del acto administrativo como forma de actuación administrativa es realmente diversa. El Derecho de la Unión ha creado nuevas modalidades de acto administrativo [a)], en determinados ámbitos ha desplazado el acto administrativo resolutorio como instrumento de ordenación [b)], para ciertas materias ha excluido expresamente la modalidad de acto administrativo que nace *ex lege* por la aplicación del llamado silencio positivo [c)] y en otras ha excluido la legalidad de las desestimaciones presuntas [d)].

a) Al ejercer sus competencias legislativas, la Unión Europea enriquece el elenco de actos y procedimientos administrativos que compete resolver a las autoridades nacionales. Lo propio de cualquier regulación, en el ámbito del Derecho público, es justamente eso: concebir e implantar técnicas de intervención administrativa en los diferentes sectores. Más destacable es el hecho de que muchos de esos instrumentos jurídicos constituyan innovaciones afortunadas y transformadores del Derecho administrativo de los Estados miembros, como la evaluación de impacto ambiental y todas sus variantes, la autorización ambiental integrada, la regulación del acceso a la información ambiental y el complejo sistema de adjudicación y gestión de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

b) La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), regula las instituciones de la declaración responsable y la comunicación a la Administración, que han sido promovidas por el Derecho de la Unión como alternativas directas al acto administrativo como forma jurídica de actuación administrativa. Como es conocido, las instituciones de la declaración responsable y la comunicación a la Administración fueron promovidas por la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, de servicios en el mercado interior⁶⁶, en la que se excluyó que, en determinados supuestos de hecho, la relación jurídica entre Administración y ciudadano fuera ordenada me-

⁶⁶ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior (DOUE 2006 L 376, p. 36).

dian­te la utilización del acto administrativo. La citada Directiva recela de las inter­ven­ciones administrativas previas al ejercicio de actividades económicas, y se dirige a la eliminación de barreras que obstaculicen la realización plena de las libertades de establecimiento y libre prestación de servicios⁶⁷. Aunque no es la primera norma de la Unión que incide sobre el tema, por su carácter transversal y general constituye la mayor reforma en esta dirección.

El art. 9 de la Directiva de Servicios eliminó, en efecto, las autorizaciones como medio normal de intervención administrativa, y condicionó su mantenimiento a los requisitos de no discriminación, necesidad y proporcionalidad: en concreto, la necesidad de autorización debe estar justificada por una razón imperiosa de interés general, y el objetivo perseguido no debe poder conseguirse mediante una medida menos restrictiva, en el sentido de que un control *a posteriori* se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz. Además, reguló las condiciones para la concesión de la autorización (art. 10) y estableció un elenco de requisitos a los que los Estados miembros no podrán supeditar el acceso a una actividad de servicio o su ejercicio (art. 14).

El criterio de proporcionalidad que establece la Directiva ha sido incorporado al Derecho español mediante el art. 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante LRJSP). De acuerdo con dicho precepto, la Administración tiene que evaluar la necesidad y proporcionalidad del contenido *restrictivo* de un acto administrativo⁶⁸. Más allá de esa concreta recepción, la constante apelación al principio de proporcionalidad, sobre todo con relación a los requisitos de acceso y ejercicio a las actividades económicas, es uno de los mantras que el Derecho de la Unión Europea ha impulsado para disciplinar los sistemas administrativos de los Estados miembros⁶⁹.

c) La Directiva de Servicios también prestó atención a la incidencia negativa que la inactividad jurídica de la Administración puede tener sobre las actividades de servicios. A falta de respuesta en el plazo fijado o, en su caso, ampliado, se considera que la autorización está concedida, pero «se podrá prever un régimen distinto cuando dicho régimen esté justificado por una razón imperiosa de interés general, incluidos los legítimos intereses de terceros» (art. 13.4). En otras palabras, el Derecho de la Unión dificultó el recurso al silencio negativo por los legisladores nacionales; aceptó

⁶⁷ *Vid.* S. MUÑOZ MACHADO (2010).

⁶⁸ “Las Administraciones que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias”.

⁶⁹ Los ejemplos son numerosos: *vid.*, entre otros, el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.

la figura del silencio positivo y promovió la extensión de sus efectos en el ámbito de las actividades de servicios. Ese criterio está recogido actualmente en el art. 24.1, párrafo primero, LPAC⁷⁰.

d) En ocasiones la influencia del Derecho de la Unión consiste en exigir la adopción de un acto administrativo *expreso*, excluyendo la posibilidad o bien la legalidad de una desestimación presunta como forma de actuación administrativa. Las disposiciones del Derecho de la Unión no suelen determinar el sentido del silencio administrativo que debe aplicarse en el ámbito interno en las materias que regula; tampoco suelen prever que la falta de resolución expresa produzca algún efecto. Cuando las disposiciones del Derecho de la Unión no contemplan expresamente que la falta de resolución administrativa tendrá unos efectos determinados, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia suele encontrar objeciones a la libertad de los Estados miembros para instaurar regímenes de silencio administrativo, generalmente en aplicación de sus normas generales de procedimiento administrativo. Esto ha ocurrido respecto a algunas disposiciones de Derecho ambiental de la Unión Europea, en los que el Tribunal de Justicia ha interpretado que el silencio de la regulación, junto al interés en presencia, determinan la exclusión del mecanismo del silencio administrativo, esto es, la posibilidad de desestimar una solicitud por silencio administrativo. En lugar de aplicar esa regulación, obliga al órgano competente a resolver de forma expresa las solicitudes presentadas, so pena de entender que la desestimación presunta constituye una infracción del Derecho de la Unión. En otras palabras, se desplaza la regulación del silencio administrativo contenida en el art. 24.1 LPAC⁷¹. Una línea jurisprudencial posterior, más matizada sobre el papel, no excluye la posibilidad de una desestimación presunta, pero supedita su legalidad a que la autoridad competente facilite de oficio “la motivación de dicha denegación y a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la presentación de la solicitud inicial”⁷².

Una vez examinadas varias líneas de influencia con relación al ámbito de aplicación del acto administrativo, podemos desarrollar el argumento, antes apuntado, sobre el diferente impacto del Derecho de la Unión sobre los ordenamientos jurídicos internos, dependiendo de su situación u orientación previa. Es posible que el impacto de la Directiva de Servicios en la temática abordada no haya sido debidamente apreciado en un ordenamiento jurídico como el español. A fin de cuentas, el legislador español no tuvo excesivas dificultades a la hora de transponer la parte de

⁷⁰ “Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o a su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general”. En cambio, ninguna norma legal española parece referirse a la única excepción explícita y verdaderamente importante contenida en la Directiva: los intereses legítimos de terceros. El legislador español no la recogió expresamente en la primera norma interna de transposición, la Ley 17/2009, ni en la posterior reforma de la Ley 30/1992, ni la Ley 39/2015 que sustituyó a esta última.

⁷¹ SSTJ de 28 de febrero de 1991, as. C-360/87, *Comisión/Italia*, p. I-812 (apdos. 30-31), y as. C-131/88, *Comisión/Alemania*, p. I-865 (apdo. 38); de 14 de junio de 2001, as. C-230/00, *Comisión/Bélgica*, p. I-4603 (apdos. 15-16).

⁷² STJ de 21 de abril de 2005, as. C-186/04, *Housieaux*, p. I-3316 (apdo. 35).

la Directiva que afectaba al acto administrativo. Así, consideró que el art. 13 de la Directiva reflejaba el planteamiento general del ordenamiento interno, y que solo era necesario introducir algún ajuste. La Ley 17/2009 estableció que los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones a las que se refiere debían respetar las disposiciones de la Ley 30/1992, así como “garantizar la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo constituyan excepciones previstas en una norma con rango de ley justificadas por razones imperiosas de interés general” (art. 6).

Sin embargo, la Directiva de Servicios se introdujo como una cuña en los sistemas administrativos de los Estados miembros de la Unión Europea que eran tradicionalmente reticentes o indiferentes hacia la técnica del silencio administrativo positivo o incluso a la regulación del silencio administrativo en general⁷³. Con motivo de la transposición de la Directiva de Servicios, diversos Estados miembros, en los que la técnica del silencio positivo era hasta entonces desconocida o excepcional, optaron por contemplarla por primera vez o, en su caso, por generalizarla en su ordenamiento jurídico. Incluso entre quienes siguieron esa vía existen diferencias en la forma de incorporar la técnica, motivadas por las prevenciones tradicionales de la dogmática administrativa hacia la “autorización ficticia”:

— Así, los Países Bajos introdujeron en 2009 una regulación general sobre el silencio positivo, que no obstante requiere que la ley sectorial disponga su aplicación, como hizo la Ley de transposición de la Directiva de servicios; en defecto de esa previsión legal, la falta de resolución se considera una inactividad administrativa⁷⁴.

— Asimismo, Alemania incorporó en el § 42a de la ley federal de procedimiento administrativo y en los preceptos homólogos de las correspondientes leyes estatales de procedimiento administrativo la nueva figura de la “ficción de autorización” (*Genehmigungsfiktion*), también circunscrita a los casos en que la técnica esté expresamente prevista por una ley;⁷⁵ además, la citada norma legal exige que, para su producción, la documentación de la solicitud esté completa y su contenido sea suficientemente preciso.

— La solución alemana es también la acogida en el art. 130 del Código de Procedimiento Administrativo de Portugal de 2015: regulación de los efectos de la estimación tácita en la regulación general del procedimiento administrativo y exigencia de una previsión legal específica para que resulten aplicables.

— También en Grecia, la necesidad de transponer la Directiva de Servicios condujo a la primera regulación general del silencio positivo en 2010, si bien, a diferencia de Alemania, no se incorporó a la ley de procedimiento administrativo como una regla general de dicho cuerpo legal⁷⁶.

⁷³ *Vid.*, por ejemplo, la selección de ordenamientos jurídicos (Portugal, Italia, Francia y Alemania) que analiza J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ (1995: 131-140).

⁷⁴ O. JANSEN (2016: 637, 639-640).

⁷⁵ Una de las previsiones de mayor alcance se introdujo en el § 6a del Código de las profesiones artesanales, industriales y comerciales (*Gewerbeordnung*): A. JACQUEMET-GAUCHÉ y U. STELKENS (2016: 652).

⁷⁶ C. P. MOUKIOU (2016: 705-706).

— En Suecia, las reticencias existentes con “el concepto exógeno de silencio positivo” que subyace al art. 13 de la Directiva de Servicios llegaron al punto de soslayar la figura del silencio estimatorio en la propia normativa de transposición y a utilizar en su lugar expresiones alternativas e imprecisas, como la de “consecuencias de la ausencia de decisión en los plazos establecidos”⁷⁷.

— En cambio, en Francia se optó en 2013 por una solución más radical: generalizar la regla del silencio positivo, más allá de lo requerido por el derecho de la Unión. En efecto, la Ley núm. 2013-1005, de 12 de noviembre de 2013, que faculta al Gobierno a simplificar las relaciones entre la administración y los ciudadanos, invirtió el sistema precedente y convirtió el silencio positivo en la regla general y el silencio negativo en la excepción, en un modelo cercano al español⁷⁸.

Como se aprecia, los vectores de influencia jurídica europea apuntan en varias direcciones al mismo tiempo: en unas ocasiones fortalecen el acto administrativo como forma jurídica de actuación administrativa, en otras lo restringen o bien simplemente lo desplazan en favor de otras instituciones. El resultado final es difícil de valorar. En cualquier caso, no hay una puesta en cuestión del acto administrativo como forma jurídica de actuación, sino una orientación a los fines perseguidos por el Derecho de la Unión.

3.3. Influencia sobre la validez, la eficacia y la firmeza

No menos importantes son las consecuencias que comporta el Derecho de la Unión para el régimen jurídico de los actos administrativos internos dictados en su ámbito de aplicación. Las consecuencias son perceptibles en el plano de la validez [a)], la eficacia [b)], la firmeza [c)], las consecuencias de la invalidez [d)] y la revisión de oficio [e)].

a) Las exigencias que derivan del Derecho de la Unión tienen, sin duda, relevancia para el régimen de validez de los actos administrativos: no solo de los que se dictan para la ejecución de aquel ordenamiento, sino también de los que simplemente se adoptan en su ámbito de aplicación. La creación de un ordenamiento jurídico supranacional hace emerger un nuevo presupuesto de validez para los actos nacionales de todo tipo, que las autoridades administrativas y los órganos judiciales nacionales deben respetar, aplicar y hacer cumplir en el ámbito de sus competencias. Es aquí, en el ámbito de los requisitos de validez, donde mejor se suele visualizar el impacto del Derecho de la Unión sobre el régimen jurídico de los actos administrativos.

⁷⁷ Art. 8 de la Ley general sobre los servicios en el mercado interior. Al respecto puede consultarse P. JONASON (2016). La expresión “le concept exogène de *silencio positivo*” (*sic*) se toma del autor (*ibid.*, p. 729).

⁷⁸ C. BROYELLE (2016: 681). No obstante, la autora pone en cuestión el alcance real de la modificación, por la amplitud de las excepciones previstas (*ibid.*, p. 689). En todo caso, para la aplicación del silencio positivo, la jurisprudencia francesa exige que la documentación de la solicitud esté completa y se dirija al órgano competente (*ibid.*, p. 685).

El impacto se proyecta por igual sobre los requisitos de validez sustantivos y procedimentales. No obstante, es la faceta de los requisitos procedimentales la que más ha llamado la atención. Así, se ha señalado que “el procedimiento es actualmente el sector jurídico más influido por el Derecho Comunitario”⁷⁹. En efecto, el Derecho de la Unión ha realzado y dado mayor protagonismo a los aspectos procedimentales, tradicionalmente descuidados o minusvalorados en la doctrina y la jurisprudencia españolas. Ello se concreta no solo en el impulso decidido a la regulación de instituciones como la evaluación ambiental o el acceso a la información ambiental, a los que ya se ha aludido, sino también en una jurisprudencia del Tribunal de Justicia consciente de la importancia de esos trámites para una buena administración.

Por poner un ejemplo ilustrativo, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de transparencia y de acceso del público a la información ambiental determina la regularidad del procedimiento administrativo de autorización de una instalación y, con ello, la validez de la resolución que le pone fin. El Tribunal de Justicia recela de las posiciones, habitualmente consolidadas en el ámbito interno, que favorecen la irrelevancia e inconsecuencia de las infracciones procedimentales. Así, cuando examina si la negativa injustificada a poner a disposición del público interesado una resolución urbanística durante el procedimiento administrativo puede regularizarse en el procedimiento administrativo de alzada, sostiene que la subsanación en dicha fase es admisible “siempre que aún sean posibles todas las opciones y soluciones y que la regularización en esa fase del procedimiento permita todavía al público interesado influir realmente en el resultado del procedimiento de toma de decisiones, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional”⁸⁰. En otro caso advirtió de que “denegar la anulación de una decisión administrativa adoptada con infracción de una regla de procedimiento por la sola razón de que el demandante no haya acreditado la incidencia de ese vicio en el fundamento de la referida decisión priva a esa disposición del Derecho de la Unión de todo efecto útil”⁸¹.

b) De gran impacto dogmático es la robusta excepción introducida a la eficacia del acto administrativo nacional en conexión con el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea. El Tribunal de Justicia ha reconocido a cualquier Administración pública el mismo poder de inaplicar el Derecho nacional incompatible con el Derecho de la Unión que en la célebre sentencia *Simmenthal* reconoció a cualquier juez interno⁸². Los actos objeto de ese poder de inaplicación pueden ser tanto disposiciones de carácter general (incluidas las leyes) como actos administrativos dictados al amparo del Derecho nacional o bien del Derecho de la Unión e incompatibles con

⁷⁹ E. SCHMIDT-ASSMANN (2003: 368; 2006: 358), analizando diversos desarrollos.

⁸⁰ *Vid.* STJ de 15 de enero de 2013, *Josef Križan y otros*, as. C-416/10, apdo. 91.

⁸¹ STJ de 15 de octubre de 2015, *Comisión/Alemania*, as. C-137/14, apdo. 57. Esta jurisprudencia ha sido analizada por J. GARCÍA LUENGO (2016: 80-93).

⁸² STJ de 9 de marzo de 1978, as. 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal*, apdos. 21-23.

este último⁸³. La excepción es de gran impacto por su extensión (universal) y por sus consecuencias (rotundas). No solo la Administración pública obtiene, en virtud del Derecho de la Unión, una nueva forma de autotutela, más expeditiva que las tradicionales (que siempre exigen tramitar un procedimiento específico), al servicio de un novedoso interés general prevalente, la primacía del Derecho de la Unión. También la tradicional institución de la “presunción de validez” queda irremisiblemente erosionada por ese nuevo poder administrativo de inaplicación. La *prohibición* de privar de efectos al acto administrativo fuera de los cauces legalmente establecidos dirigida a todos los operadores jurídicos se transforma radicalmente, en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, en la *obligación* de negar eficacia por su propia autoridad, sin tener que seguir cauce formalizado alguno, a los actos administrativos que infrinjan el Derecho de la Unión.

c) Un tercer frente que ha provocado ríos de tinta en algunos Estados miembros (p. ej., en Alemania) es el amplio condicionamiento de la firmeza de los actos administrativos nacionales cuando entran en colisión con el Derecho de la Unión. Las normas nacionales que preservan el principio de seguridad jurídica con técnicas diversas (plazos preclusivos de recurso, plazos limitados para el ejercicio de las facultades de revisión de oficio, exigencias constitucionales de protección de la confianza legítima, la fuerza de cosa juzgada de las sentencias firmes) no siempre representan impedimentos absolutos para la revisión de actos administrativos firmes que incurran en infracciones manifiestas del Derecho de la Unión. La autonomía procedimental y procesal nacional no prevalece sobre la efectividad del Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia no desconoce la importancia del principio de seguridad jurídica, pero no está dispuesto a premiar o dar carta blanca a las autoridades nacionales que, tras incumplir el Derecho de la Unión, invocan normas legales nacionales para no remediar las consecuencias de su incumplimiento.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia es abundante y casuística, pero se puede sintetizar con relativa sencillez; además, es similar el mensaje dirigido a las autoridades administrativas y judiciales. Las autoridades nacionales deben ponderar caso por caso las exigencias divergentes derivadas de los principios de legalidad y seguridad jurídica (a propósito, siempre, de actos nacionales dictados en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión), sin detenerse automáticamente ante el criterio que pueda derivarse de normas jurídicas como las antes mencionadas o la jurisprudencia interna, que por lo general atienden únicamente a la firmeza de los actos administrativos y al valor de cosa juzgada de las sentencias firmes. El Tribunal de Justicia reitera que el carácter firme de una resolución administrativa contribuye a la seguridad jurídica y que, en consecuencia, el Derecho de la Unión no impone, en principio, a un órgano administrativo el deber de revisar una resolución administrativa que haya adquirido

⁸³ SSTJ de 22 de junio de 1989, *Costanzo*, as. 103/88, apdo. 32; de 29 de abril de 1999, *Ciola*, as. C-224/97, apdo. 30; de 12 de enero de 2010 (Gran Sala), as. C-341/08, *Petersen*, apdo. 80; y de 4 de diciembre de 2018, as. C-378/17, *Garda Síochána*, apdo. 38. En la doctrina *vid.* M. VERHOEVEN (2011); E. COBREROS MENDAZONA (2015); y A. GALÁN GALÁN (2021). Sobre la sentencia *Ciola*, que se refiere específicamente a la inaplicación de actos administrativos, *vid.* J. BUDISCHOWSKY (2000).

tal firmeza⁸⁴. No obstante, en determinadas circunstancias considera que la salvaguardia del principio de seguridad jurídica deja de estar justificada habida cuenta de las consecuencias que de ello se desprenden para la efectividad y unidad del Derecho de la Unión⁸⁵.

d) En principio, el Derecho de la Unión se mantiene neutral respecto a las categorías de la invalidez reconocidas en los sistemas jurídico-administrativos nacionales y no pretende erigir o impulsar una categoría específica de invalidez para los actos administrativos que vulneren el Derecho de la Unión⁸⁶. Las infracciones del Derecho de la Unión se reducen a las categorías internas de la invalidez⁸⁷: principalmente, a la regla de la anulabilidad, por tratarse de la categoría general en el Derecho interno. El Derecho de la Unión no afecta a la forma o los requisitos exigidos por el ordenamiento interno a fin de aplicar esas categorías en el ordenamiento interno, siempre que sean compatibles con los principios de equivalencia y efectividad⁸⁸. En otras palabras, si la plena operatividad de la categoría de la nulidad de pleno derecho exige en el ordenamiento interno una previa declaración judicial o administrativa, también habrá que estar a esa declaración de la nulidad tratándose de infracciones graves y manifiestas del Derecho de la Unión⁸⁹. Incluso el gran énfasis que, desde siempre, el Tribunal de Justicia ha puesto en el respeto estricto de las disposiciones sustantivas y procedimentales que regulan el otorgamiento de las ayudas de Estado no le ha llevado a reformular las categorías generales de la invalidez en este concreto sector. Se mantiene el diseño formal de las categorías de la invalidez establecido en cada ordenamiento jurídico. Ahora bien, la influencia del Derecho de la Unión sobre las consecuencias de la invalidez tiende a desbordar las categorías internas.

Por un lado, la perspectiva del Derecho de la Unión (y de quien lo interpreta con carácter definitivo) es eminentemente pragmática, no teórica. Así, el acto administrativo que concede una ayuda de Estado en infracción del Derecho de la Unión puede seguir considerándose, desde una perspectiva formal, como meramente anulable, como cualquier otro acto administrativo que infrinja otras normas del ordenamiento jurídico⁹⁰. Sin embargo, lo cierto es que la protección de su estabilidad se

⁸⁴ STJ de 12 de febrero de 2008, as. 2/06, *Kempter*, apdo. 37; y 4 de octubre de 2012, as. C-249/01, *Byankov*, apdo. 76.

⁸⁵ STJ de 4 de octubre de 2012, as. C-249/01, *Byankov*, apdo. 78.

⁸⁶ G. GRECO (2007: 943); M. P. CHITI (2011: 518).

⁸⁷ X. ARZOZ SANTISTEBAN (2013: 98-118); O. MIR PUIGPELAT (2013: 252, 264); J. A. FUENTETAJA PASTOR (2017: 633).

⁸⁸ J. A. FUENTETAJA PASTOR (2017: 642).

⁸⁹ En cambio, O. MIR PUIGPELAT (2013: 254, 264) sostiene que el criterio del ordenamiento español de reconocer eficacia a los actos nulos de pleno derecho, mientras la nulidad no sea declarada por un juez o la Administración, que es distinto al del ordenamiento de la Unión (X. ARZOZ SANTISTEBAN 1998: 603-608), podría resultar problemática con relación a los actos administraciones nacionales que vulnerasen de forma manifiesta el Derecho de la Unión.

⁹⁰ No triunfaron las posturas de autores como A. GARCÍA URETA (2002: 61-65) y J. R. FERNÁNDEZ TORRES (2002: 59; 2003: 793) que inicialmente, desde la perspectiva del Derecho administrativo interno, reclamaban que el legislador estatal determinara de manera expresa las consecuencias

aleja rotundamente de la de los demás actos anulables. Para el Derecho de la Unión, la disconformidad de una ayuda de Estado con las reglas materiales y con la obligación de notificación que establecen los Tratados es un hecho “intolerable”: ningún Estado miembro puede ampararse en circunstancias administrativas o políticas, en la existencia de una confianza legítima de los beneficiarios o en normas procedimentales que impidan la plena efectividad del régimen europeo de las ayudas de Estado. A estos efectos es irrelevante que haya sido otorgado mediante un acto administrativo que haya devenido firme o mediante una ley del parlamento nacional. En otras palabras, la forma interna de gestionar la consecuencia jurídica de la anulabilidad de los actos administrativos de concesión de las ayudas de Estado queda enteramente instrumentalizada al servicio de la efectividad del Derecho de la Unión. Internamente se podrá continuar calificando de anulable el acto interno incompatible con el Derecho de la Unión, pero su régimen no será el previsto internamente para los actos anulables.

Por otro lado, en ocasiones es el legislador o bien la jurisprudencia interna la que maximiza las consecuencias de la invalidez para garantizar la efectividad del Derecho de la Unión, procurando que la invalidez del acto administrativo por incompatibilidad con el Derecho de la Unión encaje en la noción de nulidad de pleno Derecho. Así, el legislador ha incluido como causa de nulidad de pleno derecho “el incumplimiento grave de normas de derecho de la Unión Europea en materia de contratación pública que conllevara que el contrato no hubiera debido adjudicarse al contratista, declarado por el TJUE en un procedimiento con arreglo al artículo 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea” [art. 39.2 f) LCSP].

Por su parte, el Tribunal Supremo ha considerado que un acto administrativo (una liquidación tributaria) basado en una ley que consagraba una situación de diferencia de trato discriminatoria entre los residentes y los no residentes en cuanto al régimen de beneficios fiscales previstos para los primeros por razón de residencia, sin perjuicio de la contravención del Derecho de la Unión declarada por el Tribunal de Justicia, implicaba también un quebrantamiento del art. 14 CE y, por tanto, incurría en la causa de nulidad de pleno derecho establecida en el art. 217.1 a) LGT, *equivalente* a la del art. 47.1 a) LPAC (actos “que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”)⁹¹. Igualmente califica de “causa autónoma de invalidez” y, por tanto, susceptible de activar la revisión de oficio de actos nulos la “infracción del principio de igualdad y del Derecho de la Unión Europea, en concreto de la cláusula 4.1 de la Directiva 1999/70/CE, del Consejo de 28 de junio de 1999”⁹². En la mis-

de la infracción del Derecho de la Unión. Para una discusión más detallada *vid.* X. ARZOZ SANTISTEBAN (2013: 98-118).

⁹¹ SSTs de 16 de julio de 2020 (ECLI:ES:TS:202:2724), 19 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:4018), 30 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:4165) y 2 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:4027): todas ellas relacionadas con la sentencia del TJUE de 3 de septiembre de 2014, *Comisión/España*, C-127/12.

⁹² Nótese la ambigüedad del pronunciamiento: no queda claro si, dentro de la causa de nulidad, equipara o meramente yuxtapone la infracción del principio de igualdad (que encaja en la letra a) del

ma sentencia se excluye la aplicabilidad de límite alguno a la revisión y se enfatiza “el principio de cooperación leal impuesto a España por el artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea y la existencia de una infracción suficientemente caracterizada de su Derecho”⁹³. Parece claro que la infracción del Derecho de la Unión tuvo un peso relevante, si no determinante, en la apreciación de una causa de nulidad de pleno.

Las consecuencias de reconducir una parte importante de las infracciones del Derecho de la Unión Europea (todas las que se puedan relacionar con un trato discriminatorio) a una causa de nulidad de pleno derecho, en detrimento de la mera anulabilidad, son evidentes: al particular afectado se le abren más posibilidades de atacar el acto administrativo firme y de recuperar las cantidades abonadas a la Administración.

e) Como corolario de todo lo anterior, la influencia del Derecho de la Unión se manifiesta también en las facultades y procedimientos de revisión de oficio con relación a los actos administrativos nacionales que resultan irregulares por disconformidad con aquel Derecho. Según los casos, esa influencia se puede materializar en tres tipos de exigencias: la incorporación de nuevas causas de revisión de oficio de naturaleza pretoriana⁹⁴, la exigencia de disponer de procedimientos efectivos de revisión de oficio y la necesidad de adecuar las condiciones de revisión de oficio previstas en la legislación interna al concreto supuesto o causa de revisión de oficio, que en el singular ámbito de las ayudas de Estado otorgadas mediante acto administrativo pueden llegar a desplazar los plazos de preclusión y el juego de los límites a las potestades de revisión, como los principios de buena fe, seguridad jurídica y protección de la confianza legítima⁹⁵. Todas esas exigencias, que raramente se codifican en el ámbito interno⁹⁶, ejercen enorme presión sobre la aplicación de las disposiciones nacionales y la tramitación de los procedimientos internos, y son los órganos administrativos y judiciales quienes tienen que efectuar los ajustes necesarios en el momento de la aplicación o de la posterior revisión judicial.

Así, es doctrina del Tribunal Supremo que no hay una respuesta única en el caso de que se estime un recurso contencioso-administrativo contra la inadmisión de una

art. 47.1 LPAC) y la infracción del Derecho de la Unión Europea, en concreto de un acto de Derecho derivado, que solo puede calificarse como causa de anulabilidad.

⁹³ STS de 25 de febrero de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:657).

⁹⁴ SSTJ de 13 de enero de 2004, as. C-453/00, *Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren*, p. I-837; y de 12 de febrero de 2008, as. C-2/06, *Willy Kempter KG/Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, p. I-411. Al respecto *vid.* X. ARZOZ SANTISTEBAN (2013: 139-177).

⁹⁵ La sentencia clave, que causó importantes turbulencias en la doctrina alemana, es la STJ de 20 de marzo de 1997, as. C-24/95, *Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland GmbH*, p. I-1607. Al respecto *vid.* X. ARZOZ SANTISTEBAN (2013: 50-60). También es interesante la STJ de 10 de marzo de 2022, as. C-177/20, *Grossmania*, anotada por X. ARZOZ SANTISTEBAN (2022).

⁹⁶ *Vid.*, como excepción, el procedimiento de reintegro de ayudas de Estado otorgadas mediante acto administrativo en infracción del Derecho de la Unión que contempla el art. 37.1 h) de la Ley General de Subvenciones, y el procedimiento de recuperación de ayudas de Estado que afecten al ámbito tributario que, desde 2015, contempla el título VII de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Sobre el primer procedimiento mencionado puede consultarse X. ARZOZ SANTISTEBAN (2013: 179-201).

solicitud de revisión de oficio en vía administrativa pues en función de las circunstancias son posibles dos alternativas: que la Sala sentenciadora ordene la retroacción de actuaciones para que la Administración tramite la solicitud de revisión y resuelva lo procedente o bien que conozca ella misma sobre el fondo de la misma. Pues bien, existiendo una infracción del Derecho de la Unión el Tribunal Supremo considera que el tribunal puede entrar directamente a resolver sobre la procedencia de la revisión de oficio “al resultar desproporcionado someter a los interesados a un nuevo procedimiento para restablecer los derechos que les confiere de forma directa y suficientemente clara una disposición de Derecho de la Unión Europea”⁹⁷.

3.4. Influencia sobre el régimen de ejecución

La colaboración y el auxilio entre administraciones internas en la ejecución de sus respectivos actos administrativos es una técnica plenamente consagrada en el Derecho administrativo de los Estados miembros, sobre todo cuando la ejecución de un acto administrativo ha de realizarse fuera del ámbito territorial de la Administración que lo haya dictado⁹⁸. Podría pensarse que en el seno de la Unión Europea la colaboración y el auxilio para la ejecución de actos administrativos estarían igualmente regulados. De hecho, la cooperación judicial en materia penal y civil ha alumbrado instrumentos notables de cooperación, como son las órdenes europeas de entrega, de investigación y de embargo y decomiso. Sin embargo, pese a la existencia de regulaciones interesantes de carácter sectorial⁹⁹ y de propuestas concretas de codificación a este respecto¹⁰⁰ en materia de cooperación administrativa ha habido menos avances que en materia penal y civil¹⁰¹.

Por eso, la regulación que se expondrá a continuación presenta especial relevancia. Se trata de una tipología adicional de influencia del Derecho de la Unión Europea sobre el régimen jurídico del acto administrativo nacional: una que se proyecta sobre su ejecución en el propio ámbito territorial de la administración competente.

⁹⁷ STS de 30 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:4393). Esta es una de las numerosas sentencias que con idéntico tenor resolvieron una serie de recursos de casación derivados de impugnaciones de resoluciones del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM) por el cobro de determinados complementos retributivos por el personal de dicho servicio.

⁹⁸ Para el Derecho administrativo español *vid.* el art. 141.3 LRJSP.

⁹⁹ Así, en el ámbito del Reglamento General de Protección de Datos (Reglamento 2016/679, RGPD) las autoridades de control de los Estados miembros (que gozan todas ellas de las mismas potestades) se deben ayudar unas a otras en el desempeño de sus funciones, con el fin de garantizar la aplicación y ejecución coherentes de dicho reglamento. Se regulan las llamadas operaciones conjuntas, incluidas investigaciones y medidas de ejecución. *Vid.* art. 61-62 RGPD. La regulación instaura una especie de gobernanza de riesgos en red. De la coherencia del sistema vela un organismo independiente, el Comité Europeo de Protección de Datos, que está facultado para emitir informes y adoptar decisiones jurídicamente vinculantes en caso de diferencias entre autoridades de control.

¹⁰⁰ *Vid.* Libro V “Asistencia Mutua” del Código ReNEUAL en O. MIR, H. C. H. HOFMANN, J.-P. SCHNEIDER y J. ZILLER (2015: 267-295).

¹⁰¹ Al respecto puede consultarse X. ARZOZ SANTISTEBAN (2010a).

De momento, se trata de un supuesto único, aunque relevante, regulado en el Reglamento (UE) 2019/1896, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

La gestión europea integrada de las fronteras exteriores es una responsabilidad compartida de la Unión Europea y de las autoridades nacionales responsables de la gestión de las fronteras, incluidos los guardacostas. El reparto de tareas se ciñe a la diferenciación entre actividad decisoria o jurídica y actividad ejecutiva o material. Los Estados miembros son los únicos responsables de emitir las decisiones de retorno y de la adopción de las medidas relativas al internamiento de los retornados de conformidad con la Directiva 2008/115/CE. La decisión de retorno se define como “una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se declara ilegal la estancia de un nacional de un tercer país y se impone o declara una obligación de retorno que respete la Directiva 2008/115/CE”¹⁰². La Agencia Europea de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (FRONTEX) proporciona asistencia técnica y operativa en la aplicación de las medidas relativas a los retornos, a petición del Estado miembro de que se trate o por iniciativa propia y con el acuerdo del Estado miembro afectado¹⁰³. Expresamente se dispone que la mencionada Agencia Europea prestará asistencia en todas las fases del proceso de retorno sin analizar los fundamentos de las decisiones de retorno, que siguen siendo competencia exclusiva de los Estados miembros¹⁰⁴.

Esa actividad de ejecución en la que puede colaborar la Agencia Europea con personal permanente propio o efectivos puestos a disposición por otros Estados miembros tiene sus propios requisitos. Por un lado, requisitos sustantivos: además del Derecho nacional del Estado miembro de acogida, los miembros de los equipos, en el ejercicio de sus funciones y competencias, deberán respetar plenamente los derechos fundamentales, los principios generales del Derecho de la Unión y el Derecho internacional, incluida la protección internacional de los refugiados, así como el principio de no devolución y los derechos de los menores, en lo que se refiere al retorno¹⁰⁵. Por otro lado, los miembros de los equipos solo podrán desempeñar funciones y ejercer competencias bajo las instrucciones de los guardias de fronteras o del personal del Estado miembro de acogida que participe en tareas relacionadas con el retorno y, como norma general, en su presencia¹⁰⁶. Para el personal enviado en comisión de servicios a la Agencia o enviado por un Estado miembro en un despliegue de corta duración, el porte y uso de armas reglamentarias, munición y equipamiento estarán sujetos a la legislación nacional del Estado miembro de origen. El uso de la fuerza, incluidos el porte y el uso de armas reglamentarias, munición y equipamiento, deberá ser autorizado por el Estado miembro de acogida y se ejercerá con arreglo a la

¹⁰² Art. 2 del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1052/2013 y (UE) 2016/1624.

¹⁰³ Art. 7 del Reglamento (UE) 2019/1896.

¹⁰⁴ Arts. 10.1 n), 48.1 y 50.1 del Reglamento (UE) 2019/1896.

¹⁰⁵ Arts. 48.1 y 82.3 del Reglamento (UE) 2019/1896.

¹⁰⁶ Art. 82.4 del Reglamento (UE) 2019/1896.

legislación nacional de este y en presencia de sus guardias de fronteras. El Estado miembro de acogida podrá, si así lo permite el Estado miembro de origen o, en su caso, la Agencia, autorizar a los miembros de los equipos para que utilicen la fuerza en su territorio en caso de que no se disponga de guardias de fronteras del Estado miembro de acogida¹⁰⁷.

En principio, la línea divisoria se traza entre la actividad jurídica o decisora y la actividad material o de ejecución, pues los miembros de los equipos desplegados en el Estado miembro de acogida solo pueden desarrollar una actividad material, que podría incluir el uso de la fuerza, si son autorizados para ello. No obstante, la actividad de los miembros de los equipos puede ir ocasionalmente más allá. Así, se establece que las decisiones por las que se deniegue la entrada y las decisiones de denegación de visados en la frontera las tomarán exclusivamente los guardias de fronteras del Estado miembro de acogida *o los miembros de los equipos* si el Estado miembro de acogida los autoriza para actuar en su nombre¹⁰⁸.

El Estado miembro de acogida será responsable, de conformidad con su Derecho nacional, de los daños y perjuicios que causen durante sus operaciones; pero, una vez que haya abonado a los perjudicados, podrá dirigirse a la Agencia Europea o bien al Estado miembro de origen de los miembros de los equipos desplegados o enviados en comisión de servicios, cuando los daños y perjuicios sean consecuencia de negligencia grave o dolo del personal estatutario de la Agencia o bien de los miembros de los equipos desplegados o enviados por ese Estado miembro¹⁰⁹.

4. CONCLUSIONES

El Derecho de la Unión Europea opera como un manto envolvente del Derecho administrativo de los Estados miembros y, por ende, también lo es de las formas jurídicas de actuación administrativa tipificadas y reguladas en sus ordenamientos jurídicos. El acto administrativo, principal forma jurídica de actuación administrativa, no podía permanecer inmune. La influencia del Derecho de la Unión Europea sobre el acto administrativo como forma jurídica de actuación administrativa no está ordenada ni es sistemática. Obedece a la lógica de las necesidades de la primacía y la efectividad del Derecho de la Unión Europea ante cada problema concreto. La influencia resultante ha sido valorada a lo largo de este trabajo desde dos perspectivas: la afectación a la teoría general y al régimen jurídico del acto administrativo.

La influencia sobre la teoría general es limitada. El Derecho de la Unión no tiene la finalidad, ni muestra vocación en unificar o aproximar las teorías generales del acto

¹⁰⁷ Art. 82.7 y 8 del Reglamento (UE) 2019/1896.

¹⁰⁸ Art. 82.11 del Reglamento (UE) 2019/1896.

¹⁰⁹ Art. 84 del Reglamento (UE) 2019/1896. Para la responsabilidad disciplinaria y penal *vid.* arts. 43.5 y 6 y 85 del citado Reglamento, respectivamente. En la doctrina puede verse T. ACOSTA PENCO (2021; 2023: 183-195).

administrativo elaboradas en algunos Estados miembros, sustituyéndolas por una teoría común europea.

En ciertos ámbitos se ha acometido una unificación de los presupuestos de validez y eficacia de determinadas decisiones que adoptan los Estados miembros, generalmente en sectores en los que la Unión Europea tiene competencias exclusivas (materia aduanera) o bien se ha implantado un régimen común de actuación (visados). Ciertamente el Derecho de la Unión ha alumbrado con ello una forma jurídica de actuación administrativa uniforme y compartida por todos los Estados miembros: el “acto administrativo transnacional”, que debe diferenciarse, como se ha hecho en este trabajo, tanto del “acto administrativo de la Unión Europea”, cuya adopción incumbe a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, como del “acto administrativo nacional con efectos extraterritoriales”, que aplican una normativa nacional más o menos europeizada y despliegan eficacia extraterritorial en virtud del principio de reconocimiento mutuo. No obstante, la unificación que está detrás del “acto administrativo transnacional” está acotada materialmente y es instrumental y no conceptual o teórica: no parece apta para desencadenar un “efecto dominó” en otros sectores de actividad. La convergencia de los elementos dogmáticos de los sistemas administrativos derivada de las exigencias del Derecho de la Unión Europea será lenta.

En cambio, el impacto del Derecho de la Unión Europea sobre el régimen jurídico de los actos administrativos nacionales es ya considerable. El Derecho de la Unión Europea es ahora un componente esencial del principio de legalidad que debe preservarse en el ámbito interno, y ello no puede dejar de tener implicaciones para el régimen jurídico de los actos administrativos internos. La influencia se manifiesta en varios planos: en el *si* y el *cuándo* del acto administrativo y, sobre todo, en su régimen de eficacia y permanencia.

Destaca la afectación al régimen de estabilidad y permanencia del acto administrativo. El equilibrio entre los principios de legalidad y de seguridad jurídica decantado tradicionalmente en el ámbito interno necesita ser reconsiderado en ciertas ocasiones para garantizar la efectividad del Derecho de la Unión Europea. Este ajuste no debe ser interpretado como una debilitación del principio de seguridad jurídica, tal como ha sido configurado y garantizado en el plano interno mediante instituciones como los plazos preclusivos de recurso, la firmeza de las decisiones administrativas y el valor de cosa juzgada de las sentencias firmes. Como se ha indicado, el Derecho de la Unión Europea es ahora un componente esencial del principio de legalidad que debe preservarse en el ámbito interno, y es la gravedad de su infracción por las autoridades internas lo que conduce a ciertos ajustes en el régimen ordinario de estabilidad de los actos administrativos nacionales.

A diferencia de los requisitos establecidos por el Derecho positivo de la Unión Europea, las exigencias que derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia raramente están codificadas en el ámbito interno, pese a su relevancia y a la considerable presión que ejercen sobre la aplicación de las disposiciones nacionales y la tramitación de los procedimientos internos: piénsese en la obligación de inaplicar tanto

normas legales y reglamentarias como actos administrativos que infringen el Derecho de la Unión y sus consecuencias para la presunción de validez de los actos administrativos. Son los órganos administrativos y judiciales quienes tienen que efectuar los ajustes necesarios en el momento de la aplicación de las normas, la ejecución de los actos o la revisión judicial. Sería conveniente que las leyes vertebradoras del Derecho administrativo incorporasen una referencia a la necesidad de que las Administraciones públicas apliquen el Derecho de la Unión de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como ya establece el art. 4 bis.1 LOPJ respecto a los jueces y tribunales.

El análisis realizado muestra la resiliencia de la teoría del acto administrativo como forma jurídica de actuación administrativa ante la influencia expansiva del Derecho de la Unión Europea¹¹⁰, de la misma manera, por ejemplo, que la regulación española del procedimiento administrativo se adapta razonablemente bien ante esa misma influencia¹¹¹. El acto administrativo puede seguir cumpliendo de forma satisfactoria sus funciones tradicionales, sin perjuicio de modificaciones en su régimen jurídico cuando opera en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

- Teresa ACOSTA PENCO, “Mecanismos de control frente a las operaciones conjuntas coordinadas por la Guardia Europea de Fronteras y Costas”, en Jorge Agudo González (ed.), *El Derecho y la justicia más allá de las fronteras nacionales. La transnacionalidad como fenómeno jurídico propio del mercado interior*, Aranzadi, Cizur Menor, 2001, pp. 331-367.
- Teresa ACOSTA PENCO, *La intervención directa de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, Iustel-UCLM-Centro de Estudios Europeos Luis Ortega Álvarez, Madrid, 2023.
- Jorge AGUDO GONZÁLEZ, “Sobre la europeización del derecho y la evolución de la teoría del procedimiento administrativo”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 45, 2013, p. 61-111.
- Jorge AGUDO GONZÁLEZ, “La articulación de las relaciones jurídicas transnacionales mediante las variantes del reconocimiento mutuo”, en J. Agudo González (dir.), *Relaciones jurídicas transnacionales y reconocimiento mutuo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 181-310.
- Sergio ALONSO DE LEÓN, *Composite administrative procedures in the European Union*, Iustel-UCLM-Centro de Estudios Europeos Luis Ortega Álvarez, Madrid, 2017.
- Luis ARROYO JIMÉNEZ, “El Derecho administrativo europeo como sistema”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 1, 2020, pp. 175-206.
- Luis ARROYO JIMÉNEZ, “Las bases constitucionales del Derecho administrativo”, en José María Rodríguez de Santiago, Gabriel Doménech Pascual y Luis Arroyo Jiménez (coords.), *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 561-664.
- Luis ARROYO JIMÉNEZ y Adán NIETO MARTÍN (dirs.), *El reconocimiento mutuo en el Derecho español y europeo*, Marcial Pons, Madrid, 2021, 2018.
- Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, IVAP, Oñati, 1998.
- Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, “Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit von Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften”, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 49, 2001, pp. 299-327.

¹¹⁰ Como aquí, B. G. MATTARELLA (2011: 82).

¹¹¹ X. ARZOZ SANTISTEBAN (2019).

- Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, “Unión Europea, asistencia y reconocimiento mutuos en materia de sanciones administrativas”, en B. Lozano Cutanda (dir.), *Diccionario de sanciones administrativas*, Justel, Madrid, 2010, pp. 1213-1217.
- Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, “El acto administrativo en el Derecho de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 19, 2010, pp. 71-97.
- Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, “Acto y procedimiento administrativo de la Unión Europea: un inventario de problemas”, en J. E. Soriano García (dir.), *Procedimiento administrativo europeo*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 128-169.
- Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, *Revisión de actos administrativos nacionales en Derecho administrativo europeo*, Civitas, Madrid, 2013.
- Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, “La resiliencia del procedimiento administrativo español ante la ejecución del Derecho de la Unión Europea”, en R. Alonso García y J. I. Ugartemendia Eceizabarrena (eds.), *La incidencia del Derecho de la Unión Europea en la jurisdicción contencioso-administrativa*, IVAP, Oñati, 2019, pp. 20-66.
- Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, “The Legal Effects of a Serious Infringement of EU Law on Administrative Authorities and Courts: Comments on the Judgment of 10 March 2022, Case C-177/20 Grossmania, EU:C:2022:175”, *Review of European Administrative Law*, vol. 15, 2022, pp. 63-77.
- Otto BACHOF, “Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung”, *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtler*, vol. 30, 1972, pp. 193-244.
- Luis Ángel BALLESTEROS MOFFA, “La europeización de los procedimientos administrativos nacionales”, *Revista de derecho de la Unión Europea*, núm. 19, 2010, pp. 117-217.
- Jürgen BAST, “Handlungsformen und Rechtsschutz”, en A. von Bogdandy y J. Bast (eds.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2ª ed., Springer, Berlín, 2009, pp. 489-557.
- Hartmut BAUER, “¿Transformación radical en la doctrina del Derecho administrativo? Las formas y las relaciones jurídicas como elementos de una dogmática jurídico-administrativa actual”, *Documentación Administrativa*, núm. 234, 1993, pp. 133-162.
- Joachim BECKER, “Der transnationale Verwaltungsakt – Übergreifendes europäisches Rechtsinstitut oder Anstoß zur Entwicklung mitgliedstaatlicher Verwaltungskooperationsgesetze?”, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2001, pp. 855-866.
- Raúl BOCANEGRA SIERRA y Javier GARCÍA LUENGO, “Los actos administrativos transnacionales”, *Revista de Administración Pública*, núm. 177, 2008, pp. 9-29.
- Camille BROUELLE, “Le traitement du silence et de l’inertie de l’Administration en droit français”, en Jean-Bernard Auby (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative/Comparative Law of Administrative Procedure*, Bruylant, Bruselas, 2016, pp. 679-689.
- Jens BUDISCHOWSKY, “Zur Rechtskraft gemeinschaftsrechtswidriger Bescheide”, *Zeitschrift für Verwaltung*, 2000, pp. 2-15.
- Peter CANE, *Controlling Administrative Power. An Historical Comparison*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016.
- Mario P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, 4ª ed., Giuffrè, Milán, 2011.
- Manuel CLAVERO ARÉVALO, *Las transformaciones del Derecho administrativo en España tras veinticinco años de Constitución*, INAP, Madrid, 2003.
- Edorta COBREROS MENDAZONA, “La aplicación del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea por la Administración”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 103, 2015, pp. 171-207.
- Paul CRAIG, “Comparative Administrative Law and Political Structure”, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 37, 2017, pp. 946-965.
- Paul CRAIG, *EU Administrative Law*, 3ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2018.
- André DE LAUBADÈRE, “Les actes administratifs”, en *Zehn Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften - Dix ans de jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, Carl Heymanns, Colonia, 1965, pp. 472-487.
- Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, “Acto administrativo comunitario”, en L. Parejo Alfonso, T. de la Quadra-Salcedo y A. M. Moreno Molina (dirs.), *Manual*

- de Derecho Administrativo Comunitario*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, pp. 193-226.
- Giacinto DELLA CANANEA, “From the Recognition of Foreign Acts to Transnational Administrative Procedures”, en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (ed.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, Cham (Suiza), 2016, pp. 219-242.
- Johanna Elisabeth DICKSCHEN, *Empfehlungen und Leitlinien als Handlungsform der Europäischen Finanzaufsichtsbehörden. Eine dogmatische Vermessung*, Springer, Berlín, 2017.
- Silvia DÍEZ SASTRE, *La formación de conceptos en el Derecho público*, Marcial Pons, Madrid, 2018.
- Javier ESTEBAN RÍOS, *Coadministración y procedimientos compuestos: una singular vía de actuación administrativa entre lo nacional y lo europeo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.
- Joseba FERNÁNDEZ GAZTEA, *Cooperación procedimental en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, “Revisión de oficio de los actos administrativos dictados con infracción del Derecho Comunitario: *nihil novum sub sole*”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 205, 2002, pp. 55-60.
- Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, “La recuperación de las ayudas de Estado, una exigencia de difícil cumplimiento”, en L. Cosculluela Montaner (coord.), *Estudios de Derecho Público Económico – Libro homenaje al Prof. Dr. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003, pp. 779-794.
- Michel FROMONT, “L’influence du droit français et du droit allemand sur les conditions de recevabilité du recours en annulation devant la Cour de Justice des Communautés Européennes”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1968, pp. 47-65.
- Jesús A. FUENTETAJA PASTOR, *La Administración europea. La ejecución europea del Derecho y las Políticas de la Unión*, Thomson Civitas, Madrid, 2007.
- Jesús A. FUENTETAJA PASTOR, “Invalidez y revisión de los actos administrativos contrarios al Derecho europeo”, en *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa: actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2017, pp. 615-662.
- Jesús A. FUENTETAJA PASTOR, *Derecho administrativo europeo*, 4ª ed., Thomson Civitas, Madrid, 2019.
- Alfredo GALÁN GALAN, *Primacía europea y Administración pública*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2021.
- Javier GARCÍA LUENGO, *Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo. Un estudio sobre el artículo 48.2 de la Ley 39/2015*, Iustel, Madrid, 2016.
- Agustín GARCÍA URETA, *Procedimiento administrativo y Derecho comunitario*, IVAP, Oñati, 2002.
- Miguel GARDEÑES SANTIAGO, “El reconocimiento mutuo en la Unión Europea: su naturaleza jurídica a la luz de las técnicas o métodos del derecho internacional privado”, en J. Agudo González (dir.), *Relaciones jurídicas transnacionales y reconocimiento mutuo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 123-179.
- Andreas GLASER, *Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre*, Mohr Siebeck, Tubinga, 2013.
- Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, “Incidencia de la Constitución sobre el Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 1999, pp. 159-208.
- Guido GRECO, “L’incidenza del diritto comunitario sugli atti amministrativi nazionali”, en Mario P. Chiti y Guido Greco (dirs.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Tomo II, Giuffrè, Milán, 2007, pp. 933-989.
- Herwig C. H. HOFMANN, Gerard C. ROWE y Alexander H. TÜRK, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Héctor IGLESIAS SEVILLANO, “Acto administrativo y derecho global: aspectos problemáticos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 219, 2022, pp. 137-164.
- Anne JACQUEMET-GAUCHÉ y Ulrich STELKENS, “Le traitement du silence de l’Administration et de l’inertie administrative en droit allemande”, en Jean-Bernard Auby (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative/Comparative Law of Administrative Procedure*, Bruylant, Bruselas, 2016, pp. 647-654.

- Oswald JANSEN, “Silence of the Administration: General Comments and Dutch Law”, en Jean-Bernard Auby (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative/Comparative Law of Administrative Procedure*, Bruylant, Bruselas, 2016, pp. 623-646.
- Oswald JANSEN y Bettina SCHÖNDORF-HAUBOLD (eds.), *The European Composite Administration*, Intersentia, Amberes, 2011.
- Patricia JONASON, “Le traitement de l’inertie administrative en droit suédois”, en Jean-Bernard Auby (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative/Comparative Law of Administrative Procedure*, Bruylant, Bruselas, 2016, pp. 727-734.
- Stefan KADELBACH, *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß*, Mohr Siebeck, Tübinga, 1999.
- Martin KMENT, *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln*, Mohr Siebeck, Tübinga, 2010.
- Peter KRAUSE, *Rechtsformen des Verwaltungshandelns*, Duncker & Humblot, Berlín, 1974.
- Bernardo Giorgio MATTARELLA, “The Influence of European and Global Administrative Law on National Administrative Acts”, en Edoardo Chiti y Bernardo Giorgio Mattarella (eds.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal Issues and Comparison*, Springer, 2011, Berlín, pp. 61-85.
- Oriol MIR PUIGPELAT, “El derecho administrativo español en el actual espacio jurídico europeo”, en A. von Bogdandy y O. Mir Puigpelat (coords.), *El Derecho administrativo en el espacio jurídico europeo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 196-292.
- Oriol MIR PUIGPELAT, “El procedimiento administrativo de la Unión Europea y el debate sobre su codificación”, en L. Parejo Alfonso y M. Vaquer Caballería (coords.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo, vol. I Derecho comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 231-259.
- Oriol MIR, Herwig C.H. HOFMANN, Jens-Peter SCHNEIDER y Jacques ZILLER (dirs.), *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, INAP, Madrid, 2015.
- María Jesús MONTORO CHINER, “Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts. Länderbericht Spanien”, en H. Hill y R. Pitschas (eds.), *Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2004, pp. 127-154.
- José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ, *Los actos presuntos*, Marcial Pons, Madrid, 1995.
- Chryssoula P. MOUKIOU, “The Silence of Public Administration According to Greek Administrative Law”, en Jean-Bernard AUBY (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative/Comparative Law of Administrative Procedure*, Bruylant, Bruselas, 2016, pp. 699-712.
- Santiago MUÑOZ MACHADO, “Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de legislación básica española”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 75, 1992, pp. 329-358.
- Santiago MUÑOZ MACHADO, “Las regulaciones por silencio (Cambio de paradigma en la intervención administrativa en los mercados)”, *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 9, 2010, pp. 70-79.
- Timotheus MÜLLER, *Die Europäisierung der Verwaltungsverfahrensgesetze in Deutschland und Spanien*, Mohr Siebeck, Tübinga, 2019.
- Volker NESSLER, “Der transnationale Verwaltungsakt – Zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1995, pp. 863-866.
- Rozen NOGELLOU, “L’influence du droit communautaire sur le régime des décisions administratives”, en Jean-Bernard AUBY y Jacqueline Dutheil de la Rochère (dirs.), *Droit administratif européen*, Bruylant, Bruselas, 2007, pp. 915-930.
- Julia ORTEGA BERNARDO, “La europeización de la administración que aplica el derecho de defensa de la competencia. ¿Hasta qué punto influye el derecho europeo en la configuración de su estructura organizativa, en su procedimiento y en el contenido de sus decisiones?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 170, 2015, pp. 87-122.
- Julia ORTEGA BERNARDO, “El acto administrativo transnacional en el Derecho europeo del mercado interior”, en Luis Arroyo Jiménez y Adán Nieto Martín (dirs.), *El reconocimiento mutuo en el Derecho español y europeo*, Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 97-121.
- Luis ORTEGA, Luis ARROYO y Carmen PLAZA, *Spanish Administrative Law under European Influence*, Europa Law, Groningen, 2010.

- Luciano PAREJO ALFONSO, *Transformación y ¿reforma? del Derecho administrativo en España*, Global Law Press/INAP, Sevilla, 2012.
- Alberto PICÓN ARRANZ, “El acto administrativo comunitario. Algunos aspectos de su régimen de invalidez”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 75, 2020, pp. 100-113.
- Gerhard REISCHL, “Ansätze zur Herausbildung eines europäischen Verwaltungsrechts in der Rechtsprechung des EuGH - Bestandsaufnahme, Einflußnahme der unterschiedlichen nationalen Rechtsvorstellungen”, en Jürgen Schwarze (ed.), *Europäisches Verwaltungsrecht im Werden*, Nomos, Baden-Baden, 1982, pp. 97-119.
- Juan Luis REQUEJO PAGÉS, *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*, CEPC, Madrid, 1998.
- Hans-Christian RÖHL, “The voidable decision according to Article 230(4) of the Treaty establishing the European Community as a form of legal protection”, en Oswald Jansen y Bettina Schöndorf-Hausbold (eds.), *The European Composite Administration*, Intersentia, Cambridge, 2011, pp. 409-439.
- Matthias RUFFERT, “Der transnationale Verwaltungsakt”, *Die Verwaltung*, vol. 34, 2001, pp. 453-485.
- Matthias RUFFERT, “Überlegungen zu den Rechtsformen des Verwaltungshandelns im europäisierten Verwaltungsrecht”, en Maximilian Wallerath (ed.), *Fiat iustitia. Recht als Aufgabe der Vernunft – Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag*, Duncker & Humblot, Berlín, 2006, pp. 215-236.
- Matthias RUFFERT, “European Composite Administration: The transnational administrative act”, en Oswald Jansen y Bettina Schöndorf-Hausbold (eds.), *The European Composite Administration*, Intersentia, Cambridge, 2011, pp. 277-306.
- Matthias RUFFERT (ed.), *Administrative Law in Europe. Between Common Principles and National Traditions*, Europa Law Publishing, Groningen, 2013.
- Daniel SARMIENTO y Xavier CODINA GARCÍA-ANDRADE, “La europeización del Derecho administrativo”, en José María Rodríguez de Santiago, Gabriel Doménech Pascual y Luis Arroyo Jiménez (coords.), *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 743-776.
- Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, “La doctrina de las formas jurídicas de la actividad administrativa. Su significado en el sistema del derecho administrativo y para el pensamiento administrativista actual”, *Documentación Administrativa*, núm. 235-236, 1993, pp. 7-31.
- Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee*, 2ª ed., Springer, Berlín, 2006.
- Florian SCHWETZ, *Grenzüberschreitende Verwaltungsakte*, Mohr Siebeck, Tubinga, 2021.
- Thorsten SIEGEL, *Europeización del Derecho público*, Marcial Pons, Madrid, 2016.
- Ulrich STELKENS y MIRSCHBERGER, M. (2016), “The Recognition of Foreign Administrative Acts: A German Perspective”, en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (ed.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer, Cham (Suiza), 2016, pp. 137-170.
- Saverio STICCHI DAMIANI, *Atto amministrativo nell'ordinamento comunitario – Contributo allo studio della nozione*, G. Giappichelli, Turín, 2006.
- Saverio STICCHI DAMIANI, “Riflessioni sulla nozione di atto amministrativo comunitario dopo la tipizzazione degli «atti di esecuzione»”, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, pp. 1197-1222.
- Francisco VELASCO CABALLERO, “Procedimiento administrativo español para la aplicación del Derecho comunitario”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 28, 2008, pp. 433-474.
- Francisco VELASCO CABALLERO, “El acto administrativo: concepto, clases y contenido”, en E. Gamero Casado (dir.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 1757-1799.
- Maartje VERHOEVEN, *The Costanzo obligation: the obligations of national administrative authorities in the case of incompatibility between national law and European law*, Intersentia, Amberes, 2011.
- Thomas VON DANWITZ, *Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration*, Mohr Siebeck, Tubinga, 2016.
- Henrik WENANDER, “Recognition of foreign administrative decisions”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 71, 2011, pp. 755-785.