

# La Aplicación Administrativa Directa del Derecho Comunitario

Luis Angel Ballesteros Moffa

PREMIO BLAS INFANTE DE ESTUDIO E INVESTIGACIÓN



Instituto Andaluz de Administración Pública  
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA





# LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA DIRECTA DEL DERECHO COMUNITARIO

*Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación en Administración Pública, en su modalidad B, sobre “La Administración Pública, su organización, métodos y técnicas de la función pública, su perspectiva histórica y de futuro y su proyección europea”.*





**LA APLICACIÓN  
ADMINISTRATIVA  
DIRECTA DEL DERECHO  
COMUNITARIO**

*Luis Ángel Ballesteros Moffa*

*Doctor en Derecho  
Ayudante de Derecho Administrativo  
Universidad de León*

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
2002 - SEVILLA

LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA DIRECTA  
DEL DERECHO COMUNITARIO

Autor: Luis Ángel Ballesteros Moffa

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Impresión: Rojas Cotán Impresores, S.C.A.

I.S.B.N.: 84-8333-187-X

Depósito Legal: SE-2185-02

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO.- <i>STATU QUO</i> DEL SISTEMA APLICATIVO DEL DERECHO COMUNITARIO .....</b>	<b>13</b>
<b>I. DIFICULTADES Y COMPLEJIDAD INHERENTE AL SISTEMA COMUNITARIO .....</b>	<b>13</b>
<b>II. LA CONFUSIÓN ENTRE LAS FUNCIONES NORMATIVA Y ADMINISTRATIVA COMO PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA DE LA APLICACIÓN DIRECTA DEL DERECHO COMUNITARIO .....</b>	<b>17</b>
A) Una asignatura pendiente .....	17
B) Actos normativos y no normativos en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea .....	19
1. La conocida clasificación entre actos típicos y atípicos .....	19
2. El reparto competencial entre las diferentes instituciones .....	22
C) La actividad institucional comunitaria a la luz de otros textos normativos En particular, los Reglamentos internos y el Estatuto de funcionarios .....	26
D) La distinta atención doctrinal prestada dentro del contexto general del Derecho administrativo europeo .....	28
E) Acogida del concepto de acto administrativo por la jurisprudencia comunitaria .....	32
1. Revocación y responsabilidad extracontractual como las dos instituciones clave en la recepción del acto administrativo comunitario .....	32
2. Indeterminación y casuismo en su conceptualización y régimen jurídico .....	34
3. La vacilante postura de la jurisprudencia comunitaria en torno a la naturaleza de la decisión .....	37
F) Recapitulación .....	42
<b>CAPÍTULO SEGUNDO.- LA NECESIDAD DE DELIMITAR Y CLARIFICAR UNA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS .....</b>	<b>43</b>
<b>I. VALORACIÓN DEL ESTUDIO PROPUESTO .....</b>	<b>43</b>
<b>II. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DEL DERECHO COMUNITARIO. EL PELIGRO DE TRASVASE DE CATEGORÍAS Y CONCEPTOS NACIONALES AL DERECHO COMUNITARIO .....</b>	<b>44</b>
A) La especificidad del Derecho administrativo europeo .....	44
B) Las funciones comunitarias como competencias de atribución .....	46
C) La continua gestación del Derecho comunitario .....	48



<b>III. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA DELIMITACIÓN. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA COMO RÉGIMEN JURÍDICO DIFERENCIADO .....</b>	<b>49</b>
A) Distinto nivel de exigencia en orden al cumplimiento del primer presupuesto de la responsabilidad extracontractual comunitaria según la naturaleza del acto ilegal .....	49
B) Eficacia sometida a notificación o publicación .....	51
C) Actos administrativos comunitarios como títulos ejecutivos .....	54
D) La potestad revocatoria como medio de reacción de los actos administrativos comunitarios .....	56
E) Aspectos diferenciales del recurso de anulación frente a actos normativos y no normativos: legitimación y eficacia de la sentencia .....	60
F) Un régimen jurídico abierto y en evolución .....	65
<b>IV. DIVISIÓN DE PODERES <i>VERSUS</i> SEPARACIÓN DE FUNCIONES .....</b>	<b>66</b>
<b>CAPÍTULO TERCERO.- LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DEL DERECHO COMUNITARIO .....</b>	<b>69</b>
<b>I. UN RÉGIMEN EXCEPCIONAL FRENTE AL CRITERIO DE DESCENTRALIZACIÓN .....</b>	<b>69</b>
<b>II. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS CON RELEVANCIA INTERNA (FUNCIÓN PÚBLICA COMUNITARIA) Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS CON PROYECCIÓN EXTERNA .....</b>	<b>70</b>
<b>III. PROPUESTA DE SISTEMATIZACIÓN DE LOS DIFERENTES ACTOS COMUNITARIOS: FUENTES NORMATIVAS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>74</b>
A) La reiterada jurisprudencia según la cual “la naturaleza de un acto no reside en su forma exterior, sino en el alcance general o no del mismo”	74
B) El problema de la distinción conceptual de los actos jurídicos, normativos y administrativos .....	77
C) La singularidad de la decisión: su naturaleza no normativa .....	82
1. Indeterminación de su perfil .....	82
2. Exégesis de esta figura a la luz de su conceptualización y régimen jurídico .....	83
D) Recomendaciones y dictámenes .....	88
E) Otros actos .....	89
<b>IV. RÉGIMEN JURÍDICO DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMUNITARIO</b>	<b>90</b>
A) Forma y motivación. El silencio administrativo .....	90
B) Eficacia y ejecución. La suspensión .....	95
C) Efecto directo o tutela judicial ejecutiva .....	97
1. La compatibilidad de la naturaleza administrativa de la decisión con el reconocimiento de su efecto directo .....	97

LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA DIRECTA DEL DERECHO COMUNITARIO

2. El supuesto particular de la directiva. Analogías y diferencias .....	101
D) Extinción .....	103
1. Anulación .....	103
a) Actos impugnables <i>ex art. 230</i> del Tratado de la Comunidad Europea .....	103
b) Vicios de anulabilidad y nulidad radical .....	105
c) Una jurisprudencia desconcertante .....	106
2. Revocación .....	107
a) Una creación pretoriana y <i>ex lege</i> .....	107
b) Clasificación y requisitos .....	107
c) La quiebra del sistema. Complementariedad de la revocación respecto al recurso de anulación .....	109
<b>V. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA COMUNITARIA .....</b>	<b>110</b>
<b>VI. LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS. DERECHO DE ACCESO A LOS MISMOS .....</b>	<b>111</b>
<b>REFLEXIONES CONCLUSIVAS .....</b>	<b>115</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA CITADA .....</b>	<b>117</b>





## INTRODUCCIÓN

Una de las piezas básicas del Derecho administrativo europeo es la teoría del acto administrativo. La presencia de esta teoría en el sistema comunitario, ciertamente desde una proyección más bien práctica e inductiva que dogmática, aporta a la actividad de las instituciones comunitarias una nueva dimensión, autónoma de su conocida función normativa con las clásicas fuentes de base o ejecución. Pero si ésta parece ser la conclusión que se deriva del propio funcionamiento diario de las Comunidades europeas, llegar a la misma no se revela precisamente como algo fácil. No en vano entre las dificultades que presenta el ya *per se* complejo sistema aplicativo del Derecho comunitario se encuentra la imprecisión que se detecta aún en la actualidad respecto al reconocimiento de funciones administrativas -no exclusivamente organizatorias o internas- en el seno de las Comunidades y su delimitación de las funciones normativas. La ausencia de nítidos criterios en este sentido, tanto a la luz de los Tratados constitutivos como de la jurisprudencia o doctrina, hace que resulte desdibujada la propia significación de la ejecución administrativa directa de este Derecho, por lo demás excepcional respecto al régimen de descentralización o ejecución indirecta desde los órganos administrativos estatales.

Será propósito del presente estudio hurgar en estas elementales categorías, de capitales consecuencias jurídicas para cualquier ordenamiento, si no con un afán de completar de modo exhaustivo el completo edificio de la aplicación administrativa directa del Derecho comunitario, sí al menos con la finalidad de reparar en su misma existencia y funcionalidad. La asunción comunitaria de la básica distinción entre actos administrativos y actos normativos, paradigmáticamente por el Tribunal de Luxemburgo en materias de responsabilidad extracontractual de la Comunidad o revocación de actos, junto a la presencia en el ordenamiento comunitario de elementos característicos o, al menos, compatibles con la categoría y régimen jurídico de la actuación administrativa, servirán de excusa, en este sentido, para afrontar un estudio en torno al nada evidente concepto del acto administrativo comunitario.



## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **STATU QUO DEL SISTEMA APLICATIVO DEL DERECHO COMUNITARIO**

#### **I. DIFICULTADES Y COMPLEJIDAD INHERENTE AL SISTEMA COMUNITARIO**

Toda norma jurídica tiene la vocación evidente de ser aplicada. Una evidencia que en el caso del Derecho comunitario queda en cierto modo mediatizada por la concurrencia de distintos planos dentro de esa aplicación, como son el propio sistema jurídico de las Comunidades europeas y el de cada uno de los diferentes Estados miembros. Desde el momento en que el Derecho comunitario aparece integrado dentro de los diversos ordenamientos nacionales, aun conservando su sustantividad, y resulta aplicable tanto a los Estados como a sus nacionales, no sólo las instituciones comunitarias, sino también los distintos poderes estatales, se erigen en coprotagonistas de esa aplicación o ejecución. Las clásicas relaciones Administración-ciudadano se convierten en relaciones triangulares entre las Comunidades - dotadas de personalidad jurídica<sup>1</sup>-, los Estados miembros y los ciudadanos. Esta circunstancia es justamente la que introduce cierto grado de complejidad en el sistema aplicativo del Derecho europeo, a la que deben sumarse otras peculiaridades, entre las que puede destacarse, sin duda, la parca e incluso insuficiente regulación

---

<sup>1</sup> Arts. 281 y 282 (antiguos 210 y 211, con anterioridad al Tratado de Amsterdam) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, 184 y 185 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y 6 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Esta última Comunidad, conforme al art. 97 de su Tratado constitutivo, expira el 23 de julio de 2002. A estos efectos, ha de tenerse en cuenta el Protocolo anejo al Tratado de la Comunidad Europea y adoptado como Acto anexo al Tratado de Niza por la Conferencia Intergubernamental convocada el 14 de febrero de 2000, sobre las consecuencias financieras de la expiración del Tratado CECA y el fondo de investigación del carbón y del acero. Su art. 1 establece que "todos los elementos del patrimonio activo y pasivo de la CECA a 23 de julio de 2002 serán transferidos a la Comunidad Europea a partir del 24 de julio de 2002".



de los pilares o basamentos constitutivos del ordenamiento jurídico comunitario. La misma imprecisión en la delimitación conceptual básica entre funciones normativas y administrativas en el seno de las Comunidades viene a representar una de esas lagunas, quizá de las más llamativas, del sistema jurídico europeo.

Posiblemente una de las mejores vías para comprender con plenitud la aplicación del Derecho comunitario, pero sin necesidad a la vez de realizar *in extenso* un estudio sobre el mismo, sea la de asimilar la diversa tipología que tal concepto encierra. Así, son los criterios atinentes, por un lado, al distinto plano institucional desde el que dicha ejecución puede llevarse a cabo y el relativo a la conocida tríada clásica entre funciones normativa, judicial y administrativa, por otro, los que aportan los diferentes tipos de aplicación del Derecho comunitario<sup>2</sup>. A la luz del primero

---

<sup>2</sup> Véanse, entre los numerosos estudios habidos, RIDEAU, J., "Le rôle des Etats membres dans l'application du Droit communautaire", *Annuaire Français de Droit International*, 1972, págs. 864 y sigs.; KOVAR, R., "L'affectivité interne du Droit Communautaire", en *La Communauté et ses Etats membres*, Faculté de Droit-Martinus Nijhoff, Lieja-La Haya, 1973, págs. 203 y sigs.; HILF, M., "The application of rules of national administration in de implementation of Community Law", *Yearbook of European Law*, 1983, págs. 78 y sigs.; MUÑOZ MACHADO, S., *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1986; y *La Unión europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993; BASSOLS COMA, M., "Derecho comunitario y Derecho administrativo", *Actualidad Administrativa*, núm. 32, septiembre de 1986, págs. 1829 a 1838; SANTAOLALLA GADEA, F., "La aplicación del Derecho comunitario en España", en AA.VV. (Dir.: GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. y MUÑOZ MACHADO, S.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)*, Civitas, Madrid, 1986, vol. I, págs. 385 a 502; LASAGABASTER HERRARTE, I., *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1986; MORATA, F., "La ejecución del Derecho comunitario en los Estados miembros descentralizados: un enfoque jurídico-político", *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 7, septiembre de 1987, págs. 75 a 93; SIEDENTOPF, H. y ZILLER J. (Eds.), *L'Europe des Administrations. La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les Etats membres*, IE-AP-Bruylant, Bruselas, 1988; BAÑO LEÓN, J. M<sup>a</sup>., "La ejecución autonómica del Derecho comunitario ante el Tribunal Constitucional (Comentario a la STC 258/1988, de 20 de diciembre)", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 62, abril-junio de 1989, págs. 259 a 268; ALONSO GARCÍA, R., "La ejecución normativa del Derecho Comunitario Europeo en el ordenamiento español", *Revista de Administración Pública*, núm. 121, enero-abril de 1990, págs. 213 a 241; ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L., *Aplicación judicial del Derecho comunitario*, Trivium, Madrid, 1992; AA.VV. (Dir.: RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.), *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993; ORDÓÑEZ SOLÍS, D., *La ejecución del Derecho Comunitario Europeo en España*, Cuadernos de Estudios Europeos, Civitas, Madrid, 1993; BUSTOS GISBERT, R., "Cuestiones planteadas por la jurisprudencia constitucional referente a la ejecución y garantía del cumplimiento del Derecho comunitario", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, núm. 2, mayo-agosto de 1993, págs. 583 a 604; y "Competencias legislativas concurrentes, garantía del cumplimiento del Derecho comunitario y ejecución interna del Derecho derivado europeo (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de mayo de 1992)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, enero-abril de 1993, págs. 215 y sigs.; PAPPAS, S. A. (Dir.), *Procédures administratives nationales de préparation et de mise en oeuvre des décisions communautaires*, Institut européen d'Administration publique, Maastricht, 1994; PÉREZ CALVO, A., "La formación de la voluntad comunitaria del Estado y la ejecución del Derecho comunitario en el Estado autonómico", en

de los criterios señalados, es bien conocida la necesidad de discernir entre aplicación directa, cuando es realizada por las mismas Instituciones comunitarias, e indirecta, cuando su desempeño corre a cargo internamente de los Estados. Por lo que se refiere al segundo criterio, esto es, según que la concreta actividad ejecutiva consista en legislar, juzgar o administrar, la distinción se traduce entre aplicación normativa, judicial y administrativa. Tenemos, así, que combinando unas y otras clases de aplicación, *ratione personae* y *ratione materiae*, puede hablarse de una ejecución normativa<sup>3</sup>, bien por parte de la Comisión, del Consejo, o del Parlamento Europeo conjuntamente con el Consejo -consistente entonces en la aprobación de reglamentos y directivas de desarrollo o ejecución de actos precedentes de base-, bien por los órganos de los Estados miembros con tal competencia (legislativa o reglamentaria) en virtud de la emanación de normativa interna de desarrollo de reglamentos (sin perjuicio de su carácter completo o autosuficiente) o transposición de directivas. Asimismo, de una ejecución administrativa<sup>4</sup>, tanto directa de las autoridades comu-

---

XVI Jornadas de Estudio. *La Constitución española en el ordenamiento comunitario europeo (I)*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995, vol. I, págs. 875 a 890; RUIZ RUIZ, F., "Las competencias de las Comunidades Autónomas en el desarrollo normativo y la ejecución del Derecho comunitario europeo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, septiembre-diciembre de 1995, págs. 279 y sigs.; GIL IBÁÑEZ, A., *El control y la ejecución del Derecho comunitario. El papel de las Administraciones nacionales y europeas*, Madrid, 1998; GALERA RODRIGO, S., *La aplicación administrativa del Derecho comunitario. Administración Mixta: tercera vía de aplicación*, Civitas, Madrid, 1998, págs. 25 y sigs.; MORENO MOLINA, A. M., *La ejecución administrativa del Derecho comunitario. Régimen europeo y español*, Marcial Pons, Madrid, 1998, págs. 27 y sigs.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Perspectivas de las justicias administrativas nacionales en el ámbito de la Unión Europea", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 103, julio-septiembre de 1999, págs. 401 a 411; ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1998, y PAREJO ALFONSO, L., DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., MORENO MOLINA, A. M. y ESTELLA DE NORIEGA, A., *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000.

<sup>3</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F., "Reflexiones sobre el desarrollo normativo del Derecho comunitario en España", *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 2, 1987, págs. 339 a 363; CAPOTORTI, F., "La problematique juridique des directives et réglements et de leur mise en oeuvre", en SIEDENTOPF, H. y ZILLER J. (Eds.), *L'Europe des Administrations. La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les Etats membres*, op. cit., págs. 246 y sigs.; ALONSO GARCÍA, R., "La ejecución normativa del Derecho Comunitario Europeo en el ordenamiento español", op. cit.

<sup>4</sup> BASSOLS COMA, M., "Derecho comunitario y Derecho administrativo", op. cit.; PAPPAS, S. A. (Dir.), *Procédures administratives nationales de préparation et de mise en oeuvre des décisions communautaires*, op. cit.; GALERA RODRIGO, S., *La aplicación administrativa del Derecho comunitario. Administración Mixta* ..., op. cit.; MORENO MOLINA, A. M., *La ejecución administrativa del Derecho comunitario* ..., op. cit.; ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, op. cit.; PAREJO ALFONSO, L., DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., MORENO MOLINA, A. M. y ESTELLA DE NORIEGA, A., *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, op. cit. Con un carácter particular, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Sobre la posibilidad de que las jurisdicciones nacionales adopten medidas cautelares positivas (y no sólo suspensiones) contra los actos de sus Administraciones respectivas dictados en ejecución de Reglamentos comunitarios cuya validez se cuestiona (Sentencia *Atlanta* del Tribunal de Justicia, de 9 de noviembre de 1995)", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 88, octubre-diciembre de 1995, págs. 565 a 579.

nitarias como indirecta cuando la misma queda confiada a las estatales, a través por ejemplo, en ambos casos, del dictado de actos administrativos aplicativos del ordenamiento comunitario. Y finalmente, de una ejecución judicial<sup>5</sup>, ya sea a partir de las atribuciones jurisdiccionales reconocidas al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, ya por mérito de las competencias declarativas y *stricto sensu* ejecutivas de los órganos judiciales internos en aplicación de las fuentes comunitarias integradas en el ordenamiento nacional (efecto directo<sup>6</sup>) o normas propias derivadas de aquéllas.

La aparente transparencia de este cuadro aplicativo del Derecho comunitario, que completa las posibilidades ejecutivas de este Derecho, queda, sin embargo, inmediatamente enervada por la presencia de numerosos y graves problemas en torno al mismo. Desde el necesario reconocimiento jurisprudencial de la aplicabilidad y efecto directo de las normas comunitarias ante los Tribunales internos, hasta las propias dificultades que se dibujan detrás de la ejecución normativa y administrativa indirecta por parte de los Estados miembros, pasando por la particular disyuntiva surgida a propósito de la aplicación de las directivas no transpuestas en plazo<sup>7</sup>, todas son cuestiones suficientemente vidriosas como para avallar la aseveración realizada. Unas cuestiones, por otra parte, que han sido objeto ya de una considerable atención jurisprudencial y doctrinal con resultados en gran parte clarificadores, lo que contrasta con el problema ya referido, presente también en la aplicación del Derecho comunitario, como es el de la confusa delimitación existente, en el ámbito de la aplicación directa, entre las funciones

---

<sup>5</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Las competencias y el funcionamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Estudio analítico de los recursos", en AA.VV. (Dir.: GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. y MUÑOZ MACHADO, S.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo* ..., *op. cit.*, págs. 655 a 729; y "Perspectivas de las justicias administrativas nacionales en el ámbito de la Unión Europea", *op. cit.*; RUIZ-JARABO COLOMER, D., *El Juez nacional como Juez Comunitario*, Civitas-Fundación Universidad Empresa, Madrid, 1993; AA.VV. (Dir.: RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.), *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, *op. cit.*; ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L., *Aplicación judicial del Derecho comunitario*, *op. cit.*; PALACIO GONZÁLEZ, J., *El Sistema Judicial Comunitario. Perspectiva institucional, reglas de procedimiento y vías de recurso*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1996.

<sup>6</sup> Un principio que, tal como se verá *infra*, cuenta con una importante vertiente ejecutiva sobre actuaciones administrativas de las instituciones comunitarias.

<sup>7</sup> En concreto, sobre si incluso en estos casos debe mantenerse la fidelidad a la naturaleza esencialmente mediata o imperfecta de este instrumento normativo, sin perjuicio de la responsabilidad estatal por incumplimiento del Derecho comunitario tanto ante el Tribunal de Luxemburgo como ante los Tribunales internos, o sí, por el contrario, justamente esta no transposición en plazo de las directivas permite excepcionar, al menos en algún supuesto, el normal proceso aplicativo, pudiéndose reconocer entonces una suerte de efecto directo no natural de las mismas, o un efecto trasfusión más mitigado. Véase *infra*, Capítulo tercero, epígrafe IV, una reflexión crítica sobre esta cuestión, así como sobre la solución que sobre la misma ha adoptado el Tribunal de Justicia europeo.



administrativas y normativas. En el seno de las Comunidades europeas, en efecto, si bien parecen darse todas las funciones reconocibles dentro de cualquier sistema jurídico, no hay siempre una distinción nítida entre las mismas, lo que provoca que determinados actos fronterizos, de carácter normalmente aplicativo, no tengan inequívocamente asumida una naturaleza normativa o administrativa. Una manifestación quizá de ello venga a suponerlo el hecho de que no siempre se aborde, en los estudios realizados sobre ejecución administrativa del Derecho comunitario, al menos con la profundidad que se debiera, la vertiente de la ejecución directa por parte de la Administración comunitaria, en favor, por contra, de la ejecución descentralizada o indirecta desde los órganos administrativos estatales. Si bien es cierto que diversas razones han llevado a que esta última ostente un particular protagonismo en detrimento de la primera<sup>8</sup>, ello no puede legitimar, como es obvio, un desconocimiento absoluto de la llamada “Administración directa comunitaria”. De ahí que, como ha quedado dicho, la ambigüedad o confusión anteriormente aludida pueda explicar en buena medida ese déficit doctrinal.

## II. LA CONFUSIÓN ENTRE LAS FUNCIONES NORMATIVA Y ADMINISTRATIVA COMO PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA DE LA APLICACIÓN DIRECTA DEL DERECHO COMUNITARIO

### A) UNA ASIGNATURA PENDIENTE

La indeterminación de la actuación administrativa desde las propias instancias comunitarias constituye, en efecto, una grave laguna jurídica que reclama con urgencia su ordenación y clarificación. Si, por un lado, resulta evidente la existencia de un régimen jurídico-administrativo latente a partir del propio funcionamiento diario de las instituciones comunitarias<sup>9</sup>, y su presencia material es tal que ha llevado a la doctrina y jurisprudencia a acuñar el concepto revelador de “acto administrativo comunitario”, como más adelante habrá ocasión de estudiar<sup>10</sup>, por otro lado, sin embargo, no sólo no se ha arbitrado una ley general de procedimiento o regulación

---

<sup>8</sup> Entre las que no pueden obviarse las mismas limitaciones de la infraestructura administrativa comunitaria, así como la práctica inexistencia de un poder coactivo autónomo. Como ha señalado GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “El Derecho comunitario es desarrollado y ejecutado normalmente en régimen de descentralización por las autoridades administrativas nacionales (con excepciones en los escasos campos en que la Comisión actúa en régimen de administración directa, como ocurre en el Derecho de la competencia)” (“Perspectivas de las justicias administrativas nacionales en el ámbito de la Unión Europea”, *op. cit.*, pág. 403).

<sup>9</sup> Véase *infra*, Capítulo segundo, epígrafe III.

<sup>10</sup> Véanse los apartados D) y E) del presente epígrafe.

cabal y pormenorizada de toda esta actuación administrativa directa<sup>11</sup>, sino que incluso siquiera ha llegado a acogerse desde un plano legal, al día de hoy, la categoría misma del acto administrativo<sup>12</sup>. Respecto a esto último, ciertamente, el ordenamiento europeo sigue mostrándose reacio, y continúa sin asumir, al menos formalmente, estos elementales conceptos, frente a una doctrina y jurisprudencia que, aunque con altibajos y desigualdad, claudicó tempranamente a la propia evidencia del aparato administrativo comunitario y consiguiente régimen jurídico<sup>13</sup>.

Dentro de la normativa constitucional europea, encontramos, así, junto a una singular clasificación de los actos comunitarios en función de específicos criterios, como los relativos a efectos jurídicos -particularmente obligatoriedad- y alcance subjetivo, y junto a la genérica referencia a una función ejecutiva que no hace distinciones entre ejecución normativa y ejecución administrativa, otras diversas fórmulas y expresiones flexibles y ambiguas, tales como, por ejemplo, “medidas de fomento o medidas para contribuir a la realización de determinados objetivos” [arts. 149.4, 150.4 y 151.5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (antiguos arts. 126.4, 127.4 y 128.5, respectivamente); y art. 74 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero]; “orientaciones relativas a objetivos, prioridades y grandes líneas de actuación” [art. 155.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (antiguo art. 129 C)]; “acciones que pueden resultar necesarias” (art. 155.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea); “programa marco plurianual que incluirá el conjunto de las acciones de la Comunidad” [art. 166.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (antiguo art. 130 I)]; “programas específicos” (art. 166.3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea); “programas de investigación y enseñanza de la Comunidad” (arts. 4 y sigs. del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica); etc<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Véanse MUÑOZ MACHADO, S., “Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de legislación básica española”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 75, julio-septiembre de 1992, págs. 329 a 358; y *La Unión europea y las mutaciones del Estado*, op. cit., págs. 121 y sigs.; BARNÉS VÁZQUEZ, J., “Hacia el Derecho Público Europeo”, en AA.VV. (Coord.: BARNÉS VÁZQUEZ, J.), *El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 31 a 56; WEBER, A., “El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comunitario”, en AA.VV. (Coord.: BARNÉS VÁZQUEZ, J.), *El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*, op. cit., págs. 57 a 90; CANANEIA, G. Della, “I procedimenti amministrativi della comunità europea”, en *Trattato di diritto amministrativo europeo* (Coords.: CHITI, M. P. y GRECO, G.), Milano, 1997, págs. 225 y sigs., y PAREJO ALFONSO, L., en la obra colectiva *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, op. cit., págs. 229 y sigs.

<sup>12</sup> Como señala ARZOZ SANTISTEBAN, X. (*Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, op. cit., pág. 255, nota 39), “no se rechaza la existencia material de una función normativa y de una función ejecutiva en el sistema comunitario, sino que exista una concepción y delimitación clara de ambas funciones en el actual derecho comunitario”.

<sup>13</sup> Véanse los apartados D) y E) del presente epígrafe.

<sup>14</sup> Véanse los apartados B) y C) del presente epígrafe.

Un aparente desconocimiento del fenómeno administrativo por parte del ordenamiento comunitario que no logra desdibujar la propia realidad de un sistema jurídico sustentado, entre otros pilares, en la función administrativa, tal como no dejan de evidenciarlo innumerables aspectos. No en vano, a pesar de que no pasa desapercibido el hecho de que permanezcan inalteradas, desde su redacción originaria, las parcas e imprecisas regulaciones que lucen a este respecto en los Tratados constitutivos<sup>15</sup>, en todos los proyectos o propuestas históricas de reforma de los mismos o de una Constitución europea ha estado siempre presente, de una forma u otra, esta preocupación por la reconsideración de los actos comunitarios, incluidos los meramente aplicativos del Derecho<sup>16</sup>.

Por otra parte, no puede ignorarse que una mejora y adaptación del ordenamiento comunitario a esta realidad latente de Derecho administrativo no sólo habrá de contribuir a un perfeccionamiento técnico y teórico del mismo, sino que albergará, de igual manera, importantes consecuencias prácticas de régimen jurídico, como se verá más adelante, lo que terminará repercutiendo, a la postre, en un mejor cuadro de garantías y derechos de las personas físicas y jurídicas<sup>17</sup>, amén de en una mayor eficacia del sistema comunitario.

### B) ACTOS NORMATIVOS Y NO NORMATIVOS EN EL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

#### 1. LA CONOCIDA CLASIFICACIÓN ENTRE ACTOS TÍPICOS Y ATÍPICOS

Que las funciones administrativas y normativas en el seno de las instituciones comunitarias no se encuentran claramente delimitadas es un hecho, tanto a la luz

---

<sup>15</sup> En particular, arts. 110 y 249 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (antiguos arts. 108 A y 189), 161 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y 14 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

<sup>16</sup> Resulta significativo, en este sentido, el "Documento de trabajo sobre la tipología de los actos jurídicos de la Unión y sus interrelaciones" del Parlamento Europeo, de 12 de mayo de 1995. Véase DIEDRICHSEN, T. U., "The system of legal acts in the history of drafts and proposals of the EC Treaty", en WINTER, G., *Sources and Categories of European Union Law. A Comparative and Reform Perspective*, Nomos, Baden-Baden, 1996, págs. 315 a 345.

<sup>17</sup> "En definitiva, en los distintos Estados miembros (por tanto en la Unión Europea) se parte de que el desarrollo de las formas jurídicas de Derecho administrativo y de ciertos criterios jurídicos básicos repercute también en una mejor calidad de los derechos de los particulares": GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2000, pág. 187.

de los Tratados constitutivos, como del Derecho derivado<sup>18</sup>. Tomando como referencia, así, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, puede observarse, en efecto, cómo ni los arts. 249 y siguientes (antiguos 189 y siguientes), por un lado, ni el art. 110 (antiguo 108 A), por otro, ofrecen criterio alguno en este sentido en cuanto a los actos emanados, respectivamente, del Parlamento Europeo, Consejo o Comisión, y Banco Central Europeo<sup>19</sup>. Unos y otro utilizan la nomenclatura conocida de reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes (con excepción de las directivas en el caso del Banco Central Europeo), acogiendo, cuando ello se hace preciso, el término genérico de “acto”.

Son los llamados actos típicos de las instituciones europeas que, junto a los atípicos, forman una singular clasificación o sistematización de los actos comunitarios a partir de criterios ajenos en principio al carácter normativo o administrativo de los mismos. Se trata, por tanto, de una tipología de los diferentes actos que pueden adoptar los órganos comunitarios y que hace evidente la no asunción, al menos formal, del concepto de acto administrativo por parte del Derecho comunitario.

El fenómeno de la presencia y proliferación de los actos atípicos o innominados (*soft law*) en el ordenamiento comunitario, por otra parte, trae causa, en buena medida, de la misma insuficiencia o limitación de la relación legal de actos típicos. Una relación que constituye un elenco incompleto de categorías (*ex arts. 249 y 161 de los Tratados de Roma y 14 del Tratado de París*), a las que no son reconducibles siquiera toda la amalgama de actos prevista en los Tratados. Esta circunstancia, unida a la

---

<sup>18</sup> Así lo han constatado, entre otros autores, SACCHI MORSIANI, G., *Il potere amministrativo della Comunità europea e le posizioni giuridiche dei privati*, Giuffrè, Milano, 1965, vol. I, págs. 125 y sigs.; LUTTON, Ph., “Les équilibres mouvants du système institutionnel de la Communauté économique européenne”, *Revue Française de Science Politique*, 1985, pág. 34; AIROLDI, M., *Lineamenti di diritto amministrativo comunitario*, Giuffrè, Milano, 1990, págs. 16 y sigs.; QUERMONE, J.-L., “Existe-t-il un modèle politique européen?”, *Revue Française de Science Politique*, 1990, págs. 199 y sigs.; CASSESE, S., “La Costituzione europea”, *Quaderni costituzionale*, 1991, págs. 495 y sigs.; RIDEAU, J., “Traité constitutifs et administrations dans l’Union et les Communautés européennes”, *Annuaire Européen d’Administration Publique*, vol. XVI, 1991, pág. 251; FRANCHINI, C., *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La co-amministrazione nei settori di interesse comunitario*, Cedam, Padua, 1992, págs. 94 y sigs.; MARZONA, N., “Lo sviluppo delle funzioni esecutive dell’Amministrazione comunitaria: un nuovo ruolo per la Commissione”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1993, pág. 54; FALCON, G., “Giustizia comunitaria e giustizia amministrativa”, en *Diritto Amministrativo Comunitario* (VANDELLI, L.; BOTTARI, C. y DONATI, D.), Maggioli, 1994, pág. 274; VON HIPPEL, G., *La séparation des pouvoirs dans les Communautés européennes*, Université de Nancy, Nancy, 1995, pág. 58; ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, págs. 254 y sigs., y GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, *op. cit.*, págs. 181 y sigs.

<sup>19</sup> Respecto a este último, véase el art. 34 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

flexibilidad en la actuación de los diferentes órganos comunitarios, ha conducido a una alta cota de atipicidad que, no obstante, siempre ha pretendido ser encasillada en concretas y diversas clasificaciones. Desde los actos dictados por organismos distintos al Consejo, Comisión o Consejo conjuntamente con el Parlamento Europeo -como los del propio Parlamento Europeo, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, etc.-, hasta todos aquellos emanados incluso de los primeros pero con características alejadas a las categorías típicas -como los de organización interna, personal, de carácter preparatorio o preliminar, contenido político, dirigidos a órganos comunitarios o terceros sometidos al Derecho internacional, con caracteres *sui generis*, etc.-, todos son instrumentos atípicos a merced de los distintos órganos comunitarios<sup>20</sup>. Al margen de éstos se encuentra la actividad puramente material o técnica de la Administración comunitaria, que si bien se halla más restringida en este ámbito en consonancia con el menor número de competencias con dicho cariz (así, ejecución de actos), no puede descartarse, como resulta obvio, con carácter absoluto<sup>21</sup>.

Nótese que la singularidad del Derecho comunitario en relación a la indeterminación de la función administrativa no termina en estas clasificaciones ajenas a la misma, sino que va mucho más allá. En concreto, el panorama se complica sobremanera desde el momento en que los actos comunitarios materialmente administrativos no son deducibles ni a partir de los procedimientos de creación, ni en atención a los propios órganos autores de los mismos. Como quiera que los distintos procedimientos contemplados en los Tratados no vienen determinados por la naturaleza normativa o ejecutiva de los actos que van a ser creados, sino en función de otros aspectos, como, por ejemplo, la participación de los diferentes órganos en ellos, y tanto el Consejo, como la Comisión y el Parlamento Europeo en conjunción con el Consejo, por otra parte, pueden concurrir potencialmente en el ejercicio de competencias normativas y administrativas, ambos factores se hacen inservibles en orden a la concreción y delimitación de las funciones normativas y administrativas, haciéndose de esta forma, si cabe, aún más complejo el problema<sup>22</sup>. Si en el plano

---

<sup>20</sup> Véanse LAUWAARS, R. H., *Lawfulness and legal force of community decisions*, A. W. Sijthoff, Leiden, 1973, págs. 50 y sigs.; WILLE, E., *Le Risoluzioni del Parlamento Europeo e del Consiglio dei ministri delle Comunità europee*, Cedam, Padova, 1981; WELLENS, K. C. y BORCHARDT, G. M., "Soft Law in European Community Law", *European Law Review*, 1989, págs. 267 a 321; GARDEÑES SANTIAIGO, M., "Las comunicaciones interpretativas de la Comisión: concepto y valor normativo", *Revista de las Instituciones Europeas*, 1992, págs. 933 a 949.

<sup>21</sup> ARZOZ SANTISTEBAN, X. cita, por ejemplo, como actividades administrativas materiales en el ámbito comunitario, las "dirigidas a determinar los elementos de hecho de un asunto (mediante solicitud de información, la práctica de inspecciones, etc.), las investigaciones de todo tipo, la información y las recomendaciones informales distintas de las del art. 189 TCE (actual 249), y la actividad de relaciones públicas" (*Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, pág. 154).

<sup>22</sup> Cfr. la opinión contraria de MORAND, Ch.-A., *La législation dans les Communautés Européennes*, Paris, 1968, págs. 149 y sigs.



interno de los Estados miembros es posible discernir, aunque con importantes matices, un paralelismo entre dichas funciones y los poderes u órganos autores de los distintos actos normativos y no normativos y los consiguientes procedimientos de creación legislativa, reglamentaria y administrativa, en el orden comunitario ello se convierte en una tarea, si no imposible, al menos enormemente dificultosa<sup>23</sup>.

## 2. EL REPARTO COMPETENCIAL ENTRE LAS DIFERENTES INSTITUCIONES

La distribución de poderes que lleva a cabo el Derecho originario o constitucional comunitario entre sus diversas instituciones, lejos de clarificar el deslinde de las funciones administrativa y normativa, puede afirmarse que acaba enmarañándolas aún más.

Continuando con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en la designación de competencias que el mismo lleva a cabo en los arts. 192 (antiguo 138 B), 202 (antiguo 145) y 211 (antiguo 155)<sup>24</sup>, si bien vuelve a hacerse uso de los ya referidos criterios de los actos típicos (criterios asépticos, como se ha visto, en lo que atañe a su carácter normativo o administrativo), se hace mención asimismo a la existencia de “poderes de decisión” y “competencias de ejecución” en el seno del Consejo y la Comisión, figurando incluso en sus enunciados los términos “disposiciones” y “normas”.

Respecto al “poder de decisión”, es el Consejo el que tiene atribuido el mismo como regla general (“dispondrá de un poder de decisión”, dice el art. 202), gozando también de él, aunque ya en un segundo plano, la Comisión (según el art. 211, “dispondrá, también, de un poder de decisión propio”). En cuanto a las “competencias de ejecución”, no fue hasta la reforma operada por el Acta Única Europea cuando la Comisión quedó definitivamente convertida en el órgano de ejecución ordinario y el Consejo en el órgano ejecutivo de segunda instancia. En concreto, con anterioridad a la aludida reforma, la única previsión aplicable era la del inciso final del

---

<sup>23</sup> “La incertidumbre en la diferenciación de los actos normativos respecto a los administrativos puede resolverse no tanto y no sólo con base en el órgano que lo adopta o bien con base en el procedimiento seguido, cuanto mediante el examen de la sustancia y de la finalidad de los actos mismos”: AIROLDI M., *Lineamenti di diritto amministrativo comunitario*, op. cit., pág. 18.

<sup>24</sup> Un estudio *in extenso* del reparto institucional de competencias en la Unión Europea puede verse en GUTIÉRREZ ESPADA, C., *El sistema institucional de las Comunidades Europeas*, Tecnos, Madrid, 1988; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, y BESNÉ MAÑERO, R., CANEDO ARRILLAGA J. R. y PÉREZ DE LAS HERAS, B., *La Unión Europea. Historia, instituciones y sistema jurídico*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998. En cuanto a la función ejecutiva comunitaria, en particular, ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, op. cit., págs. 300 y sigs.

actual art. 211, a cuyo tenor, “la Comisión ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas”, de donde se derivaba un régimen de delegación facultativa del Consejo de tales competencias ejecutivas en favor de la Comisión. Fue el Acta Única Europea la que, manteniendo intacta esta disposición, añadió al actual art. 202 la directa previsión de que “el Consejo atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca”, sin perjuicio de que “el Consejo podrá asimismo reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución”.

Poderes de “decisión” y “ejecución”, por tanto, repartidos entre el Consejo y la Comisión en virtud de los mencionados preceptos, pero sin que en ningún momento se especifique en los mismos qué ha de entenderse por “poder de decisión” y “competencias de ejecución”. Expresiones literales que, en principio, permiten perfectamente albergar dentro de sí tanto funciones de carácter normativo como administrativo, esto es, tanto innovadoras como aplicativas del Derecho.

Pues bien, lo que desde luego parece seguro es que tales expresiones hacen referencia, al menos, a facultades normativas, ya primigenias, ya de ejecución o desarrollo de una normativa anterior. En este sentido, es el Consejo el que acapara el protagonismo en la aprobación de los actos normativos de base, y la Comisión la excepción, aparte de los actos normativos derivados de los procedimientos de cooperación (art. 252; antiguo art. 189 C) y codecisión (art. 251; antiguo art. 189 B) de la mano conjuntamente del Consejo y Parlamento Europeo. En cuanto a la ejecución normativa ulterior de los actos normativos del Consejo, va a corresponder, como regla general, a la Comisión en calidad de órgano ejecutivo por excelencia a través de los procedimientos de comitología regulados por la Decisión 87/373/CE del Consejo, de 13 de julio de 1987, de conformidad con el art. 202 *in fine*<sup>25</sup>. El Consejo sólo excepcionalmente podrá reservarse tal ejecución, aparte de las competencias de corrección que le correspondan al hilo de la tramitación de los distintos procedimientos de comitología. Los actos normativos de la Comisión, por su parte, y los actos normativos derivados de los procedimientos de cooperación y codecisión, aunque no cuentan con previsión específica al efecto, parece que también han de ser desarrollados normativamente por aquélla, amén de las específicas reglas convenidas transitoriamente respecto a la ejecución normativa de los actos adoptados por

---

<sup>25</sup> Este art. 202 *in fine* del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea establece que “el Consejo podrá someter el ejercicio de” las competencias de ejecución atribuidas por éste a la Comisión “a determinadas condiciones”, las cuales “deberán ser conformes a los principios y normas que el Consejo hubiere establecido previamente por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo”.

codecisión en la conferencia interinstitucional celebrada en Bruselas el 20 de diciembre de 1994.

Por si hubiese alguna duda respecto a la existencia de un poder normativo en el seno de la Comunidad, los arts. 202 y 211, con motivo también de la competencias del Consejo y la Comisión respectivamente, acogen en sus enunciados asimismo, como se dijo, los términos literales de “disposiciones” y “normas”. En concreto, es el segundo de los preceptos aludidos el que establece que “la Comisión velará por la aplicación de las disposiciones del presente Tratado, así como de las *disposiciones* adoptadas por las instituciones en virtud de este mismo Tratado”. En cuanto a la utilización del término “normas”, en los diversos incisos en los que se alude al mismo siempre se observa una doble precisión: se tratan, por un lado, de normas del Consejo, y además de base, susceptibles, por ende, de ulterior ejecución.

Mayor incertidumbre, por el contrario, suscita la derivación de facultades administrativas, esto es, de potestades de ejecución administrativa a través de actos singulares a partir de aquellas expresiones “poder de decisión” y “competencias de ejecución”. Aunque la tesis que aquí se defiende es que tanto de una como de otra dicción literal deben inferirse, no sólo competencias normativas, sino también potestades de ejecución administrativa, lo cierto es que tal aseveración no se revela precisamente como algo palmario a la luz del régimen legal de distribución de competencias. Una vez más, la evidencia de que existe una actuación materialmente administrativa en el funcionamiento diario de las instituciones comunitarias, junto al convencimiento de la naturaleza administrativa de determinados actos administrativos, y en particular de la decisión<sup>26</sup>, conduce a esta interpretación extensiva en favor de la ejecución singular.

Que de entre las “competencias de ejecución” a las que se refiere el Derecho originario se encuentran, no sólo las de desarrollo normativo, sino también las de ejecución puramente administrativa, lo ha venido a ratificar la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 24 de octubre de 1989, Comisión contra Consejo (asunto 16/88, Rec. pág. 3457, apartado 11): “El concepto de ejecución en el sentido de dicho artículo (antiguo 145, actual 202) comprende, a la vez, la elaboración de las normas de aplicación y aplicación de las normas a casos particulares mediante actos de alcance singular. Como el Tratado utiliza el término *ejecución* sin restringir su alcance mediante una precisión adicional, no puede interpretarse que dicho término excluya los actos individuales”. A partir de este planteamiento, por tanto, todas las competencias de ejecución normativa referidas anteriormente en

---

<sup>26</sup> Véase *infra*, Capítulo tercero, epígrafe III.

poder particularmente de la Comisión, aunque también de modo excepcional del Consejo, son extensibles de igual forma y en los mismos términos respecto al dictado de actos administrativos particulares por parte de tales instituciones.

Además, en mi criterio, deben extraerse iguales consecuencias de la locución “poder de decisión”, esto es, derivar también de la misma una viabilidad ejecutiva de carácter administrativo, aparte del poder normativo. Esto se fundamenta en el hecho de que aquellas decisiones que son adoptadas conjuntamente por el Consejo y el Parlamento Europeo, a pesar de tratarse -como se justificará *infra*- de verdaderos actos administrativos de aplicación singular, no son susceptibles de encaje sorprendentemente en ninguna de las modalidades ejecutivas antes señaladas, conforme al diseño resultante del Tratado. Ello obliga a interpretar también extensivamente tales competencias de “decisión”, con el objeto de poder incluir dentro de las mismas a dichas decisiones *ex art. 251*, sin conculcar con ello, a la vez, su propia naturaleza administrativa.

De todo lo dicho, por consiguiente, y a modo de conclusión, se deriva que las diferentes instituciones de la Comunidad Europea pueden emanar, sin perjuicio de otras actuaciones y actos *sui generis*, una serie de actos típicos, ninguno de los cuales aparece arropado formalmente por el Tratado con una naturaleza normativa o administrativa. Son actos comunitarios cuyo carácter normativo o no normativo no resulta desvelado. Desde otro ángulo, y en relación a las competencias de tales instituciones, lo que es seguro es la existencia de un poder normativo en el seno de la Comunidad (dejando a un lado la controversia de si legislativo o reglamentario<sup>27</sup>), ya de base, ya de carácter ejecutivo o de desarrollo, sin que pueda asegurarse, por contra, conforme a la literalidad del Tratado -no así de la jurisprudencia, y de la propia realidad de las cosas-, la concurrencia asimismo de un poder no normativo, aunque también de carácter jurídico -más allá, por tanto, de las actuaciones puramente materiales-, que pueda cristalizar, por ejemplo, en el dictado de actos administrativos aplicativos *stricto sensu* del Derecho comunitario, con relevancia inclusive externa<sup>28</sup>. La situación, así, resultante del Derecho originario, por lo que se refiere a la naturaleza de los actos institucionales, es la de un reconocimiento genérico de la

---

<sup>27</sup> Véase, sobre el particular, FERNÁNDEZ GARCÍA, M<sup>a</sup>. Y., “El régimen de responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea: Condiciones, ámbito de aplicación y cuestiones conflictivas”, Noticias de la Unión Europea, núm. 171, abril de 1999, págs. 18 y 19, en especial nota 60.

<sup>28</sup> “La sistemática seguida por los Tratados en el reconocimiento de competencias a favor de la Comunidad Europea (división vertical de poderes) y en su distribución entre las instituciones comunitarias (división horizontal de poderes) no permite delimitar claramente los contornos de una función normativa y de una función ejecutiva, al menos no lo permite con la misma nitidez a la que acostumbran las constituciones internas”: ARZO SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, pág. 255.

existencia de actos normativos, pero sin un señalamiento individual de los mismos, ni respecto a los típicos del art. 249, ni en cuanto a otros posibles diferentes de éstos, sin que formalmente se afirme, por el contrario, pero tampoco se excluya, la presencia en el seno de la Comunidad de actos de contenido administrativo, que pudiera desplazar el carácter normativo de alguno de los contemplados en el art. 249, y desde luego de cualquier otro distinto de los mismos. Indeterminación, en definitiva, o confusión entre unas y otras funciones, a la luz del ordenamiento comunitario, tal y como ya se adelantó al plantear el problema.

C) LA ACTIVIDAD INSTITUCIONAL COMUNITARIA A LA LUZ DE OTROS TEXTOS  
NORMATIVOS. EN PARTICULAR, LOS REGLAMENTOS INTERNOS Y EL ESTATUTO  
DE FUNCIONARIOS

La existencia de actos de contenido administrativo al hilo del propio funcionamiento de las instituciones comunitarias se hace evidente, tal como ha reconocido la doctrina<sup>29</sup>, de la sola lectura de sus Reglamentos internos. Estos instrumentos, reguladores de los métodos de trabajo y reglas de funcionamiento interno de cada institución comunitaria, y que obedecen al principio básico de autoorganización administrativa<sup>30</sup>, son fiel reflejo de la realidad jurídico-administrativa que esconden las Comunidades europeas. Aparte de los actos típicos contemplados en el art. 249 del Tratado, numerosas actuaciones y actos, de alcance normalmente interno -si bien ya se ha discutido la mera condición *ad intra* de los mismos-, aparecen diariamente en el seno de estas organizaciones como elementos más del engranaje comunitario<sup>31</sup>. Su naturaleza materialmente administrativa no parece ofrecer dudas en un ordenamiento desprovisto de ley de procedimiento, y plagado, por ende, de numerosos interrogantes en este sentido<sup>32</sup>. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ concluye, sobre este particular, que “parece clara la existencia de una actuación de carácter estrictamente administrativo y no normativo, a la que es preciso atribuir cualidad jurídica,

---

<sup>29</sup> Por todos, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, *op. cit.*, págs. 182, y 189 y sigs.

<sup>30</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 1957, Algeira contra Parlamento Europeo, 7/56 y 3-7/57, Rec. pág. 91; y 10 de febrero de 1983, Luxemburgo contra Parlamento Europeo, 230/81, Rec. págs. 255 y 287.

<sup>31</sup> Véase COMISIÓN EUROPEA, *Manuel des procédures operationnelles*, Bruselas, 1995.

<sup>32</sup> MUÑOZ MACHADO, S., “Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario ...”, *op. cit.*; y *La Unión europea y las mutaciones del Estado*, *op. cit.*, págs. 121 y sigs.; BARNÉS VÁZQUEZ, J., “Hacia el Derecho Público Europeo”, *op. cit.*; WEBER, A., “El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comunitario”, *op. cit.*; CANANEIA, G. Della, “I procedimenti amministrativi della comunità europea”, *op. cit.*, y PAREJO ALFONSO, L., en la obra colectiva *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, *op. cit.*, págs. 229 y sigs.

superando la pretendida consideración como *actos* de los actos normativos o incluso de los actos enumerados en el art. 249 del Tratado<sup>33</sup>.

Toda esta actuación administrativa, ligada intrínsecamente a la organización y actividad de los distintos organismos comunitarios, y con efectos jurídicos de lo más diverso, es puesta de manifiesto, por ejemplo, en el Anexo del Reglamento interno del Consejo aprobado por la Decisión 93/662/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, en donde a la vez es posible apreciar la característica ambigüedad que, desde un punto de vista formal, caracteriza al ordenamiento comunitario a este respecto: “A efectos de lo dispuesto en el primer guión del apartado 5 del artículo 7, el Consejo actúa en calidad de legislador cuando adopta normas jurídicamente vinculantes en o para los Estados miembros, ya se trate de reglamentos, directivas o decisiones, con arreglo a las disposiciones correspondientes de los Tratados (...), con excepción de las deliberaciones que conduzcan a la adopción de medidas de orden interno, actos administrativos o presupuestarios, actos relativos a las relaciones interinstitucionales o internacionales, o actos no vinculantes tales como conclusiones, recomendaciones o resoluciones (...)”. Mayor muestra quizá de las dificultades que existen a la hora de regular los distintos actos comunitarios, normativos y no normativos, lo representa el art. 16, párrafo cuarto, del Reglamento interno de la Comisión, aprobado por el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) núm. 492/93 de la Comisión, de 17 de febrero de 1993<sup>34</sup>, cuyo tenor es el siguiente: “A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por acto, los actos que revistan una de las formas contempladas en los arts. 14 del Tratado CECA, 189 del Tratado CE y 161 del Tratado CEEA”.

El Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, aprobado por Reglamento (CEE, Euratom, CECA) núm. 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968, y modificado en numerosísimas ocasiones, es otro cuerpo normativo de indudable interés desde el punto de vista de la ejecución administrativa directa del Derecho comunitario<sup>35</sup>. No hace falta ir muy lejos en el escrutinio de esta norma para encontrar toda una suerte de actos administrativos, que van desde el nombramiento

---

<sup>33</sup> GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, op. cit., pág. 187.

<sup>34</sup> Modificado por la Decisión 95/148/CE, Euratom, CECA de la Comisión, de 8 de marzo de 1995.

<sup>35</sup> Respecto a la función pública comunitaria, con carácter general, pueden consultarse BLOCH, R. y LEFEVRE, J., *La fonction publique internationale et européenne*, Paris, LGDJ, 1963; DERVIN, Ph., *Les Status des fonctionnaires européens*, Paris, Mémoire, 1965; DUBOUIS, L., “La notion d’emplois dans l’Administration publique (art. 48.4 traité CEE) et l’accès des ressortissants communautaires aux emplois publics”, *Revue Française de Droit Administratif*, 1987 (3), págs. 949 a 962; ARROYO GÓMEZ, M. A., “La carrera administrativa en la función pública de las Comunidades Europeas”, *Documentación Administrativa*, núms. 210-211, mayo-septiembre de 1987, págs. 363 a 367; GARRIDO FALLA, F., “La igualdad de sexos en la función pública comunitaria”, *Noticias CEE*, núm. 46, 1988,



de los funcionarios hasta la resolución de los procedimientos disciplinarios<sup>36</sup>. Es la “Autoridad facultada para proceder a los nombramientos”<sup>37</sup>, según literalidad del Estatuto, el órgano competente dentro de cada institución y éstas en representación de las Comunidades, en orden a adoptar todas las decisiones relativas a la vida administrativa del funcionario.

#### D) LA DISTINTA ATENCIÓN DOCTRINAL PRESTADA DENTRO DEL CONTEXTO GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO

Como ya se señaló *supra*, la indeterminación o ambigüedad del ordenamiento comunitario en relación a la actuación administrativa de las instituciones europeas ha llevado, en buena medida, a una menor atención doctrinal de esta modalidad aplicativa del Derecho comunitario. Si bien otras diversas causas han contribuido, ciertamente, a esta situación, y entre ellas, desde luego, el mayor peso que corresponde a la ejecución indirecta por parte de los Estados miembros frente a la directa desde los propios órganos comunitarios<sup>38</sup>, dicha confusión de funciones parece erigirse en uno de los elementos clave dentro de este análisis<sup>39</sup>.

Haya tenido una causa u otra el mayor protagonismo, lo cierto es que el volumen de aportaciones doctrinales en materia de aplicación administrativa directa

---

págs. 109 a 113; MOLINA DEL POZO, C., *Europa y los funcionarios*, Madrid, 1988; PENAUD, J., *La fonction publique des Communautés européennes*, Paris, La documentation française, 1993; BODIGUEL, J. L., *Les fonctions publiques dans l'Europe des douze*, Paris, 1994; y “La fonction publique européenne”, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 61, 1995 (3), págs. 501 a 522.; FRANCHINI, C., “La funzione pubblica comunitaria”, en AA.VV. (Dirs.: CHITI, M. P. y GRECO, G.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte Generale, Giuffrè, Milano, 1997, págs. 201 y sigs.; DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., en la obra colectiva *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, *op. cit.*, págs. 313 y sigs.; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, *op. cit.*, págs. 217 y sigs.; FUENTETAJA PASTOR, J. A., *Función pública comunitaria*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

<sup>36</sup> “La autoridad facultada para proceder a los nombramientos será competente para imponer las sanciones de apercibimiento por escrito y de amonestación, sin consulta al Consejo de disciplina, a propuesta del superior jerárquico del funcionario o por propia iniciativa, previa audiencia del interesado. Las restantes sanciones serán impuestas por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos mediante el procedimiento disciplinario previsto en el Anexo IX. Este procedimiento se incoará a iniciativa de dicha autoridad, previa audiencia del interesado” (art. 87 del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas).

<sup>37</sup> Calificada como el verdadero “rostro administrativo de la Institución”, en expresión de FUENTETAJA PASTOR, J. A., *Función pública comunitaria*, *op. cit.*, pág. 112.

<sup>38</sup> Véase *infra*, Capítulo tercero, epígrafe I.

<sup>39</sup> En el mismo sentido, ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, págs. 25 y sigs.

del Derecho comunitario se revela claramente inferior en contraste a las centradas, por ejemplo, en la problemática de la ejecución administrativa indirecta o descentralizada<sup>40</sup>, o yendo más allá, respecto a las preocupadas por la tipificación y jerarquización de los actos normativos<sup>41</sup>. El propio desequilibrio que se aprecia entre los numerosos estudios dedicados al reglamento y a la directiva, en cuanto actos comunitarios típicos normativos, y los ya más escasos relativos a actos típicos con un perfil administrativo más inequívoco, como la decisión, que prácticamente carece de monografías, hace evidente esta descompensación bibliográfica<sup>42</sup>.

Con todo, sin embargo, no puede obviarse que la doctrina comunitaria se ha manifestado en este punto mucho más generosa que la normativa, a la que ya se ha hecho referencia. Así, aunque se ha llegado a discutir en alguna ocasión la conveniencia y utilidad de retener en el orden comunitario la distinción entre funciones

---

<sup>40</sup> RIDEAU, J., "Le rôle des Etats membres dans l'application du Droit communautaire", *op. cit.*; KOVAR, R., "L'affectivité interne du Droit Communautaire", *op. cit.*; HILF, M., "The application of rules of national administration in de implementation of Community Law", *op. cit.*; BASSOLS COMA, M., "Derecho comunitario y Derecho administrativo", *op. cit.*; SANTAOLALLA GADEA, F., "La aplicación del Derecho comunitario en España", *op. cit.*; MORATA, F., "La ejecución del Derecho comunitario en los Estados miembros descentralizados: un enfoque jurídico-político", *op. cit.*; SIEDENTOPF, H. y ZILLER J. (Eds.), *L'Europe des Administrations. La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les Etats membres*, *op. cit.*; BAÑO LEÓN, J. M<sup>a</sup>., "La ejecución autonómica del Derecho comunitario ante el Tribunal Constitucional ...", *op. cit.*; ORDÓÑEZ SOLÍS, D., *La ejecución del Derecho Comunitario Europeo en España*, *op. cit.*; BUSTOS GIBERT, R., "Cuestiones planteadas por la jurisprudencia constitucional ...", *op. cit.*; PAPPAS, S. A. (Dir.), *Procédures administratives nationales de préparation et de mise en oeuvre des décisions communautaires*, *op. cit.*; PÉREZ CALVO, A., "La formación de la voluntad comunitaria del Estado ...", *op. cit.*; RUIZ RUIZ, F., "Las competencias de las Comunidades Autónomas en el desarrollo normativo y la ejecución ...", *op. cit.*; GIL IBÁÑEZ, A., *El control y la ejecución del Derecho comunitario. El papel de las Administraciones nacionales y europeas*, *op. cit.*; GALERA RODRIGO, S., *La aplicación administrativa del Derecho comunitario. Administración mixta ...*, *op. cit.*; MORENO MOLINA, A. M., *La ejecución administrativa del Derecho comunitario ...*, *op. cit.*; con un carácter particular, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Sobre la posibilidad de que las jurisdicciones nacionales adopten medidas cautelares positivas ...", *op. cit.*

<sup>41</sup> TIZZANO, A., "La hiérarchie des normes communautaires", *Revue du Marché Unique Européen*, 1995 (1), págs. 219 a 232; y "The instruments of community law and the hierarchy of norms", en AA.VV., *Reforming the Treaty on the European Union. The Legal Debate*, Kluwer Law International y T.M.C. Asser Inst., La Haya, 1996, págs. 207 a 219; WINTER, G. (ed.), *Sources and Categories of European Union Law: A Comparative and Reform Perspective*, Nomos, Baden-Baden, 1996; y, en particular, "Reforming the sources and categories of European Union Law: A Summary", en WINTER, G. (ed.), *Sources and Categories of European Union Law ...*, *op. cit.*, págs. 13 a 65; BIEBER, R. y SALOMÉ, I., "Hierarchy of norms in European law", *Common Market Law Review*, 1996, págs. 907 a 930; MONJAL, P.-Y., "La Conférence intergouvernementale de 1996 et la hiérarchie des normes communautaires", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1996, págs. 681 a 716; KOVAR, R., "La Déclaration núm. 16 annexée au Traité sur l'Union Européenne: chronique d'un éche annoncé?", *Cahiers de Droit Européen*, 1997, págs. 3 a 11.

<sup>42</sup> Respecto a la decisión, véase *infra*, Capítulo tercero, epígrafe III.

normativa y administrativa<sup>43</sup>, puede afirmarse que con carácter general la doctrina ha reparado en la existencia y singularidad de la actuación administrativa comunitaria, acuñando y estudiando, las más de las veces con un carácter práctico e instrumental, el acto administrativo comunitario. Como señala DE LA QUADRA-SALCEDO, “hay pues innumerables decisiones singulares dictadas en ejecución o aplicación del Derecho Comunitario por las Instituciones de la propia Comunidad, con independencia de la ejecución por los Estados de tal Derecho, que exigen indagar sobre el concepto de acto administrativo comunitario y los fundamentos mismos de la categoría en un Derecho supranacional como es el de la Comunidad Europea”<sup>44</sup>.

En relación a esta recepción doctrinal del acto administrativo comunitario desde una perspectiva diacrónica, puede distinguirse un primer momento dominado por “la atmósfera de Derecho administrativo” del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, en feliz expresión de OPHÜLS<sup>45</sup>, en el que es posible encontrar interesantes estudios al efecto, como los llevados a cabo por DE VERGOTTINI (para quien reúnen la condición de *atti* o *provvedimenti* las decisiones, las recomendaciones y ciertos dictámenes)<sup>46</sup>, DE LAUBADÈRE (con una aproximación del acto administrativo comunitario a partir de la noción francesa de *acte administratif*, y que comprende tanto las decisiones individuales como las generales)<sup>47</sup>, BÖRNER (centrado en el concepto de decisión)<sup>48</sup> y LAUWAARS (con un completo estudio del régimen jurídico de todos los actos comunitarios vinculantes)<sup>49</sup>.

---

<sup>43</sup> SACCHI MORSIANI, G., *Il potere amministrativo della Comunità europea ...*, op. cit., vol. I, págs. 31 y sigs.; THIERFELDER, R., quien niega la existencia del acto administrativo europeo como “concepto y acto jurídico unitario internacional o europeo” (*Die Entscheidungen im EWG-Vertrag*, Ludwig Appel, Hamburgo, 1968, págs 13 y sigs.); FRANCHINI, C., que infravalora a efectos del ordenamiento comunitario, y en contraste a lo que sucede en los ordenamientos nacionales, la distinción entre actividad normativa y actividad administrativa (*Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria ...*, op. cit., págs. 94 y sigs.).

<sup>44</sup> DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., en la obra colectiva *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, op. cit., pág. 194.

<sup>45</sup> En contraposición a “la atmósfera de Derecho constitucional” de los Tratados de Roma: OPHÜLS, C. F., “Les Règlements et les Directives dan les Traités de Rome”, *Cahiers de Droit Européen*, 1966, págs. 3 a 20 (10).

<sup>46</sup> DE VERGOTTINI, G., “Note sugli atti normativi e amministrativi dell’ordinamento comunitario europeo”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1963, págs. 887 a 972.

<sup>47</sup> DE LAUBADÈRE, A., “Les actes administratifs”, en *Zehn Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften. Dix ans de jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, Congreso Europeo de Colonia, 1963, vol. I, Carl Heymanns, Colonia, 1965, págs. 472 a 487; y “Traits généraux du contentieux administratif des Communautés Européennes”, *Recueil des Cours de l’Academie de Droit International*, vol. 111, 1964, págs. 536 a 601.

<sup>48</sup> BÖRNER, B., *Die Entscheidungen der Hohen Behörde. Eine Studie zum supranationalen Verwaltungsprozess*, J.C.B. Mohr, Tubinga, 1965.

<sup>49</sup> LAUWAARS, R. H., *Lawfulness and legal force of community decisions*, op. cit.

Junto a esta primera etapa, y a pesar de no encontrar la misma una continuidad en la literatura posterior, el momento actual se ha erigido, asimismo, como un período particularmente fructífero en orden a la acogida y tratamiento doctrinal del fenómeno administrativo comunitario. En esta ocasión, la aludida presencia doctrinal ha venido de la mano del propio resurgimiento, con carácter general, del Derecho administrativo comunitario<sup>50</sup>, y en particular, a raíz de la obra de SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht im Werden*<sup>51</sup>. Una vasta lista de autores, entre los que se cuentan también ya de la doctrina española, forman esta nueva corriente, en la que, con un mayor o menor detenimiento, es compartida la alusión a la figura del acto administrativo comunitario, las más de las veces como respuesta a la búsqueda de un denominador común para determinados actos institucionales<sup>52</sup>. Entre estas opciones doctrinales, puede destacarse, sobre todo por la amplia concepción del acto administrativo comunitario que acoge, el planteamiento de AIROLDI, conforme al cual se incluyen dentro

---

<sup>50</sup> “(...) Sí que parece necesario poner de manifiesto que cuando se destaca la relevancia del Derecho comunitario, en realidad de lo que se está hablando, en la mayor parte de las ocasiones al menos, es del Derecho *constitucional* Comunitario, es decir, de aquel conjunto de principios generales y normas de origen fundamentalmente jurisprudencial que constituyen la base del ordenamiento jurídico comunitario y de las relaciones entre éste y los ordenamientos de los Estados miembros. Pues bien, el Derecho comunitario es en realidad, a estas alturas del proceso de integración en Europa, algo más que Derecho *constitucional* Comunitario. Efectivamente, además del Derecho Comunitario de carácter constitucional, podemos afirmar sin ningún temor a la exageración que en la actualidad existe también un auténtico *corpus* de Derecho comunitario que puede y debe recibir el calificativo de Derecho *administrativo* Comunitario, y que tiene, también él, la máxima relevancia.”: PAREJO ALFONSO, L., DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., MORENO MOLINA, A. M. y ESTELLA DE NORIEGA, A., *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, op. cit., pág. XIX.

<sup>51</sup> SCHWARZE, J., “Europäisches Verwaltungsrecht im Werden. Einführung und Problemaufrib”, en SCHWARZE, J. (ed.), *Verwaltungsrecht im Werden*, Nomos, Baden-Baden, 1982, págs. 11 a 22. De este mismo autor, posteriormente, *Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Nomos, Baden-Baden, 1988, 2 vols.; y *Administrative Law under European Influence: on the convergence of the administrative laws of EU member states*, Nomos, Baden-Baden, 1996.

<sup>52</sup> LETEMENDIA, M. A., *Retrait et abrogation des actes administratifs individuels en droit communautaire et en droit anglais*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1987; SCHWEITZER, M. (ed.), *Europäisches Verwaltungsrecht*, Österreichische Akademie der Wissenschaften, Viena, 1991; CASSESE, S., “Il sistema amministrativo europeo e la sua evoluzione”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1991, núm. 3, págs. 769 a 774; y “I lineamenti essenziali del diritto amministrativo comunitario”, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991, págs. 3 a 10; FALCON, G., “Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario”, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991, págs. 351 a 370; y “Alcune osservazioni sullo sviluppo del diritto amministrativo comunitario”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1993, págs. 74 a 84; BELL, J., “Convergences and divergences in European administrative law”, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1992, págs. 3 a 22; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “La problemática actual del Derecho administrativo europeo”, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1996, págs. 1 a 50; y *El Derecho Administrativo Europeo*, op. cit., págs. 177 y sigs.; ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, op. cit.; DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., en la obra colectiva *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, op. cit., págs. 193 y sigs.

de dicho concepto tanto los actos vinculantes, ya se trate de decisiones formales o decisiones sustantivas adoptadas en forma de reglamento, como no vinculantes, tales como dictámenes, comunicaciones, propuestas, etc<sup>53</sup>.

Una recepción doctrinal, en fin, de la faceta jurídico-administrativa de la realidad comunitaria, que puede juzgarse en crecimiento, y que aparte de esos dos momentos distinguibles en relación a su aparición, viene a caracterizarse por la diversidad de planteamientos en la conceptualización y alcance del acto administrativo comunitario<sup>54</sup>, junto a un predominio, posiblemente, de la doctrina de lengua alemana por lo que se refiere a este particular.

#### E) ACOGIDA DEL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO POR LA JURISPRUDENCIA COMUNITARIA

##### 1. REVOCACIÓN Y RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL COMO LAS DOS INSTITUCIONES CLAVE EN LA RECEPCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMUNITARIO

Es sobradamente conocida la función integradora y de creación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas respecto al Derecho comunitario. La insuficiencia y ambigüedad de este ordenamiento ha llevado a la jurisprudencia comunitaria a representar un papel sumamente capital en la formación del mismo. Siendo esto cierto con carácter general, ello se hace especialmente evidente en el concreto aspecto de la asimilación de elementos y categorías propias del Derecho administrativo por parte del sistema europeo, y en particular, de la propia teoría del acto administrativo. Tanto es así, que bien pueden aplicarse a esta institución las siguientes palabras de WEBER, referidas a un contexto más general: “El Derecho Administrativo Europeo se ha creado, en esencia, como Derecho pretoriano, por medio de la indagación y el análisis comparado de los principios generales del Derecho de los Estados miembros. Se ha puesto constantemente de relieve la magnitud de la creación judicial por contraste con lo que acontece en el seno del Derecho Internacional o del Constitucional de cada Estado”<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> AIROLDI M., *Lineamenti di diritto amministrativo comunitario*, *op. cit.*, en particular págs. 92 y sigs.

<sup>54</sup> Un caso extremo constituye la tesis de CARTOU, L., conforme a la cual todos los actos de las instituciones comunitarias se hallan dentro de la categoría de los actos administrativos comunitarios en cuanto que todos ellos emanan de órganos ejecutivos (*Communautés européennes*, Dalloz, Paris, 1991, págs. 118 y sigs.).

<sup>55</sup> WEBER, A., “El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comunitario”, *op. cit.*, pág. 62.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en efecto, ha manejado con naturalidad el concepto de acto administrativo comunitario, como una pieza más, aunque elemental e imprescindible, del mecanismo comunitario. No sólo en virtud de reiteradas referencias al mismo, sino a través incluso de la confección de su régimen jurídico, la doctrina jurisprudencial ha venido a ser clave en la recepción y maduración de este instrumento jurídico. Con motivo, así, de concretos institutos de Derecho administrativo, como la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, la revocación, la categoría de nulidad de pleno derecho o los principios que rigen la actuación administrativa, como la presunción de validez de los actos comunitarios, por citar algunos, se ha ido forjando un sistema jurídico al que evidentemente no le ha sido ajeno el concepto de acto administrativo. Bien es cierto que esta activa presencia jurisprudencial cristalizó particularmente en una primera etapa, identificada con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, en un período calificado de formativo en el desarrollo del Derecho comunitario<sup>56</sup>, pero ello no parece contradecir la continuidad de una doctrina, por lo demás unitaria y renovada siempre en virtud de alguna sentencia reciente<sup>57</sup>.

De entre todas las instituciones responsables del reconocimiento jurisprudencial del acto administrativo comunitario, sobresalen sin duda, tanto por razones cuantitativas como cualitativas, las de la revocación de actos y el instituto resarcitorio por daños causados por la Comunidad. Una y otra, como habrá ocasión de profundizar, han evidenciado la necesidad de una delimitación de los actos comunitarios en función de su naturaleza normativa o administrativa. En el caso de la responsabilidad extracontractual, además, la remisión de su régimen jurídico a los principios generales de los Estados miembros ha venido a determinar *a priori* esta vinculación al acto administrativo.

Como es conocido, la responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea se halla prevista en el art. 288.2 (antiguo 215.2) del Tratado constitutivo, a cuyo tenor “la Comunidad deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros”. Con base en este reen-

---

<sup>56</sup> Sobre esta evolución de la jurisprudencia comunitaria en torno al concepto de acto administrativo comunitario y sus causas, véase ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, págs. 93 y sigs.

<sup>57</sup> En relación a la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 1987, Consorzio Cooperative d’Abruzzo contra Comisión (15/85, Rec. págs. 1003 y sigs.), FALCON, G. señala que la misma vuelve al “lenguaje y al orden conceptual del Derecho administrativo, con referencias explícitas a los Derechos administrativos nacionales” (“Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario”, *op. cit.*, pág. 359).

vío, o a pesar de este reenvío, lo cierto es que el Tribunal de Justicia ha confeccionado en esta materia un genuino cuerpo doctrinal, consistente en una triple exigencia para la apreciación de tal responsabilidad; a saber: ilegalidad de la conducta de una institución comunitaria, la propia realidad del daño causado y la existencia de una relación de causa-efecto entre la conducta ilegal y el perjuicio invocado. Pues bien, es en relación al primer requisito, donde el Tribunal ha establecido un dispar régimen según que la conducta ilegal se traduzca en un acto normativo o en una mera actuación o acto administrativo. Mientras en este segundo caso cualquier violación del Derecho constituirá una ilegalidad susceptible de generar la responsabilidad de la Comunidad, tratándose de actos normativos, particularmente resultantes de una amplia facultad de apreciación o poder discrecional, resultará precisa la presencia de una violación suficientemente caracterizada -esto es, grave y manifiesta- de una regla superior de Derecho que proteja a los particulares<sup>58</sup>. Un diferente nivel de exigencia, por tanto, que presume la previa delimitación de las funciones normativa y administrativa.

## 2. INDETERMINACIÓN Y CASUISMO EN SU CONCEPTUACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

El que el Tribunal de Luxemburgo haya articulado numerosas reglas jurídicas en torno al concepto de acto administrativo comunitario no significa, sin embargo, que su intervención haya supuesto la clarificación y resolución de esta problemática. La utilización jurisdiccional de esta figura, incluso profusamente en los primeros años, no se ha visto acompañada por un esfuerzo de ordenación capaz, por ejemplo, de fijar en esta sede los contornos de la actuación administrativa europea, aparte del inevitable casuismo en la determinación de su régimen jurídico. La

---

<sup>58</sup> Reglas como, por ejemplo, el principio de no discriminación, la protección de la confianza legítima o el respeto de derechos adquiridos. Véase la jurisprudencia citada al efecto en ALONSO GARCÍA, R., *Derecho comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, pág. 436. En cuanto al régimen de responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea, con carácter general, pueden consultarse VENTURINI, G., *La responsabilità extracontrattuale delle Comunità Europee*, Giuffrè, Milano, 1980; FINES, F., *Étude de la Responsabilité Extracontractuelle de la Communauté Économique Européenne*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1990; MUÑOZ MACHADO, S., *La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1992, particularmente págs. 187 y sigs.; y "La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos en el Derecho comunitario europeo", Documentación Administrativa, núms. 237-238, enero-junio de 1994, págs. 105 a 138; CAPELLI, F. y MIGLIAZZA, M., "Recours en indemnité et protection des intérêts individuels ...", *op. cit.*; MANGAS MARTÍN, A., Voz "Responsabilidad de las Comunidades Europeas", *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Madrid, 1995, pág. 5932; FERNÁNDEZ GARCÍA, M<sup>a</sup>. Y., "El régimen de responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea ...", *op. cit.*, y CANGA FANO, D., "La responsabilidad extracontractual de las Instituciones Comunitarias", Noticias de la Unión Europea, núm. 178, noviembre de 1999, págs. 19 a 29.

irregular y aséptica utilización de estas expresiones por parte del Tribunal de Justicia llevó a DE LAUBADÈRE a considerar que las mismas “parecen utilizadas más por un hábito de lenguaje inspirado en su empleo corriente en los Derechos nacionales que por referencia a una noción dotada de contenido delimitado y riguroso en Derecho comunitario”<sup>59</sup>. Bien es verdad que quizá no sea ésta una función propia de la jurisprudencia, revelándose más bien como una labor dogmática exigible en otros estadios<sup>60</sup>; o que todas estas consideraciones vienen a infravalorar el mérito que representa el reconocimiento jurisprudencial del escalón administrativo y la consiguiente determinación de nada menos que su régimen jurídico. Sea como fuere, lo cierto es que tampoco la jurisprudencia comunitaria ha aportado claridad en esta cuestión, permaneciendo todavía al día de hoy excesivos cabos sueltos, y sin deslindar, lo que es más grave, la función administrativa de la normativa. Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta que, tal como se vio, la ambigüedad e imprecisión en la regulación eran motivo suficiente como para haber llevado a cabo un particular esfuerzo interpretativo, acreedor de una comprensión cabal del sistema, no parece descabellado que finalmente se concluya una valoración más bien decepcionante de esta aportación jurisprudencial<sup>61</sup>.

Dejando a un lado la contribución de esta jurisprudencia en relación al diseño del régimen jurídico de los actos comunitarios, y desde el punto de vista, por tanto, de la concreción de su naturaleza jurídica y acotamiento de funciones, puede afirmarse que tal aportación se ha limitado a confirmar, por un lado, lo que ya se sabía o no planteaba especial dificultad -como por ejemplo, que el reglamento tiene un evidente carácter normativo o el cariz administrativo de ciertos actos internos-, así como a introducir, por otro, mayor confusión, si cabe, donde ya existía. Esto segundo se ha hecho particularmente evidente en el problema quizá de mayor enjundia a estos efectos, y que será abordado en el siguiente apartado, como es el relativo a si la decisión que se contempla en los arts. 110 y 249.4 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, 161 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y 14 y 15.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, tiene una naturaleza normativa o administrativa.

---

<sup>59</sup> DE LAUBADÈRE, A., “Les actes administratifs”, *op. cit.*, pág. 472.

<sup>60</sup> En este sentido, ARZOS SANTISTEBAN, X. afirma que “(...) no puede esperarse, ni exigir, del Tribunal de Justicia una definición dogmática de la noción de acto administrativo utilizada. Es a la doctrina a quien corresponde la tarea de sistematizar la idea de acto administrativo comunitario que se desprende de la jurisprudencia” (*Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, pág. 94).

<sup>61</sup> Para CAPELLI, F. y MIGLIAZZA, M. (“Recours en indemnité et protection des intérêts individuels: quels sont les changements possibles et souhaitables?”, *Cahiers de Droit Européen*, núm. 5-6, 1995, págs. 585 y sigs.), ello se ha podido deber a los riesgos que habría supuesto una teorización de carácter general especialmente en un sector en el que los límites son todavía vagos y la regulación de fuente exclusivamente jurisprudencial.



En cuanto a lo primero, por ejemplo, puede citarse la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 17 de abril de 1997, *Henri de Compte contra Parlamento Europeo* (C-90/95 P, Rec. pág. I-2011)<sup>62</sup>, en la que, con motivo de la anulación de una decisión revocatoria realizada por el Parlamento de un acto suyo anterior -reconocedor de una concreta enfermedad profesional en favor de un funcionario de esta institución-, se acoge literalmente el calificativo de administrativos en relación a tales actos del Parlamento: “Procede recordar que la revocación con efectos retroactivos de un *acto administrativo* favorable está sujeta generalmente a unos requisitos muy estrictos (...). Con arreglo a reiterada jurisprudencia, si bien debe reconocerse a toda institución comunitaria, que declara que el acto que acaba de adoptar adolece de una ilegalidad, el derecho a revocarlo dentro de un plazo razonable con efectos retroactivos, dicho derecho puede verse limitado por la necesidad de respetar la legítima confianza del beneficiario del acto, el cual pudo confiar en la legalidad de éste (...)” (apartado 35).

Por lo que se refiere, por contra, al carácter normativo del reglamento<sup>63</sup>, muchas han sido ciertamente las ocasiones en que de una forma directa o indirecta así ha venido a reconocerse por parte de la jurisprudencia. A modo de ejemplo, y ya muy tempranamente, puede citarse la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes y otros contra Consejo* (asuntos acumulados 16/62 y 17/62, Rec. pág. 901), en la que puede leerse que “el reglamento, *de carácter esencialmente normativo*, resulta aplicable no a destinatarios limitados, concretos o identificables, sino que se aplica a situaciones determinadas objetivamente”. O, como pusieran de relieve las partes en la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de abril de 1997, *Aloys Schröder y otros contra Comisión* (T-390/94, Rec. pág. II-501, apartado 39), “todos los asuntos en los que el Tribunal de Justicia consideró que la responsabilidad (extracontractual) por *actos normativos* debe apreciarse según criterios más estrictos, tenían por objeto reglamentos o reglamentos de aplicación en el sentido del párrafo segundo del art. 189 del Tratado” (249, tras el Tratado de Amsterdam). Ha sido justamente la responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea, o más propiamente la doctrina consagrada a tal efecto por la jurisprudencia comunitaria, la que ha llevado a plantear en esta sede de un modo particular, tal como se verá seguidamente, la naturaleza normativa o no normativa de las decisiones.

---

<sup>62</sup> Por la que se anuló la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 26 de enero de 1995, asuntos acumulados T-90/91 y T-62/92, Rec. pág. II-1.

<sup>63</sup> En cuanto a la naturaleza jurídica de la directiva, véase *infra*, Capítulo tercero, epígrafe IV.

3. LA VACILANTE POSTURA DE LA JURISPRUDENCIA COMUNITARIA EN TORNO A LA NATURALEZA DE LA DECISIÓN<sup>64</sup>

Puede adelantarse que la respuesta jurisprudencial que se ha dado a este interrogante, tanto con ocasión del instituto resarcitorio, como *obiter dicta* en otros contextos distintos, no ha sido precisamente clarificadora. Si el Tribunal de Primera Instancia, en dos ocasiones, ha concluido -con argumentos, por cierto, difíciles de compartir- que la decisión es un acto normativo más, y el Tribunal de Justicia ha conseguido sortear hasta el momento un pronunciamiento al efecto, ciertas declaraciones palmariamente contradictorias con esa postura han venido a manifestarse en forma de conclusiones de Abogados Generales, incluso a la luz del mismo supuesto que el enjuiciado en una de aquellas sentencias, una vez recurrida la misma en casación. Lo que puede considerarse, así, como el verdadero nudo gordiano de la problemática en estudio: la naturaleza normativa o administrativa de la decisión comunitaria, tampoco ha encontrado en esta sede jurisprudencial una solución satisfactoria.

La primera de las dos sentencias en las que el Tribunal de Primera Instancia ha expuesto su parecer es la de 13 de diciembre de 1995, *Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens* y otros contra Comisión, asuntos acumulados T-481/93 y T-484/93, Rec. pág. II-2941. Sus argumentos y apreciaciones no ofrecen, en este sentido, lugar a dudas:

“El Tribunal de Primera Instancia señala que en virtud del art. 1 de la Decisión 93/128, los Países Bajos e Italia no pueden enviar cerdos vivos a otros Estados miembros durante el período de aplicación de la Decisión. Es cierto que respecto de estos dos Estados miembros, la Decisión produce los efectos jurídicos de un acto individual. No obstante, respecto de las demandantes, la Decisión produce los mismos efectos que un acto de alcance general, al igual que, por ejemplo, un Reglamento que prohíba a los exportadores establecidos en los Países Bajos y en Italia exportar cerdos vivos a otros Estados miembros. En consecuencia, la Decisión 93/128 es un acto que tiene, respecto de la categoría abstracta a la que pertenecen las partes demandantes, un alcance general y, por tanto, en lo que a ellas se refiere, es de *naturaleza normativa*.

En cuanto a la Decisión 93/177, el Tribunal de Primera Instancia observa que esta Decisión impone una serie de requisitos a los exportadores de cerdos vivos enviados desde Italia y los Países Bajos a otros Estados miembros (...). Dichos requisitos están redactados en términos generales y abstractos y producen efectos jurídicos respecto a categorías de personas definidas de manera general y abstracta<sup>65</sup>. Por lo tanto,

---

<sup>64</sup> Respecto a este acto comunitario, véase asimismo, *infra*, Capítulo tercero, epígrafe III.

<sup>65</sup> Con estas afirmaciones el Tribunal acoge las alegaciones de la Comisión que, en contra de lo esgrimido por las partes demandantes, estimaba el carácter normativo de las Decisiones en liza, dado su alcance general en la medida en que sus efectos se extendían a categorías generales de personas definidas *in abstracto*.

el Tribunal de Primera Instancia considera que la Decisión 93/177 posee alcance general y que, por consiguiente, es de *naturaleza normativa*" (apartados 87 y 88).

Si ésta fue la conclusión alcanzada respecto a determinadas Decisiones limitativas de la exportación de cerdos vivos de unos Estados miembros a otros como medidas de protección contra la enfermedad vesicular porcina (prohibición, en un primer término; controles y requisitos, posteriormente): la consideración de tales Decisiones como actos normativos en un contexto de pretensiones indemnizatorias frente a las mismas, igual solución fue adoptada en la sentencia, ya citada *supra*, del Tribunal de Primera Instancia de 15 de abril de 1997. En un supuesto muy similar, y en concreto, como corolario de la acción de responsabilidad ejercitada contra la Comisión a raíz de la adopción de ciertas Decisiones relativas a la prohibición de expedición de cerdos vivos, carne de porcino fresca o productos a base de porcino en determinadas zonas de Alemania<sup>66</sup> -como consecuencia de la aparición de brotes de peste porcina clásica-, el Tribunal de Primera Instancia mantuvo el criterio de considerar a dichas Decisiones como "*actos normativos*"<sup>67</sup> que implican decisiones de política económica, para cuya adopción la Institución dispone de una amplia facultad discrecional"<sup>68</sup>. A partir de esta

---

<sup>66</sup> No sólo a los demás Estados miembros, sino también a otras partes del territorio alemán.

<sup>67</sup> "Procede precisar, con carácter preliminar, que en contra de lo que sostienen los demandantes, el concepto de acto normativo con arreglo a la jurisprudencia se puede aplicar a todos los actos contemplados por el art. 189 (249, tras el Tratado de Amsterdam) y no sólo a los Reglamentos. En efecto, según reiterada jurisprudencia, la naturaleza de un acto no reside en su forma exterior, sino en el alcance general o no del mismo (...)" (apartado 54). Véase una crítica a esta argumentación *infra*, Capítulo tercero, epígrafe III.

<sup>68</sup> Los razonamientos esgrimidos en esta ocasión fueron los siguientes:

"En primer lugar, las Decisiones controvertidas producen frente a los demandantes los efectos de un acto de alcance general, de la misma forma que un Reglamento que prohibiera a todos los productores y exportadores de cerdos establecidos en determinadas partes del territorio nacional expedir animales o productos determinados a otros Estados miembros o a otras partes del territorio nacional (...).

En segundo lugar, las Decisiones controvertidas corresponden al ámbito de la Política Agrícola Común, tal como resulta tanto de su propio contenido como de la referencia al art. 43 del Tratado que hace la Directiva 90/425, que sirvió de base para su adopción; en este ámbito las Instituciones disponen normalmente de una amplia facultad discrecional.

En tercer lugar, para adoptar medidas de salvaguardia, tales como las prohibiciones controvertidas y la delimitación de las partes de territorio sometidas a dichas prohibiciones, la Comisión debe ponderar los intereses generales de la libre circulación de los animales en el interior de la Comunidad, de la protección sanitaria y de la preservación de la cabaña porcina en la Comunidad, y los intereses particulares de los productores de cerdos afectados por las prohibiciones.

En cuarto lugar, a la vista del comercio intensivo de cerdos entre los Estados miembros y habida cuenta del carácter sumamente contagioso del agente patógeno que provoca la peste porcina clásica, de su período de incubación relativamente breve, así como de las consecuencias fatales para los animales infectados, la lucha contra la propagación de la peste porcina clásica exige, por lo general, una rápida acción de la Comisión.

Por último, en una sentencia reciente (*Exporteurs in Levende Varkens* y otros/Comisión, apartado 87), el Tribunal de Primera Instancia declaró que una decisión, adoptada por la Comisión basándose en el apartado 4 del art. 1 de la Directiva 90/425, y que impone una prohibición de exportar cerdos vivos de un Estado miembro a los demás Estados miembros constituye un acto normativo".

consideración, y en aplicación de la jurisprudencia ya referida en materia de responsabilidad extracontractual, las pretensiones indemnizatorias en el presente caso tan sólo podrían haber prosperado en el supuesto de que hubiera podido deducirse de las Decisiones una violación manifiesta y grave de una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares. Algo que, por cierto, fue rechazado seguidamente en el cuerpo argumental de la sentencia, dando lugar a la desestimación del recurso<sup>69</sup>.

Precisamente fue esta desestimación de los vicios de ilegalidad imputados a las Decisiones, esto es, la constatación de la inexistencia de cualquier ilicitud referible a la Comisión, lo que permitió al Tribunal de Justicia, en su sentencia de casación de 10 de diciembre de 1998<sup>70</sup> contra esta última de primera instancia, no entrar en el problema de la naturaleza de tales Decisiones. Tal como razonara en dicho asunto el Abogado General RUIZ-JARABO COLOMER, en sus conclusiones presentadas el 16 de junio de 1998, “incluso si se admitiera, a efectos dialécticos, que las Decisiones controvertidas eran simplemente actos administrativos, lo cierto es que tampoco se ha demostrado que, en tal hipótesis, concurriera el primer requisito necesario para generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad: la ilegalidad de dichas decisiones que los recurrentes esgrimían como fundamento de su demanda”<sup>71</sup>. Como quiera, por tanto, que no se daba el presupuesto común de responsabilidad tanto de los actos normativos como no normativos, cual era la ilegalidad de la actuación comunitaria, ningún interés representaba para el caso la determinación de la concreta naturaleza de las Decisiones invocadas.

Siendo esta argumentación, en efecto, la defendida en las conclusiones del Abogado General, y la acogida posteriormente por la sentencia de casación, ello no impidió que, en cuanto a las primeras, RUIZ-JARABO COLOMER expusiese su concreto parecer al respecto. Un punto de vista ya frontalmente contradictorio con el esgrimido en la sentencia de primera instancia -así como en la anteriormente referida de 13 de diciembre de 1995-, y que viene a demostrar sin paliativos, tal como se dijo, la controversia y confusión reinante sobre este particular. El rigor y precisión de la exposición, unidos a la claridad y concisión alcanzadas, sitúan a las manifestaciones vertidas en este extremo por el citado Abogado General como referencia ineludible en la problemática abordada:

---

<sup>69</sup> “Del conjunto de consideraciones que preceden resulta que los demandantes no han probado que la Comisión, al adoptar las Decisiones controvertidas, violara de forma manifiesta y grave una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares. Por consiguiente, sin que sea necesario examinar si en el caso de autos se dan los demás requisitos de responsabilidad de la Comunidad, procede desestimar el recurso” (apartado 164).

<sup>70</sup> Asunto Aloys Schröder y otros contra Comisión, C-221/97 P, Rec. pág. I-8272, apartados 28 a 31.

<sup>71</sup> Rec. pág. I-8268, punto 36 *in fine*.

“La distinción entre acto normativo y acto administrativo no es, ciertamente, demasiado clara, ni los límites entre ambas nociones están bien prefijados. Por supuesto, tampoco resulta tan tajante como los recurrentes sostienen. Entre los criterios que pueden emplearse para juzgar si un determinado acto pertenece a una o a otra de dichas categorías, hay que descartar, de entrada, los meramente formales: la denominación oficial (Decisión, Reglamento, etc.) no supone, sin más, que constituya un tipo de acto u otro. Son, por el contrario, su naturaleza y sus elementos materiales los que habrán de tomarse en consideración, destacando que la naturaleza de un acto no reside en su forma exterior, sino en el alcance general o no del acto de que se trata.

En principio, el acto normativo está caracterizado por las notas de generalidad, abstracción, permanencia en el tiempo, aplicabilidad a una pluralidad sucesiva de situaciones y producción de efectos jurídicos respecto a destinatarios no singularmente determinados, sino definidos de manera general. El acto administrativo, por el contrario, sería mera ejecución o aplicación de una norma precedente, dirigido a uno o a unos sujetos singularmente determinados en calidad de destinatarios, y cuya aplicación en el tiempo agota, normalmente, su eficacia.

La realidad no suele ser tan simple y, de hecho, hay modalidades de actos que incorporan elementos de ambas categorías. Así, en los diferentes ordenamientos jurídicos, se conocen leyes de caso único o leyes-medida, por un lado, y actos administrativos de contenido plural, muy próximos a los normativos, por otro lado. De modo especial, en el ámbito del derecho que afecta a los fenómenos económicos, es frecuente la existencia de actos que, en principio, serían normativos, pero que carecen de su contenido típico de generalidad y permanencia en el tiempo, habiéndose dictado para evitar o poner remedio a una situación única e irrepetible.

Las Decisiones objeto de controversia participan de ambos caracteres. De un lado, se trata de actos dirigidos a remediar una situación única, cuya eficacia temporal es limitada y cuya aplicación agota la virtualidad del acto mismo, esto es, no incorporan un mandato general y abstracto. En este sentido, se aproximan más a la categoría de actos administrativos, pues no innovan el ordenamiento jurídico y constituyen la aplicación de unas medidas ya prevista en una regulación general preexistente. De otro lado, sin embargo, las Decisiones incorporan un mandato dirigido a destinatarios no identificados *a priori*, sino caracterizados por su pertenencia a una categoría determinada según criterios objetivos. Para estos potenciales destinatarios, las Decisiones tienen un alcance general y producen los mismos efectos jurídicos que cualquier otra norma.

*Si hubiera, necesariamente, que optar por clasificarlas en una u otra categoría, yo estaría tentado de incluir las Decisiones controvertidas entre los actos admi-*

*nistrativos, no entre los normativos*: a mi juicio, prima en esta ocasión el carácter de meras medidas de aplicación de una normativa general precedente. Cada una de las decisiones singulares destinadas a declarar, en un momento dado y a tenor del curso de los acontecimientos, una situación de epizootia, a delimitar un territorio concreto y a imponer prohibiciones de exportación o transporte durante el período correspondiente no constituyen, en mi opinión, actos de carácter normativo, sino más bien medidas de policía sanitaria de naturaleza típicamente administrativa. En cuanto tales, están previstas en las leyes o en las disposiciones reglamentarias que -como las Directivas 80/217 y 90/425- regulan la actuación de las instituciones nacionales y de las comunitarias en caso de crisis de aquella naturaleza. El hecho de que tales autoridades gocen de un relativo margen de apreciación para adoptar semejantes medidas, en la extensión que sea necesaria, no empece a su carácter administrativo, pues la existencia de un margen de discrecionalidad es propia y característica de la actuación administrativa, en ésta como en tantas otras materias<sup>72</sup>.

Otras declaraciones reveladoras del carácter no normativo de la decisión, asimismo contradictorias con las sentencias de primera instancia referidas *supra*, vienen a sumarse a esta interesante reflexión, ligada aún a los hechos de una de aquéllas. Es el caso de ciertos incisos, recogidos en procesos ajenos ya a la responsabilidad extracontractual, que si bien hacen una referencia tangencial al problema, presuponen indirectamente, incluso desde una perspectiva general, la naturaleza no normativa de las decisiones.

En este sentido, puede citarse, verbigracia, el apartado 19 de las conclusiones presentadas el 27 de octubre de 1992 por el Abogado General LENZ, en el asunto Codorniu, S.A. contra el Consejo, sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 1994 (C-309/89, Rec. pág. I-1879), en el que se afirmaba que “por lo que atañe a la naturaleza jurídica de la medida impugnada, no tengo duda alguna de que (...) *no se trata de una Decisión, sino de una medida de naturaleza normativa*. La característica que distingue a estos dos tipos de actos consiste en que *una decisión únicamente vincula a sus destinatarios, mientras que los actos normativos* (en el presente caso únicamente puede tratarse, dentro de esta categoría, de una medida con carácter de reglamento) *tienen un alcance general*”.

Esta contraposición entre decisión y actos normativos puede encontrarse igualmente, por ejemplo, en el Auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1988, Fédération européenne de la santé animale y otros contra Consejo (160/88 R, Rec. pág. 4121), al señalarse que “también se desprende de una constante juris-

---

<sup>72</sup> Rec. págs. I-8266 y 8267, apartados 31 a 35.

prudencia de este Tribunal que el *criterio de distinción entre un acto de naturaleza normativa y una decisión* debe buscarse en el alcance general o no del acto de que se trata” (apartado 27).

#### F) RECAPITULACIÓN

En el contexto de un ordenamiento complejo y mejorable técnicamente, como es el comunitario, adquiere especial preocupación la delimitación nítida y ulterior comprensión desde todas las perspectivas posibles de una función administrativa comunitaria, esto es, del estadio aplicativo del Derecho comunitario que, sin ser normativo, tiene su origen directamente en las propias instancias europeas. Frente a un ordenamiento neutro y ambiguo en este sentido, se alza la evidente existencia del acto administrativo comunitario a la luz de una doctrina y jurisprudencia que, sin haber llegado a centrar y uniformar su conceptualización y alcance, ha casado ya las piezas del puzzle que representa su régimen jurídico.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **LA NECESIDAD DE DELIMITAR Y CLARIFICAR UNA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS**

#### **I. VALORACIÓN DEL ESTUDIO PROPUESTO**

Una vez constatado el *statu quo* de confusión existente en la órbita comunitaria en cuanto a la delimitación de las funciones normativa y administrativa, lo que impide, evidentemente, cualquier estudio acabado sobre la ejecución administrativa directa del Derecho comunitario, el siguiente paso viene dado por la aportación de algún criterio en orden precisamente a la clarificación de esta cuestión. Como se ha visto, en efecto, lo único que no parece ofrecer dudas, a la luz de los diferentes textos normativos europeos y la jurisprudencia comunitaria, e incluso del propio funcionamiento diario de las instituciones, es la concurrencia en este ámbito de un poder normativo materializado en verdaderas normas jurídicas, como el reglamento, así como de un poder de dictar ciertos actos de corte administrativo e interno - amén, claro está, de las propias actuaciones puramente materiales-. Todo el abanico de actos, por el contrario, intermedio entre ambos extremos, entre los que sobresalen singularmente las decisiones del art. 249 del Tratado de la Comunidad Europea, carecen de un reconocimiento más o menos explícito de su naturaleza jurídica, problema al que se une toda la imprecisión que supone la misma inexistencia de una normativa única de procedimiento capaz de aunar y clarificar tal materia. Es ésta, por tanto, una situación que reclama con urgencia un mayor esfuerzo de ordenación, lo que viene apreciándose desde hace ya tiempo a la vista de la inseguridad jurídica que dicho panorama genera. En tanto en cuanto, por otra parte, esta clarificación no llegue, es evidente que corresponde al operador jurídico toda una labor de interpretación nada desdeñable, en orden a colmar las deficiencias y lagunas existentes. Una labor, precisamente, que encontrará cabida en las páginas subsiguientes, y en particular, por lo que se refiere a la capital cuestión de si es posible afirmar, a la luz de la



conceptuación y régimen jurídico de determinados actos comunitarios, que dicho ordenamiento acoge, junto a las conocidas fuentes normativas en sentido estricto y ciertos actos de relevancia interna, auténticos actos administrativos con eficacia *ad extra*. Un interrogante especialmente controvertido, como se vio, que ocupará seguidamente toda la atención del presente estudio.

Antes, no obstante, de abordar tal problemática, se hace preciso justificar el por qué de esta tarea, salvando así una posible objeción negadora de la necesidad e incluso la utilidad de dicho estudio. Y es que, si bien hasta aquí ha quedado expuesta, en efecto, la situación de imprecisión existente en el ordenamiento comunitario en torno a la delimitación de las funciones normativa y administrativa, en ningún momento se ha cuestionado la bondad de esa delimitación en el ámbito comunitario, esto es, la relevancia de la función administrativa en dicho contexto, desconociéndose, de esta forma, la posibilidad de que la misma pueda responder, en realidad, a un mero prurito científico de análisis conceptual sin trascendencia práctica o a una dogmática no predicable en el orden comunitario. Se ha presumido, por contra, la universalidad de tales categorías para cualquier sistema jurídico, considerándose que el comunitario no ha de representar en este sentido ninguna excepción. Pero lo cierto es que más allá de esta presunción, y antes de continuar avanzando en dicho estudio, lo que parece oportuno es salir al paso de esta posible objeción, explicitando, en concreto, cuáles son las razones que permiten rechazar el planteamiento según el cual el Derecho comunitario no precisaría de tales conceptos o esquemas jurídicos, o no tendría por qué someterse a los mismos. Cuáles son, en definitiva, los argumentos que impiden aseverar que este Derecho puede mantenerse ajeno a la referida separación de funciones normativas y administrativas. O por qué el mismo no viene a suponer en este aspecto ninguna excepción respecto a todos los ordenamientos nacionales de los Estados miembros. Una argumentación que, como se verá, va a venir dada a partir de la propia contestación o refutación que se haga de las dos presumibles proposiciones sostenedoras de dicho planteamiento no compartido, y que de admitirse darían al traste, como es lógico, con el estudio planteado.

## **II. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DEL DERECHO COMUNITARIO. EL PELIGRO DE TRASVASE DE CATEGORÍAS Y CONCEPTOS NACIONALES AL DERECHO COMUNITARIO**

### **A) LA ESPECIFICIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO**

La primera crítica que podría fundamentar un planteamiento contrario al deslinde de funciones en la órbita comunitaria sería aquella por la que se advirtiera del grave

peligro que encierra cualquier trasvase de esquemas y categorías de los Derechos nacionales al Derecho comunitario<sup>73</sup>. Con base en el principio de autonomía del Derecho comunitario, este razonamiento pondría todo el énfasis en la independencia y sustantividad de los ordenamientos, de tal suerte que lo válido para uno no tendría por qué ser necesariamente válido y útil para otro. Las peculiaridades, en concreto, del Derecho comunitario justificarían con creces la inconveniencia de someter al mismo a una dogmática, válida ciertamente para los sistemas nacionales pero quizá no ya tanto para el ordenamiento europeo. Esto, que ha salido a la palestra en numerosas ocasiones en el siempre difícil equilibrio de la hermenéutica comunitaria, también ha sido defendido en la particular problemática que nos ocupa, tal como lo evidencian las siguientes palabras de FERNÁNDEZ GARCÍA: “Las causas de la ausencia de distinción entre disposiciones normativas y actos (...) probablemente se encuentran, entre otras razones, en la imposibilidad de aplicar a los actos comunitarios los criterios normalmente utilizados en el seno de los Estados miembros a tales fines y, en definitiva, a la imposibilidad de comparar los sistemas de fuentes de los Estados con el de la Comunidad, máxime dada la inexistencia a nivel comunitario de un poder legislativo soberano”<sup>74</sup>.

Pues bien, esta primera crítica al estudio propuesto es susceptible, a mi juicio, de ser rebatida a través de, al menos, tres argumentos. El primero y más importante, que hace desvanecer ya *per se* este postulado, repara en el sencillo hecho de que al ordenamiento comunitario no le son ajenas las categorías de normas y actos administrativos. Es decir, que la utilización de los conceptos de función normativa y función administrativa no es exclusiva de los Estados miembros, sino también del Derecho de las Comunidades Europeas. Incluso que este ordenamiento se manifiesta como un verdadero sistema de régimen administrativo, en atención a su recepción efectiva de diversas técnicas de Derecho público y administrativo. Tal como se ha analizado *supra*, no sólo los Tratados constitutivos de las Comunidades, sino también otras disposiciones comunitarias, incluso el mismo funcionamiento cotidiano de las instituciones, aparte de la doctrina y desde luego la jurisprudencia, han acogido como un elemento más de este sistema jurídico la diferenciación entre acto normativo y no normativo, aunque ciertamente no siempre desde la evidencia que sería deseable. Pero una cosa es que exista, en efecto, un importante grado de confusión e imprecisión sobre este particular, como de hecho así ha podido constatarse, y otra muy dis-

---

<sup>73</sup> Cfr., en relación al Derecho administrativo comparado, RIVERO, M., *Cours de Droit Administratif Comparé*, Paris, 1955, págs. 20 y sigs. Asimismo, ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, pág. 39.

<sup>74</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, M<sup>a</sup>. Y., “El régimen de responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea ...”, *op. cit.*, págs. 18 y 19.

tinta que se desconozca el acogimiento por parte del Derecho comunitario de esta elemental distinción. El reconocimiento por el mismo de actos típicos y atípicos con características reveladoras de su carácter aplicativo y administrativo, la normal utilización por parte de la doctrina y jurisprudencia del concepto de acto administrativo comunitario, o que se parta de esta básica división conceptual a efectos de fijar los presupuestos de un instituto tan capital como es el resarcitorio, avalan, qué duda cabe, esta afirmación. Sin perjuicio, por tanto, de la concurrencia de importantes lagunas e imprecisiones en este sentido, lo que viene a justificar precisamente un mayor esfuerzo clarificador, no puede obviarse la asunción por parte del Derecho comunitario de estos elementales criterios; criterios que incluso van a encontrar traducción en un plano práctico, tal y como se verá *infra*, en cuanto al régimen jurídico de unos y otros actos. Como quiera, así, que ha sido el propio ordenamiento comunitario el que ha destapado la caja de Pandora -como no podía haber sido de otra forma, por otra parte, tal como se fundamentará *infra*-, aunque luego no haya acertado a encajar ordenadamente los diferentes elementos, no puede hablarse *stricto sensu*, o al menos con un carácter peyorativo, de un trasvase de conceptos o principios de los Derechos nacionales al Derecho europeo. Un “trasvase”, por lo demás, que ha venido incluso a veces impuesto por la propia normativa de la Unión, como en el caso conocido de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea *ex art. 288.2* de su Tratado constitutivo.

## B) LAS FUNCIONES COMUNITARIAS COMO COMPETENCIAS DE ATRIBUCIÓN

Un segundo argumento desde el que también es posible refutar aquella crítica contraria al afianzamiento de una función administrativa en el seno de las Comunidades, obedece a la idea de que, en puridad, la división de funciones dentro de la Unión no es algo contingente, sino que necesariamente es una realidad innata a su propia existencia. Es decir, no sólo ya es que se haya acogido por parte del ordenamiento comunitario, aun desordenadamente, tal diseño jurídico, sino es que incluso no se hubiera podido concebir su organización de forma diferente. La distinción básica entre funciones normativa, ejecutiva y judicial no es, por tanto, una transposición forzada de conceptos y principios, sino un elemental criterio de estructuración tan propio de los Estados miembros como de las mismas Comunidades Europeas. Dejando a un lado la posible universalidad e intemporalidad de esta dogmática<sup>75</sup> (compatible, por cierto, con una concentración orgá-

---

<sup>75</sup> En contra, GIANNINI, M. S., “Atto amministrativo”, en *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1959, págs. 158 y sigs.

nica de poderes e incluso con un tratamiento indistinto y mezclado de los mismos<sup>76</sup>), el hecho de que el Derecho comunitario haya nacido de la voluntad de los Estados miembros y de que, por ende, las competencias o funciones comunitarias respondan esencialmente a una idea básica de atribución y principio de especialidad<sup>77</sup>, justifica sobradamente tal afirmación. Las Comunidades, en efecto, surgieron y siguen creciendo en virtud de una cesión de las soberanías de los Estados nacionales<sup>78</sup>, de suerte que las competencias y funciones asumidas a partir de esa atribución nunca han podido ser dispares a las originariamente ostendadas por tales Estados. Teniendo en cuenta que éstos vienen estructurando históricamente, como es sabido, su organización política a través de esa clásica división tripartita, no parece congruente el que pueda admitirse a renglón seguido algo diferente en el seno europeo. Así, por tanto, con independencia de que ha sido el propio ordenamiento comunitario el que ha dejado entrever -aunque no sin dificultad- la asunción por parte del mismo de este elemental esquema organizativo, incluso en el supuesto de que esto no hubiese sido así y fuese absolutamente incierto tal extremo, las funciones normativa, ejecutiva y judicial tendrían que seguir representando una realidad latente en este Derecho.

Por lo que refiere a la función administrativa, particularmente, la doctrina ha subrayado, en efecto, la evidente vinculación que existe entre los ordenamientos de los Estados que crearon las Comunidades Europeas, de claro corte administrativo, y el propio ordenamiento comunitario configurado sobre el modelo de tales sistemas de régimen administrativo<sup>79</sup>. Como quiera que “los ordenamientos de determinados Es-

<sup>76</sup> LENAERTS, K., “Some reflections on the separation of powers in the European Community”, *Common Market Law Review*, 1991, págs. 11 a 35; MANGAS MARTÍN, A., “División de poderes y equilibrio institucional en el sistema comunitario: ¿mantenimiento, reforma o ruptura?”, en *XVII Jornadas de Estudio. La Constitución española en el ordenamiento comunitario europeo (II)*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1998, vol. I, págs. 580 y sigs.

<sup>77</sup> Véase ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, págs. 290 y sigs., junto a la bibliografía allí citada.

<sup>78</sup> Véase, relacionado con esta cuestión, el interesante trabajo de OBRADOVIC, D., “Repatriation of powers in the European Community”, *Common Market Law Review*, vol. 34, núm. 1, 1997, págs. 59 a 88.

<sup>79</sup> HUILIER, J. L., “Une conquête du droit administratif français: le contentieux de la CECA”, *Rec. Dalloz*, 1953, XII, págs. 63 a 66; CARRILLO SALCEDO, J. A., *La recepción del recurso contencioso-administrativo en la Comunidad Europea del carbón y del acero*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1958; CARTOU, L., *Le Marché Commun et le Droit Public*, Sirey, Paris, 1959, págs. 10 y sigs.; SACCHI MORSIANI, G., *Il potere amministrativo della Comunità europea ...*, *op. cit.*, vol. II, págs. 6 y sigs.; FROMONT, M., “L'influence du droit français et du droit allemand sur les conditions de recevabilité du recours en annulation devant la Cour de Justice des Communautés européennes”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1966, págs. 47 a 65; MACKENZIE STUART, W., *The European Community and the Rule of Law*, London, 1977, págs. 13 y sigs.; LAGRANGE, M., “La cour de justice des communautés européennes: du plan Schuman à l'union européenne”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1978, págs. 2 a 17; WADE, W. y FORSYTH, C., *Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1994, págs. 15 y sigs.; PENNERA, Ch., “The Beginnings of the Court of Justice and its Role as a driving Force in European Integration”, *Journal of European Integration History*, 1995, págs. 111 a 127; ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, págs. 33 y sigs.

tados miembros originarios han supuesto los máximos exponentes históricos del tipo denominado de régimen administrativo” y “las concepciones de los ordenamientos de estos Estados influyeron en el de las Comunidades Europeas”<sup>80</sup>, este último no ha podido librarse de este modelo de régimen administrativo, siendo justamente el concepto de acto administrativo el instituto jurídico central del mismo. Los patrones jurídico-administrativos que pretenden atribuirse al Derecho comunitario, por tanto, no obedecen a una extrapolación de conceptos ya perfilados en el ámbito de los Derecho internos de los Estados miembros, desde el momento en que aquéllos son también propios y específicos del ordenamiento comunitario, como no podía haber sido de otra forma en atención a las características jurídicas de sus Estados fundadores.

### C) LA CONTINUA GESTACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

Finalmente, un tercer argumento contradictorio con aquel postulado hace hincapié en la propia singularidad del Derecho comunitario en cuanto ordenamiento sujeto a un progresivo y constante proceso de formación. Tal como se abundará más adelante, este ordenamiento, en efecto, está inmerso en una continua evolución, lo cual exige del intérprete una particular cautela y flexibilidad a la hora de estudiar el mismo. En palabras de ARZOZ SANTISTEBAN, “El sistema comunitario de poderes presenta algunas dificultades al estudioso debido a la inexistencia de un modelo político definido y a la imposibilidad de prever la forma que adoptará en el futuro. El sistema comunitario presentará durante -todavía- bastante tiempo esos rasgos de indefinición de apertura a distintos proyectos y desenlaces. El análisis tiene que referirse forzosamente, en consecuencia, a un sistema no definitivo”<sup>81</sup>. Por el hecho, por consiguiente, de que no se desarrolle exhaustivamente una determinada institución jurídica no quiere decir necesariamente que la misma no haya sido acogida. El devenir del Derecho comunitario ha demostrado, por ejemplo, cómo la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo ha sido clave en la fijación de elementos esenciales del mismo, con un protagonismo muy superior a lo que viene siendo normal en otros ordenamientos<sup>82</sup>. El

---

<sup>80</sup> ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, op. cit., págs. 36 y 37.

<sup>81</sup> ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, op. cit., pág. 253.

<sup>82</sup> Se ha llegado incluso a hacer un paralelismo entre este Tribunal de Justicia europeo y el *Conseil d'État* del Derecho administrativo francés: MACKENZIE STUART, W., *The European Community and the Rule of Law*, op. cit., págs. 13 y sigs.; y WADE, W. y FORSYTH, C., *Administrative Law*, op. cit., págs. 15 y sigs. Véanse, asimismo, MANN, C. J., *The Function of Judicial Decision in European Economic Integration*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1972; SCHWARZE, J., *Europäisches Verwaltungsrecht ...*, op. cit., vol. II, págs. 1391 y sigs.; CHITI, M. P., “I signori del diritto comunitario: la Corte di Giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1991, págs. 796 a 831; y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Las competencias y el funcionamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ...”, op. cit.

sistema comunitario, así, se manifiesta como un Derecho de mínimos, esencialmente imperfecto, y sometido, por ende, a una constante creación<sup>83</sup>. La nítida distinción entre actos administrativos y fuentes *stricto sensu* no tiene por qué suponer una excepción en este sentido, de tal forma que, aunque sólo sea por esta razón, quizá resulte aventurado deducir, a partir de la indeterminación ya conocida a este respecto, que el ordenamiento comunitario resulta ajeno a esta básica distinción conceptual. En este sentido, CASSESE y TRIANTAFYLLOU se refieren a “la lenta separación entre normación y administración”<sup>84</sup> o a “la progresiva división de poderes de acuerdo con el esquema legislativo-ejecutivo”<sup>85</sup>.

### III. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA DELIMITACIÓN. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA COMO RÉGIMEN JURÍDICO DIFERENCIADO

#### A) DISTINTO NIVEL DE EXIGENCIA EN ORDEN AL CUMPLIMIENTO DEL PRIMER PRESUPUESTO DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL COMUNITARIA SEGÚN LA NATURALEZA DEL ACTO ILEGAL

Junto a la objeción rebatida del trasvase de conceptos de los Derechos nacionales al comunitario, otra posible crítica que podría negar la conveniencia del estudio propuesto sería aquella por la que se minusvalorara la relevancia práctica o los efectos jurídicos reales de una nítida separación entre las funciones normativa y administrativa en el orden comunitario. Esto es, considerar que, aunque se lograra alcanzar esta delimitación de funciones, ello no tendría consecuencias prácticas, por ejemplo, en el régimen jurídico de los actos comunitarios, al obedecer el mismo a otros criterios diferentes. Una afirmación que, como se intentará justificar seguidamente en éste y en los siguientes apartados, tampoco parece que pueda mantenerse a la luz de la doctrina legal y jurisprudencial vigente.

---

<sup>83</sup> En este sentido, puede constatarse una tendencia expansiva de las competencias comunitarias, lo que ha hecho tambalearse al propio principio de especialidad en favor de criterios más flexibles, incluso de competencias generales. Por contra, principios como el de subsidiariedad del Tratado de la Unión Europea han perseguido precisamente el efecto inverso o, al menos, la contención de la referida tendencia expansiva. Véase MUÑOZ MACHADO, S., *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, *op. cit.*, págs. 42 y sigs.

<sup>84</sup> CASSESE, S., “Il diritto amministrativo comunitario e la sua influenza sulle amministrazioni pubbliche nazionali”, en *Diritto Amministrativo Comunitario* (VANDELLI, L.; BOTTARI, C. y DONATI, D.), *op. cit.*, págs. 17 a 28 (18).

<sup>85</sup> TRIANTAFYLLOU, D., *Vom Vertrags-zum Gesetzesvorbehalt. Beitrag zum positiven Rechtmäßigkeitsprinzip in der EG*, Nomos, Baden-Baden, 1996, pág. 226.

Así, el reconocimiento por parte del Tribunal de Justicia de un diferente nivel de exigencia en orden a la apreciación del primer presupuesto de la responsabilidad extracontractual comunitaria, según que el ilícito de la institución consista en un acto administrativo o normativo, supone el primer argumento que permite refutar esta segunda crítica. Tal como hubo ocasión de estudiar *supra*, en efecto, mientras que en el supuesto de actuaciones o actos administrativos es suficiente a este respecto cualquier violación del Derecho, cuando la conducta ilegal susceptible de reparación viene de la mano de un acto normativo -fruto, en particular, de una potestad discrecional-, la *condictio sine qua non* se refuerza, exigiéndose entonces una violación suficientemente caracterizada de una regla superior de Derecho que proteja a los particulares. Será una vez que se constate tal ilegalidad, conforme a las exigencias de uno u otro supuesto, cuando se pase a comprobar la concurrencia asimismo de la producción efectiva de un daño y la relación de causalidad entre aquella y éste<sup>86</sup>. Diferentes requisitos, por tanto, en cuanto al primer presupuesto de la responsabilidad extracontractual en atención a la naturaleza administrativa o normativa del acto ilegal que justifican ya, como corolario de esta jurisprudencia, la distinción de funciones en el ámbito comunitario. El que un acto institucional sea normativo o no, de esta forma, tiene ya su primera consecuencia práctica, derivada de tal doctrina jurisprudencial, como es qué concretos requisitos se le van a exigir para que sea susceptible de generar este tipo de responsabilidad. Precisamente ha habido autores que han advertido de la dificultad que viene a representar a estos efectos “la confusión entre la función legislativa y la función ejecutiva en el sistema institucional de las Comunidades Europeas”<sup>87</sup>. En cuanto a la justificación, por lo demás, de esta doctrina del Tribunal de Luxemburgo, es suficientemente ilustrativo el siguiente extracto de la sentencia de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du pêcheur y Factortame*, asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, Rec. pág. I-1029, apartados 43 y 45:

“El régimen establecido por el Tribunal de Justicia sobre la base del art. 215 del Tratado, especialmente a propósito de la responsabilidad originada por actos normati-

---

<sup>86</sup> BARAV, A., “Injustice normative et fondement de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté Européenne”, *Cahiers de Droit Européen*, núm. 4, 1977, págs. 439 y sigs.; VENTURINI, G., *La responsabilità extracontrattuale delle Comunità Europee*, *op. cit.*; FINES, F., *Étude de la Responsabilité Extracontractuelle de la Communauté Économique Européenne*, *op. cit.*; MUÑOZ MACHADO, S., *La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas*, *op. cit.*, en particular, págs. 187 y sigs.; y “La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos ...”, *op. cit.*; CAPELLI, F. y MIGLIAZZA, M., “Recours en indemnité et protection des intérêts individuels ...”, *op. cit.*; MANGAS MARTÍN, A., Voz “Responsabilidad de las Comunidades Europeas”, *Enciclopedia Jurídica Civitas*, *op. cit.*, pág. 5932; FERNÁNDEZ GARCÍA, M<sup>a</sup>. Y., “El régimen de responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea ...”, *op. cit.*, y CANGA FANO, D., “La responsabilidad extracontractual de las Instituciones Comunitarias”, *op. cit.*

<sup>87</sup> RIDEAU, J. y CHARRIER, J.-L., *Code de procédures européennes*, Litec, 1990, pág. 189. Asimismo, JOLIET, R., *Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux*, Lieja, 1981, pág. 270.

vos, tiene en cuenta, entre otros aspectos, la complejidad de las situaciones que deben ser reguladas, las dificultades de aplicación o de interpretación de los textos y, más particularmente, el margen de apreciación de que dispone el autor del acto controvertido.

(...) La concepción restrictiva de la responsabilidad de la Comunidad en el ejercicio de su actividad normativa se explica por el hecho de que, por una parte, el ejercicio de la función legislativa, incluso cuando existe un control jurisdiccional de la legalidad de los actos, no debe verse obstaculizado por la perspectiva de reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios, cada vez que el interés general de la Comunidad exija adoptar medidas normativas que puedan lesionar los intereses de particulares y, por otra parte, por el hecho de que, en un contexto normativo caracterizado por la existencia de una amplia facultad de apreciación, indispensable para la aplicación de una política comunitaria, la Comunidad sólo incurre en responsabilidad si la Institución de que se trata se ha exlitrimitado, de manera manifiesta y grave, en el ejercicio de sus facultades (...)."

Pero la trascendencia práctica de la delimitación de funciones en el ámbito comunitario no se reduce a este episodio de la responsabilidad extracontractual, sino que va mucho más allá. Así, a tenor ya del régimen jurídico actual de los actos comunitarios, puede apreciarse -aunque ello no se revele precisamente como algo evidente- un régimen jurídico dispar en atención al carácter normativo o administrativo de dichos actos, sin perjuicio de que ello exija contar previamente con una clasificación de los mismos en este sentido, lo que será más adelante motivo *in extenso* de análisis. Este discernimiento de diferentes efectos jurídicos según se trate de actos que responden a una función normativa o a una función administrativa, consistente a veces, como se verá, en la simple clarificación de elementos aparentemente distorsionadores de este régimen dual, consigue así superar la exclusividad o la misma realidad de ciertos regímenes de actos comunitarios, como los propios de cada concreto tipo individual, o los uniformes respecto a todos los actos o al menos todos los actos típicos. Con esto último, por tanto, y lo afirmado anteriormente, es evidente que la distinción de funciones en la órbita comunitaria no se limita a una mera ordenación teórica, sino que encuentra ya hoy en día una importante proyección práctica, que incluso está llamada a afianzarse y crecer con el tiempo. Veamos a continuación cada uno de estos aspectos específicos y diferenciadores del régimen jurídico de los actos administrativos comunitarios.

### B) EFICACIA SOMETIDA A NOTIFICACIÓN O PUBLICACIÓN<sup>88</sup>

La adquisición de la eficacia de los diferentes actos comunitarios y el sometimiento de la misma a los requisitos de publicación o notificación, si no representa otro dato

---

<sup>88</sup> Véase *infra*, Capítulo tercero, epígrafe IV.



indicativo de la diferencia práctica entre las normas y los actos administrativos en el sistema comunitario, lo que es seguro, cuando menos, es que no constituye un aspecto contradictorio para esta consideración.

Lo primero que ha de señalarse, en relación a la parca regulación que el Derecho comunitario ofrece en esta materia, es que la notificación o publicación a la que se halla ligada la eficacia legal de los actos comunitarios no viene a constituir un régimen de eficacia demorada a tales requisitos sino un régimen de eficacia general e inmediata a partir de los mismos. A diferencia del Derecho español<sup>89</sup>, en el que los actos administrativos surten efectos desde el momento mismo en que se dictan, pudiendo quedar demorada (aquí sí) la eficacia, en algunos supuestos, a los requisitos de notificación o publicación, en el Derecho comunitario la regla general es el surtimiento de efectos a partir de la notificación o publicación, sólo quedando ésta demorada en los supuestos de establecimiento de condiciones o términos. Ello no supone, como habrá ocasión de estudiar detenidamente, el que los actos comunitarios no puedan surtir ciertos efectos con anterioridad a la notificación o publicación, como por ejemplo, que puedan impugnarse los mismos, incluso aún no notificados o publicados, a través del recurso de anulación *ex art. 230 in fine* (antiguo 173) del Tratado de la Comunidad Europea<sup>90</sup>.

Pues bien, tal y como se desprende de los arts. 254 (antiguo 191) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, 163 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y 15 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, mientras los reglamentos-decisiones generales se hallan sometidos al requisito de la publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas<sup>91</sup>, entrando en vigor en la fecha en que ellos mismos establezcan o, en su defecto, a los veinte días de tal publicación, la regla general tratándose de directivas-recomendaciones generales o decisiones-decisiones individuales, es la de la notificación a los concretos

---

<sup>89</sup> Arts. 57 a 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

<sup>90</sup> “Los recursos previstos en el presente artículo deberán interponerse en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que éste haya tenido conocimiento del mismo”.

<sup>91</sup> El Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos anexos, de 26 de febrero de 2001, pendiente en la actualidad de entrada en vigor, sustituye la expresión “Diario Oficial de las Comunidades Europeas” por la de “Diario Oficial de la Unión Europea” (apartados 1 y 2 del art. 254 del Tratado de la Comunidad Europea). Conforme a su art. 12.2, este Tratado de Niza “entrará en vigor el primer día del segundo mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad”. Por lo que se refiere a nuestro ordenamiento, ha sido aprobada ya la Ley Orgánica 3/2001, de 6 de noviembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Niza, conforme a lo que exige el art. 93 de la Constitución.

destinatarios, surtiendo efectos inmediatamente a partir de la misma (y ello sin perjuicio de la publicación adicional también en estos casos<sup>92</sup>). Publicación, por tanto, y entrada en vigor con o sin *vacatio*, en el supuesto de normas jurídicas (reglamentos-decisiones generales), y notificación y surtimiento de efectos a raíz de la misma en los casos de actos administrativos (decisiones-decisiones individuales) o actos internos integrantes de un peculiar proceso normativo (directivas-recomendaciones generales). Regla general tan sólo en estos dos últimos casos, como se ha dicho, por cuanto el art. 254 del Tratado de la Comunidad Europea, tras su reforma por el Tratado de la Unión Europea, también ha sometido al mismo régimen de publicación propio de los reglamentos-decisiones generales a aquellas directivas de la Comunidad Europea adoptadas por el procedimiento de codecisión (art. 251 de este Tratado) o dirigidas a todos los Estados miembros, así como a todas aquellas decisiones de la Comunidad Europea que resulten asimismo adoptadas por el procedimiento de codecisión. Es esta última previsión, precisamente, la que podría considerarse problemática a los efectos de la defendida consideración de las decisiones como actos administrativos, si bien lo cierto es que nada empece el que también los actos administrativos puedan estar sometidos al requisito de la publicación, aparte de que todo parece indicar que tal reforma del Tratado de la Unión ha obedecido a criterios distintos de la naturaleza normativa o no normativa de los actos comunitarios.

Mayor problema que la publicación, en este mismo sentido, presenta la utilización por parte de este art. 254.1, también respecto a las decisiones adoptadas por la vía del art. 251, de los términos “entrada en vigor”, en vez de “surtimiento de efectos”, lo que ha llevado a algún autor incluso a plantearse posibles consecuencias jurídicas en atención a las diferencias semánticas que entre tales términos existen desde un perspectiva jurídica estricta<sup>93</sup>. A mi juicio, no creo necesarias particulares valoraciones o consideraciones de fondo para juzgar esta literalidad, y ello porque muy posiblemente “la diferencia de ambas nociones podría venir, al margen de una cierta falta de rigor, de la redacción del anterior texto del artículo sustituido, así como de la necesidad de predicar la entrada en vigor de los reglamentos, al incluirlos en el mismo apartado junto a directivas y decisiones”<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Junto a otros diversos preceptos de Derecho derivado, el art. 18.5 del Reglamento interno del Consejo establece, por ejemplo, que este órgano “decidirá por unanimidad si procede publicar en el Diario Oficial, a cargo del secretario general: - las directivas distintas de las contempladas en los apartados 1 y 2 del art. 191 (actual 254) del Tratado de la Comunidad Europea, las decisiones y las recomendaciones, - los convenios firmados entre Estados miembros”.

<sup>93</sup> MOLINA DEL POZO, C. F., *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Trivium, Madrid, 1995, págs. 486 y sigs. Véase, asimismo, CONSTANTINESCO, V., KOVAR, R. y SIMON, D., *Traité sur l'Union Européenne*, Economica, Paris, 1995, pág. 663.

<sup>94</sup> MOLINA DEL POZO, C. F., *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, *op. cit.*, pág. 489.

C) ACTOS ADMINISTRATIVOS COMUNITARIOS COMO TÍTULOS EJECUTIVOS<sup>95</sup>

Como se verá particularmente con relación a la decisión<sup>96</sup>, el Derecho comunitario ha reconocido expresamente la virtualidad ejecutiva de determinados actos en virtud de los arts. 256 (antiguo 192) del Tratado de la Comunidad Europea, 83.2 y 164 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y 92 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Actos comunitarios susceptibles de ejecución administrativa, sin perjuicio de que la misma haya de articularse por las autoridades internas de los Estados y conforme a las normas de Derecho procesal civil correspondientes, dada la carencia de un aparato coercitivo autónomo por parte de la Administración comunitaria<sup>97</sup>. En concreto, conforme aquellos preceptos, se declaran títulos ejecutivos las decisiones del Consejo y de la Comisión que impongan una obligación pecuniaria a personas distintas de los Estados, como las de carácter sancionador<sup>98</sup>; en el ámbito de la Comunidad del Carbón y del Acero, las decisiones de la Comisión que impongan respecto a cualquier destinatario obligaciones pecuniarias; y en la Comunidad de la Energía Atómica, otras decisiones distintas a las que establecen obligaciones pecuniarias, como aquellas que entrañen el deber impuesto por la Comisión de entregar materiales básicos o fisionables especiales. Son actos, en definitiva, con la condición de título ejecutivos que vienen a evidenciar una naturaleza y régimen administrativo, desde el momento en que esta ejecutividad no es otra cosa que el corolario de una previa autotutela declarativa por la que la Administración comunitaria fija una determinada situación jurídica respecto a los destinatarios del acto. Frente a los actos normativos, ligados a una tutela judicial declarativa y ejecutiva en virtud de la correspondiente sentencia, estos actos administrativos representan ya la declaración con presunción de legitimidad susceptible de ejecución, debiendo ser sus destinatarios los que, en su caso, la impugnen con el objeto de destruir tal presunción.

El principio del efecto directo de los actos comunitarios, por otro lado, constituye una problemática estrechamente ligada a todas estas cuestiones. En concreto,

<sup>95</sup> Véase *infra*, Capítulo tercero, epígrafe IV.

<sup>96</sup> *Infra*, Capítulo tercero, epígrafe III.

<sup>97</sup> Véase CASSESE, S., "I lineamenti essenziali del diritto amministrativo comunitario", *op. cit.*, págs. 9 y sigs.

<sup>98</sup> Respecto a la potestad sancionadora comunitaria, pueden consultarse BACIGALUPO, E., *Sanciones administrativas (Derecho español y comunitario)*, Colex, Madrid, 1991, págs. 91 y sigs.; NIETO, A., *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 96 y sigs.; DíEZ-PICAZO, L. M., "Derecho comunitario y medidas sancionatorias", en AA.VV., *El desenvolupament del dret administratiu europeu*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993, págs. 95 a 121; VERVAELE, J. A. E., "Poderes sancionadores de y en la Comunidad Europea. ¿Hacia un sistema de sanciones administrativas europeas?", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 37, septiembre-diciembre de 1993, págs. 167 a 205; PLAZA VENTURA, P., *Las sanciones comunitarias europeas: su aplicación a las empresas*, Edijus, Pamplona, 1999.

este principio, consustancial al reglamento, pero también reconocido *ope iudicis* respecto a directivas y decisiones (aparte del Derecho originario), supone otro dato relevante en orden a demostrar las diferencias de régimen jurídico existentes entre las normas y los actos administrativos en la órbita comunitaria.

Tal como se argumentará en el siguiente Capítulo, de todos los actos típicos contemplados en los arts. 249 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, 161 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y 14 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, tan sólo el reglamento en el caso de las dos primeras o decisión general tratándose de esta última pueden considerarse *stricto sensu* actos normativos. Dejando a un margen las directivas-recomendaciones generales (respectivamente), instrumentos con vocación normativa, pero en cuanto tales carentes de dicha cualidad al formar parte de un peculiar mecanismo de creación de futuras normas nacionales, el resto de actos, esto es, las decisiones-decisiones individuales (también respectivamente), las recomendaciones y los dictámenes, presentan tanto en su conceptualización como en su régimen jurídico claros rasgos administrativos. Pues bien, como quiera que la jurisprudencia comunitaria ha predicado no sólo respecto a los reglamentos -lo que expresamente se deriva de aquellos preceptos-, sino también de las directivas y decisiones el principio de aplicabilidad o efecto directo en determinados supuestos<sup>99</sup> (no, naturalmente, de las recomendaciones y dictámenes, por cuanto los mismos no resultan vinculantes para sus destinatarios, sin perjuicio de que también puedan producir algún tipo de efecto jurídico), pudiera pensarse que tales actos comunitarios presentan a este respecto una igualdad de régimen, o que incluso tal circunstancia es un indicio a efectos de considerar a todos ellos, incluida la decisión, actos de naturaleza normativa. Téngase en cuenta que este capital principio del efecto directo parece evocar, en efecto, un atributo propio de las normas jurídicas, al venir definido como la posibilidad misma de invocar ante los órganos jurisdiccionales (internos), incluso por los particulares, el acto en cuestión, en orden justamente a poder extraer del mismo por parte de la autoridad judicial algún derecho u obligación respecto a aquéllos.

Aunque esta enjundiosa cuestión va a ser objeto *infra* de un análisis detenido, conviene ya en este momento dejar claro que, en mi criterio, el efecto directo proclamado en los supuestos de reglamentos y directivas (en este último caso, un efecto directo patológico o no natural, como consecuencia de la no transposición en plazo) hace, en realidad, referencia a algo muy distinto al efecto directo predicado en el supuesto de las decisiones. Si, tratándose de los primeros, este principio responde plenamente al concepto referido, en cuanto posibilidad de acudir al auxilio judicial

---

<sup>99</sup> Respecto a las decisiones, particularmente sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1970, Franz Grad contra Finanzamt Traunstein, 9/70, Rec. pág. 825. Véase *infra*, Capítulo tercero, epígrafe IV.

para la fijación de una situación jurídica individual con base en el reglamento o directiva no transpuesta, el efecto directo de la decisión viene a aludir igualmente a una impetración jurisdiccional pero en este caso en orden a obtener la ejecución de dicha decisión. Si los actos normativos, en definitiva, precisan de una tutela judicial declarativa y ulteriormente ejecutiva respecto a la sentencia que se dicte, como se ha dicho, la decisión encarna ya *per se* esa fijación de la situación jurídica, esa aplicación de la norma jurídica al caso real, esa generación, en fin, de derechos u obligaciones conforme a las previsiones normativas, precisando tan sólo, por tanto, de una tutela ejecutiva por parte del juez. La decisión, así, no es una norma que requiere del efecto directo para una concreción judicial de la misma. Es, por el contrario, un acto administrativo, que en cuanto tal supone ya aplicación del Derecho a un caso concreto en virtud de lo que en los ordenamientos nacionales ha venido a denominarse autotutela administrativa. El efecto directo reconocido a las decisiones, de esta forma, alude a algo muy distinto al efecto directo de los reglamentos y directivas, y es que si en éstos se trata de acudir al órgano jurisdiccional para conseguir una aplicación de los mismos en virtud de una decisión judicial, susceptible ulteriormente de ejecución, con las decisiones lo que se pretende es simplemente impetrar el auxilio judicial a efectos de lograr la ejecución de tales actos que, si bien por naturaleza siempre encarnan una autotutela -administrativa- declarativa, puede que no una autotutela ejecutiva, siendo entonces cuando justamente entra en juego en estos casos tal principio del efecto directo ante el poder judicial. Ya se vio anteriormente cómo los diferentes Tratados consagran respecto a las decisiones un régimen de ejecución parcial y descentralizado perfectamente conciliable con esta exigencia de tutela judicial ejecutiva o, lo que es lo mismo, con el efecto directo en el sentido restrictivo señalado.

La conclusión que de todo lo anterior se extrae, por consiguiente, es doble. Por un lado, que el reconocimiento de títulos ejecutivos por parte del Derecho comunitario constituye necesariamente la regulación del régimen jurídico de actos administrativos comunitarios. Y por otro, que el reconocimiento jurisprudencial del principio del efecto directo respecto a las decisiones, lejos de representar un indicio a favor del carácter normativo de las mismas, reafirma su condición de actos administrativos no necesitados de efecto directo judicial declarativo, aunque sí ejecutivo en atención al limitado régimen administrativo de ejecución con que les ha dotado el ordenamiento comunitario.

#### D) LA POTESTAD REVOCATORIA COMO MEDIO DE REACCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMUNITARIOS<sup>100</sup>

Desde el punto de vista del régimen de impugnación de los actos comunitarios, se ha cuestionado la necesidad de una delimitación de la función administrativa comuni-

---

<sup>100</sup> Véase *infra*, Capítulo tercero, epígrafe IV.

taria, desde el momento en que los tres Tratados constitutivos regulan con minuciosidad todos los aspectos del régimen impugnatorio o contencioso de aquéllos<sup>101</sup>. La acertada protección contenciosa dispensada por los Tratados a los diferentes actos comunitarios ha hecho que resulte discutible la propia conveniencia del concepto de acto administrativo comunitario. Como quiera que se hallan suficientemente regulados y pautados los medios de reacción contra los actos comunitarios, o si se quiere más restrictivamente, el acceso a la tutela judicial comunitaria, no es segura la utilidad desde este punto de vista de la propia delimitación de las funciones normativa y administrativa.

Este planteamiento se ha visto sin duda alguna reforzado a raíz de la jurisprudencia comunitaria que ha flexibilizado el alcance objetivo del recurso de anulación<sup>102</sup>. Tal como ha subrayado recientemente la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de abril de 2000 (Reino de España contra Comisión, C-443/97, apartado 27), “según reiterada jurisprudencia, es posible ejercitar un recurso de anulación en lo que respecta a todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, que tienden a producir efectos jurídicos”. Es decir, según doctrina del Tribunal de Luxemburgo, la acción de anulación prevista en el art. 230 (antiguo 173) del Tratado de la Comunidad Europea puede ser utilizada como vía de impugnación de cualquier acto comunitario, con las únicas excepciones de las recomendaciones o dictámenes, conforme a la literalidad del propio precepto, o de aquellos actos en general que no produzcan efectos jurídicos<sup>103</sup>.

Así, por ejemplo, en un claro propósito de tutelar el mayor número de supuestos posibles, se han admitido tales recursos frente a actos diferentes a los contemplados en el art. 249, como en el supuesto de la sentencia de 31 de marzo de 1971 (Comisión contra Consejo, 22/70, Rec. pág. 263) en relación a un acto de deliberación del Consejo o de 16 de junio de 1993 (Francia contra Comisión, C-325/91, Rec. pág. I-3283) respecto a una comunicación que precisaba las modalidades de aplicación de una directiva, excluyéndose, por contra, todos aquellos no destinados a producir efectos jurídicos, como en los casos de medidas administrativas de carácter preparatorio<sup>104</sup>, orientaciones o instrucciones internas<sup>105</sup> o confirmación de

---

<sup>101</sup> DE LAUBADÈRE, A., “Les actes administratifs”, *op. cit.*, págs. 475 y sigs.

<sup>102</sup> Véase *infra*, Capítulo tercero, epígrafe IV.

<sup>103</sup> VANDERSANDEN, G., “Pour un élargissement du droit des particuliers d’agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées”, *Cahiers de Droit Européen*, núms. 5-6, 1995, págs. 545 y sigs.

<sup>104</sup> Sentencia de 11 de noviembre de 1981, *IBMC* contra Comisión, 60/81, Rec. pág. 2639.

<sup>105</sup> Sentencias de 25 de febrero de 1988, *Les Verts* contra Parlamento, 190/84, Rec. pág. 1017; de 9 de octubre de 1990, Francia contra Comisión, C-366/88, Rec. pág. I-3571; y 6 de abril de 2000, *cit.*, apartado 28: “Procede señalar que las instrucciones internas únicamente producen efectos en el interior de la Administración sin que generen ningún derecho u obligación para terceros. No pueden constituir, por lo tanto, actos lesivos susceptibles, como tales, de recurso de anulación con arreglo al art. 173 del Tratado”.

escritos o recordatorios<sup>106</sup>. Normas jurídicas, por tanto, como el reglamento, pero también meros actos administrativos como posibles objetos del recurso de anulación, lo que parece indicar una uniformidad de régimen en este sentido, por cuanto tampoco se ha previsto respecto a los segundos una particular vía de impugnación previa a la jurisdiccional.

Lo cierto, sin embargo, es que pese al régimen legal arbitrado en esta materia y ajeno en principio a la categoría de acto administrativo, y a pesar también de este abierto alcance objetivo del recurso de anulación, puede diferenciarse un régimen jurídico particularizado de impugnación o reacción de los actos administrativos frente al de los actos normativos. Un régimen jurídico, por ende, que lleva a la necesidad de aislar la categoría de acto administrativo como centro de imputación de dicho régimen jurídico diferenciado.

Aparte de los instrumentos procesales ligados intrínsecamente a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, donde se revela ya un dispar régimen jurídico entre los actos generales y singulares, como se verá en el siguiente apartado respecto al recurso de anulación y el incidente procesal *ex art.* 241 (antiguo 184) del Tratado de la Comunidad Europea, es sobre todo en los medios de reacción que están a disposición del propio organismo autor del acto donde se localiza esta dualidad de regímenes en función de la naturaleza administrativa o normativa de éste. Así, frente a la derogación de los actos normativos, se alza la potestad revocatoria como técnica exclusiva de los actos administrativos comunitarios. Una potestad, por cierto, particularmente condicionada y acotada por la jurisprudencia, como representan claro ejemplo las sentencias del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 1987, *Consorzio Cooperative d' Abruzzo contra Comisión*, *cit.* ó 17 de abril de 1997, *Henri de Compte contra Parlamento Europeo*, *cit.*<sup>107</sup>.

Bien es cierto que la derogación no supone un reconocimiento de la ilegalidad del acto derogado y lo normal es que tenga efectos *ex nunc*, mientras

---

<sup>106</sup> Sentencia de 5 de octubre de 1999, C-308/95.

<sup>107</sup> Véanse, sobre este particular capítulo del acto administrativo comunitario, WEBER, A., "El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comunitario", *op. cit.*; DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., en la obra colectiva *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, *op. cit.*, págs. 223 y sigs.; GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, *op. cit.*, págs. 195 y sigs.; FUENTETAJA PASTOR, J. A., "Eficiencia *inter partes* de las sentencias de anulación y ejecución *erga omnes*: la problemática fundamentación de la potestad de revisión de los actos administrativos comunitarios", *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 206, marzo/abril de 2000, págs. 47 a 52, y ARZOZ SANTISTEBAN, X., "La revocación de los actos administrativos comunitarios en la jurisprudencia comunitaria", en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo* (Coord.: SOSA WAGNER, F.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, tomo II, págs. 1625 a 1663.

que la revocación suele ir ligada a vicios de ilegalidad del acto y tener eficacia retroactiva. Justamente ha sido esto lo que ha llevado al Tribunal de Justicia a plantearse la posibilidad de una revocación de actos normativos, en concreto de reglamentos, con el fin de poder depurar desde la propia Administración comunitaria y con efectos *ex tunc* un reglamento viciado. Y es que, mientras los actos administrativos comunitarios gozan de la revocación como técnica complementaria al recurso de anulación, teniendo en cuenta que este recurso presenta un plazo de interposición muy breve, los actos normativos y en particular los reglamentos ilegales, aparte del recurso de anulación e incluso la excepción de ilegalidad, no cuentan con otros instrumentos procesales de reacción frente a los mismos (sobre todo en poder de las instituciones) a no ser la derogación, que no es precisamente la mejor técnica respecto a los actos normativos irregulares. En concreto, fue la sentencia de 20 de junio de 1991, Cargill BV contra Comisión (C-248/89, Rec. pág. I-2987 y sigs.) la que llevó al campo de los actos reglamentarios el régimen de la revocación retroactiva de los actos administrativos ilegales, por mucho que el Abogado General MISCHO, al plantearse la posibilidad de aplicar al caso la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la revocación de actos, reconociera expresamente que “esta jurisprudencia se refiere a la revocación de los actos administrativos (de alcance individual) y no a la de los actos de ámbito general”<sup>108</sup>. Sin perjuicio de que este peculiar híbrido de la revocación retroactiva de un reglamento ilegal resulte criticable, pues en estos casos parece más aconsejable acudir a otras figuras, como por ejemplo una suerte de derogación retroactiva o incluso la común de la rectificación de errores materiales<sup>109</sup>, lo cierto es que este supuesto absolutamente excepcional reconocido por la jurisprudencia de la revocación de un reglamento ilegal no consigue enturbiar la nitidez de un régimen, como es el revocatorio, caracterizado por su operatividad dentro del campo de los actos administrativos, en línea, por cierto, al Derecho español en el que ya se admite, tras la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la revocación de reglamentos nulos de pleno derecho<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> Conclusiones acumuladas presentadas el 21 de marzo de 1991, en los asuntos Cargill BV contra Comisión, C-248/89, y Cargill BV contra Produktschap Voor Margarine, Vetten En Olien, C-365/89, Rec. pág. I-2995 y sigs (3005, punto 55).

<sup>109</sup> Véase ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, págs. 738 y sigs.

<sup>110</sup> El art. 102.2 de la Ley 30/1992, en concreto, establece que “asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el art. 62.2”.



**E) ASPECTOS DIFERENCIALES DEL RECURSO DE ANULACIÓN FRENTE A ACTOS NORMATIVOS Y NO NORMATIVOS: LEGITIMACIÓN Y EFICACIA DE LA SENTENCIA<sup>111</sup>**

Si la excepción de ilegalidad constituye una vía procesal específica para la inaplicación jurisdiccional de los reglamentos o actos generales, el recurso de anulación regulado en los arts. 230 (antiguo 173) y siguientes del Tratado de la Comunidad Europea se alza en el mecanismo contencioso central del ámbito comunitario, con un objetivo de control de legalidad que se extiende, conforme a los Tratados y jurisprudencia comunitaria, a todos los actos de las instituciones europeas, normativos o administrativos, siempre que produzcan efectos jurídicos frente a terceros, y con excepción de las recomendaciones y dictámenes. De esto último, por tanto, lo que se deriva es un punto de encuentro entre los actos comunitarios de naturaleza normativa y administrativa en materia de impugnación ante los Tribunales europeos de Primera Instancia y de Justicia. Siendo esto ciertamente así, cabe preguntarse a renglón seguido, si el régimen impugnatorio de unos y otros actos también es idéntico dentro de este recurso de anulación, o si por el contrario, se detectan dispares reglas jurídicas según se trate de unos u otros. Una hipótesis que, como se verá, va a encontrar una formulación real en los concretos aspectos de la legitimación y eficacia de la sentencia, sobre todo por iniciativa jurisprudencial, revelándose de esta forma, también en este concreto episodio del recurso de anulación, importantes diferencias entre los actos administrativos y normativos comunitarios.

En cuanto a la legitimación, la disparidad se localiza en el párrafo cuarto del art. 230, que es el que consagra la posibilidad de que, junto a las instituciones comunitarias y Estados miembros, también las personas físicas o jurídicas puedan interponer recurso de anulación por vicios de anulabilidad, pero “contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente”. Es decir, a diferencia del Consejo, Comisión, Estados miembros, Parlamento Europeo<sup>112</sup> y Banco Central Europeo, que pueden recurrir ante el Tribunal de Justicia tanto disposiciones de carácter general como actos adminis-

---

<sup>111</sup> Véase *infra*, Capítulo tercero, epígrafe IV.

<sup>112</sup> El Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos anexos, de 26 de febrero de 2001, pendiente en la actualidad de entrada en vigor, modifica el art. 230 del Tratado de la Comunidad Europea, en sus párrafos segundo y tercero, en el sentido de reconocer la legitimación del Parlamento Europeo para interponer el recurso de anulación sin necesidad de que el mismo haya de demostrar un interés particular o el fin de tal recurso en orden a la salvaguarda de sus prerrogativas.

trativos, la legitimación activa de los particulares para recurrir ante el Tribunal de Primera Instancia (Decisión 93/350/Euratom, CECA, CEE del Consejo, de 8 de junio de 1993<sup>113</sup>) se halla limitada a aquellas “decisiones de las que sea destinatario” o que, “aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente”. Si las decisiones, por tanto, pueden ser impugnadas por todos los legitimados, incluidas las personas destinatarias de ellas (y si no destinatarias, siempre que les afecten), los reglamentos tan sólo pueden ser recurridos en anulación, aparte de por las instituciones y Estados miembros, por aquellas personas físicas o jurídicas que se vean afectadas directa e individualmente por los mismos.

Ésta parece ser, al menos, la interpretación literal que se deriva del mencionado precepto, con independencia de la numerosa jurisprudencia recaída al respecto. Y es que ha llegado a ser tan reiteradamente restrictivo el Tribunal de Justicia a este respecto, en concreto limitando *de facto* a los particulares la posibilidad de recurrir directamente las disposiciones generales incluso en los supuestos en los que era evidente la existencia de una afectación directa y particularizada de sus intereses<sup>114</sup>, que algunos autores e incluso la misma jurisprudencia han llegado a interpretar esta previsión en el sentido de exclusión absoluta de los particulares

---

<sup>113</sup> Por la que se modifica la Decisión 88/591/CECA, CEE, Euratom, de 24 de octubre de 1988, por la que se crea el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas. Ha de tenerse en cuenta que el art. 10 del Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos anexos, de 26 de febrero de 2001, pendiente en la actualidad de entrada en vigor, establece que “la Decisión 88/591/CECA, CEE, Euratom del Consejo de 24 de octubre de 1988 por la que se crea un Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, según ha sido modificada, queda derogada, con excepción de su artículo 3, en la medida en que el Tribunal de Primera Instancia ejerza, en virtud de dicho artículo, competencias atribuidas al Tribunal de Justicia por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero”. El Tratado de Niza, a este respecto, introduce una nueva redacción del art. 225 del Tratado de la Comunidad Europea, así como un nuevo art. 225 A. Además ha de tenerse en cuenta el Protocolo anejo al Tratado de la Unión Europea, al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia, adoptado como Acto conexo al Tratado de Niza por la Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros convocada el 14 de febrero de 2000, así como la Declaración surgida también de dicha Conferencia relativa al artículo 225 del Tratado de la Comunidad Europea, y cuyo tenor literal es el siguiente: “La Conferencia invita al Tribunal de Justicia y a la Comisión a efectuar cuanto antes un estudio global del reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, en particular en materia de recursos directos, y a presentar propuestas adecuadas, con objeto de que las instancias competentes puedan examinarlas en cuanto entre en vigor el Tratado de Niza.”

<sup>114</sup> Véase la numerosa jurisprudencia analizada en ALONSO GARCÍA, R., *Derecho comunitario ...*, op. cit., págs. 357 y sigs.

del recurso contra reglamentos<sup>115</sup>. Como quiera, así, que la jurisprudencia de una forma un tanto desconcertante<sup>116</sup> ha negado reiteradamente la legitimación de los particulares para recurrir reglamentos con el fundamento de la inexistencia de afectación directa e individual de éstos en relación a aquéllos, ciertas opiniones doctrinales, en una interpretación del precepto a mi juicio inaceptable, han considerado que el mismo, en realidad, sólo reconoce la legitimación de los particulares respecto a las decisiones de las que sean destinatarios o de las que, sin serlo, les afecten especialmente, obviando, y por ende rechazando, la legitimación respecto a los reglamentos<sup>117</sup>. El requisito de la afectación se ha convertido en un elemento tan extraño para los reglamentos que ha devenido en incompatible respecto a los mismos, interpretándose como verdaderas decisiones y, por tanto, como auténticos actos administrativos, “las decisiones que aunque revistan la forma de reglamento, afectan directa e individualmente” al recurrente.

A mi entender, sin embargo, la diferencia entre los reglamentos y las decisiones respecto a la legitimación de los particulares para interponer el recurso de anulación no descansa en la negación de ésta respecto a los primeros, sino en el requisito exigido de la afectación directa e individual del reglamento para el particular recurrente. Una tesis que parece venir confirmada por una reciente jurisprudencia en virtud de la cual ha comenzado a admitirse con naturalidad la posibilidad de que existan reglamentos que afectan especialmente al particular recurrente, con la consiguiente legitimación de éste para recurrir. Puede verse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 1994, Codorniu,

---

<sup>115</sup> Véanse VANDERSANDEN, G. y BARAV, A., *Contentieux communautaire*, Bruylant, Bruselas, 1977, págs. 151 y sigs.; MOITINHO DE ALMEIDA, J. C., *Evolución jurisprudencial en materia de acceso de los particulares a la jurisdicción comunitaria*, Universidad de Granada, 1991, págs. 17 y sigs.; SÁNCHEZ LEGIDO, A., *La tutela judicial del particular frente a la actividad normativa comunitaria*, Universidad de Castilla-La Mancha, Murcia, 1994, págs. 56 y sigs.; y “La legitimación de los particulares para recurrir en anulación contra los actos normativos comunitarios tras la sentencia Codorniu: ¿Continuidad o giro jurisprudencial?”, *Gaceta Jurídica de la CEE*, 1994, págs. 5 a 16; HARTLEY, T. C. H., *The Foundations of European Community Law*, Clarendon Press, Oxford, 1994, págs. 368 y sigs.; y ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, págs. 158 y sigs., y 223 y sigs. Véase, asimismo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 1993, *Government of Gibraltar contra Consejo*, C-298/89, Rec. pág. I-3605.

<sup>116</sup> Según ALONSO GARCÍA, R. (*Derecho comunitario ...*, *op. cit.*, págs. 360 y 361), “(...) es del todo evidente que los términos del artículo 173 (actual 230) ofrecen una flexibilidad suficiente como para permitir una construcción de la legitimación activa de los particulares a partir de parámetros de afectación directa de intereses frente a afectaciones de carácter difuso sin llegar hasta el extremo a que ha llegado el Tribunal de Justicia, máxime si se tiene en cuenta que es un hecho constatado la flexibilidad próxima al puro activismo que preside la interpretación por el Tribunal de las reglas reguladoras del sistema jurisdiccional comunitario (...)”. Véase *infra*, Capítulo tercero, epígrafe IV.

<sup>117</sup> De verdadera “*ratio legis*” califica esta interpretación ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, pág. 160.

S.A. contra Consejo, *cit.*, en la que se reconoce indirectamente la legitimación a la empresa española Codorniu, S.A. para recurrir una disposición reglamentaria por la que se limitaba la utilización de la mención “*crémant*” a los vinos espumosos de calidad elaborados en ciertas regiones de Francia y Luxemburgo<sup>118</sup>, o la del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 1995, Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens y otros contra Comisión, *cit.*, donde se afirma que “en determinadas circunstancias, incluso un acto normativo que se aplica a la generalidad de los operadores económicos interesados puede afectar individualmente a algunos de ellos”<sup>119</sup>.

Por lo que se refiere, por otra parte, a las diferencias entre actos generales y particulares en atención a la eficacia de la sentencia de anulación, tales diferencias manan directamente de dos sentencias recientes, absolutamente desafortunadas, del Tribunal de Primera Instancia y Tribunal de Justicia, vinculadas en casación. Estas sentencias, sobre las que habrá ocasión de volver más adelante, datan, en concreto, de 10 de julio de 1997, AssiDomän Kraft Products AB y otros contra Comisión (T-227/95, Rec. pág. II-1185) y 14 de septiembre de 1999, Comisión contra AssiDomän Kraft Products AB y otros (C-310/97 P, Rec. pág. I-5363)<sup>120</sup>. Los hechos dilucidados en ellas se remontan a la anulación por la sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1993<sup>121</sup> de una Decisión por la que la Comisión sancionó ilegalmente a ciertas empresas por infracción del Derecho de la Competencia (Decisión 85/202/CEE, de 19 de diciembre de 1984). Dado que sólo recurrieron dicha Decisión veintiocho de las cuarenta y tres empresas sancionadas, a raíz de la sentencia anulatoria de la Decisión, algunas de las que no lo hicieron solicitaron, primeramente a la Comisión, y ante la negativa de ésta, posteriormente al Tribunal, la extensión a su favor de los efectos de dicha sentencia, incluso vía revocación de sus correspondientes sanciones. Si el Tribunal de Primera Instancia aceptó tales pretensiones con fundamento, no en la propia eficacia de la sentencia, sino en el alcance que podían llegar a tener las obligaciones de “ejecución” de dicha sentencia por parte de la institución autora del acto anulado

---

<sup>118</sup> Véase SÁNCHEZ LEGIDO, A., “La legitimación de los particulares para recurrir en anulación contra los actos normativos comunitarios tras la sentencia Codorniu ...”, *op. cit.*

<sup>119</sup> Rec. pág. II-2941, apartado 50.

<sup>120</sup> Véanse SORIANO GARCÍA, J. E., “Dos vivas por el triunfo de los principios generales en el Derecho Administrativo de la Comunidad”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 200, abril-mayo de 1999, págs. 49 a 54; GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, *op. cit.*, págs. 195 a 197; y FUENTETAJA PASTOR, J. A., “Eficiencia *inter partes* de las sentencias de anulación y ejecución *erga omnes* ...”, *op. cit.*

<sup>121</sup> Ahlström Osakeyhtiö y otros contra Comisión, C-89/85, C-104/85, C-116/85, C-117/85 y C-125/85 a C-129/85, Rec. pág. I-1307.

*ex art. 233 (antiguo 176) del Tratado de la Comunidad Europea*<sup>122</sup>, el Tribunal de Justicia negó en casación tanto uno como otro extremo, obviando incluso la vía de la revocación como técnica alternativa y complementaria del recurso de anulación, y ello a pesar de tratarse, si no de ramificaciones de un acto anulado, al menos de actos de gravamen notoriamente viciados<sup>123</sup>.

Aunque son muchos los aspectos oscuros que encierran estas sentencias, y el proceso en su conjunto, interesa ahora subrayar el importante dato de que ninguna de las instancias por las que fue pasando el conflicto reconoció la virtualidad de la sentencia anulatoria más allá de los propios intereses de las empresas recurrentes de la Decisión 85/202/CEE. Y es que, como ha señalado FUENTETAJA PASTOR, “aunque se trata de una Decisión cuyo contenido comprende varias infracciones y múltiples destinatarios, esa Decisión es vista por el Tribunal de Primera Instancia -y las demás instancias- como *un conjunto de Decisiones individuales en las que se imputa a cada una de las empresas destinatarias la comisión de una o varias infracciones y se les impone, en su caso, una multa*”<sup>124</sup>. Es a partir, así, de esta consideración, como se llega a limitar los efectos de la sentencia a los recurrentes en detrimento de las empresas también sancionadas pero que no se personaron en su momento en el recurso. De esta forma sutil, pero efectiva, y con respeto formal en todo caso a la regla del art. 231 (antiguo 174) del Tratado de la Comunidad Europea, a cuyo tenor, “si el recurso fuere fundado, el Tribunal de Justicia declarará nulo y sin valor ni efecto alguno el acto impugnado<sup>125</sup>”, se consiguió constreñir *de facto* los efectos de la sentencia a las partes del recurso. No es que se reconociera en este supuesto de anulación de una Decisión, como ha señalado FUENTETAJA PASTOR<sup>126</sup>, una eficacia *inter partes* de la sentencia, sino que, por la vía indirecta de la partición de la Decisión en varios actos, se lograron obviar los efectos *erga omnes* del fallo, exigidos, por lo demás, *ex art. 231*. La anulación de la Decisión opera, en efecto, en favor de todos los particulares afectados, pero como quiera que de lo que se parte es de varias Decisiones, unas recu-

---

<sup>122</sup> Su tenor literal dice:

“La institución o las instituciones de las que emane el acto anulado, o cuya abstención haya sido declarada contraria al presente Tratado, estarán obligadas a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia (...)”.

<sup>123</sup> Véase *infra*, Capítulo tercero, epígrafe IV.

<sup>124</sup> FUENTETAJA PASTOR, J. A., “Eficiencia *inter partes* de las sentencias de anulación y ejecución *erga omnes* ...”, *op. cit.*, pág. 48.

<sup>125</sup> “Sin embargo -continúa diciendo este precepto-, con respecto a los reglamentos, el Tribunal de Justicia señalará, si lo estima necesario, aquellos efectos del reglamento declarado nulo que deban ser considerados como definitivos”.

<sup>126</sup> FUENTETAJA PASTOR, J. A., “Eficiencia *inter partes* de las sentencias de anulación y ejecución *erga omnes* ...”, *op. cit.*, págs. 48 y sigs.

rridas y otras no, aquel efecto *ultra partem* queda mediatizado por la suerte jurisdiccional de cada una de tales Decisiones.

En conclusión, por tanto, respecto a la eficacia de las sentencias de los recursos de anulación, si bien a tenor del art. 231 no se deriva ninguna diferencia entre las sentencias anulatorias de actos normativos y administrativos, pues la regla, al igual que en el Derecho español<sup>127</sup>, es la virtualidad *erga omnes* para todos los afectados, la inquietante jurisprudencia comentada puede hacer que las sentencias de anulación de actos singulares gocen *de facto* de una eficacia *inter partes*, contraria, evidentemente, a la lógica de protección de los particulares y al propio sentido común.

#### F) UN RÉGIMEN JURÍDICO ABIERTO Y EN EVOLUCIÓN

Una vez más, hay que volver a hacer referencia al propio carácter evolutivo y dinámico del Derecho comunitario, en cuanto que siempre cabrá esperar una mayor profundización de los efectos jurídicos o trascendencia práctica de esta elemental delimitación entre actos normativos y actos administrativos comunitarios. Y es que, del mismo modo que se advirtió de este innato proceso de formación propio del Derecho europeo en relación a la fijación teórica de las categorías normativa y administrativa en este contexto, debe también ahora destacarse el mismo respecto a las concretas diferencias de régimen jurídico entre unas y otras. De hecho, como ha podido comprobarse, muchos de los aspectos jurídico-materiales conectados intrínsecamente con esta distinción y que han cristalizado doctrinal y jurisprudencialmente<sup>128</sup> -tales como la

---

<sup>127</sup> El art. 72 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece a este respecto lo siguiente:

- “1. La sentencia que declare la inadmisibilidad o desestimación del recurso contencioso-administrativo sólo producirá efectos entre las partes.
2. La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas. Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada. También se publicarán las sentencias firmes que anulen un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas.
3. La estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada sólo producirá efectos entre las partes. No obstante, tales efectos podrán extenderse a terceros en los términos previstos en los artículos 110 y 111”.

Téngase en cuenta, asimismo, el art. 110 de la misma Ley.

<sup>128</sup> “(...) La jurisprudencia suele cuidarse de afirmar el carácter provisional de la solución retenida en un momento dado (así, las declaraciones que se acompañan de la fórmula *en el actual estadio del Derecho comunitario*). Aunque este tipo de afirmación conlleva a menudo el matiz de que la solución concreta acogida, sin ser plenamente satisfactoria, es la única posible *hic et nunc*, se desprende sin dificultad la idea general del carácter esencialmente dinámico de la jurisprudencia comunitaria”: ARZOZ SANTISTEBAN, X., “La revocación de los actos administrativos comunitarios ...”, *op. cit.*, pág. 1626.

revocación de actos administrativos o el efecto directo de los actos comunitarios en general, o el mismo régimen de la responsabilidad extracontractual-, han sido fruto de esta evolución o creación *a posteriori* características del ordenamiento comunitario.

#### IV. DIVISIÓN DE PODERES *VERSUS* SEPARACIÓN DE FUNCIONES

La conclusión que puede alcanzarse a esta altura del trabajo es que la delimitación de las funciones normativa y administrativa en el sistema jurídico comunitario, y por tanto, el estudio que al efecto pueda realizarse, no responde a una ocurrencia sin trascendencia jurídica cimentada exclusivamente en analogías con los ordenamientos nacionales, sino a una realidad del Derecho comunitario, si bien aún no suficientemente analizada y definida, con importantes consecuencias prácticas e interés desde distintos puntos de vista. Una vez advertido el diferenciado régimen jurídico ligado a la función administrativa, la clarificación de esta cuestión no admite excusas, erigiéndose en una necesidad cada vez más ineludible la fijación de las concretas naturalezas, normativa o administrativa, de los distintos actos comunitarios a la luz de su misma conceptualización y régimen jurídico, en conexión, por otra parte, a otros aspectos fundamentales vinculados con lo que se ha venido a llamar “Derecho administrativo europeo”<sup>129</sup>. En palabras de GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, “se plantea la oportunidad de profundizar en este incipiente Derecho administrativo de las instituciones comunitarias perfilando ciertos criterios válidos para diferenciar entre la actuación administrativa y normativa profundizando en los principios generales e instituciones jurídicas comunes a los distintos Derechos administrativos de los Estados miembros”<sup>130</sup>.

La conocida afirmación de inexistencia de división de poderes en el ámbito comunitario, de esta forma, debe ceñirse exclusivamente a la vertiente orgánica de tal

---

<sup>129</sup> Por todos, SCHWARZE, J., “Europäisches Verwaltungsrecht im Werden ...”, *op. cit.*; y *Europäisches Verwaltungsrecht ...*, *op. cit.*; CASSESE, S., “Il sistema amministrativo europeo e la sua evoluzione”, *op. cit.*; CHITI, M. P., “I signori del diritto comunitario: la Corte di giustizia ...”, *op. cit.*; AA.VV. (Dirs.: CHITI, M. P. y GRECO, G.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte Generale e Parte Speciale, Giuffrè, Milano, 1997; PAREJO ALFONSO, L., DE LA QUADRA SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., MORENO MOLINA, A. M. y ESTELLA DE NORIEGA, A., *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, *op. cit.*; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Privado*, Montecorvo, Madrid, 1996, y *El Derecho Administrativo Europeo*, *op. cit.*; RODRÍGUEZ-ARANA, J., *Cuatro estudios de Derecho Administrativo Europeo. Derechos fundamentales, subsidiariedad, subvenciones y Administraciones Públicas*, Comares, Granada, 1999; SCHMIDT-ABMANN, E., “El Derecho Administrativo General desde una perspectiva europea”, *Justicia Administrativa*, núm. 13, octubre de 2001, págs. 5 a 25.

<sup>130</sup> GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, *op. cit.*, pág. 187.

principio, por cuanto resulta evidente que una cosa es la ausencia de reparto o atribución institucional más o menos rígida de los distintos poderes, y otra muy distinta la inexistencia misma de tales funciones. Si el sistema comunitario, en efecto, se caracteriza por una peculiar indeterminación orgánica de la clásica tríada de funciones legislativa-ejecutiva-judicial<sup>131</sup>, ello no tiene por qué significar necesariamente desconocimiento o confusión de estas básicas actividades. Éstas pueden desempeñarse, ciertamente, por diversas instituciones, pero seguir conservando, dentro tal compleja interrelación, su identidad como tales. De hecho, esa falta de distinción orgánica suele explicarse a menudo a partir de la propia constatación de que una única función es ejercida por varios centros de poder. Según MANGAS MARTÍN, “en el sistema comunitario también encontramos los tres poderes clásicos; lo que sucede es que en el ejercicio de cada uno de los poderes pueden concurrir varias instituciones”<sup>132</sup>. Ya se señaló *supra* que la asunción por parte del sistema comunitario de estos criterios funcionales, y particularmente de la función administrativa, no sólo se deriva -como se ha visto- de la propia normativa y jurisprudencia europea, sino incluso necesariamente del propio origen de atribución de competencias estatales de las Comunidades. El estudio y clarificación, por tanto, de esta elemental distinción funcional no pueden estar más justificados, y ello con independencia de la carencia dentro de este sistema europeo del principio de división de poderes en su exclusiva vertiente orgánica. Un principio, como es sabido, ya bastante sacrificado -al menos en su versión más rígida- en los propios sistemas de los Estados miembros.

No puede dejar de significarse, por otra parte, que el principio de división de poderes también se encuentra presente en las Comunidades Europeas en su más profundo e inmanente sentido, en cuanto equilibrio en el reparto de poderes o elusión de la acumulación de poder. La conocida fórmula de “*checks and balances*” sí encuentra proyección en la compleja red orgánica y funcional que supone el sistema europeo dentro de su particular modelo institucional de compensación y control recíproco del poder.

---

<sup>131</sup> “Solamente el poder judicial se mantiene concentrado en el Tribunal de Justicia (y Tribunal de Primera Instancia), el cual, sin embargo, no está exento de críticas conectadas con excesos funcionales como consunción de un activismo que le aproximaría a papeles propios de legislador”: ALONSO GARCÍA, R., *Derecho comunitario ...*, *op. cit.*, pág. 52. Asimismo, BEBR, G., “The balance of power in the European Communities”, *Annuaire Européen*, vol. 5, 1959, págs. 53 a 79; VON HIPPEL, G., *La séparation des pouvoirs dans les Communautés européennes*, Université de Nancy, Nancy, 1965; PESCATORE, P., “L’apport du Droit communautaire au Droit international public”, *Cahiers de Droit Européen*, 1970, págs. 501 a 525; LUTTON, Ph., “Les équilibres mouvants du système institutionnel de la Communauté économique européenne”, *op. cit.*; RASMUSSEN, H., *On Law and Policy in the European Court of Justice*, Martinus Nijhoff, Dordrecht-Boston-Lancaster, 1986; LENAERTS, K., “Some reflections on the separation of powers in the European Community”, *op. cit.*; ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, págs. 244 y sigs.; MANGAS MARTÍN, A., “División de poderes y equilibrio institucional en el sistema comunitario ...”, *op. cit.*; y MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, págs. 92 y 93.

<sup>132</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, *op. cit.*, pág. 93.





## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DEL DERECHO COMUNITARIO**

#### **I. UN RÉGIMEN EXCEPCIONAL FRENTE AL CRITERIO DE DESCENTRALIZACIÓN**

Como ya ha quedado dicho, la ejecución administrativa directa del Derecho comunitario se revela en la actualidad, en gran parte, como algo incierto. La actividad llevada a cabo por las propias Instituciones comunitarias y ubicada dentro de lo que puede considerarse, en el esquema clásico, poder ejecutivo, no constituye aún una realidad evidente en el sistema comunitario, en contraste con aquella actividad ejecutiva emanada desde las propias instancias gubernativas de los Estados miembros. Esta incertidumbre, manifiesta a la luz de la disparidad de estudios dedicados a uno u otro plano institucional de ejecución administrativa, es heredera directa de la confusión reinante en sede europea entre las funciones administrativa y normativa, en detrimento por lo general de las primeras. La necesidad de clarificar estos conceptos, tal y como ya ha sido justificado en el capítulo anterior, hará posible a la sazón el deslinde de esta modalidad ejecutiva de orden administrativo y directo, lográndose así dejar al descubierto su propia significación y protagonismo en el ámbito comunitario.

Dejando para más adelante este esfuerzo de conceptualización y delimitación respecto a la actividad de las instituciones comunitarias, interesa en primer lugar hacer hincapié en el carácter excepcional que, en todo caso, va a representar la Administración directa comunitaria en comparación con la ejecución indirecta de este Derecho llevada a cabo por parte de las instancias gubernativas de los Estados miembros. La acción de las Comunidades, particularmente centrada en la función normativa, encuentra un menor espacio en el campo de la ejecución administrativa. Una excepcionalidad que, en buena medida, ha venido a coadyuvar a la relajación e

imprecisión características en el estudio de este ineludible sector de la actividad comunitaria.

La peculiaridad del ordenamiento comunitario, en el que coexisten, junto a la Administración comunitaria *stricto sensu*, las distintas Administraciones nacionales de cada uno de los Estados miembros, ha inclinado el peso de la gestión administrativa hacia el escalón territorial, en una descentralización que se ha visto favorecida por la propia insuficiencia de la infraestructura comunitaria, junto a la inexistencia de un poder coactivo autónomo a este nivel. Las estructuras administrativas de los Estados miembros, de esta forma, constituyen el complemento necesario de la Administración comunitaria, la cual, por otra parte, no cuenta con una organización periférica propia en dichos Estados<sup>133</sup>. Como ha señalado WEBER, “conforme a esta tradicional distinción, el Derecho administrativo se aplica a través de los mismos órganos de la Comunidad Europea (aplicación directa), o bien a través de las Administraciones de los Estados miembros (aplicación indirecta), siendo esta segunda alternativa la regla general y la primera la excepción”<sup>134</sup>. Pero como también ha constatado PAREJO ALFONSO, “la ejecución directa por organizaciones comunitarias continúa hoy siendo la excepción, por más que ello no signifique ausencia total de organización y ejecución comunitario-europeas. Está, por de pronto, la Comisión Europea y su actividad en calidad de guardiana de los Tratados; Comisión que, respecto de algunas políticas sectoriales (como, por ejemplo, la de la libre competencia), cuenta con una infraestructura administrativa propia suficientemente desarrollada”<sup>135</sup>.

## **II. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS CON RELEVANCIA INTERNA (FUNCIÓN PÚBLICA COMUNITARIA) Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS CON PROYECCIÓN EXTERNA**

Como es sabido, los actos administrativos no pueden producirse de cualquier manera a voluntad del órgano correspondiente, sino que precisan seguir un cauce o procedimiento legal. Una exigencia formal que se justifica no sólo en el mayor acierto y eficacia de la Administración, sino sobre todo en la propia garantía que ello entra-

---

<sup>133</sup> Véase CHITI, M. P., “El organismo de derecho público y el concepto comunitario de administración pública”, *Justicia Administrativa*, núm. 11, abril de 2001, págs. 33 a 48.

<sup>134</sup> WEBER, A., “El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comunitario”, *op. cit.*, pág. 58.

<sup>135</sup> PAREJO ALFONSO, L., en la obra colectiva *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, *op. cit.*, pág. 230.

ña para los afectados por el acto. Siendo ésta una realidad del Derecho administrativo de los Estados miembros, la actividad de la Administración comunitaria no supone una excepción en este sentido y también debe desarrollarse con sujeción a procedimientos. En concreto, a través de los llamados procedimientos administrativos comunitarios, que constituyen verdaderos elementos indisociables de los actos administrativos comunitarios<sup>136</sup>. Detrás de toda aplicación administrativa directa del Derecho europeo se encuentra el *iter* procedimental al que necesariamente ha tenido que ceñirse el órgano comunitario para emanar el acto. No puede dictarse un acto administrativo comunitario sin haber seguido para ello el cauce formal legalmente establecido, con sus consiguientes trámites y garantías. El propio art. 230 del Tratado de la Comunidad Europea contempla entre las causas de anulabilidad de los actos comunitarios el vicio sustancial de forma, dentro del cual encuentra cabida el incumplimiento de esta exigencia de procedimiento, pudiendo generar así la invalidez del acto correspondiente, salvo en los supuestos de irregularidades no sustanciales, y por ende no invalidantes.

Los procedimientos administrativos comunitarios, por tanto, son el contexto natural en el que los actos han de producirse. Unos y otros se interrelacionan como manifestaciones concretas de la ejecución administrativa directa del Derecho comunitario. Y es que “en sentido estricto, sólo puede hablarse de procedimiento administrativo europeo en este caso, puesto que los órganos comunitarios, sirviéndose de las formas de actuación previstas por el Tratado, dirigen actos jurídicos a los ciudadanos europeos o a los Estados miembros de conformidad con los principios jurídicos del Derecho originario o del derivado, mientras que los destinatarios de la aplicación indirecta son los ciudadanos comunitarios en sus respectivos países, de acuerdo con los criterios del Derecho administrativo interno -sea éste material o procedimental-, de sus normas de ejecución, y de la propia justicia administrativa nacional”<sup>137</sup>.

En cuanto a la regulación de esta institución por parte del ordenamiento comunitario ocurre algo muy similar a lo que ya se dijo respecto al acto administrativo

---

<sup>136</sup> Sobre el procedimiento administrativo comunitario véanse, con carácter general, DUE, O., “Le respect des droits de la défense dans le droit administratif communautaire”, *Cahiers de Droit Européen*, 1987, págs. 382-396; MUÑOZ MACHADO, S., “Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario ...”, *op. cit.*; y *La Unión europea y las mutaciones del Estado*, *op. cit.*, págs. 121 y sigs.; BARNÉS VÁZQUEZ, J., “Hacia el Derecho Público Europeo”, *op. cit.*; WEBER, A., “El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comunitario”, *op. cit.*; CANANEA, G. Della, “I procedimenti amministrativi della comunità europea”, *op. cit.*; ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, págs. 451 y sigs., y PAREJO ALFONSO, L., en la obra colectiva *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, *op. cit.*, págs. 229 y sigs.

<sup>137</sup> WEBER, A., “El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comunitario”, *op. cit.*, pág. 58.

comunitario. Aunque es evidente, en primer término, que el Derecho europeo conoce y maneja el concepto de procedimiento administrativo, utilizándose incluso profusamente por parte de la jurisprudencia, ni en ésta ni en la normativa se encuentra definición legal alguna del procedimiento administrativo comunitario. Por otra parte, la reglamentación material de este instituto se caracteriza por su carácter incompleto y fragmentario, no existiendo una legislación uniforme o ley general de procedimiento, sino diversas normas procedimentales dispersas entre las fuentes originarias y derivadas -algunas generales y otras específicas-, en el contexto muchas veces de las propias regulaciones materiales. Y en otro orden de cosas, no puede obviarse tampoco la dificultad añadida que supone la indiferenciación en el orden comunitario de las funciones normativa y administrativa, lo que provoca, en ocasiones, la ordenación indistinta o común de los procedimientos de una u otra índole, como por ejemplo ocurre en el caso de los procedimientos ejecutivos de comitología *ex arts.* 202 y 211 del Tratado de la Comunidad Europea -que constituyen la regla general de las competencias ejecutivas en cuanto aplicación por la Comisión de los actos normativos del Consejo-, los cuales operan tanto como pautas de ejecución normativa como de aplicación administrativa singular.

En un esfuerzo de ordenación, sin embargo, es posible aislar una serie de preceptos con contenido procedimental que determinan a su vez la existencia de dos grandes grupos de procedimientos administrativos comunitarios: por un lado, los de carácter interno y organizatorio relativos a la función pública y régimen interior de las Comunidades, y los referentes, por otro, a diversos sectores con proyección externa sobre los que también tiene competencia la Administración comunitaria. Por si no resultara ya evidente el protagonismo de los primeros en la ejecución administrativa directa del Derecho comunitario, el art. 24.1 de Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, de 8 de abril de 1965, establece que “los funcionarios y otros agentes de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica pasarán a ser, en la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, funcionarios y otros agentes de las Comunidades Europeas y formarán parte de la *Administración* única de dichas Comunidades”. Un precepto que, como ha indicado ARZOZ SANTISTEBAN, “revela la idea general y abstracta de una Administración comunitaria”, en el bien entendido de que tal “manifestación explícita de un concepto de Administración comunitaria se encuentra aislada en el ordenamiento jurídico comunitario, ya que no se refleja de forma expresa y tácita en otras disposiciones comunitarias”<sup>138</sup>.

---

<sup>138</sup> ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, pág. 276. Véase, asimismo, AA.VV., *L'administration de l'Union européenne*, *Revue Française D'Administration Publique*, juillet-septembre 2000, núm. 95, Institut International D'Administration Publique.

En cuanto a los demás procedimientos de Administración externa, dejando así a un lado el Estatuto de los funcionarios e incluso los Reglamentos internos de las instituciones, existen previsiones tanto en el Derecho originario como derivado, ya de carácter general, ya específicas respecto a determinados procedimientos. La regulación precedimental más completa posiblemente sea la desarrollada en materia de protección de la competencia<sup>139</sup> [arts. 81 y sigs. (antiguos 85 y sigs.) del Tratado de la Comunidad Europea; Reglamento núm. 17/62 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, en materia de defensa de la competencia; Reglamento (CEE) núm. 99/63 de la Comisión, de 25 de julio de 1963; y Reglamento (CE) núm. 3385/94 de la Comisión, de 21 de diciembre de 1994, estos dos últimos en desarrollo del Reglamento núm. 17/62 del Consejo<sup>140</sup>], a la que hay que sumar otras reglamentaciones específicas, como por ejemplo la relativa a las ayudas otorgadas por los Estados<sup>141</sup> [arts. 87 y sigs. (antiguos 92 y sigs.) del Tratado de la Comunidad Europea], los procedimientos de defensa comercial [Reglamento (CE) núm. 3283/94 del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, sobre defensa contra las importaciones objeto de *dumping* originarias de países no miembros de la Comunidad Europea; y Reglamento (CE) núm. 3284/94 del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, sobre defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Comunidad Europea], la marca comunitaria<sup>142</sup> [Reglamento (CE) núm. 40/94 del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, sobre la marca comunitaria; Reglamento (CE) núm. 2868/95 de

---

<sup>139</sup> Véanse, entre otros autores, LANG, J. T., "The procedure of the Commission in competition cases", *Common Market Law Review*, 1977, págs. 155-176; GAST, O., *Les procédures européennes du droit de la concurrence et de la franchise*, Jupiter, Paris, 1989; ORTIZ BLANCO, L., *El procedimiento en Derecho de la Competencia Comunitario*, Civitas, Madrid, 1994, 2 vols.; CASÉS PALLARES, L., *Derecho administrativo de la defensa de la competencia*, Marcial Pons, Madrid, 1995, págs. 103 y sigs.; SOSA WAGNER, F., "Las fronteras del sector público", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 11, 1999, págs. 63 a 92, en particular 74 y sigs.; y ARZOZ SANTISTEBAN, X., "Las reformas del sistema comunitario de intervención administrativa en materia de competencia", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 60, mayo-agosto de 2001, págs. 81 a 117.

<sup>140</sup> En materia de competencia, junto al procedimiento común, existen otros muchos procedimientos especiales en diversos sectores, como transportes [Reglamento (CEE) núm. 1017/68 del Consejo, de 19 de julio de 1968; Reglamento (CEE) núm. 2988/74 del Consejo, de 26 de noviembre de 1974; Reglamento (CEE) núm. 4056/86 del Consejo, de 22 de diciembre de 1986; Reglamento (CEE) núm. 3975/87 del Consejo, de 14 de diciembre de 1987; Reglamento (CEE) núm. 3652/93 de la Comisión, de 22 de diciembre de 1993, etc.], seguros [Reglamento (CEE) núm. 3932/92 de la Comisión, de 21 de diciembre de 1992], concentración de empresas [Reglamento (CEE) núm. 4064/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989; Reglamento (CE) núm. 447/98 de la Comisión, de 1 de marzo de 1998], etc.

<sup>141</sup> Véanse, por todos, MILANESI, E. M., "Partecipazione dello stato nelle imprese e disciplina comunitaria degli aiuti pubblici", *Rivista di Diritto Europeo*, 1990, págs. 515 a 576; FERNÁNDEZ FARRERES, G., *El régimen de las ayudas estatales en la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1993; y LASO PÉREZ, J. J., "Efectos jurídicos de la decisión de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 93.2 CEE", *Revista de Instituciones Europeas*, 1995, págs. 951 a 971.

<sup>142</sup> Véase MARTÍN MATEO, R. y DíEZ SÁNCHEZ, J. J., *La marca comunitaria. Derecho público*, Trivium, Madrid, 1996.

la Comisión, de 13 de diciembre de 1995, etc.] o los sectores contemplados en los Tratados de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Regulaciones procedimentales de carácter general, por lo demás, se recogen también tanto en los Tratados constitutivos (como los vicios de anulabilidad, los requisitos de motivación, notificación y publicación de los actos, etc.), como en el Derecho derivado [así, el Reglamento núm. 1 del Consejo, de 15 de abril de 1958, sobre el régimen lingüístico y el Reglamento (CEE, CEEA) núm. 1182/71 del Consejo, sobre el cómputo de los plazos, fechas y términos], así como, finalmente, a través de la doctrina jurisprudencial de los Tribunales de Justicia y Primera Instancia en materia, por ejemplo, de principios generales informadores de la actuación administrativa comunitaria<sup>143</sup>.

### **III. PROPUESTA DE SISTEMATIZACIÓN DE LOS DIFERENTES ACTOS COMUNITARIOS: FUENTES NORMATIVAS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS**

#### **A) LA REITERADA JURISPRUDENCIA SEGÚN LA CUAL “LA NATURALEZA DE UN ACTO NO RESIDE EN SU FORMA EXTERIOR, SINO EN EL ALCANCE GENERAL O NO DEL MISMO”**

Lo que parece indiscutible, en atención al propio funcionamiento interno y diario de las Comunidades europeas, gozando incluso del refrendo de la jurisprudencia<sup>144</sup>, es la existencia de actos administrativos de carácter más bien doméstico, sin proyección por tanto exterior, amén, claro está, de la actividad puramente material. Siendo esto así y partiendo de esta realidad, lo que verdaderamente interesa al presente estudio es llegar a discernir si las Instituciones comunitarias dictan, asimismo, actos con relevancia externa, incluso actos decisorios susceptibles de fijar situaciones jurídicas individualizadas. Esto es, si más allá de aquellos actos esencialmente organizativos, es posible reconocer en el seno de las Comunidades actos no normativos dirigidos a concretos Estados o ciudadanos, respecto a los que se establezca, incluso, una determinada situación jurídica. De ser así, es evidente que la ejecución administrativa directa vendría a suponer un pilar básico dentro del sistema aplicativo del Derecho comunitario, imposible de obviar. Si, por el contrario, todos los actos emanados de las Instituciones comunitarias gozaran de un carácter normativo, al margen de los referidos actos de relevancia interna, no cabría duda

---

<sup>143</sup> Véase *infra*, Capítulo tercero, epígrafe V.

<sup>144</sup> Véase *supra*, Capítulo primero, epígrafe II.

que el gran peso en la aplicación administrativa del Derecho comunitario estaría recayendo indirectamente en las diferentes estructuras gubernativas de los Estados miembros<sup>145</sup>. Será, en buena medida, la conclusión que pueda adoptarse en torno a la naturaleza jurídica de la decisión de los arts. 110 y 249.4 del Tratado de la Comunidad Europea y 161 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (decisión individual conforme a los arts. 14 y 15.2 del Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero) la que dé respuesta a estos interrogantes, hasta el punto que, en el supuesto de que se reconozca en este acto típico comunitario un verdadero acto administrativo, no habrá más remedio que capitular ante la propia evidencia de una ejecución administrativa directa del Derecho europeo. Y es que es la decisión, qué duda cabe, el elemento clave en orden a la delimitación de las funciones administrativa y normativa en este contexto, y como corolario de ello, del papel de las Instituciones en la aplicación administrativa de este Derecho.

Pero antes de entrar en este estudio, conviene precisar un concreto aspecto, que se antoja capital y previo a cualquier valoración en este sentido, y que supuso justamente uno de los argumentos esgrimidos por las ya referidas sentencias de primera instancia de 13 de diciembre de 1995, *Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens* y otros contra Comisión, y 15 de abril de 1997, *Aloys Schröder* y otros contra Comisión, concluyentes del carácter normativo de determinadas decisiones.

Tal y como estas sentencias se hicieron eco, una de las aseveraciones más reiteradas por el Tribunal de Luxemburgo en esta materia es que la naturaleza de un acto no reside en su forma exterior, sino en los elementos materiales del mismo; esto es, en su objeto y contenido<sup>146</sup>. Pues bien, es esta consideración la que sirve al Tribunal de Primera Instancia para negar la virtualidad de cualquier deter-

---

<sup>145</sup> En opinión de FERNÁNDEZ GARCÍA, M<sup>a</sup>. Y., “desde la perspectiva de los distintos sistemas de fuentes nacionales, el conjunto de actos adoptados por las instituciones comunitarias se asimila a actos administrativos y no a disposiciones de carácter normativo” (“El régimen de responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea...”, *op. cit.*, pág. 18, nota 57 *in fine*). ARZOZ SANTISTEBAN, X. propone el siguiente concepto de acto administrativo comunitario: “toda medida dictada por una autoridad comunitaria, dirigida a regular, de forma vinculante o no, un asunto concreto con relación a un destinatario individual, ya sea un Estado miembro o un sujeto privado” (*Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario, op. cit.*, pág. 195).

<sup>146</sup> Véanse, particularmente, las sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de julio de 1956, *Fédéchar* contra Alta Autoridad, 8/55, Rec. pág. I-199; 29 de noviembre de 1956, *Société des Charbonnages* contra Alta Autoridad, 9/55, Rec. pág. II-323; 10 de diciembre de 1957, *Usines à Tubes de la Sarre* contra Alta Autoridad, asuntos acumulados 1 y 14/57, Rec. pág. III-201; 17 de julio de 1959, *Mannesmann* y otros contra Alta Autoridad, 23/58, Rec. pág. 253; 14 de diciembre de 1962, *cit.*, Rec. pág. 918; 9 de junio de 1964, *Acciaierie Fonderie Ferriere* y otros contra Alta Autoridad, asuntos acumulados 55-59 y 61-63/63, Rec. pág. 413; 11 de julio de 1968, *Zuckerfabrik Watenstedt* contra Consejo, 6/68, Rec. págs. 595 y sigs., y 5 de mayo de 1977, *Koninklijke Schloten Honig* contra Consejo y Comisión, 101/76, Rec. pág. 797.



minación genérica de la naturaleza normativa o administrativa de los diferentes actos comunitarios, por cuanto, en última instancia, van a ser los concretos caracteres del acto en cuestión los que determinen su naturaleza, con independencia de la categoría del acto. El apartado 54 de la segunda de las sentencias referidas, no deja lugar a dudas: “Procede precisar, con carácter preliminar, que en contra de lo que sostienen los demandantes, el concepto de acto normativo con arreglo a la jurisprudencia se puede aplicar a todos los actos contemplados por el artículo 189 (actual 249) y no sólo a los reglamentos. En efecto, según reiterada jurisprudencia, la naturaleza de un acto no reside en su forma exterior, sino en el alcance general o no del mismo (...)”.

En mi opinión, lo que revelan estas apreciaciones es un grave error de interpretación por parte del Tribunal de Primera Instancia de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por lo demás, sumamente acertada y útil, como habrá ocasión de ver más adelante. En el Capítulo anterior ya quedó resuelta en sentido afirmativo, o al menos eso se intentó, la cuestión de si convenía o no abordar en el ámbito comunitario el deslinde de las diferentes funciones. Lo que ahora se suscita es si esa operación de delimitación procede hacerse con carácter previo a cualquier acto particular, de modo genérico, y tomando en consideración las distintas categorías de actos o si, por el contrario, dicho deslinde debe tener lugar exclusivamente respecto a cada acto concreto, de un modo casuístico. Es evidente que, aunque sólo sea por un mínimo anhelo de seguridad jurídica, lo deseable es un estudio genérico del problema, de suerte que pueda concluirse la naturaleza normativa o administrativa del reglamento, la directiva y la decisión, en cuanto tales, sin perjuicio de la necesaria valoración ulterior de los caracteres de todo acto particular en orden a su adecuación o no a la correspondiente categoría y naturaleza asociada. Justamente es a partir de esta convicción desde la que se plantea el estudio de la naturaleza de los actos comunitarios, y particularmente de la decisión, como acto institucional clave que es del sistema comunitario. Ahora bien, ¿este planteamiento se halla desautorizado, de alguna manera, por la jurisprudencia aludida, según la cual la naturaleza de un acto comunitario no reside en su forma exterior, sino en su propia realidad interna? La respuesta no puede ser sino negativa tras un análisis riguroso de dicha pauta jurisprudencial.

La misma, en realidad, lejos de pretender desvirtuar, conforme a aquellas sentencias de primera instancia, cualquier calificación unitaria en torno a la naturaleza jurídica de las distintas categorías de actos comunitarios, lo que consagra es la improcedencia de que un acto concreto tenga una determinada categoría y naturaleza jurídica sólo porque cuente con la correspondiente denominación. Serán sus concretos caracteres, y no su *nomen iuris*, los que le sitúen dentro de una u otra tipología de acto, tipología que albergará ya una específica naturaleza

jurídica<sup>147</sup>. Se trata, por tanto, de una versión bien distinta a la anterior, aunque sólo sea porque presupone justamente lo negado por aquélla, como es la invariabilidad del carácter normativo o administrativo de las distintas categorías de actos comunitarios.

B) EL PROBLEMA DE LA DISTINCIÓN CONCEPTUAL DE LOS ACTOS JURÍDICOS, NORMATIVOS Y ADMINISTRATIVOS

Para poder llegar a discernir dentro del ordenamiento comunitario qué actos tienen cualidad administrativa y cuáles constituyen fuentes normativas, se hace preciso con carácter previo contar con un conocimiento exacto de cuáles son, desde un punto de vista general, los elementos distintivos tanto de los actos normativos o normas jurídicas, como de los actos administrativos; o si se quiere, cuál es, en definitiva, el decisivo criterio diferenciador entre unos y otros. Una vez hallados estos datos, la operación se limitará a la traslación de los mismos al concreto supuesto estudiado, extrayendo, al efecto, las oportunas conclusiones.

Pues bien, como quiera que la posibilidad de aprobar actos por parte de las instituciones comunitarias tiene su origen, como el Derecho comunitario mismo, en una competencia de atribución de los distintos Estados miembros, será en el común denominador de la teoría general del Derecho de estos países<sup>148</sup> donde deba localizar-

---

<sup>147</sup> Recuérdese la reflexión realizada por el Abogado General RUIZ-JARABO COLOMER, D., en sus conclusiones presentadas el 16 de junio de 1998, asunto Aloys Schröder y otros contra Comisión, sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1998, C-221/97 P, Rec. pág. I-8266, apartado 31: "La distinción entre acto normativo y acto administrativo no es, ciertamente, demasiado clara, ni los límites entre ambas nociones están bien prefijados. Por supuesto, tampoco resulta tan tajante como los recurrentes sostienen. Entre los criterios que pueden emplearse para juzgar si un determinado acto pertenece a una o a otra de dichas categorías, hay que descartar, de entrada, los meramente formales: la denominación oficial (Decisión, Reglamento, etc.) no supone, sin más, que constituya un tipo de acto u otro. Son, por el contrario, su naturaleza y sus elementos materiales los que habrán de tomarse en consideración, destacando que la naturaleza de un acto no reside en su forma exterior, sino en el alcance general o no del acto de que se trata".

<sup>148</sup> Común denominador quizá corregido por algún otro criterio, como afirma el Abogado General LAGRANGE, A. G., en sus conclusiones presentadas el 4 de junio de 1962, en el asunto Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N. V. contra Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1962, 14/61, Rec. 1961, págs. 570 y sigs.: "De esta manera la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en una aplicación bastante amplia de los ordenamientos jurídicos internos para la elaboración de las normas jurídicas aplicables para la ejecución del Tratado no se limitaría a extraer de sus fuentes una media más o menos aritmética entre las diferentes soluciones estatales, sino que escogería de cada Estado aquellas soluciones que respecto de los objetivos del Tratado aparecen como las mejores o, si se quiere utilizar esta expresión, las más avanzadas. Éste es además el espíritu por el que se ha guiado hasta ahora el Tribunal de Justicia". Véanse, a este respecto, AKEHURST, M., "The Application of General Principles of Law by the Court

se dichas pautas susceptibles de identificar y diferenciar los actos jurídicos, normativos y administrativos. Como afirma ARZOZ SANTISTEBAN, “hay que tener en cuenta que los derechos de los Estados miembros están llamados a cumplir una importante función en el ordenamiento comunitario, a saber: participar en la integración de la solución comunitaria cuando aquel ordenamiento contenga una laguna”<sup>149</sup>.

Puede afirmarse que la distinción teórica entre actos normativos y no normativos, y en particular de las figuras del reglamento y el acto administrativo, ha sido y sigue siendo un tema clásico en la bibliografía del Derecho administrativo<sup>150</sup>. Sin

---

of Justice of the European Communities”, *The British Year Book of International Law*, 1981, págs. 29 a 51; LASOK, P., *Unwritten principles of Community Law*, Vorträge, Saarbrücken, 1982; págs. 15 y sigs.; GAJA, G., HAY, P. y ROTUNDA, R., “Instruments for Legal Integration in the European Communities. A Review”, en CAPPELLETTI, SECCOMBE, WEILER (eds.), *Integration Through Law*, W. De Gruyter, Berlin, 1985, vol. 1, libro 2, págs. 113 a 160; ADINOLFI, A., “I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli stati membri”, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1994, págs. 521 a 578; CHITI, M. P., “The role of the European Court of Justice in the development of general principles and their possible codification”, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1995, págs. 661 a 671.

<sup>149</sup> ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, págs. 28 y 29.

<sup>150</sup> Entre los numerosos estudios habidos, pueden recordarse aquí los de GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición”, *Revista de Administración Pública*, núm. 29, mayo-agosto de 1959, en particular págs. 161 a 169; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid, 1999, págs. 179 a 182; SANDULLI, M. A., “Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo”, en *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Padova, 1957, págs. 445 y sigs.; BOBBIO, N., “Per una classificazione degli imperativi giuridici”, en *Scritti giuridici in memoria di Pietro Calamandrei*, Padova, 1958, vol. I, págs. 119 y sigs.; VOLKMAR, D., *Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt*, Berlin, 1961; AMATO, G., *Rapporti fra norme primarie e secondarie*, Milano, 1962, págs. 192 y sigs.; MARTÍN RETORTILLO, L., “Actos administrativos generales y reglamentos. Sobre la naturaleza de la convocatoria de oposiciones”, *Revista de Administración Pública*, núm. 40, enero-abril de 1963, págs. 225 a 249; SANTANIELLO, G., *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milano, 1963; GIANNINI, M. S., “Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali”, en *Foro Italiano*, 1963, vol. III, págs. 9 y sigs.; LEGUINA VILLA, J., “Legitimación, actos administrativos generales y reglamentos. El valor normativo de las disposiciones organizatorias”, *Revista de Administración Pública*, núm. 49, enero-abril de 1966, págs. 193 y 224; RAINAUD, J.-M., *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1966; MEILÁN GIL, J. L., *La distinción entre norma y acto administrativo*, Madrid, 1967; MODERNE, F., “Decadencia del punto de vista orgánico en la definición del acto administrativo en derecho francés: los actos administrativos de origen privado”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 4, enero-marzo de 1975, págs. 3 a 15; WOLFF, H.-J./BACHOF, O., *Verwaltungsrecht I*, Beck, Munich, 9.ª ed., 1974; y *Verwaltungsrecht II*, Beck, Munich, 4.ª ed., 1976; GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1987, vol. I, págs. 390 y sigs.; GONZÁLEZ SALINAS, J., “Notas sobre algunos de los puntos de referencia entre Ley, Reglamento y acto administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 121, enero-abril de 1990, págs. 159 a 211; GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *Los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 29 y sigs.; VILLAR PALASÍ, J. L. y VILLAR EZCURRA, J. L., *Principios de Derecho Administrativo*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, tomo I, págs. 227 y sigs., y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998, vol. I, págs. 293 a 296.

ser propósito de este estudio esbozar siquiera un análisis de esta problemática, lo que sí puede aseverarse, aun a riesgo de incurrir en una excesiva simplificación, es que en general, y prescindiendo de la particular discusión doctrinal en torno a la naturaleza normativa o administrativa de los reglamentos<sup>151</sup>, han sido dos los criterios manejados con esta finalidad: uno, que pudiera calificarse de tradicional, centrado en una exclusiva perspectiva subjetiva, según el cual la diferencia entre actos normativos y administrativos estriba en el círculo de destinatarios de unos y otros, de tal suerte que, mientras los primeros gozan de la nota de generalidad al estar dirigidos a un conjunto de personas definidas de modo impersonal, como pertene-

---

<sup>151</sup> Niega abiertamente el carácter normativo del reglamento, en favor de su condición de acto administrativo general, BOQUERA OLIVER, J. M<sup>a</sup>., *Estudios sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 1990, pág. 34: "Pensamos que las manifestaciones de poder administrativo no pueden dar lugar a dos realidades de naturaleza jurídica diferente según sean generales, es decir, vayan dirigidas a grupos indeterminados de sujetos, o sean singulares; ni tampoco según sean permanentes o no lo sean. La generalidad o singularidad de las declaraciones de voluntad de los titulares del poder administrativo distingue dos categorías o especies dentro del género acto administrativo, pero no da origen a dos géneros jurídicos diferentes. Categorías con peculiaridades importantes en cuanto a su régimen jurídico, pero de ningún modo tan diferentes como las fuentes del Derecho y los actos jurídicos. La terminología podría acomodarse muy fácilmente a esta realidad. El género *acto administrativo* se distinguiría en dos especies: *resoluciones*, cuando el acto fuera singular, y *disposiciones* cuando el acto fuera general". Continúa diciendo este autor que "en nuestra jurisprudencia se consolida la tesis de que los actos administrativos son, en razón de la manera como se dirigen a sus destinatarios, de dos clases: resoluciones y disposiciones o reglamentos. No obstante, algunas sentencias, por la influencia de un prestigioso sector doctrinal sobre los jueces, afirman que las disposiciones o reglamentos son elementos integrantes del Ordenamiento jurídico y las resoluciones no lo son. De esta afirmación algunos estudiosos pasan a la conclusión de que los reglamentos no son actos administrativos y las resoluciones sí lo son. Pero en la jurisprudencia no se ha llegado nunca a afirmar que las disposiciones integran el Ordenamiento jurídico por la única razón de que son permanentes o no consuntivas y las resoluciones no forman parte de aquél porque son consuntivas" (pág. 66). Asimismo, consideran a los reglamentos una modalidad más de actos administrativos, aunque sin renunciar por ello a su condición de fuente normativa, GUAITA, A., "El concepto de acto administrativo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 7, octubre-diciembre de 1975, págs. 529 a 550 ["Es obvio que el régimen del reglamento es en parte distinto del de los actos administrativos singulares (...), pero también en parte es uno y el mismo: competencia, impugnabilidad y motivos de ella, etc.; en una palabra: son actos parcialmente distintos de los otros, pero tan actos administrativos como ellos (en realidad, son los más importantes actos administrativos, como dice MERKL), por lo que, en parte, deben estudiarse en y con las demás fuentes, y en parte, al exponerse la teoría general del acto administrativo" (págs. 539 y 540)]; ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1976, págs. 90 y sigs. ["Nada se opone a que consideremos como acto administrativo todo acto de la Administración sujeto al Derecho administrativo, y por ello también el reglamento. Pero una vez hecho esto, con lo que estaremos apuntando a los aspectos comunes que existen entre todos aquellos actos, es necesario, inmediatamente, distinguir entre los actos administrativos normativos y los que no contienen normas jurídicas, para subrayar igualmente las diferencias que entre ambos existen" (pág. 92)]; y GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, op. cit., vol. I, págs. 373 y sigs. ["No hay ningún inconveniente en que el concepto de acto administrativo abarque, en sentido amplio, tanto al acto administrativo general como al concreto. (...) Pero también es cierto que esta noción demasiado amplia exige precisiones: los actos administrativos normativos tienen su sede propia de estudio en el capítulo de las fuentes del Derecho" (pág. 380)].

cientes a una categoría abstracta, los segundos suponen actos especiales o individuales que tienen como destinatarios una o varias personas identificadas de modo singular e inequívoco. El otro criterio, ya de carácter objetivo, no hace descansar la diferencia en los destinatarios del acto, sino en el carácter abstracto o concreto de su propio objeto, siendo así que si el acto en cuestión alberga en su contenido una categoría abstracta de supuestos de hecho o acciones, esencialmente repetibles en el tiempo, estaremos en presencia de una norma jurídica, cuyos sucesivos cumplimientos van a reafirmar y consolidar su vigencia; pero si, por el contrario, el objeto del acto se manifiesta de modo singular e irrepitable, de tal forma que su cumplimiento viene a determinar la extinción del mismo, de lo que estaremos hablando es de un acto administrativo, por naturaleza consuntivo<sup>152</sup>. El párrafo 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo alemana de 1976 representa un claro ejemplo en este sentido al definir el acto administrativo como “toda medida que una autoridad adopta en el ámbito del derecho público para regular un caso *singular* y que está dirigida a tener efectos jurídicos externos inmediatos”. Estrechamente ligada a este último criterio, incluso como una versión del mismo, se encuentra la llamada tesis ordinamentalista de GARCÍA DE ENTERRÍA, a cuyo tenor la norma jurídica permanece en el tiempo al formar parte del ordenamiento jurídico, al suponer un acto ordinamental que lo innova, a diferencia del acto, ordenado, que sólo lo aplica, agotándose con su cumplimiento<sup>153</sup>.

La evolución de esta dogmática puede explicarse, en pocas palabras, como un desplazamiento de la primera teoría de corte subjetivo en favor de las de índole objetiva, lo que se observa, nítidamente, en la hegemonía de los criterios objetivos de abstracción y concreción -frente a los subjetivos de generalidad y especialidad- a la hora de la resolución de ciertos supuestos extremos en los que en un mismo acto concurren notas contradictorias de ambas teorías. En efecto, actos en los que se produce la paradójica combinación de general-concreto han dado lugar, por ejemplo, a la figura de los actos administrativos dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas o, en el supuesto contrario, el binomio especial-abstracto ha cristalizado, particularmente en el ámbito organizativo, en las llamadas normas jurídicas singulares o

---

<sup>152</sup> Véanse, en particular, por lo que se refiere a la doctrina española, MARTÍN RETORTILLO, L., “Actos administrativos generales y reglamentos ...”, *op. cit.*, págs. 247 y sigs.; LEGUINA VILLA, J., “Legitimación, actos administrativos generales y reglamentos...”, *op. cit.*, págs. 209 y sigs., y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, vol. I, págs. 293 y sigs.

<sup>153</sup> Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias ...”, *op. cit.*, pág. 164, y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, *op. cit.*, págs. 179 a 182. Asimismo, MARTÍN RETORTILLO, L., “Actos administrativos generales y reglamentos ...”, *op. cit.*, pág. 249, y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, vol. I, pág. 296.

individuales<sup>154</sup>. A pesar de que a la vista de estos particulares supuestos no han faltado autores que han negado cualquier conclusión técnica de valor general, remitiéndose a una solución convencional a partir del Derecho positivo<sup>155</sup>, rechazando incluso expresamente todos estos criterios como pautas suficientes para caracterizar y distinguir los diferentes actos<sup>156</sup>, lo cierto es que todo parece indicar que son los elementos de abstracción o concreción del objeto del acto, o si se quiere, su carácter ordinamental u ordenado, las verdaderas características esenciales definidoras de la naturaleza normativa o administrativa, en detrimento de las notas subjetivas de generalidad o especialidad, que vienen a suponer más bien elementos normales que acompañan a la norma o el acto, que no caracteres esenciales o imprescindibles de los mismos. Particularmente crítico con la teoría subjetiva se ha manifestado GARCÍA DE ENTERRÍA, para quien “es menester romper esa ecuación entre generalidad y normatividad”, pues aunque “los tópicos suelen resistir denodadamente a abandonar el campo, éste es, evidentemente, uno de esos que a los juristas no nos sirve”<sup>157</sup>.

La conclusión, por tanto, a retener es que son los criterios objetivos referidos los que logran verdaderamente identificar y diferenciar las normas de los actos administrativos, no así tanto los subjetivos en atención a la generalidad o especificidad de los destinatarios, que tan sólo coadyuvan a este fin. La definición ofrecida por el art. 4.5) del Código aduanero comunitario, aprobado por el Reglamento (CEE) núm. 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, sobre las decisiones adoptadas por las autoridades aduaneras de los Estados miembros puede considerarse en este sentido -dentro del ámbito de la ejecución administrativa indirecta del Derecho comu-

---

<sup>154</sup> Véanse MORTATI, C., *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968; ARIÑO ORTIZ, G., “Leyes singulares, leyes de caso único”, *Revista de Administración Pública*, núm. 118, enero-abril de 1989, págs. 57 a 101; MONTILLA MARTOS, J. A., *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Civitas, Madrid, 1994; MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, C., *Naturaleza jurídica de las leyes “ad hoc”*, Civitas, Madrid, 1995.

<sup>155</sup> VOLKMAR, D., *Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt*, *op. cit.*, págs. 259 y sigs.

<sup>156</sup> BOBBIO, N., “Per una classificazione degli imperativi giuridichi”, *op. cit.*, para quien generalidad y abstracción “no son caracteres de las normas como éstas son, sino como deberían ser para corresponder a la idea del derecho óptimo: en otras palabras, son características no de la norma jurídica en cuanto tal, sino de la norma justa, es decir, de la norma que cumple mejor que cualquier otra ciertos ideales de justicia, expresados en la aspiración a la imparcialidad, a la igualdad y a la certeza, consideradas como valores supremos” (vol. I, pág. 119). En este mismo sentido, LEGUINA VILLA, J., “Legitimación, actos administrativos generales y reglamentos...”, *op. cit.*, pág. 213: “La generalidad o la abstracción acompañan normalmente a la norma jurídica como sus características o elementos *normales*, pero en modo alguno esenciales. Quiere decirse con esto que *generalidad* y *abstracción* son criterios insuficientes para caracterizar los actos normativos y distinguirlos de los que no lo son, o, mejor, que son criterios deontológicos que explican *lo que debe ser* una norma jurídica, no *lo que de hecho es*”.

<sup>157</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias ...”, *op. cit.*, págs. 162 y 163. Asimismo, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, *op. cit.*, págs. 179 a 182, donde se afirma que “(...) la correlación singular-general como expresión de la distinción actos-Reglamentos parece haberse roto”.

nitario, pero también extensible a la ejecución directa- como el modelo común europeo resultante respecto a los actos de naturaleza administrativa: “Todo acto administrativo efectuado en virtud de la normativa aduanera que, al pronunciarse sobre *un caso individual*, surta efectos jurídicos sobre una o más personas determinadas o que pueden determinarse (...)”<sup>158</sup>.

## C) LA SINGULARIDAD DE LA DECISIÓN: SU NATURALEZA NO NORMATIVA

### 1. INDETERMINACIÓN DE SU PERFIL

Ya se vio *supra*<sup>159</sup> cómo la jurisprudencia comunitaria, con motivo particularmente del instituto de la responsabilidad extracontractual, ha tenido ocasión de abordar la concreta problemática de la naturaleza jurídica de la decisión. Los resultados obtenidos, sin embargo, no han sido excesivamente fructíferos para el intérprete, teniendo en cuenta la debilidad de dicha jurisprudencia, nacida en gran parte del Tribunal de Primera Instancia (sentencias de 13 de diciembre de 1995, *Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens* y otros contra Comisión, *cit.*, y 15 de abril de 1997, *Aloys Schröder* y otros contra Comisión, *cit.*) en manifiesta contradicción con otras valoraciones recaídas al efecto, como en las conclusiones de los Abogados Generales RUIZ-JARABO COLOMER (en el asunto *Aloys Schröder* y otros contra Comisión, sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1998, *cit.*) y LENZ (asunto *Codorniu, S.A.* contra Consejo, sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 1994, *cit.*).

Tampoco los Tratados constitutivos ofrecen una pista fiable en orden a la naturaleza de la decisión comunitaria. Como igualmente se advirtió<sup>160</sup>, ni en los preceptos dedicados a los diferentes actos, ni en los relativos a las competencias de las Instituciones, se vierte calificación alguna en este sentido.

La doctrina, por su parte, se ha limitado, en la generalidad de los casos, a reconocer el parentesco de esta figura con el acto administrativo, aun señalando, a renglón seguido, su más que posible cariz normativo en ciertos supuestos<sup>161</sup>. En este sentido,

---

<sup>158</sup> Los arts. 6 y sigs. del Código aduanero comunitario establecen el régimen jurídico de estas “decisiones relativas a la aplicación de la normativa aduanera”.

<sup>159</sup> Capítulo primero, epígrafe II.

<sup>160</sup> Capítulo primero, epígrafe II.

<sup>161</sup> Véase, en particular, la bibliografía citada (en su mayoría doctrina comunitaria de lengua alemana) en ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, op. cit., págs. 49, y 202 y sigs.

ISAAC afirma que la decisión es en principio “asimilable al acto administrativo individual conocido en derecho nacional y constituye, en manos de las autoridades comunitarias, un instrumento de ejecución administrativa del derecho comunitario. Pero una decisión (continúa diciendo este autor) también puede prescribir a un Estado o al conjunto de los Estados miembros un objetivo cuya realización pasa por la adopción de medidas nacionales de alcance general (...); se presenta entonces como un instrumento de legislación indirecta que no deja de recordar la directiva”<sup>162</sup>. Para ALONSO GARCÍA, partiendo de la consideración de que la expresión acto -en el sentido de acto aplicativo de la norma que por ello mismo no participa del carácter ordinamental- no es precisamente la más apropiada para tipificar a los reglamentos y las directivas, que califica de “puras normas o disposiciones de carácter general”, “es la decisión el único instrumento en el que, *stricto sensu*, encaja la denominación de *acto*”, en el bien entendido que “puede haber decisiones que, dirigidas a uno o varios Estados miembros, exija de éstos la adopción de disposiciones de alcance general, presentando en tal caso características propias de una disposición general necesitada, de manera similar a las directivas, de desarrollo normativo ulterior”<sup>163</sup>. Dentro de este abanico de opinión doctrinal, los polos contrarios vienen representados por posturas como la manifestada por LOUIS, para quien la decisión no es un acto normativo, sino, categóricamente, un acto administrativo individual<sup>164</sup>, o LIÑÁN NOGUERAS, reacio, en el extremo opuesto, a cualquier concepción formal y estática en favor de la vertiente funcional, rechazando toda comparación con el acto administrativo propio de los Derechos internos en atención a la particularidad del sistema comunitario<sup>165</sup>.

## 2. EXÉGESIS DE ESTA FIGURA A LA LUZ DE SU CONCEPTUACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Conceptuación y régimen jurídico son las dos líneas argumentales que permiten una aproximación a la naturaleza jurídica de la decisión comunitaria. Sólo a través de una exégesis de los contornos y praxis que singularizan esta figura, en un esfuerzo por descender hasta su misma esencia, se podrá alcanzar un mínimo convencimiento en torno a esta cuestión.

<sup>162</sup> ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario General*, Ariel, Barcelona, 1985, págs. 138 y 139.

<sup>163</sup> ALONSO GARCÍA, R., *Derecho comunitario ...*, *op. cit.*, págs. 209 y 210.

<sup>164</sup> LOUIS, J.-V., *El ordenamiento jurídico comunitario*, Comisión de las Comunidades Europeas, Colección “Perspectivas Europeas”, Bruselas, Luxemburgo, 1986, pág. 78.

<sup>165</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, *op. cit.*, págs. 189 y 190. Véase un particular estudio sobre la naturaleza jurídica de las sanciones comunitarias en PLAZA VENTURA, P., *Las sanciones comunitarias europeas ...*, *op. cit.*, págs. 249 y sigs.



Por lo que se refiere, en primer lugar, al régimen jurídico, no cabe duda que este concreto acto goza de una serie de peculiaridades que le singularizan sobremedida en relación a otros tipos de acto, como el reglamento o la directiva. Sin un afán de profundizar en esta vertiente, pues la misma ha sido objeto ya de atención y lo seguirá siendo en las páginas subsecuentes<sup>166</sup>, el mero hecho de que ciertas decisiones constituyan títulos ejecutivos -lo que se relaciona con la particular explicación del efecto directo en este contexto<sup>167</sup> - o su misma posibilidad revocatoria<sup>168</sup>, repugna, de entrada, cualquier concepción que pueda hacerse de las mismas como fuentes normativas<sup>169</sup>. Con algunas variaciones, particularmente en cuanto a qué concretas decisiones son objeto de previsión, los arts. 256 del Tratado de la Comunidad Europea<sup>170</sup>, 83.2 y 164 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica<sup>171</sup> y

<sup>166</sup> *Supra*, Capítulo segundo, epígrafe III, e *infra*, Capítulo tercero, epígrafe IV.

<sup>167</sup> Aun ya avanzado en el Capítulo segundo, epígrafe III de este estudio, véase particularmente el Capítulo tercero, epígrafe IV.

<sup>168</sup> Véase *supra*, Capítulo segundo, epígrafe III.

<sup>169</sup> “Las decisiones conformes al artículo 189 del Tratado constituyen actos administrativos notificados a destinatarios determinados (Estados miembros de la Comunidad o personas físicas o jurídicas). Esta configuración viene confirmada por el régimen previsto en los artículos 190 y 191 del Tratado, sobre la exigencia de notificación y los efectos de las decisiones que impongan una obligación pecuniaria (...)”: GARZÓN CLARIANA, G., “Las fuentes del Derecho comunitario”, en AA.VV. (Dir.: RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.), *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, *op. cit.*, págs. 23 a 53 (pág. 37).

<sup>170</sup> “Las decisiones del Consejo o de la Comisión que impongan una obligación pecuniaria a personas distintas de los Estados serán títulos ejecutivos.

La ejecución forzosa se regirá por las normas de procedimiento civil vigentes en el Estado en cuyo territorio se lleve a cabo. La orden de ejecución será consignada, sin otro control que el de la comprobación de la autenticidad del título, por la autoridad nacional que el Gobierno de cada uno de los Estados miembros habrá de designar al respecto y cuyo nombre deberá comunicar a la Comisión y al Tribunal de Justicia.

Cumplidas estas formalidades a instancia del interesado, éste podrá promover la ejecución forzosa conforme al Derecho interno, recurriendo directamente al órgano competente.

La ejecución forzosa sólo podrá ser suspendida en virtud de una decisión del Tribunal de Justicia. No obstante, el control de la conformidad a Derecho de las medidas de ejecución será competencia de las jurisdicciones nacionales”.

<sup>171</sup> “Las decisiones tomadas por la Comisión en aplicación del apartado precedente y que entrañen la obligación de entregar los materiales serán títulos ejecutivos. Podrán ser ejecutadas en los territorios de los Estados miembros en las condiciones establecidas en el art. 164.

No obstante lo dispuesto en el art. 157, los recursos interpuestos ante el Tribunal de Justicia contra las decisiones de la Comisión que impongan las sanciones previstas en el apartado precedente tendrán efecto suspensivo. Sin embargo, el Tribunal de Justicia podrá, a instancia de la Comisión o de cualquier Estado miembro interesado, ordenar la ejecución inmediata de la decisión.

Un procedimiento legal apropiado garantizará la tutela de los intereses lesionados” (art. 83.2).

“La ejecución forzosa se regirá por las normas de procedimiento civil vigentes en el Estado en cuyo territorio se lleve a cabo. La orden de ejecución será consignada, sin otro control que el de la comprobación de la autenticidad del título, por la autoridad nacional que el Gobierno de cada uno de los Estados miembros habrá de designar al respecto y cuyo nombre deberá comunicar a la Comisión, al Tribunal de Justicia y al Comité de Arbitraje creado en virtud del art. 18.

92 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero<sup>172</sup> consagran dicha viabilidad ejecutiva<sup>173</sup>.

Más allá de esta reglamentación jurídico-material, la decisión comunitaria cuenta en los textos constitutivos de las Comunidades, si no con una calificación formal de su naturaleza jurídica, sí con una precisión de sus principales rasgos definidores. Es a partir de esta conceptualización que luce en los Tratados desde donde puede forjarse, asimismo, una opinión en torno al carácter administrativo o normativo de este acto, a través, en concreto, de un estudio que clarifique si dichos rasgos se adecúan más bien a una u otra naturaleza.

Pues bien, una vez que ya se analizó, páginas más atrás, los criterios diferenciadores entre los actos normativos y administrativos, y contando ya así, por tanto, con los instrumentos necesarios para valorar, lo que procede ahora es un análisis de los rasgos con que aparece caracterizada la decisión en los Tratados constitutivos a la luz justamente de dichos criterios, en orden a precisar su concreta naturaleza. Unos rasgos que, curiosamente y como se verá a continuación, no coinciden con ninguna de las pautas objetivas distintivas del carácter normativo o administrativo de los actos, y sí, por el contrario, con aquella que se ha considerado precisamente desfasada e insegura, como es la que alude a la especificidad de los destinatarios, o lo que es lo mismo, la que revela la naturaleza administrativa del acto desde una perspectiva subjetiva. Algo que, como se comprenderá fácilmente, viene a generar no pocos problemas.

Los arts. 110.2 y 249 del Tratado de la Comunidad Europea, en efecto, se limitan a establecer que “la decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios”, disposición que se reitera, de una forma u otra, en los arts. 161 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y 14 y 15 del

---

Cumplidas estas formalidades a instancia del interesado, éste podrá promover la ejecución forzosa conforme al Derecho interno, recurriendo directamente al órgano competente.

La ejecución forzosa sólo podrá ser suspendida en virtud de una decisión del Tribunal de Justicia. No obstante, el control de la conformidad a Derecho de las medidas de ejecución será competencia de las jurisdicciones nacionales” (art. 164).

<sup>172</sup> “Las decisiones de la Comisión que impongan obligaciones pecuniarias serán títulos ejecutivos.

La ejecución forzosa en el territorio de los Estados miembros se llevará a cabo a través de los cauces legales existentes en cada uno de dichos Estados y después de haber consignado, sin otro control que el de la comprobación de la autenticidad de estas decisiones, la orden de ejecución utilizada en el Estado en cuyo territorio deba aplicarse la decisión. Se procederá al cumplimiento de esta formalidad a instancia de un ministro designado a tal fin por cada uno de los gobiernos.

La ejecución forzosa sólo podrá ser suspendida en virtud de una decisión del Tribunal”.

<sup>173</sup> Véase un análisis de estos preceptos en PLAZA VENTURA, P., *Las sanciones comunitarias europeas* ..., *op. cit.*, en particular págs. 255 y 317.

Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero<sup>174</sup>. Una disección de esta previsión permite observar dos partes diferenciadas dentro de la misma: Por un lado, una primera afirmación de que “la decisión será obligatoria en todos sus elementos”, por la que se quiere dejar claro que la misma constituye un acto completo, además de vinculante, que para nada precisa ulterior intervención estatal, como en el caso de la directiva, siendo, por tanto, un acto externo de directa aplicación. En segundo lugar, lo que se señala es que será obligatoria “para todos sus destinatarios” o “para los destinatarios que ella designa”<sup>175</sup>, lo cual debe ser puesto en relación con la precisión también legal de que “el reglamento tendrá un alcance general”. Es esta segunda parte de la previsión, así, donde se localiza el dato clave a efectos de atribuir a la decisión una naturaleza administrativa o normativa. Mientras el reglamento se manifiesta como el prototipo de la norma jurídica al tener definidos sus destinatarios de forma abstracta o indeterminada, presentando incluso efectos *erga omnes*, aquélla se aleja de cualquier ropaje normativo, revelándose, por contra, como un verdadero acto administrativo, al ir dirigida a concretos e individualizados sujetos, particulares o públicos. Unas pautas subjetivas que también han sido puestas de manifiesto por la jurisprudencia comunitaria al afirmar reiteradamente que “el reglamento se aplica a situaciones determinadas objetivamente y produce sus efectos jurídicos en relación con categorías de personas consideradas de modo general y abstracto», así como que “la naturaleza reglamentaria de un acto no queda cuestionada por la posibilidad de determinar el número o incluso la identidad de los sujetos de derecho a los que se aplica en un momento dado, siempre que se compruebe que esta aplicación se efectúa en virtud de una situación objetiva de derecho o de hecho definida por el acto, en relación con la finalidad de este último”<sup>176</sup>. Ahora bien, no puede pasarse por alto el hecho de que esta conceptualización es el resultado, no sólo de una regulación absolutamente parca e insuficiente, sino, lo que es peor, de una regulación a todas luces deficiente, aunque sólo sea porque haya hecho pivotar de modo exclusivo en el criterio de los destinatarios -como se vio, nada definitivo- la diferencia entre el reglamento y la decisión, *id est*, la norma y el acto.

---

<sup>174</sup> Véase un análisis de estos preceptos en FONSECA MORILLO, F. J., voz “Decisión”, dentro de la obra colectiva *Diccionario de términos comunitarios* (Coord.: BIGLINO CAMPOS, P.), McGraw-Hill, Madrid, 1997, págs. 137 a 141. Asimismo, LAUWAARS, R. H., *La décision dans les communautés européennes*, Colloque de Lyon, novembre 1966, Bruxelles, 1969; *Lawfulness and legal force of community decisions*, *op. cit.*; y BERTRAND, G., *La prise de décision dans l'Union européenne*, La Documentation Française, Paris, 1998.

<sup>175</sup> En una traducción más afín al resto de versiones en las demás lenguas comunitarias: “Pour les destinataires qu'elle designe”; “i destinatari da essa designati”; etc.

<sup>176</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1977, Koninklijke Schloten Honig contra Consejo y Comisión, *cit.*; 24 de noviembre de 1992, Buckl y otros contra Comisión, C-15/91 y C-108/91, Rec. pág. I-6061; 15 de febrero de 1996, Buralux y otros contra Consejo, C-209/94 P, Rec. pág. I-615; etc.

Desde una interpretación teleológica de estas normas, es claro, a mi entender, el propósito de sus redactores de concebir, por un lado, el reglamento como un acto de contenido normativo, y la decisión como auténtico acto administrativo, por otro, aunque para ello utilizasen una técnica ya hoy superada por su inseguridad como es la que atiende al criterio subjetivo<sup>177</sup>. Puede afirmarse, así, que la propia conceptualización y régimen jurídico de la decisión la aproximan inexorablemente a la categoría de acto administrativo con relevancia externa<sup>178</sup>, en contradicción, dicho sea de paso, a cierta tendencia presente en esta problemática y que ha abocado por lo general en una aparente hipertrofia de la categoría normativa<sup>179</sup>. Por tanto, aunque el perfil literal desde el que la misma ha sido contemplada en los Tratados adolece de la inseguridad que representa el criterio subjetivo atinente a la singularidad de los destinatarios, cabe concluir que la decisión constituye un verdadero acto administrativo con relevancia externa emanado directamente del Consejo, Comisión o Consejo conjuntamente con el Parlamento.

A partir de esta consideración, no parece descabellado plantear la conveniencia de compensar esta deficiente técnica legislativa con una correcta utilización de estos actos por parte de las instituciones, de suerte que toda decisión obedezca a un recto criterio objetivo de concreción en el objeto u acto ordenado, aparte -por lo que ahora interesa- de que no se lleguen a aprobar decisiones que supongan en puridad directivas reforzadas.

Mucho me temo, sin embargo, que conforme a la propia literalidad desde la que ha sido concebida la decisión, sigan apareciendo este tipo de actos que, aunque

---

<sup>177</sup> “El carácter singular de la decisión convierte a ésta en el instrumento apropiado para la realización de las funciones ejecutivas y administrativas comunitarias”: ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, op. cit., pág. 78.

<sup>178</sup> Según GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, op. cit., “es en efecto cuando menos discutible que la *decisión* tenga naturaleza jurídica de norma en el sentido que tiene este concepto en la generalidad de los Derechos de los Estados miembros, ya que es evidente que la decisión presenta ciertos caracteres propios de un acto administrativo, concretamente aquellos que le diferencian del reglamento y de la directiva (destinatarios concretos, notificación individual, aun cuando el artículo 254 del Tratado de la Comunidad Europea extiende aquélla también a las directivas) junto a los datos de *obligatoriedad* y *vinculatoriedad* propios éstos tanto de actos como de normas” (pág. 183).

<sup>179</sup> En este sentido, por ejemplo, puede citarse el ya aludido Anexo del Reglamento interno del Consejo, aprobado por la Decisión 93/662/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, a cuyo tenor, “(...) el Consejo actúa en calidad de *legislador* cuando adopta *normas* jurídicamente vinculantes en o para los Estados miembros, ya se trate de reglamentos, directivas o *decisiones*, con arreglo a las disposiciones correspondientes de los Tratados (...), con excepción de las deliberaciones que conduzcan a la adopción de medidas de orden interno, actos administrativos o presupuestarios, actos relativos a las relaciones interinstitucionales o internacionales, o actos no vinculantes tales como conclusiones, recomendaciones o resoluciones (...)”.

nominados como tales, e incluso ajustados a las propias exigencias de los Tratados en cuanto “actos obligatorios en todos sus elementos y para todos sus destinatarios”, no respondan, a pesar de ello, a la propia esencia de la decisión, bien por esconder auténticas directivas de carácter exhaustivo dirigidas a los Estados con el fin de que éstos completen un proceso legislativo que culmine en una normativa *erga omnes*<sup>180</sup>, bien por obedecer -a pesar de contar incluso con destinatarios específicos- a una condición objetiva ordinamental o de abstracción en su contenido, que aboque, por ello mismo, en una permanencia del acto y, por ende, en una naturaleza normativa y reglamentaria.

Será justamente en estos casos cuando haya de entrar en juego la doctrina jurisprudencial anteriormente analizada, conforme a la cual han de ser los propios elementos materiales del acto, y no su forma exterior o denominación oficial, los que determinen el tipo y naturaleza del mismo. No estaría de más, en cualquier caso, que la parca y deficiente regulación que luce en los Tratados respecto a esta conceptualización de las diferentes categorías de actos comunitarios se viera suplida, a la mayor brevedad, por una aportación jurisprudencial que proporcione una completa definición de dichas categorías, ya a partir de criterios objetivos, en consonancia, eso sí, con el espíritu de una regulación que, más que conseguir una nítida identificación y distinción entre ellas en el sentido expuesto, ha tenido la voluntad de alcanzar tal objetivo.

#### D) RECOMENDACIONES Y DICTÁMENES

No sólo la decisión, sino también otros actos con cierto peso en el sistema europeo, como las recomendaciones y dictámenes, se sitúan más cerca de la naturaleza administrativa que de cualquier otra. Declaraciones de voluntad, juicio, conocimiento o deseo se esconden tras estos actos típicos comunitarios, en una palmaria manifestación de aplicación administrativa directa del Derecho europeo.

Mientras las recomendaciones de la Comunidad Europea y Comunidad Europea de la Energía Atómica son actos jurídicos no vinculantes que sugieren un determinado comportamiento a su destinatario en el contexto de una política indi-

---

<sup>180</sup> Éste, justamente, ha sido uno de los motivos principales por los que la doctrina ha dudado del carácter administrativo de la decisión, tal y como pudo observarse *supra*, cuando, en realidad, en estos supuestos, de lo que se trata es de verdaderas directivas encubiertas en la calificación formal de decisión. Véanse, por todos, ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario General*, *op. cit.*, págs. 138 y 139; ALONSO GARCÍA, R., *Derecho comunitario ...*, *op. cit.*, págs. 209 y 210; MOLINA DEL POZO, C. F., *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, *op. cit.*, pág. 484, y MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, *op. cit.*, págs. 189 y 190.

recta de armonización, resultando su adopción a iniciativa del propio órgano autor de las mismas, los dictámenes de las tres Comunidades suponen manifestaciones de opinión por parte de una institución respecto a una materia concreta, emitiéndose a instancia de otro órgano o sujeto del Derecho comunitario<sup>181</sup>. Unos y otros, por tanto, son ante todo actos comunitarios no vinculantes, que es lo que nos transmite el Derecho constitucional europeo sobre los mismos, lo que no quiere decir que carezcan de efectos jurídicos. A pesar de no ser obligatorios para sus destinatarios y hallarse expresamente excluidos del recurso de anulación por el art. 230 del Tratado de la Comunidad Europea, gozan, en efecto, de cierta eficacia jurídica, tal como ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia respecto a las recomendaciones en virtud de su sentencia de 13 de diciembre de 1989, Salvatore Grimaldi contra Fonds des maladies professionnelles, C-322/88, Rec. pág. 4407. Como quiera, por lo demás, que la obligatoriedad no es un rasgo esencial de los actos administrativos, y la dogmática del Derecho público admite dentro de la tipología de estos actos manifestaciones de deseo, juicio o conocimiento, las recomendaciones y dictámenes constituyen, en realidad, una modalidad más de actos administrativos comunitarios<sup>182</sup>.

#### E) OTROS ACTOS

Como ya hubo ocasión de estudiar<sup>183</sup>, junto a los actos comunitarios típicos *ex arts. 249 y 161* de los Tratados de Roma y 14 del Tratado de París, se encuentran todo un acervo de actos comunitarios, denominados atípicos o innominados, cuya presencia y protagonismo en el funcionamiento diario de las instituciones resulta incuestionable. Desde actos de organización interna, carácter preparatorio o personal, pasando por actos de caracteres *sui generis* -como las autorizaciones- o contenido político,

---

<sup>181</sup> Véanse, respecto a estos actos típicos, MORAND, Ch.-A., "Les recommandations, les resolutions et les avis du droit communautaire", Cahiers de Droit Européen, 1970, págs. 623 a 644; SOLDATOS, P. y VANDERSANDEN, G., "La recommandation, source indirecte du rapprochement des législations nationales dans le cadre de la CEE", en AA. VV., *Les instruments du rapprochement des législations dans la CEE*, Bruselas, 1976, págs. 95 a 151; CORTESE PINTO, E., "Le raccomandazioni nel Diritto della CEE", Rivista di Diritto Europeo, 1989, págs. 339 a 381.

<sup>182</sup> "(...) El acto administrativo puede contener una declaración de voluntad o una declaración de juicio, deseo o conocimiento. La distinción puede tener su trascendencia desde el punto de la impugnabilidad de los actos ya que el artículo 230, párrafo 1º del Tratado CE excluye del control de legalidad por el Tribunal de Justicia aquellos actos que sean recomendaciones o dictámenes. Esta exclusión no significa, sin embargo, que no se trate de actos administrativos. Las recomendaciones y los dictámenes, en efecto, estarán sujetos también a determinadas normas que establezcan su carácter preceptivo o que les doten de concretos efectos": DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., en la obra colectiva *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, *op. cit.*, pág. 212.

<sup>183</sup> Capítulo primero, epígrafe II.

hasta aquellos cuya adopción parte de la iniciativa de diversos órganos comunitarios distintos del Consejo, Comisión o Consejo conjuntamente con el Parlamento, todos ellos son elementos que confluyen en esta actividad atípica comunitaria.

Pues bien, todos estos actos ajenos *stricto sensu* a las categorías de decisión, recomendación o dictamen -y, por supuesto, a las de reglamento o directiva- también pueden considerarse como el resultado del ejercicio de la función administrativa en el ámbito comunitario, si es que se asume una concepción amplia de acto administrativo comunitario. Partiendo de las premisas conceptuales, objetivas pero también subjetivas, a las que se ligó tal naturaleza, no hay inconveniente alguno para incardinar toda esta actividad atípica de los órganos comunitarios dentro del concepto general de actos administrativos comunitarios. Si no la doctrina unánimemente, en cualquier caso sí el Tribunal de Luxemburgo ha sido explícito en no limitar la concepción jurisprudencial de acto administrativo -y su consiguiente régimen jurídico- a las categorías típicas de actos comunitarios, ni dentro de éstas, por supuesto, a algunas concretas, como las de los actos vinculantes<sup>184</sup>. El problema quizá en esta ocasión estriba más bien en la diferenciación entre actos jurídicos y actuaciones puramente materiales, pues, como ha señalado GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, “las actuaciones administrativas son muy diversas y su calificación como acto o como simple actuación sería compleja y de poco interés en este contexto (proposiciones, comunicaciones, memorandums, rapports, comunicados, recomendaciones, consultas, preguntas escritas u orales, convocatorias, requerimientos, proposiciones de resolución, documentos de trabajo, dossiers, etc.)”<sup>185</sup>.

#### IV. RÉGIMEN JURÍDICO DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMUNITARIO

##### A) FORMA Y MOTIVACIÓN. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

La regulación de los requisitos formales de manifestación de los actos comunitarios se halla diseminada a lo largo de diferentes normas de Derecho primario y derivado. Serán estas normas, diversas y con distinto ámbito de aplicación, junto a la jurisprudencia comunitaria recaída al efecto, las que proporcionen las concretas pautas formales en relación a los actos administrativos comunitarios. Unas pautas y exigencias

---

<sup>184</sup> Véase *supra*, Capítulo primero, epígrafe II.

<sup>185</sup> GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, *op. cit.*, pág. 183.

que, como se verá seguidamente, podrán llevar aparejadas en caso de incumplimiento importantes consecuencias jurídicas.

Los requisitos de forma de los actos administrativos comunitarios se encuentran recogidos por lo general en previsiones aplicables a diversos tipos de actos, tanto normativos como no normativos, existiendo a este respecto un importante casuismo. En concreto, estos requisitos se reconducen a específicas obligaciones de motivación, exigencias de referencia a propuestas y dictámenes preceptivamente recabados, requisitos de autenticación, reglas sobre la lengua, necesidad de expresar los recursos procedentes, estructura y contenido con carácter general, etc. Sin un afán exhaustivo, así, pueden enumerarse las siguientes fuentes a este respecto y consiguientes ámbitos de aplicación: art. 253 (antiguo 190) del Tratado de la Comunidad Europea<sup>186</sup>; art. 162 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica<sup>187</sup>; art. 15, párrafo primero, del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero<sup>188</sup>; la Decisión 22/60 de la Alta Autoridad, de 7 de septiembre de 1960, relativa a la ejecución del art. 15 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero<sup>189</sup>; art. 34.2 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo<sup>190</sup>; art. 25 del Estatuto de los funcionarios<sup>191</sup>; ciertos preceptos de los Reglamentos internos del Consejo y la Comi-

---

<sup>186</sup> “Los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, así como los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptados por el Consejo o la Comisión deberán ser motivados y se referirán a las propuestas o dictámenes preceptivamente recabados en aplicación del presente Tratado”.

<sup>187</sup> “Los reglamentos, las directivas y las decisiones del Consejo y la Comisión deberán ser motivados y se referirán a las propuestas o dictámenes preceptivamente recabados en aplicación del presente Tratado”.

<sup>188</sup> “Las decisiones, las recomendaciones y los dictámenes de la Alta Autoridad deberán ser motivados y se referirán a los dictámenes preceptivamente recabados”.

<sup>189</sup> Sus primeras disposiciones dicen así:

“Artículo 1.- Todas las decisiones, recomendaciones y dictámenes de la Alta Autoridad serán expresamente designados como tales en su encabezamiento. Estos instrumentos deben indicar la fecha de su adopción por la Alta Autoridad; han de ser firmados por el Presidente, por un Vicepresidente o por un miembro de la Alta Autoridad, firma precedida por la mención “por la Alta Autoridad”. El texto original se guardará en los archivos de la Alta Autoridad.

Artículo 2.- Las decisiones y recomendaciones estarán precedidas: a) por una indicación de las disposiciones del Tratado y, en su caso, de las decisiones y otros actos que constituyan el soporte jurídico de la decisión o recomendación en cuestión; b) en su caso, por una mención de los dictámenes recibidos de acuerdo con el Tratado; c) por una exposición de motivos de la decisión o recomendación.

Artículo 3.- Las decisiones y recomendaciones se dividirán en artículos”.

<sup>190</sup> “(...) Los arts. 190 a 192 (actuales 253 a 256) del Tratado se aplicarán respecto de los reglamentos y de las decisiones del Banco Central Europeo (...)”.

<sup>191</sup> “(...) Las decisiones individuales adoptadas en aplicación del presente Estatuto deberán ser comunicadas inmediatamente por escrito al funcionario interesado. Las decisiones que impliquen una acusación serán motivadas (...)”.



sión<sup>192</sup>; diversas normas reguladoras de los procedimientos administrativos en materia de competencia<sup>193</sup>, etc.

El incumplimiento de los requisitos formales de los actos comunitarios, y por ende, de los actos administrativos, puede dar lugar a una causa de anulabilidad de los mismos a depurar por el correspondiente recurso de anulación, o simplemente a una irregularidad no invalidante del acto. El que la infracción tenga la cualidad de vicio sustancial de forma o no la tenga será, en concreto, la *ratio* que determine una u otra posibilidad, conforme al art. 230, párrafo segundo, del Tratado de la Comunidad Europea. Así, por ejemplo, en el supuesto de la motivación, que es una de las exigencias formales más reiteradas e importantes, la doctrina y jurisprudencia mayoritarias han entendido que existirá vicio sustancial de forma cuando se produzca la ausencia total de motivación, o bien cuando la misma se revele insuficiente, siendo, en concreto, la indefensión del destinatario del acto el dato que ha de determinar tal insuficiencia<sup>194</sup>. Por cierto que este deber de motivación, o lo que es lo mismo, el deber de expresar de forma comprensible los elementos de hecho y de derecho que fundamentan el acto, no sólo se justifica en la propia protección y garantía de información del destinatario, sino también, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el interés general que conlleva

---

<sup>192</sup> En particular, arts. 11 y sigs. del Reglamento interno del Consejo y 16 del Reglamento interno de la Comisión. El art. 13 del primero, por ejemplo, establece tanto para reglamentos como para directivas y decisiones las siguientes previsiones (téngase en cuenta que el art. 16, párrafo tercero, de este Reglamento dispone que “se aplicarán a las directivas y a las decisiones, *mutatis mutandis*, las disposiciones contempladas en los arts. 13 y 14 para los reglamentos):

“Los reglamentos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, así como los reglamentos del Consejo, incluirán: a) la fórmula “El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea” o la fórmula “El Consejo de la Unión Europea”, respectivamente; b) la indicación de las disposiciones en virtud de las cuales se haya adoptado el reglamento, precedida de la palabra “Visto”; c) las menciones relativas a las propuestas presentadas, así como los dictámenes y consultas recogidos; d) la motivación del reglamento, empezando por la palabra “Considerando”; e) la fórmula “han adoptado el presente Reglamento” o la fórmula “ha adoptado el presente Reglamento”, respectivamente, seguida del texto del reglamento”.

<sup>193</sup> Particularmente, arts. 11 y sigs. del ya citado Reglamento núm. 17/62 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, en materia de defensa de la competencia.

<sup>194</sup> Véanse LE TALLEC, G. y EHLERMANN, C.-D., “La motivation des actes des Communautés européennes”, *Revue du Marché Commun*, 1966, págs. 179 a 187; HEN, C., “La motivation des actes des institutions communautaires”, *Cahiers de Droit Européen*, 1977, págs. 49 a 91; SCHOCKWEILER, F., “La motivation des décisions individuelles en droit communautaire et en droit national”, *Cahiers de Droit Européen*, 1989, págs. 3 a 40; THOMAS, R., “Reason-giving in English and European Community Administrative Law”, *European Public Law*, 1997, págs. 213 a 222; y ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, págs. 505 y sigs. Véase, asimismo, la jurisprudencia citada en esta última obra.

va en cuanto autocontrol por parte de la Administración autora y posterior control jurisdiccional de la legalidad<sup>195</sup>.

Al margen queda el excepcional supuesto del defecto de forma en cuanto vicio de nulidad absoluta o inexistencia, extremo este que ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia en algún caso, como en el de la sentencia de 10 de diciembre de 1957, *Usines à Tubes de la Sarre contra Alta Autoridad*<sup>196</sup>, donde llegó a declararse la inexistencia del acto impugnado, en concreto un dictamen motivado del art. 54.4 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero -y por tanto, un acto no vinculante en principio no susceptible de recurso-, como consecuencia de la ausencia de motivación del mismo, desde el momento en que tal formalidad fue considerada en el presente caso un verdadero elemento esencial o constitutivo del acto cuyo incumplimiento debía generar su inexistencia. Aparte de este supuesto absolutamente singular, la Comunicación de la Alta Autoridad de 7 de septiembre de 1960, ligada a la Decisión 22/60 antes citada, parece albergar asimismo esta doctrina de la inexistencia del acto por defectos formales al establecer que “cuando no se emplee la forma prescrita por el art. 1 de la Decisión 22/60 (...), los interesados pueden inferir que se trata de actos que no crean una obligación jurídica, de los cuales la Alta Autoridad no deducirá efectos jurídicos y respecto de los cuales se reserva su libertad de decisión”.

La figura del silencio administrativo, por otra parte, aunque no materialmente desconocida en el ámbito del ordenamiento comunitario, no cuenta con una regulación específica delimitadora de sus contornos jurídicos. Son previsiones específicas en concretos procedimientos las que contemplan tal técnica como una garantía de los interesados ante la eventual inactividad de los órganos comunitarios en la resolución de los expedientes. El art. 90 del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, por ejemplo, es una de las disposiciones que albergan esta figura, al prever, en sus párrafos primero y segundo *in fine*, un doble supuesto de silencio negativo ante la ausencia de resolución expresa una vez transcurrido el plazo de cuatro meses ya desde la presentación de la correspondiente petición, ya a partir de la interposición de la ulterior recla-

---

<sup>195</sup> “Según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivar una decisión individual tiene como finalidad permitir al Juez comunitario el ejercicio de su control sobre la legalidad de ésta y de proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si la decisión está bien fundada, o si acaso está afectada por algún vicio que permita impugnar su validez; el alcance de esta obligación depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en el que se haya adoptado” (Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de mayo de 1998, *Sarrió S.A. contra Comisión*, T-334/94, Rec. pág. II-1439).

<sup>196</sup> Asuntos acumulados I y 14/57, Rec. págs. 201 y sigs.

mación<sup>197</sup>. Asimismo, los arts. 7.4 y 8.3 del Reglamento (CE) núm. 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, constituyen buena muestra de desestimaciones presuntas de solicitudes de particulares ante el silencio de la Administración comunitaria. Si el primero de los artículos citados contempla el supuesto de vencimiento del plazo sin contestación expresa por parte de la institución a la solicitud inicial de acceso a un documento (quince días laborales, ampliables excepcionalmente por otros quince), conferiendo a dicho supuesto de silencio los mismos efectos que la denegación expresa dentro del plazo, esto es, el derecho del solicitante a presentar solicitud confirmatoria, el segundo precepto vuelve a consagrar el silencio negativo para los casos de ausencia de respuesta administrativa en plazo respecto a esta segunda solicitud de confirmación (también quince días laborales, ampliables con carácter excepcional por otros quince)<sup>198</sup>. Un silencio negativo

---

<sup>197</sup> Dicho art. 90 del Estatuto de los funcionarios dispone así:

- “1. Las personas a las que se aplique el presente Estatuto podrán presentar ante la autoridad facultada para proceder a los nombramientos peticiones de que se adopte una determinada decisión con respecto a las mismas. La autoridad notificará su decisión motivada al interesado en un plazo de cuatro meses a partir del día en que se presente la petición. *Al término de este plazo se considerará que se ha producido una decisión denegatoria, que podrá ser objeto de reclamación según lo establecido en el apartado siguiente.*
2. Las personas a las que se aplique el presente Estatuto podrán presentar ante la autoridad facultada para proceder a los nombramientos reclamaciones dirigidas contra los actos que les sean lesivos, bien se hayan producido por resolución de la citada autoridad o por la falta de adopción por ésta de medidas que hubieran debido tomarse según el Estatuto.  
(...) La autoridad notificará su decisión, que habrá de ser motivada, al interesado en un plazo de cuatro meses a partir del día en que sea presentada la reclamación. *Al término de este plazo, si no fuera adoptada una decisión respecto de la reclamación, se considerará que se ha producido una decisión denegatoria contra la que podrá interponerse recurso a tenor del artículo 91.*”

<sup>198</sup> El tenor literal en concreto de estos preceptos es el siguiente:

- “Artículo 7. Tramitación de las solicitudes iniciales.- 1. Las solicitudes de acceso a los documentos se tramitarán con prontitud. Se enviará un acuse de recibo al solicitante. En el plazo de 15 días laborales a partir del registro de la solicitud, la institución o bien autorizará el acceso al documento solicitado y facilitará dicho acceso con arreglo al artículo 10 dentro de ese plazo, o bien, mediante respuesta por escrito, expondrá los motivos de la denegación total o parcial e informará al solicitante de su derecho de presentar una solicitud confirmatoria conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del presente artículo.
2. En caso de denegación total o parcial, el solicitante podrá presentar, en el plazo de 15 días laborales a partir de la recepción de la respuesta de la institución, una solicitud confirmatoria a la institución con el fin de que ésta reconsidere su postura.
3. Con carácter excepcional, por ejemplo, en el caso de que la solicitud se refiera a un documento de gran extensión o a un gran número de documentos, el plazo previsto en el apartado 1 podrá ampliarse en 15 días laborales, siempre y cuando se informe previamente de ello al solicitante y se expliquen debidamente los motivos por los que se ha decidido ampliar el plazo.
4. *La ausencia de respuesta de la institución en el plazo establecido dará derecho al solicitante a presentar una solicitud confirmatoria.*”
- “Artículo 8. Tramitación de las solicitudes confirmatorias.- 1. Las solicitudes confirmatorias se tramitarán con prontitud. En el plazo de 15 días laborales a partir del registro de la solicitud, la institución o

este último, por cierto, que no estaba contemplado en el texto provisional de la Propuesta de Reglamento, presentada por la Comisión con fecha 26 de enero de 2000, al prever en este caso que “la ausencia de respuesta en el plazo establecido equivaldrá a una decisión positiva.”

## B) EFICACIA Y EJECUCIÓN. LA SUSPENSIÓN

Los actos administrativos comunitarios surten sus efectos a partir de la comunicación de su contenido a los correspondientes destinatarios. Junto a los arts. 254 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, 163 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y 15 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que condicionan la eficacia jurídica de los actos vinculantes -tanto normativos como administrativos- a los requisitos de la notificación y publicación, otras diversas disposiciones someten asimismo al elemental trámite de la comunicación la eficacia de los distintos actos administrativos comunitarios (así, el art. 18 del Reglamento interno del Consejo en cuanto a las recomendaciones de este órgano o las respectivas normativas procedimentales en relación a concretos actos de trámite). Son la publicación y notificación, por tanto, y particularmente esta última, los requisitos jurídicos relevantes en orden a la efectividad de los actos comunitarios, y entre ellos, los administrativos. No se trata propiamente, como ya se dijo, de una eficacia demorada, pues tal condicionamiento constituye la regla general, sin perjuicio de la posible concurrencia de condiciones suspensivas o términos iniciales que supongan un aplazamiento de la eficacia, y sin perjuicio también de la inevitable generación de ciertos efectos incluso con anterioridad al cumplimiento de aquellos requisitos, como las propias posibilidades de revocación o anulación del acto que no ha sido aún notificado ni publicado. Si bien las reglas que rigen los trámites de la notificación o publicación se hallan diseminadas

---

bien autorizará el acceso al documento solicitado y facilitará dicho acceso con arreglo al artículo 10 dentro de ese mismo plazo, o bien, mediante respuesta por escrito, expondrá los motivos para la denegación total o parcial. En caso de denegación total o parcial deberá informar al solicitante de los recursos de que dispone, a saber, el recurso judicial contra la institución y/o la reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo, con arreglo a las condiciones previstas en los artículos 230 y 195 del Tratado CE, respectivamente.

2. Con carácter excepcional, por ejemplo, en el caso de que la solicitud se refiera a un documento de gran extensión o a un gran número de documentos, el plazo previsto en el apartado 1 podrá ampliarse en 15 días laborales, siempre y cuando se informe previamente de ello al solicitante y se expliquen debidamente los motivos por los que se ha decidido ampliar el plazo.

3. *La ausencia de respuesta de la institución en el plazo establecido se considerará una respuesta denegatoria y dará derecho al solicitante a interponer recurso judicial contra la institución y/o reclamar ante el Defensor del Pueblo Europeo, con arreglo a las disposiciones pertinentes del Tratado CE.”*

a lo largo de las regulaciones particulares de los distintos procedimientos o en disposiciones de ámbito específico, como la Decisión 22/60 de la Alta Autoridad, de 7 de septiembre de 1960, relativa a la ejecución del art. 15 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, pueden encontrarse en la jurisprudencia comunitaria las pautas generales y consensuadas en torno al medio, lugar y contenido de la notificación y publicación de los actos comunitarios. La importancia y función garantizadora de estos trámites, por lo demás, ha sido convenientemente resaltado por las sentencias del Tribunal de Justicia, como, por ejemplo, por la de 9 de enero de 1997, Comisión contra Sociedade de Curtumes a Sul do Tejo Ld<sup>a</sup> y otros<sup>199</sup>: “La notificación de los actos comunitarios, a la que hacen referencia los artículos 173, párrafo quinto, y 191 del Tratado CE (actuales 230 y 254), requiere que se comunique una exposición detallada del contenido y de la motivación del acto notificado. En efecto, a falta de tal exposición, el tercero interesado no podrá conocer con exactitud el contenido ni la motivación del acto controvertido, que le permitirían interponer eficazmente un recurso contra esta decisión”.

Frente a esta eficacia inmediata general de los actos administrativos comunitarios a partir de su notificación y publicación, tan sólo algunos de ellos gozan asimismo del principio de ejecutoriedad, conforme al cual serán susceptibles de ejecución forzosa en caso de incumplimiento por parte de sus destinatarios. Aparte de los supuestos expresamente tasados en el ordenamiento comunitario, un importante elenco de actos administrativos comunitarios carecen de esta virtualidad ejecutiva, debiendo ser por tanto objeto de la correspondiente tutela judicial a tales efectos de ejecución. Ya se señaló *supra* qué concretas decisiones constituyen títulos ejecutivos conforme a los arts. 256 del Tratado de la Comunidad Europea, 83.2 y 164 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y 92 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero<sup>200</sup>. Se trata, además, de una ejecución descentralizada desde las propias instancias internas de los Estados miembros, al margen de alguna excepción, como la consagrada en los arts. 8 y sigs. del Reglamento (CEE) núm. 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común, que reconoce en los supuestos de irregularidades o negligencias imputables a los Estados miembros la posibilidad de que la Administración comunitaria lleve a cabo un procedimiento de retención o deducción con cargo a las transferencias en favor de tales Estados.

La eficacia y ejecución de los actos comunitarios, por otra parte, se hallan intrínsecamente relacionadas con la presunción de validez, legalidad o legitimidad

---

<sup>199</sup> C-143/95 P, Rec. pág. I-0001.

<sup>200</sup> Capítulo segundo, epígrafe III y presente Capítulo tercero, epígrafe tercero.

que acompaña a los mismos. Según ha afirmado el Tribunal de Justicia, en efecto, “todos los sujetos de Derecho comunitario tienen la obligación de reconocer la plena eficacia de los actos de las instituciones comunitarias mientras su invalidez no haya sido declarada por el Tribunal de Justicia, y de respetar la fuerza ejecutiva de dichos actos mientras el Tribunal de Justicia no haya decidido suspender su ejecución” (sentencia de 21 de septiembre de 1989, Hoechst AG contra Comisión<sup>201</sup>). Como quiera, así, que los actos comunitarios se presumen válidos en tanto no sean objeto de anulación o revocación (presunción *iuris tantum*, por consiguiente), o en tanto no sufran algún vicio lo suficientemente grave como para determinar su inexistencia (aparición de licitud), surtirán efectos a partir de su notificación o publicación, e incluso serán susceptibles de ejecución en los concretos supuestos en que la autotutela ejecutiva haya sido reconocida, mientras tales actos no se extingan como consecuencia de la intervención judicial o administrativa.

Finalmente, la presunción de legitimidad de los actos comunitarios, determinante a su vez de la eficacia y posible ejecución de los mismos en tanto no sean invalidados o revocados, no sólo puede resultar enervada como consecuencia de un *actus contrarius* revocatorio o una sentencia anulatoria firme, sino también, aunque sólo de forma cautelar y temporal en este caso, en virtud de la suspensión de los efectos del acto como consecuencia de la interposición contra el mismo de algún recurso ante los Tribunales comunitarios. Si bien, conforme al art. 242 del Tratado de la Comunidad Europea (antiguo 185), la regla general es que “los recursos interpuestos ante el Tribunal de Justicia no tendrán efecto suspensivo”, a renglón seguido se admite la posibilidad de que el Tribunal pueda ordenar, si estima que las circunstancias así lo exigen, la suspensión de la ejecución del acto impugnado<sup>202</sup>.

### C) EFECTO DIRECTO O TUTELA JUDICIAL EJECUTIVA

#### 1. LA COMPATIBILIDAD DE LA NATURALEZA ADMINISTRATIVA DE LA DECISIÓN CON EL RECONOCIMIENTO DE SU EFECTO DIRECTO

La decisión comunitaria, ya se ha dicho, puede considerarse un verdadero acto administrativo de relevancia externa, a pesar de ser éste un tema controverti-

---

<sup>201</sup> Asuntos acumulados 46/87 y 227/88, Rec. pág. 2859.

<sup>202</sup> Véanse PASTOR BORGOÑÓN, B. y VAN GINDERACHTER, E., *El procedimiento de medidas cautelares ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Civitas, Madrid, 1993; y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La batalla por las medidas cautelares. Derecho Comunitario Europeo y proceso contencioso-administrativo español*, Civitas, Madrid, 1995.

do. Su conceptualización, aun problemática, y su régimen jurídico así lo avalan. En relación a este último, sin embargo, pudiera plantearse la existencia de ciertos aspectos dentro del mismo *prima facie* contradictorios con el propio carácter no normativo de la decisión. Es más, pudiera pensarse que la misma evolución legal y jurisprudencial habida en la materia ha sido decisiva a la hora de imprimir a este acto ciertas connotaciones normativas por mor, justamente, de su propia aplicación. La consagración del capital principio del efecto directo por parte de la jurisprudencia comunitaria, no sólo en favor de los Tratados y reglamentos, sino también en relación a las decisiones -aparte de las directivas, a las que luego me referiré- y la reforma operada en el art. 254 del Tratado de la Comunidad Europea por el Tratado de Maastricht extendiendo el régimen de publicación también a las decisiones adoptadas por el procedimiento de codecisión -junto a buena parte, asimismo, de las directivas-, pudieran argumentar, en concreto, una naturaleza normativa de la decisión. Dejando a un lado el dato de la publicación, ya descartado *supra* como elemento relacionado con esta problemática<sup>203</sup>, parece oportuno ahora reparar en el capítulo del efecto directo de las decisiones y su relación con la naturaleza administrativa de las mismas.

La sentencia Franz Grad contra Finanzamt Traunstein, de 6 de octubre de 1970 (9/70, Rec. pág. 825), puede considerarse como el referente en el reconocimiento jurisprudencial de este capital principio respecto a las decisiones<sup>204</sup>. Según su literalidad, “sería incompatible con el efecto obligatorio que el artículo 189 (actual 249) reconoce a la decisión, excluir en principio que la obligación que la misma impone pueda ser invocada por personas afectadas (...) y el efecto útil de tal acto se vería debilitado si los justiciables no pudieran hacerla valer ante los órganos jurisdiccionales nacionales y éstos estuvieran impedidos para tomarla en consideración como elemento de Derecho comunitario. Si bien los efectos de una decisión pueden no ser idénticos a los de un reglamento, esta diferencia no excluye que eventualmente el resultado final, consistente en el derecho para los administrados de alegarla en vía judicial, sea el mismo que el de una disposición reglamentaria directamente aplicable” (apartado 5). La posibilidad de invocar ante los órganos jurisdiccionales la decisión comunitaria se erige, de esta forma, en el principal baluarte de los afectados en orden a ver realizados sus derechos e intere-

---

<sup>203</sup> Capítulo segundo, epígrafe III.

<sup>204</sup> Una recopilación jurisprudencial sobre la decisión, y en particular en cuanto al reconocimiento de su efecto directo, puede encontrarse en KOVAR, R., “Ordre Juridique Communautaire”, *Traité de Droit Européen*, Collection des Juris-Classeurs, Paris, 1999, págs. 31 y 32. Véase, asimismo, GREAVES, R., “The Nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC”, *European Law Review*, 1996, págs. 3 a 16.

ses en relación con la misma<sup>205</sup>. Una aplicabilidad o efecto directo que, sin embargo, no va a significar contradicción alguna con el carácter administrativo, y por ende no normativo, de la decisión.

Toda norma jurídica, ciertamente, goza por naturaleza de efecto directo. La posibilidad de que los ciudadanos puedan invocar ante los Jueces y Tribunales el ordenamiento jurídico, con objeto de obtener a partir y con fundamento en el mismo una sentencia declarativa de derechos, susceptible, además, de ejecución, parece consustancial a la propia categoría normativa. Pero puede ocurrir que un acto no normativo sea objeto asimismo de una tutela judicial, de tal suerte que su invocabilidad o efecto directo no tenga por qué entrañar necesariamente una naturaleza normativa. Esto es precisamente lo que ocurre en el caso de la decisión comunitaria, donde intervención judicial no es sinónimo de acto normativo. Ello se explica sencillamente porque en estos supuestos el efecto directo del acto no significa tutela judicial declarativa o, lo que es lo mismo, subsunción de la norma jurídica al caso concreto en una fijación de situaciones jurídicas individuales. Tratándose de decisiones, la impetración jurisdiccional se limita a obtener una tutela ejecutiva de un acto que ya *per se* encarna esa subsunción o reconocimiento de derechos y deberes a partir de normas jurídicas<sup>206</sup>. La llamada autotutela administrativa desplaza, así, al órgano jurisdiccional, siendo posible, además, que dicha autotutela no se agote en esa vertiente declarativa extendiéndose también a una autotutela ejecutiva. La decisión comunitaria, que en cuanto acto administrativo que es viene caracterizada ya por aquélla, adolece, por contra, de una importante relajación en su perfil ejecutivo, de ahí, justamente, la utilidad del auxilio judicial en este sentido. Los arts. 256 (antiguo 192) del Tratado de la Comunidad Europea, 83.2 y 164 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y 92 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero reconocen tan sólo el carácter ejecutivo de ciertos tipos de decisiones, remitiéndose a este respecto, en cualquier caso, a una intervención descentralizada

---

<sup>205</sup> “En cuanto a las decisiones destinadas a particulares, por definición y en base al artículo 189 (249), crean directamente derechos y obligaciones para todos sus destinatarios. Estos derechos se crean no sólo para sus *destinatarios específicos*, sino también *en favor de terceros afectados* por un eventual incumplimiento o no ejecución de la medida dictada por la decisión: por ejemplo, en el derecho de la competencia, una empresa afectada por un acuerdo restrictivo entre competidores puede exigir ante los Tribunales internos el cumplimiento de una decisión de la Comisión dirigida a los infractores e instándoles a poner fin a su conducta, al igual que si se ve afectada por una ayuda otorgada a un competidor, y declarada no compatible por la Comisión”: ABELLÁN HONRUBIA, V., VILÀ COSTA, B. y OLESTI RAYO, A., *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Ariel, Barcelona, 1998, pág. 160.

<sup>206</sup> Cfr. el caso concreto de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 8 de marzo de 1979, SPA Salumificio di Cornuda contra Amministrazione delle Finanze dello Stato, 130/78, Rec. pág. 867, relativo al efecto directo de una Decisión de la Comisión que obligaba a la República italiana a suprimir determinadas medidas de salvaguardia nacionales.



de los distintos Estados miembros<sup>207</sup>. Son, de esta forma, los órganos jurisdiccionales internos los llamados a velar por esta ejecución en virtud del llamado efecto directo de la decisión que, en cuanto ceñido a tal vertiente ejecutiva, logra enraizar sin estridencias con el carácter administrativo de este acto comunitario.

La extensión *ope iudicis* del efecto directo a la decisión, por tanto, encuentra su contexto lógico en una conocida afirmación, según la cual, es la falta de coerción de las distintas instancias comunitarias la causante, en buena medida, de la debilidad de la ejecución administrativa directa del Derecho comunitario<sup>208</sup>. Despojado de toda connotación normativa, es el problema de la ejecución de un acto administrativo -el de la decisión- el que es afrontado con el reconocimiento de la tutela judicial en estos casos. Un sistema legal de ejecución administrativa parcial y descentralizado hace necesaria esta intervención de las autoridades judiciales con el fin de garantizar la efectiva realización de los derechos y deberes presentes en la decisión. La colaboración judicial en la ejecución de los actos administrativos, por lo demás, se ha revelado como una constante en los distintos sistemas internos de los Estados miembros, en manifiesta tensión con el privilegio administrativo de decisión ejecutoria, dependiendo, en concreto, su mayor o menor presencia de los diferentes ordenamientos o etapas históricas de referencia<sup>209</sup>. Por lo que se refiere al caso español, el art. 95 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, deja abierta tal posibilidad, al consagrar que “las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercebimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales”. El art. 29.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dispone, por su parte, que “cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, *podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo*, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78”.

A modo de conclusión, por tanto, puede afirmarse que el reconocimiento

---

<sup>207</sup> Véase *supra*, Capítulo tercero, epígrafe III, el enunciado de estos preceptos.

<sup>208</sup> Cfr. SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. A., GONZÁLEZ VEGA, J. A. y FERNÁNDEZ PÉREZ, B., *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Eurolex, Madrid, 1996, pág. 348; PLAZA VENTURA, P., *Las sanciones comunitarias europeas ...*, *op. cit.*, pág. 222 y sigs.

<sup>209</sup> Véase, al respecto, PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo. Parte general*, tomo I, Marcial Pons, Madrid, 1999, págs. 153 y sigs.

jurisprudencial del efecto directo de la decisión se cohonesta perfectamente con su condición de acto no normativo, en contraste con el efecto directo de las directivas, de características y consecuencias muy distintas como se verá seguidamente.

## 2. EL SUPUESTO PARTICULAR DE LA DIRECTIVA. ANALOGÍAS Y DIFERENCIAS

Un supuesto totalmente distinto a la decisión, por lo que se refiere al principio del efecto directo, constituye la directiva<sup>210</sup>. Este acto comunitario, que en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero recibe la denominación de recomendación general, no puede considerarse *stricto sensu* una norma jurídica, aunque tampoco es, desde luego, un acto administrativo. En cuanto instrumento de armonización de las distintas legislaciones nacionales que representa, y por ende, en cuanto acto interno que es, imperfecto y condicionado, dirigido a los Estados en orden a lograr de éstos una normativa de transposición o desarrollo ya sí directamente aplicable, no parece que pueda atribuírsele, en puridad, la condición de disposición normativa, aunque sólo sea porque carece de los requisitos esenciales para ello<sup>211</sup>. Se manifiesta, por contra, como el documento maestro y de partida de un peculiar proceso de creación normativa que desemboca, eso sí, en verdaderas normas jurídicas de los Estados miembros, partícipes junto a las instituciones comunitarias de este proceso<sup>212</sup>.

Pues bien, el reconocimiento también jurisprudencial del efecto directo de las directivas<sup>213</sup>, o mejor, de ciertas disposiciones de éstas consideradas técnicamente completas o precisas, una vez incumplido o cumplido defectuosamente el plazo de transposición, sí representa en estos casos la atribución de características normativas a unas disposiciones que, en cuanto tales, carecen de ellas, por mor, justamente, de su propia aplicación. El llamado efecto directo patológico o no natural de las directivas logra así insuflar carácter normativo a previsiones carentes del

<sup>210</sup> La problemática del efecto directo o aplicabilidad directa de la directiva cuenta con una bibliografía ciertamente extensa. Una recopilación de la misma puede encontrarse en ALONSO GARCÍA, R., *Derecho Comunitario ...*, op. cit., págs. 307 y sigs.; SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. A., GONZÁLEZ VEGA, J. A. y FERNÁNDEZ PÉREZ, B., *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, op. cit., pág. 353, y MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, op. cit., págs. 419 y 420.

<sup>211</sup> Véase una sumaria descripción de los rasgos fundamentales de las normas jurídicas en SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, op. cit., vol. I, pág. 134.

<sup>212</sup> Desde una perspectiva distinta y más amplia, SORIANO GARCÍA, J.-E. (*Reglamentos y Directivas en la Jurisprudencia comunitaria*, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 108) afirma que "(...) las Directivas son, en realidad, normas de naturaleza comunitaria en su origen y de naturaleza estatal en su fin, o sea que el *iter* normativo que ha de recorrer una Directiva para culminar su ciclo vital, pase necesariamente por dos fases, una primera, comunitaria, en la que se establece el resultado a conseguir, y otra de naturaleza estatal en la que cada Estado, como sujeto únicamente responsable, ha de desarrollar una actividad normativa imprescindible para conseguir ese resultado comunitario".

<sup>213</sup> Entre las numerosas sentencias, las de 5 de abril de 1979, Ministerio Público contra Ratti, 148/78, Rec. pág. 1629, y 19 de enero de 1982, Becker contra Finanzamt Münster-Innenstadt, 8/81, Rec. pág. 53.

mismo, desde el momento en que posibilita la proyección exterior de las mismas, más allá de su mera condición de pautas base de una ulterior normativa.

Siendo esto así, también debe señalarse a renglón seguido que este reconocimiento del efecto directo se ha concebido de modo absolutamente restrictivo, de suerte que quizá no se haya pretendido tanto la aplicación a toda costa de la directiva, como que esa aplicación resulte de la previa acomodación de los Derechos internos a la misma. Es decir, como quiera que el efecto directo en este contexto supone una distorsión del propio mecanismo de armonización legislativa en que consiste la directiva, desvirtuándose incluso lo que es su propia naturaleza, pudiera perfectamente pensarse que ha sido esta evidencia la que ha llevado a limitar dicho principio a las exclusivas relaciones verticales frente a Estados, dejando de esta forma desprotegidas las relaciones horizontales frente a particulares, con los únicos remedios entonces del “efecto transfusión” de las directivas o interpretación de las normas internas de conformidad con aquéllas<sup>214</sup> y la exigencia de responsabilidad estatal por incumplimiento del Derecho comunitario en forma de no transposición o transposición defectuosa de la directiva<sup>215</sup>. En este sentido,

---

<sup>214</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 1990, Marleasing S.A. contra La Comercial Internacional de Alimentación S.A., C-106/89, Rec. pág. I-4156.

<sup>215</sup> En particular, sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1991, Andrea Francovich y Danila Bonifaci y otros contra República Italiana, C-6/90 y C-9/90, Rec. pág. I-5403; 16 de diciembre de 1993, Teodoro Wagner Miret contra Fondo de Garantía Salarial, C-334/92, Rec. pág. I-6926; 14 de julio de 1994, Paola Faccini Dori contra Recreb Sul, C-91/92, Rec. pág. I-3347; 8 de octubre de 1996, Erich Dillenkofer y otros contra Bundesrepublik Deutschland, C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 y C-190/94, Rec. pág. I-4867; y 17 de octubre de 1996, Denkavit International BV y otros contra Bundesamt für Finanzen, C-283/94, C-291/94 y C-292/94, Rec. pág. I-5085. Puede encontrarse una síntesis de toda esta jurisprudencia, por ejemplo, en las sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998, Norbrook Laboratories Ltd contra Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, C-127/95, Rec. pág. I-1566, apartados 105 a 112; y 25 de febrero de 1999, Annalisa Carbonari y otros contra Università degli Studi di Bologna y otros, C-131/97, Rec. pág. I-1119, apartados 51 a 53. Entre la bibliografía existente al respecto, véanse SCHOCKWEILER, F., “La responsabilité de l'autorité nationale en cas de violation du Droit communautaire”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1992, núm. 1, págs. 27 a 50; DUBOUIS, L., “La responsabilité de l'État pour les dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire”, *Revue Française de Droit Administratif*, 1992, núm. 1, págs. 1 a 14; QUINTANA LÓPEZ, T., “La responsabilidad del Estado legislador”, *Revista de Administración Pública*, núm. 135, septiembre-diciembre de 1994, págs. 103 a 147 (en particular, págs. 135 y sigs.); y “La responsabilidad del Estado legislador por daños a particulares generados por violación del Derecho comunitario (Sentencia del TJCE de 5 de marzo de 1996)”, *La Ley*, 1996-4, D-238, págs. 1244 a 1247; COBREROS MENDAZONA, E., *Incumplimiento del Derecho comunitario y responsabilidad del Estado*, Civitas, Madrid, 1995; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Perspectivas de las justicias administrativas nacionales en el ámbito de la Unión Europea”, *op. cit.*, en particular págs. 402, 409 y 410; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Responsabilidad del Estado legislador: pautas de la jurisprudencia para determinar la aplicación del artículo 139.3 de la Ley 30/1992”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 104, octubre-diciembre de 1999, págs. 633 a 641, y ALONSO GARCÍA, R., *La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho Comunitario*, Civitas-Fundación Universidad Empresa, Madrid, 1997; y “Actividad judicial v. inactividad normativa (El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas frente al déficit normativo de las Instituciones y de los Estados miembros)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 151, enero-abril de 2000, págs. 77 a 132 (en particular, págs. 121 y sigs.).

no está de más señalar que esta limitación no ha venido impuesta al Tribunal de Justicia, desde el momento en que no parece que pueda aceptarse la consideración según la cual sólo sería posible reconocer respecto a las directivas un efecto directo vertical al tener literalmente como destinatarios a todos o alguno de los Estados miembros, por cuanto dichos destinatarios que aparecen en los Tratados se refieren precisamente a la directiva en cuanto acto genuino interno dirigido a una ulterior producción normativa del Estado y no como norma ya de aplicación directa<sup>216</sup>. El efecto directo predicado en este contexto, por tanto, no ha sido deliberadamente llevado hasta sus últimas consecuencias, y aun reconociéndose que en su operatividad logra acercar la naturaleza normativa a previsiones que carecen de ella, puede afirmarse que no ha significado, con carácter general, un alejamiento en exceso de la directiva de su propia misión de acto armonizador de legislaciones. Es más, pudiera incluso pensarse que el referido efecto directo vertical, más que responder a una pretensión de tutela de concretas situaciones jurídicas, ha perseguido los posibles efectos disuasorios que tal jurisprudencia puede representar para los Estados en sus obligaciones de transposición, a sumar, así, al conocido y poco efectivo recurso por incumplimiento del Derecho comunitario<sup>217</sup>.

### D) EXTINCIÓN

#### 1. ANULACIÓN

##### a) ACTOS IMPUGNABLES EX ART. 230 DEL TRATADO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Los actos comunitarios, y entre ellos los de naturaleza administrativa, pueden extinguirse por diversas causas y cauces, todos ellos admitidos, aunque no siempre regulados, por el ordenamiento comunitario. De entre estas vías de cesación de la eficacia jurídica de los actos comunitarios, poseen especial significación aquellas que se hallan ligadas al principio de legalidad, o lo que es lo mismo, las que determinan los límites a la conocida presunción *ius tantum* de validez de los actos comunitarios. A la anulación por vicios de anulabilidad y revocación por motivos de

---

<sup>216</sup> Es por ello por lo que, en mi criterio, carecen de rigor consideraciones tales como la esgrimida por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 26 de febrero de 1986, Marshall contra Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, 152/84, Rec. 723, en la que puede leerse lo siguiente:

“Por lo que respecta al argumento según el cual una directiva no puede ser invocada contra un particular, es menester subrayar que según el artículo 189 (249) del Tratado el carácter obligatorio de una directiva sobre el que se base la posibilidad de invocar ésta ante un órgano jurisdiccional nacional existe sólo en relación al *Estado miembro destinatario*. De ello se deriva que una directiva no puede, por consiguiente, ser invocada, en su calidad de tal, contra dicha persona”.

<sup>217</sup> Véase SILVA DE LAPUERTA, R., “La ejecución de las sentencias de incumplimiento por los Estados miembros”, Noticias de la Unión Europea, núm. 178, noviembre de 1999, págs. 77 a 85.

legalidad, se unen las distintas causas susceptibles de determinar la inexistencia o nulidad radical de los actos, a las que más adelante se aludirá.

Respecto a la anulación por causas de anulabilidad, aunque son diversos los cauces de intervención jurisdiccional e incluso de intervención administrativa con fines purgativos (en cuanto a estos últimos, si bien no se prevé en el orden comunitario un recurso administrativo general, sí se reconoce una previa vía administrativa para ámbitos específicos, como para los de la función pública<sup>218</sup> y Administración institucional comunitarias<sup>219</sup>), puede afirmarse que es el recurso de anulación contemplado en el art. 230 del Tratado de la Comunidad Europea -y concordantes de los otros dos Tratados constitutivos- el fundamental medio de reacción contra los actos viciados de ilegalidad.

Aunque ya se ha hecho mención en otras partes de este trabajo a la importante jurisprudencia comunitaria en virtud de la cual se interpreta de forma extensiva el alcance objetivo del recurso de anulación en aras a obtener una amplia tutela jurisdiccional, conviene *hic et nunc* recapitular este apartado de la hermenéutica comunitaria de gran trascendencia para las garantías de los justiciables. Según palabras literales del Tribunal de Justicia, “el recurso de anulación se dirige a asegurar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 (actual 220), el respeto del derecho en la interpretación y la aplicación del Tratado; que sería contrario a este objetivo interpretar restrictivamente los requisitos de admisibilidad del recurso limitando su alcance a las categorías de actos enumerados en el art. 189 (actual 249); que el recurso de anulación debe por tanto estar abierto respecto de todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, con independencia de su naturaleza o forma, que se dirijan a producir efectos jurídicos” (sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión contra Consejo, 22/70, Rec. pág. 277). O como también ha afirmado este órgano jurisdiccional en su sentencia de 11 de noviembre de 1981, International Business Machines Corporation contra Comisión (60/81, Rec. pág. 2639), “constituyen actos o decisiones susceptibles de ser objeto de un recurso de anulación en el sentido del artículo 173 (actual 230) las medidas que producen efectos jurídicos obligatorios, susceptibles de afectar a los intereses del recurrente modificando de forma apreciable su situación jurídica”. Una generosa doctrina que sin embargo parece encontrar cierta restricción en su aplicación a los actos administrativos comunitarios de trámite o de procedimiento, desde el mo-

---

<sup>218</sup> Art. 90.2 del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas.

<sup>219</sup> Arts. 18 del Reglamento (CEE) núm. 337/75 del Consejo, de 10 de febrero de 1975, relativo al Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, y 22 del Reglamento (CEE) núm. 1365/75 del Consejo, de 26 de mayo de 1975, relativo a la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.

mento en que una gran parte de los mismos, dada su condición instrumental o preparatoria, no pueden ser impugnados de forma autónoma al quedar fuera del recurso de anulación, sólo pudiendo así resultar invocados en el ulterior recurso que en su caso se dirija contra el acto definitivo. Como ha señalado la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de diciembre de 1992, Cimenteries CBR SA y otros contra Comisión (T-10/92, T-11/92, T-12/92 y T-15/92, Rec. pág. II-2667), “sólo los actos que afectan inmediatamente y de forma irreversible a la situación jurídica de las empresas afectadas pueden justificar, desde antes de que finalice el procedimiento administrativo, la admisibilidad de un recurso de anulación”. Interpretación extensiva, por tanto, del concepto de acto susceptible de recurso anulación, que no inexistencia absoluta de actos administrativos carentes de tal vía impugnatoria.

b) VICIOS DE ANULABILIDAD Y NULIDAD RADICAL

El Derecho positivo comunitario sólo conoce la categoría de invalidez que se identifica con los vicios enumerados en los arts. 230, párrafo segundo, del Tratado de la Comunidad Europea, 146, párrafo segundo, del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y 33, párrafo primero, del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Esto es, la incompetencia, los vicios sustanciales de forma, la violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución y la desviación de poder, motivos que abarcan la totalidad de las infracciones del ordenamiento comunitario. Más allá, sin embargo, de estas causas de anulabilidad, la jurisprudencia comunitaria, desde su mítica sentencia de 12 de julio de 1957, *Algera y otros contra Asamblea común*<sup>220</sup>, ha ido perfeccionando esta teoría de las nulidades del ordenamiento comunitario constatando, junto a tales vicios, la existencia de otros nuevos, que vienen a constituir en buena medida los mismos aunque con mayores dosis de gravedad o evidencia, pero cuya virtud más sobresaliente radica en la posibilidad de que puedan ser declarados al margen de los rigurosos plazos temporales a los que aquéllos se hallan constreñidos (dos meses, conforme al art. 230, párrafo quinto, del Tratado de la Comunidad Europea).

Se trata de la categoría de la nulidad absoluta o inexistencia, que en el orden comunitario tan sólo ha sido aplicada en dos ocasiones en sede jurisdiccional respecto a un dictamen motivado *ex art. 54.4 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1957, *Usines à Tubes de la Sarre contra Alta Autoridad, cit.*) y en relación a una decisión de la Comisión (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de

---

<sup>220</sup> Asuntos acumulados 7/56 y 3-7/57, Rec. pág. 83.

27 de febrero de 1992, BASF AG y otros contra Comisión<sup>221</sup>, posteriormente casada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de junio de 1994, Comisión contra BASF AG y otros<sup>222</sup>). Como se afirma en la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo contra Comisión, *cit.*, “calificar un acto de inexistente permite declarar, más allá de los plazos de recurso, que dicho acto no ha producido ningún efecto jurídico. Por razones manifiestas de seguridad jurídica, dicha calificación deberá reservarse por consiguiente en el Derecho comunitario, al igual que en los Derechos nacionales que la reconocen, a los actos afectados por vicios particularmente graves y evidentes” (apartado 10).

c) UNA JURISPRUDENCIA DESCONCERTANTE

Ofrece cierta perplejidad comprobar que la jurisprudencia comunitaria no siempre se muestra coherente y uniforme en sus líneas y tendencias doctrinales, sino que en ocasiones encierra ciertas contradicciones internas difícil de justificar. Así, por lo que atañe a la tutela jurisdiccional, la jurisprudencia recaída en materia del alcance objetivo del recurso de anulación nada o muy poco tiene que ver con la sentada en otros campos referentes también a este recurso, como el de la legitimación de los particulares para impugnar los reglamentos comunitarios o el del concreto alcance de las sentencias de anulación. Si aquel problema ha recibido un tratamiento jurisprudencial que puede calificarse, conforme a lo ya visto, de abierto y favorable al amparo jurisdiccional del mayor número de supuestos posibles, estos otros dos aspectos relativos a la legitimación y alcance de las sentencias, y que también hubo ocasión de analizar *supra*<sup>223</sup>, no han podido recibir un enfoque más restrictivo por parte de los órganos jurisdiccionales comunitarios. Un planteamiento contrario abiertamente a la tutela jurisdiccional que incluso ha llegado a rozar lo incomprensible e ilógico como en el caso ya analizado de las sentencias del Tribunal de Primera Instancia y Tribunal de Justicia, respectivamente, de 10 de julio de 1997, AssiDomän Kraft Products AB y otros contra Comisión, y 14 de septiembre de 1999, Comisión contra AssiDomän Kraft Products AB y otros, referente a la negación de la extensión de una sentencia anulatoria a ciertas empresas que no recurrieron en su momento la Decisión impugnada.

---

<sup>221</sup> Asuntos acumulados T-79/89, T-84-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 y T-104/89, Rec. pág. II-315.

<sup>222</sup> C-137/92 P, Rec. pág. I-2555.

<sup>223</sup> Capítulo segundo, epígrafe III.

## 2. REVOCACIÓN

### a) UNA CREACIÓN PRETORIANA Y *EX LEGE*

Un particular supuesto de revocación aparece regulado en el art. 8.3 del Reglamento (CE) núm. 17/62 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, por el que se establecen las modalidades de aplicación de los arts. 81 y 82 (antiguos 85 y 86) del Tratado de la Comunidad Europea, relativos a la interdicción de acuerdos o prácticas abusivas contra la competencia por parte de las empresas. Según la literalidad de dicho precepto, “la Comisión podrá revocar o modificar su decisión o prohibir determinados actos a los interesados: a) Si la actuación de hecho cambiare en relación con un elemento esencial de la decisión. b) Si los interesados infringieren una carga que conlleve la decisión. c) Si la decisión reposare sobre indicaciones inexactas o se hubiere obtenido fraudulentamente. d) Si los interesados abusaren de la exención de las disposiciones del apartado 1 del art. 85 (art. 81, tras el Tratado de Amsterdam) del Tratado que se les haya otorgado en la decisión (...)”. Asimismo, el art. 65.2, párrafo cuarto, del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero alberga otra previsión particular de revocación, al establecer que “la Comisión revocará o modificará la autorización (relativa a acuerdos entre empresas de especialización o de compra o venta en común) si reconociere que, a resultas de un cambio en las circunstancias, el acuerdo deja de satisfacer las condiciones previstas anteriormente, o que las consecuencias efectivas de este acuerdo o de su aplicación son contrarias a las condiciones requeridas para su aprobación”.

Se trata, sin embargo, de reglas muy específicas que constituyen la excepción dentro de una regulación de creación jurisprudencial, como es la relativa a la revocación de los actos administrativos comunitarios. Ha sido la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, en efecto, la que ha ido tejiendo, desde fechas muy tempranas, aunque no a través de un gran elenco de pronunciamientos, las líneas maestras de la técnica revocatoria en el orden comunitario, tal como se verá a continuación.

### b) CLASIFICACIÓN Y REQUISITOS

Puede afirmarse que la jurisprudencia comunitaria se ha centrado en la revocación con eficacia retroactiva de los actos administrativos favorables por motivos de legalidad. Han sido estos parámetros, en concreto, los que han condicionado el diseño de este instituto por parte de las diversas sentencias que se han ocupado del mismo. Como ya han puesto de manifiesto los diversos estudios existentes al res-



pecto en la doctrina española<sup>224</sup>, los dos requisitos cumulativos exigidos para el ejercicio por la Administración comunitaria de esta potestad, en los supuestos señalados de actos favorables ilegales y siempre bajo la consideración de la revocación con efectos *ex tunc*, son, en primer lugar, el que se produzca la misma dentro de un plazo razonable a contar en principio desde la adopción del acto y a determinar casuísticamente<sup>225</sup>, y en segundo lugar, que en una ponderación también casuística de los intereses públicos y privados en juego, se tenga suficientemente en cuenta la confianza legítima que pudo tener el administrado en la legalidad y mantenimiento del acto en el momento de la notificación del mismo (interrelación entre la teoría de la ponderación de intereses y principio de protección de la confianza legítima). Como ha recapitulado la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 1987, *Conorzio Cooperative d' Abruzzo contra Comisión, cit.*, “la revocación de un acto ilícito se permite si se produce en un plazo razonable y si la institución de la que emana tiene suficientemente en cuenta la medida en que el destinatario del acto ha podido eventualmente confiar en la legalidad del mismo. Si no se respetan estos requisitos, la revocación vulnera los principios de la seguridad jurídica y de la protección de la confianza legítima y debe ser anulada” (apartados 12 y sigs.).

Frente a esta nítida doctrina, los demás supuestos de revocación en el orden comunitario se revelan aún imprecisos e inseguros. Si la revocación de actos administrativos favorables ilegales pero con efectos *ex nunc* no parece exigir tales requisitos siendo, de esta forma, siempre posible<sup>226</sup>, menos problemas ha de plantear aún la relativa a actos administrativos no favorables ilegales<sup>227</sup>. Dejando a un lado los motivos de legalidad, que vienen a reconducirse al menos a las mismas causas de

---

<sup>224</sup> WEBER, A., “El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comunitario”, *op. cit.*; SORIANO GARCÍA, J. E., “Dos vivas por el triunfo de los principios generales ...”, *op. cit.*; DE LA QUADRASALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., en la obra colectiva *Manual de Derecho Administrativo Comunitario, op. cit.*, págs. 223 y sigs.; GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo, op. cit.*, págs. 195 y sigs.; FUENTETAJA PASTOR, J. A., “Eficiencia *inter partes* de las sentencias de anulación y ejecución *erga omnes* ...”, *op. cit.*, y ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario, op. cit.*, págs. 629 y sigs., y “La revocación de los actos administrativos comunitarios ...”, *op. cit.*

<sup>225</sup> En palabras de DE LA QUADRASALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (en la obra colectiva *Manual de Derecho Administrativo Comunitario, op. cit.*, pág. 226), “lo cierto es que no resulta fácil determinar cuando estamos propiamente ante un plazo razonable. En ese aspecto el Tribunal ha dictado una jurisprudencia variada que hace que el plazo razonable se mueva en una banda que puede ir desde los seis meses hasta los ocho años. Una banda tan ancha hace bastante *irrazonable* el argumento mismo de la existencia de un plazo razonable (...)”.

<sup>226</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia de 1 de junio de 1961, Gabriel Simon contra Tribunal de Justicia, 15/60, Rec. pág. 239, y 9 de marzo de 1978, Antoon Herpels contra Comisión, 54/77, Rec. pág. 585.

<sup>227</sup> “La revocación de actos administrativos ilegales no favorables no provoca una colisión de intereses. Ello explica la inexistencia de jurisprudencia al respecto”: ARZOZ SANTISTEBAN, X., “La revocación de los actos administrativos comunitarios ...”, *op. cit.*, pág. 1635.

anulabilidad del recurso de anulación, fue la sentencia *Algera* y otros contra Asamblea común, de 12 de julio de 1957<sup>228</sup>, la que proclamó el principio de la irrevocabilidad de los actos favorables legales. Por lo demás, como señala WEBER, “podría atribuírsele a la Administración la potestad discrecional para revocar -con efectos de futuro- un acto de gravamen que hubiere sido dictado conforme a Derecho, en atención al interés del afectado por que se suprima el gravamen y ponderando el interés general concretado en la legalidad de la acción administrativa”<sup>229</sup>.

c) LA QUIEBRA DEL SISTEMA. COMPLEMENTARIEDAD DE LA REVOCACIÓN RESPECTO AL RECURSO DE ANULACIÓN

Si bien el recurso de anulación no es el único medio de reacción admitido en el Derecho comunitario contra los actos comunitarios ilegales, sobresaliendo, por ejemplo, entre otras vías de depuración, la declaración de nulidad radical o inexistencia de aquellos actos particularmente viciados por causas graves o manifiestas, es la potestad revocatoria de la Administración comunitaria una de las técnicas complementarias más importantes del recurso de anulación en aras a la protección del principio de legalidad en el orden comunitario. Frente a la fugacidad del plazo para interponer el recurso de anulación, la técnica revocatoria constituye una idónea alternativa en orden a depurar los actos administrativos comunitarios ilegales, y ello a pesar de que también esta opción en poder de la Administración comunitaria exige de un plazo razonable de ejercicio -a dilucidar jurisprudencialmente- para su operatividad.

Pero esta importante función de la revocación resulta enervada desde el momento en que la misma representa aún una realidad insegura en el ordenamiento comunitario de forma tal que no logra satisfacer las expectativas que en principio cabría esperar de dicha institución. Su propio origen jurisprudencial y casuístico determina una doctrina incompleta y fragmentaria que no contempla, por ejemplo, la iniciativa de parte en la incoación de estos procedimientos. Estas deficiencias quedan palmariamente evidenciadas en un supuesto repetidamente comentado por su desafortunado desenlace como fue el abordado por las sentencias de instancia y casación de 10 de julio de 1997, *AssiDomän Kraft Products AB* y otros contra Comisión, y 14 de septiembre de 1999, Comisión contra *AssiDomän Kraft Products AB* y otros, respectivamente. En esta ocasión no sólo se negó la eficacia de una sentencia de anulación de una concreta Decisión punitiva a aquellas empresas sancionadas que no habían interpuesto en su momento el recurso de anulación, sino

---

<sup>228</sup> Asuntos acumulados 7/56 y 3-7/57, Rec. pág. 83.

<sup>229</sup> WEBER, A., “El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comunitario”, *op. cit.*, pág. 72.

que, más allá de este capítulo, se obvió sorprendentemente, primero por la Administración y posteriormente por el Tribunal de Justicia en casación, la vía revocatoria como alternativa a la no extensión de los efectos anulatorios a aquellas empresas que no habían recurrido. Con independencia incluso de que se tratara de una misma Decisión con distintos destinatarios o bien de diferentes actos junto a sus respectivos interesados, lo cierto es que ni siquiera se utilizó la técnica de la revocación a pesar de la ilegalidad notoria del supuesto en liza y de su naturaleza no favorable. Como ha señalado FUENTETAJA PASTOR con relación a este mismo caso, “todo ello recuerda una vez más la fragmentariedad, por su construcción pretoriana, de la que adolece aún hoy día el Derecho Administrativo comunitario, carente de una formulación clara y completa de la revisión de oficio de los actos administrativos, afirmada y reconocida en todos los Estados miembros de la Unión Europea y cuyos modelos ayudarán a delinear (...)”<sup>230</sup>.

## V. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA COMUNITARIA

No puede concluirse un estudio sobre Derecho administrativo europeo sin hacer una referencia, por pequeña que sea, a los principios generales comunitarios. Como una parte integrante e ineludible del ordenamiento comunitario, estos principios constituyen las líneas maestras o reglas informadoras de la actividad de las instituciones comunitarias. Más allá de los particularismos de los diferentes sectores de la acción comunitaria, los principios generales del Derecho comunitario logran aunar un diseño básico y fundamental de la *praxis* comunitaria. Aunque su origen puede encontrarse en el propio Derecho positivo, originario o derivado, es en la jurisprudencia comunitaria donde se localizan los más característicos principios rectores de la actividad comunitaria, a modo de Derecho no escrito ligado a una importante función integradora de las distintas lagunas del ordenamiento comunitario. Actividad normativa y administrativa, pero particularmente los diversos procedimientos administrativos europeos son el contexto habitual sobre el que tales principios se proyectan, en una suerte de procedimiento común superador de los graves déficits que estas instituciones manifiestan.

No parece, sin embargo, oportuno esbozar aquí un análisis de todos y cada uno de los principios que se han ido desarrollando y consolidando en el sistema europeo. Unos más cercanos a la función administrativa comunitaria que otros, pero

---

<sup>230</sup> FUENTETAJA PASTOR, J. A., “Eficiencia *inter partes* de las sentencias de anulación y ejecución *erga omnes* ...”, *op. cit.*, pág. 52.

todos en cualquier caso objeto de oportuna atención y estudio por la doctrina<sup>231</sup>, justifican su protagonismo en los más variados capítulos y vertientes del ordenamiento europeo, como ya ha habido ocasión de comprobar en relación, por ejemplo, al acto administrativo comunitario. Los principios de presunción de legalidad de los actos de las instituciones comunitarias, de juridicidad en general de la actividad comunitaria, de autoorganización, los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, los de igualdad y proporcionalidad, transparencia, o los más procedimentales de audiencia, motivación, publicidad y oficialidad, forman, entre otros muchos, la superestructura organizativa y funcional del ordenamiento comunitario.

## VI. LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS. DERECHO DE ACCESO A LOS MISMOS

Conforme ha reconocido el Tribunal de Primera Instancia, “el procedimiento de examen del expediente en los asuntos de la competencia tiene por objeto permitir que los destinatarios de un pliego de cargos tengan conocimiento de los elementos de prueba que figuran en el expediente de la Comisión, para que puedan pronunciarse de forma eficaz sobre las conclusiones a las que la Comisión llegó en su pliego de cargos, basándose en dichos elementos. Por lo tanto, el examen del expediente forma parte de las garantías de procedimiento que tienen por objeto proteger el derecho de defensa y garantizar, en particular, el ejercicio efectivo del derecho a ser oído” (sentencia de 18 de diciembre de 1992, Cimenteries CBR SA y otros contra Comisión, *cit.*). Pero más allá de este fundamental derecho de audiencia y vista del expediente de los interesados en cuanto parte sustancial de la garantías de defensa y participación de los mismos dentro del procedimiento<sup>232</sup>, se halla reconocido en el

---

<sup>231</sup> HUBEAU, F., “Le principe de la protection de la confiance legitime dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes”, Cahiers de Droit Européen, 1983, págs. 143-162; GARCÍA MACHO, R., “Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 56, octubre-diciembre de 1987, págs. 557 a 571; MUÑOZ MACHADO, S., “Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario ...”, *op. cit.*; y *La Unión europea y las mutaciones del Estado*, *op. cit.*, págs. 121 y sigs.; WEBER, A., “Il Diritto amministrativo procedimentale nell’ordinamento della Comunità Europea”, Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 1992, págs. 393 a 412; y “El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comunitario”, *op. cit.*; BARNÉS VÁZQUEZ, J., “Hacia el Derecho Público Europeo”, *op. cit.*; CANANEA, G. Della, “I procedimenti amministrativi della comunità europea”, *op. cit.*; ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, *op. cit.*, págs. 473 y sigs.; PAREJO ALFONSO, L., en la obra colectiva *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, *op. cit.*, págs. 39 y sigs.; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, *op. cit.*, págs. 191 y sigs.

<sup>232</sup> Véase PAREJO ALFONSO, L., en la obra colectiva *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, *op. cit.*, págs. 86 y 87.

ámbito comunitario un derecho general a la información y acceso, en concreto, del público a los documentos de las instituciones comunitarias, como corolario de los básicos principios de transparencia, apertura y participación de los ciudadanos.

Este derecho general de acceso a los documentos comunitarios ha estado recientemente sometido a un proceso de revisión, a raíz de la incorporación por el Tratado de Amsterdam del nuevo art. 255 en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, a cuyo tenor “todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (...).” En cumplimiento de este precepto fue presentada con fecha de 26 de enero de 2000 una Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, que ha dado lugar finalmente al Reglamento (CE) núm. 1049/2001, de 30 de mayo de 2001. Una norma que, junto a sus disposiciones de aplicación, ha venido a sustituir la anterior regulación en la materia, integrada por las Decisiones 93/731/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, referente al acceso del público a los documentos del Consejo; 94/90/CECA, CE, Euratom de la Comisión, de 8 de febrero de 1994, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión y 97/632/CE, CECA del Parlamento Europeo, de 10 de julio de 1997, relativa al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo<sup>233</sup>.

Este Reglamento reconoce “un derecho de acceso lo más amplio posible a los documentos de las instituciones”, sin perjuicio del régimen de excepciones que contemplan sus arts. 4 y 9 (este último referido a los “documentos sensibles”); derecho de acceso que se materializará, caso de obtener respuesta positiva a la solicitud inicial o ulterior de confirmación, en una consulta *in situ* o entrega de la correspondiente copia, pudiendo ser ésta de carácter electrónico. La denegación reiterada, en su caso, de la solicitud cofirmatoria, sea una denegación total o parcial y bien se haya producido expresamente o por silencio negativo, dejará expedita la vía del recurso judicial de anulación, así como la reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo conforme al art. 195 (antiguo 138 E) del Tratado de la Comunidad Europea. El art. 3.a) de este texto normativo, por otra parte, contempla una definición amplia de “documento administrativo”, abarcando cualquier contenido y soporte (papel, forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referentes a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la ins-

---

<sup>233</sup> Véanse DYRBERG, P., “El acceso público a los documentos y las autoridades comunitarias”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997, págs. 390 a 407; MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., “El acceso a los documentos del Consejo de la Unión Europea”, *Gaceta Jurídica de la CE*, 1997, B-120, págs. 5 y sigs.; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, *op. cit.*, págs. 198 y sigs.

titución, pero sin incluir, a diferencia de la originaria Propuesta, la previsión final de que quedan excluidos los textos de uso interno, como los documentos de reflexión o de debate o aquellos en los que se expresen opiniones personales o se recojan intercambios de pareceres o puntos de vista, así como los mensajes informales, a través por ejemplo del correo electrónico.



## REFLEXIONES CONCLUSIVAS

Si el Derecho administrativo comunitario puede considerarse ya una parte sustancial de la problemática jurídica que encierran las Comunidades Europeas, la teoría del acto administrativo comunitario está llamada a ser la piedra angular de esta disciplina. Como una realidad latente, pero a la vez omnipresente en el diario funcionamiento de las instituciones europeas, esta pieza fundamental del “rompeca-bezas” comunitario se halla necesitada de una ordenación teórica o parte general adecuada a la trascendencia jurídica que tiene. La aplicación administrativa directa del Derecho comunitario está reclamando con urgencia una dogmática capaz de definir sus perfiles y estructurar sus distintos elementos y aspectos, en lo que puede considerarse un ámbito conceptual en continua formación.

Qué duda cabe que los nuevos y futuros retos de la Unión Europea<sup>234</sup> también han de pasar por la consolidación de un sólido y capaz ordenamiento jurídico garante de todos los intereses en juego y alejado de cualquier atisbo de confusión e improvisación. En este sentido, la esperada reforma constitucional de los actos comunitarios y de los pilares mismos de la creación europea no puede perecer en la casuística y no siempre certera doctrina lograda ya en torno al acto y procedimiento administrativo. Aun reconociéndose la loable e ingente labor llevada a cabo por la jurisprudencia y doctrina en la continua gestación del ordenamiento comunitario, no se puede ignorar el protagonismo que están llamados a tener el “constituyente” y las propias instancias europeas en este esfuerzo de clarificación y depuración de la dimensión jurídico-administrativa comunitaria.

Por todo ello es por lo que el epílogo de este trabajo se resume a la constatación de dicha realidad emergente como expresión natural del devenir continuo y cotidiano de las Comunidades, así como a un *desideratum* en orden a la nítida delimitación y ordenación de la función administrativa dentro de este ámbito, en un momento, como representa el presente, de pretendida madurez del Derecho comunitario.

---

<sup>234</sup> Téngase en cuenta la Declaración relativa al futuro de la Unión adoptada por la Conferencia Intergubernamental que dio lugar al Tratado de Niza y otros Actos conexos.





## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AA.VV. (Dir.: CHITI, M. P. y GRECO, G.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte Generale e Parte Speciale, Giuffrè, Milano, 1997.
- AA.VV. (Dir.: RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.), *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993.
- AA.VV., *L'administration de l'Union européenne*, Revue Française D'Administration Publique, juillet-septembre 2000, núm. 95, Institut International D'Administration Publique.
- ABELLÁN HONRUBIA, V., VILÀ COSTA, B. y OLESTI RAYO, A., *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Ariel, Barcelona, 1998.
- ADINOLFI, A., "I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli stati membri", *Rivista Italiana de Diritto Pubblico Comunitario*, 1994, págs. 521 a 578.
- AIROLDI, M., *Lineamenti di diritto amministrativo comunitario*, Giuffrè, Milano, 1990.
- AKEHURST, M., "The Application of General Principles of Law by the Court of Justice of the European Communities", *The British Year Book of International Law*, 1981, págs. 29 a 51.
- ALONSO GARCÍA, R., "La ejecución normativa del Derecho Comunitario Europeo en el ordenamiento español", *Revista de Administración Pública*, núm. 121, 1990, págs. 213 a 241.
- *Derecho comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994.

- *La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho Comunitario*, Civitas-Fundación Universidad Empresa, Madrid, 1997.
- “Actividad judicial v. inactividad normativa (El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas frente al déficit normativo de las Instituciones y de los Estados miembros)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 151, 2000, págs. 77 a 132.

AMATO, G., *Rapporti fra norme primarie e secondaire*, Milano, 1962.

ARIÑO ORTIZ, G., “Leyes singulares, leyes de caso único”, *Revista de Administración Pública*, núm. 118, 1989, págs. 57 a 101.

ARROYO GÓMEZ, M. A., “La carrera administrativa en la función pública de las Comunidades Europeas”, *Documentación Administrativa*, núms. 210-211, 1987, págs. 363 a 367.

ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1998.

- “La revocación de los actos administrativos comunitarios en la jurisprudenciacomunitaria”, en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo* (Coord.: SOSA WAGNER, F.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, tomo II, págs. 1625 a 1663.
- “Las reformas del sistema comunitario de intervención administrativa en materia de competencia”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 60, mayo-agosto de 2001, págs. 81 a 117.

BACIGALUPO, E., *Sanciones administrativas (Derecho español y comunitario)*, Colex, Madrid, 1991.

BAÑO LEÓN, J. M<sup>a</sup>., “La ejecución autonómica del Derecho comunitario ante el Tribunal Constitucional (Comentario a la STC 258/1988, de 20 de diciembre)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 62, 1989, págs. 259 a 268.

BARAV, A., “Injustice normative et fondement de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté Européen”, *Cahiers de Droit Européen*, núm. 4, 1977, págs. 439 y sigs.

BARNÉS VÁZQUEZ, J., “Hacia el Derecho Público Europeo”, en AA.VV. (Coord.: BARNÉS VÁZQUEZ, J.), *El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 31 a 56.

BASSOLS COMA, M., “Derecho comunitario y Derecho administrativo”, *Actualidad Administrativa*, núm. 32, 1986, págs. 1829 a 1838.

- BEBR, G., "The balance of power in the European Communities", *Annuaire Européen*, vol. 5, 1959, págs. 53 a 79.
- BELL, J., "Convergences and divergences in European administrative law", *Rivista Italiana de Diritto Pubblico Comunitario*, 1992, págs. 3 a 22.
- BERTRAND, G., *La prise de décision dans l'Union européenne*, La Documentation Française, Paris, 1998.
- BESNÉ MAÑERO, R., CANEDO ARRILLAGA J. R. y PÉREZ DE LAS HERAS, B., *La Unión Europea. Historia, instituciones y sistema jurídico*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998.
- BIEBER, R. y SALOMÉ, I., "Hierarchy of norms in European law", *Common Market Law Review*, 1996, págs. 907 a 930.
- BLOCH, R. y LEFEVRE, J., *La fonction publique internationale et européenne*, Paris, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1963.
- BOBBIO, N., "Per una classificazione degli imperativi giuridichi", en *Scritti giuridichi in memoria de Pietro Calamandrei*, Padova, 1958, vol. I, págs. 119 y sigs.
- BODIGUEL, J. L., *Les fonctions publiques dans l'Europe des douze*, Paris, 1994.  
"La fonction publique européenne", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 61, 1995 (3), págs. 501 a 522.
- BOQUERA OLIVER, J. M<sup>a</sup>., *Estudios sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 1990.
- BÖRNER, B., *Die Entscheidungen der Hohen Behörde. Eine Studie zum supranationalen Verwaltungsprozeb*, J.C.B. Mohr, Tubinga, 1965.
- BUSTOS GISBERT, R., "Competencias legislativas concurrentes, garantía del cumplimiento del Derecho comunitario y ejecución interna del Derecho derivado europeo (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de mayo de 1992)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, enero-abril de 1993, págs. 215 y sigs.
- "Cuestiones planteadas por la jurisprudencia constitucional referente a la ejecución y garantía del cumplimiento del Derecho comunitario", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, núm. 2, 1993, págs. 583 a 604.
- CANANEA, G. Della, "I procedimenti amministrativi della comunità europea", en *Trattato di diritto amministrativo europeo* (Coords.: CHITI, M. P. y GRECO, G.), Milano, 1997, págs. 225 y sigs.

CANGA FANO, D., “La responsabilidad extracontractual de las Instituciones Comunitarias”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 178, 1999, págs. 19 a 29.

CAPELLI, F. y MIGLIAZZA, M., “Recours en indemnité et protection des intérêts individuels: quels son les changements possibles et souhaitables?”, *Cahiers de Droit Européen*, núm. 5-6, 1995, págs. 585 y sigs.

CAPOTORTI, F., “La problematique juridique des directives et règlements et de leur mise en oeuvre”, en SIEDENTOPF, H. y ZILLER J. (Eds.), *L'Europe des Administrations. La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les Etats membres*, op. cit., págs. 246 y sigs.

CARRILLO SALCEDO, J. A., *La recepción del recurso contencioso-administrativo en la Comunidad Europea del carbón y del acero*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1958.

CARTOU, L., *Communautés européennes*, Dalloz, Paris, 1991.

CARTOU, L., *Le Marché Commun et le Droit Public*, Sirey, Paris, 1959.

CASÉS PALLARES, L., *Derecho administrativo de la defensa de la competencia*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

CASSESE, S., “Il sistema amministrativo europeo e la sua evoluzione”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 3, 1991, págs. 769 a 774.

- “I lineamenti essenziali del diritto amministrativo comunitario”, *Rivista Italiana de Diritto Pubblico Comunitario*, 1991, págs. 3 a 10.
- “La Costituzione europea”, *Quaderni costituzionale*, 1991, págs. 487 a 508.
- “Il diritto amministrativo comunitario e la sua influenza sulle amministrazioni pubbliche nazionali”, en VANDELLI, L.; BOTTARI, C. y DONATI, D., *Diritto Amministrativo Comunitario*, Maggioli, 1994, págs. 17 a 28.

CHITI, M. P., “I signori del diritto comunitario: la Corte di Giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1991, págs. 796 a 831.

- “The role of the European Court of Justice in the development of general principles and their possible codification”, *Rivista Italiana de Diritto Pubblico Comunitario*, 1995, págs. 661 a 671.
- “El organismo de derecho público y el concepto comunitario de administración pública”, *Justicia Administrativa*, núm. 11, abril de 2001, págs. 33 a 48.

- COBREROS MENDAZONA, E., *Incumplimiento del Derecho comunitario y responsabilidad del Estado*, Civitas, Madrid, 1995.
- COMISIÓN EUROPEA, *Manuel des procedures operationnelles*, Bruselas, 1995.
- CONSTANTINESCO, V., KOVAR, R. y SIMON, D., *Traité sur l'Union Européenne*, Económica, Paris, 1995.
- CORTESE PINTO, E., "Le raccomandazioni nel Diritto della CEE", *Rivista di Diritto Europeo*, 1989, págs. 339 a 381.
- DE LAUBADÈRE, A., "Les actes administratifs", en *Zehn Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften. Dix ans de jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, Congreso Europeo de Colonia, 1963, vol. I, Carl Heymanns, Colonia, 1965, págs. 472 a 487.
- "Traits généraux du contentieux administratif des Communautés Européennes", *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International*, vol. 111, 1964, págs. 536 a 601.
- DE VERGOTTINI, G., "Note sugli atti normativi e amministrativi dell'ordinamento comunitario europeo", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1963, págs. 887 a 972.
- DERVIN, Ph., *Les Status des fonctionnaires européens*, Paris, Mémoire, 1965.
- DIEDRICHSEN, T. U., "The system of legal acts in the history of drafts and proposals of the EC Treaty", en WINTER, G., *Sources and Categories of European Union Law. A Comparative and Reform Perspective*, Nomos, Baden-Baden, 1996, págs. 315 a 345.
- DÍEZ-PICAZO, L. M., "Derecho comunitario y medidas sancionatorias", en AA.VV., *El desenvolupament del dret administratiu europeu*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993, págs. 95 a 121.
- DUBOUIS, L., "La notion d'emplois dans l'Administration publique (art. 48.4 traité CEE) et l'accès des ressortissants communautaires aux emplois publics", *Revue Française de Droit Administratif*, 1987 (3), págs. 949 a 962.
- "La responsabilité de l'État pour les dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire", *Revue Française de Droit Administratif*, 1992, núm. 1, págs. 1 a 14.

- DUE, O., “Le respect des droits de la défense dans le droit administratif communautaire”, *Cahiers de Droit Européen*, 1987, págs. 382-396.
- DYRBERG, P., “El acceso público a los documentos y las autoridades comunitarias”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997, págs. 390 a 407.
- ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1976.
- FALCON, G., “Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario”, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991, págs. 351 a 370.
- “Alcune osservazioni sullo sviluppo del diritto amministrativo comunitario”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1993, págs. 74 a 84.
  - “Giustizia comunitaria e giustizia amministrativa”, en VANDELLI, L.; BOTTARI, C. y DONATI, D., *Diritto Amministrativo Comunitario*, Maggioli, 1994, pág. 271 a 298.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *El régimen de las ayudas estatales en la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1993.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, M<sup>a</sup>. Y., “El régimen de responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea: Condiciones, ámbito de aplicación y cuestiones conflictivas”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 171, 1999, págs. 9 a 29.
- FINES, F., *Étude de la Responsabilité Extracontractuelle de la Communauté Économique Européenne*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1990.
- FONSECA MORILLO, F. J., voz “Decisión”, en *Diccionario de términos comunitarios* (Coord.: BIGLINO CAMPOS, P.), McGraw-Hill, Madrid, 1997, págs. 137 a 141.
- FRANCHINI, C., *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La co-amministrazione nei settori di interesse comunitario*, Cedam, Padua, 1992.
- “La funzione pubblica comunitaria”, en AA.VV. (Dirs.: CHITI, M. P. y GRECO, G.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte Generale, Giuffrè, Milano, 1997, págs. 201 a 223.
- FROMONT, M., “L’influence du droit français et du droit allemand sur les conditions de recevabilité du recours en annulation devant la Cour de Justice des Communautés européennes”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1966, págs. 47 a 65.

FUENTETAJA PASTOR, J. A., *Función pública comunitaria*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

- “Eficiencia *inter partes* de las sentencias de anulación y ejecución *erga omnes*: la problemática fundamentación de la potestad de revisión de los actos administrativos comunitarios”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 206, 2000, págs. 47 a 52.

GAJA, G., HAY, P. y ROTUNDA, R., “Instruments for Legal Integration in the European Communities. A Review”, en CAPPELLETTI, SECCOMBE, WEILER (eds.), *Integration Through Law*, W. De Gruyter, Berlin, 1985, vol. 1, libro 2, págs. 113 a 160.

GALERA RODRIGO, S., *La aplicación administrativa del Derecho comunitario. Administración Mixta: tercera vía de aplicación*, Civitas, Madrid, 1998.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición”, *Revista de Administración Pública*, núm. 29, 1959, págs. 161 a 185.

- “Las competencias y el funcionamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Estudio analítico de los recursos”, en AA.VV. (Dir.: GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. y MUÑOZ MACHADO, S.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Civitas, Madrid, 1986, págs. 655 a 729.
- *La batalla por las medidas cautelares. Derecho Comunitario Europeo y proceso contencioso-administrativo español*, Civitas, Madrid, 1995.
- “Sobre la posibilidad de que las jurisdicciones nacionales adopten medidas cautelares positivas (y no sólo suspensiones) contra los actos de sus Administraciones respectivas dictados en ejecución de Reglamentos comunitarios cuya validez se cuestiona (Sentencia *Atlanta* del Tribunal de Justicia, de 9 de noviembre de 1995)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 88, 1995, págs. 565 a 579.
- “Perspectivas de las justicias administrativas nacionales en el ámbito de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 103, 1999, págs. 401 a 411.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid, 1999.

GARCÍA MACHO, R., “Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 56, 1987, págs. 557 a 571.



- GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *Los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1991.
- GARDEÑES SANTIAGO, M., “Las *comunicaciones interpretativas* de la Comisión: concepto y valor normativo”, *Revista de las Instituciones Europeas*, 1992, págs. 933 a 949.
- GARRIDO FALLA, F., “La igualdad de sexos en la función pública comunitaria”, *Noticias CEE*, núm. 46, 1988, págs. 109 a 113.
- GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1987, vol. I.
- GARZÓN CLARIANA, G., “Las fuentes del Derecho comunitario”, en AA.VV. (Dir.: RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.), *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial, op. cit.*, págs. 23 a 53.
- GAST, O., *Les procédures européennes du droit de la concurrence et de la franchise*, Jupiter, Paris, 1989.
- GIANNINI, M. S., “Atto amministrativo”, en *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1959, págs. 158 y sigs.
- “Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali”, en *Foro Italiano*, 1963, vol. III, págs. 9 y sigs.
- GIL IBÁÑEZ, A., *El control y la ejecución del Derecho comunitario. El papel de las Administraciones nacionales y europeas*, Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ SALINAS, J., “Notas sobre algunos de los puntos de referencia entre Ley, Reglamento y acto administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 121, 1990, págs. 159 a 211.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Privado*, Montecorvo, Madrid, 1996.
- “La problemática actual del Derecho administrativo europeo”, *Rivista Italiana de Diritto Pubblico Comunitario*, 1996, págs. 1 a 50.
  - “Responsabilidad del Estado legislador: pautas de la jurisprudencia para determinar la aplicación del artículo 139.3 de la Ley 30/1992”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 104, 1999, págs. 633 a 641.
  - *El Derecho Administrativo Europeo*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2000.
- GREAVES, R., “The Nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC”, *European Law Review*, 1996, págs. 3 a 16.

- GUAITA, A, "El concepto de acto administrativo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 7, 1975, págs. 529 a 550.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., *El sistema institucional de las Comunidades Europeas*, Tecnos, Madrid, 1988.
- HARTLEY, T. C. H., *The Foundations of European Community Law*, Clarendon Press, Oxford, 1994.
- HEN, C., "La motivation des actes des institutions communautaires", *Cahiers de Droit Européen*, 1977, págs. 49 a 91.
- HILF, M., "The application of rules of national administration in de implementation of Community Law", *Yearbook of European Law*, 1983, págs. 78 y sigs.
- HUBEAU, F., "Le principe de la protection de la confiance legitime dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes", *Cahiers de Droit Européen*, 1983, págs. 143-162.
- HUILLIER, J. L., "Une conquête du droit aministratif français: le contentieux de la CECA", *Rec. Dalloz*, 1953, XII, págs. 63 a 66.
- ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario General*, Ariel, Barcelona, 1985.
- JOLIET, R., *Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux*, Lieja, 1981.
- KOVAR, R., "L'affectivité interne du Droit Communautaire", en *La Communauté et ses Etats membres*, Faculté de Droit-Martinus Nijhoff, Lieja-La Haya, 1973, págs. 203 y sigs.
- "La Déclaration núm. 16 annexée au Traité sur l'Union Européenne: chronique d'un éche annoncé?", *Cahiers de Droit Européen*, 1997, págs. 3 a 11.
  - "Ordre Juridique Communautaire", *Traité de Droit Européen*, Collection des Juris-Classeurs, Paris, 1999, págs. 31 y 32.
- LAGRANGE, M., "La cour de justice des communautés européennes: du plan Schuman à l'union européenne", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1978, págs. 2 a 17.
- LANG, J. T., "The procedure of the Commission in competition cases", *Common Market Law Review*, 1977, págs. 155-176.

- LASAGABASTER HERRARTE, I., *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1986.
- LASO PÉREZ, J. J., “Efectos jurídicos de la decisión de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 93.2 CEE”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1995, págs. 951 a 971.
- LASOK, P., *Unwritten principles of Community Law*, Vorträge, Saarbrücken, 1982.
- LAUWAARS, R. H., *La décision dans les communautés européennes*, Colloque de Lyon, novembre 1966, Bruxelles, 1969.
- *Lawfulness and legal force of community decisions*, A. W. Sijthoff, Leiden, 1973.
- LE TALLEC, G. y EHLERMANN, C.-D., “La motivation des actes des Communautés européennes”, *Revue du Marché Commun*, 1966, págs. 179 a 187.
- LEGUINA VILLA, J., “Legitimación, actos administrativos generales y reglamentos. El valor normativo de las disposiciones organizatorias”, *Revista de Administración Pública*, núm. 49, 1966, págs. 193 y 224.
- LETEMENDIA, M. A., *Retrait et abrogation des actes administratifs individuels en droit communautaire et en droit anglais*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1987.
- LOUIS, J.-V., *El ordenamiento jurídico comunitario*, Comisión de las Comunidades Europeas, Colección “Perspectivas Europeas”, Bruselas, Luxemburgo, 1986.
- LUTTON, Ph., “Les équilibres mouvants du système institutionnel de la Communauté économique européenne”, *Revue Française de Science Politique*, 1985, págs. 26 a 45.
- MACKENZIE STUART, W., *The European Community and the Rule of Law*, London, 1977.
- MANGAS MARTÍN, A., Voz “Responsabilidad de las Comunidades Europeas”, *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Madrid, 1995, pág. 5932.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1999.

- MANN, C. J., *The Function of Judicial Decision in European Economic Integration*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1972.
- MARTÍN MATEO, R. y DíEZ SÁNCHEZ, J. J., *La marca comunitaria. Derecho público*, Trivium, Madrid, 1996.
- MARTÍN RETORTILLO, L., “Actos administrativos generales y reglamentos. Sobre la naturaleza de la convocatoria de oposiciones”, *Revista de Administración Pública*, núm. 40, 1963, págs. 225 a 249.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.
- MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., “El acceso a los documentos del Consejo de la Unión Europea”, *Gaceta Jurídica de la CE*, 1997, B-120, págs. 5 y sigs.
- MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, C., *Naturaleza jurídica de las leyes “ad hoc”*, Civitas, Madrid, 1995.
- MARZONA, N., “Lo sviluppo delle funzioni esecutive dell’Amministrazione comunitaria: un nuovo ruolo per la Commissione”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1993, págs. 49 a 60.
- MEILÁN GIL, J. L., *La distinción entre norma y acto administrativo*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967.
- MILANESI, E. M., “Partecipazione dello stato nelle imprese e disciplina comunitaria degli aiuti pubblici”, *Rivista di Diritto Europeo*, 1990, págs. 515 a 576.
- MODERNE, F., “Decadencia del punto de vista orgánico en la definición del acto administrativo en derecho francés: los actos administrativos de origen privado”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 4, 1975, págs. 3 a 15.
- MOITINHO DE ALMEIDA, J. C., *Evolución jurisprudencial en materia de acceso de los particulares a la jurisdicción comunitaria*, Universidad de Granada, 1991.
- MOLINA DEL POZO, C. F., *Europa y los funcionarios*, Madrid, 1988.  
- *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Trivium, Madrid, 1995.
- MONJAL, P.-Y., “La Conférence intergouvernementale de 1996 et la hiérarchie des normes communautaires”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1996, págs. 681 a 716.

- MONTILLA MARTOS, J. A., *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Civitas, Madrid, 1994.
- MORAND, Ch.-A., *La législation dans les Communautés Européennes*, Paris, 1968.
- “Les recommandations, les résolutions et les avis du droit communautaire”, *Cahiers de Droit Européen*, 1970, págs. 623 a 644.
- MORATA, F., “La ejecución del Derecho comunitario en los Estados miembros descentralizados: un enfoque jurídico-político”, *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 7, 1987, págs. 75 a 93.
- MORENO MOLINA, A. M., *La ejecución administrativa del Derecho comunitario. Régimen europeo y español*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- MORTATI, C., *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968.
- MUÑOZ MACHADO, S., *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1986.
- *La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1992.
  - “Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de legislación básica española”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 75, 1992, págs. 329 a 358.
  - *La Unión europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.
  - “La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos en el Derecho comunitario europeo”, *Documentación Administrativa*, núms. 237-238, 1994, págs. 105 a 138.
- NIETO, A., *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1993.
- OBRADOVIC, D., “Repatriation of powers in the European Community”, *Common Market Law Review*, vol. 34, núm. 1, 1997, págs. 59 a 88.
- OPHÜLS, C. F., “Les Règlements et les Directives dan les Traités de Rome”, *Cahiers de Droit Européen*, 1966, págs. 3 a 20.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D., *La ejecución del Derecho Comunitario Europeo en España*, Cuadernos de Estudios Europeos, Civitas, Madrid, 1993.
- ORTIZ BLANCO, L., *El procedimiento en Derecho de la Competencia Comunitario*, Civitas, Madrid, 1994, 2 vols.

- ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L., *Aplicación judicial del Derecho comunitario*, Trivium, Madrid, 1992.
- PALACIO GONZÁLEZ, J., *El Sistema Judicial Comunitario. Perspectiva institucional, reglas de procedimiento y vías de recurso*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1996.
- PAPPAS, S. A. (Dir.), *Procédures administratives nationales de préparation et de mise en oeuvre des décisions communautaires*, Institut européen d'Administration publique, Maastricht, 1994.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo. Parte general*, tomo I, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- PAREJO ALFONSO, L., DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., MORENO MOLINA, A. M. y ESTELLA DE NORIEGA, A., *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000.
- PASTOR BORGONÓN, B. y VAN GINDERACHTER, E., *El procedimiento de medidas cautelares ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Civitas, Madrid, 1993.
- PENAUD, J., *La fonction publique des Communautés européennes*, Paris, La Documentation Française, 1993.
- PENNERA, Ch., "The Beginnings of the Court of Justice and its Role as a driving Force in European Integration", *Journal of European Integration History*, 1995, págs. 111 a 127.
- PÉREZ CALVO, A., "La formación de la voluntad comunitaria del Estado y la ejecución del Derecho comunitario en el Estado autonómico", en *XVI Jornadas de Estudio. La Constitución española en el ordenamiento comunitario europeo (I)*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995, vol. I, págs. 875 a 890.
- PESCATORE, P., "L'apport du Droit communautaire au Droit international public", *Cahiers de Droit Européen*, 1970, págs. 501 a 525.
- PLAZA VENTURA, P., *Las sanciones comunitarias europeas: su aplicación a las empresas*, Edijus, Pamplona, 1999.

- QUERMONNE, J.-L., “Existe-t-il un modèle politique européen?”, *Revue Française de Science Politique*, 1990, págs. 192 a 211.
- QUINTANA LÓPEZ, T., “La responsabilidad del Estado legislador”, *Revista de Administración Pública*, núm. 135, 1994, págs. 103 a 147.
- “La responsabilidad del Estado legislador por daños a particulares generados por violación del Derecho comunitario (Sentencia del TJCE de 5 de marzo de 1996)”, *La Ley*, 1996-4, D-238, págs. 1244 a 1247.
- RAINAUD, J.-M., *La distinction de l’acte réglementaire et de l’acte individuel*, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1966.
- RASMUSSEN, H., *On Law and Policy in the European Court of Justice*, Martinus Nijhoff, Dordrecht-Boston-Lancaster, 1986.
- RIDEAU, J., “Le rôle des Etats membres dans l’application du Droit communautaire”, *Annuaire Français de Droit International*, 1972, págs. 864 y sigs.
- “Traités constitutifs et administrations dans l’Union et les Communautés européennes”, *Annuaire Européen d’Administration Publique*, vol. XVI, 1991, págs. 239 a 277.
- RIDEAU, J. y CHARRIER, J.-L., *Code de procédures européennes*, Litec, 1990.
- RIVERO, M., *Cours de Droit Administratif Comparé*, Paris, 1955.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J., *Cuatro estudios de Derecho Administrativo Europeo. Derechos fundamentales, subsidiariedad, subvenciones y Administraciones Públicas*, Comares, Granada, 1999.
- RUIZ RUIZ, F., “Las competencias de las Comunidades Autónomas en el desarrollo normativo y la ejecución del Derecho comunitario europeo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, págs. 279 a 203.
- RUIZ-JARABO COLOMER, D., *El Juez nacional como Juez Comunitario*, Civitas-Fundación Universidad Empresa, Madrid, 1993.
- SACCHI MORSIANI, G., *Il potere amministrativo della Comunità europea e le posizioni giuridiche dei privati*, Giuffrè, Milano, 1965, vol. I.
- SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. A., GONZÁLEZ VEGA, J. A. y FERNÁNDEZ PÉREZ, B., *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Eurolex, Madrid, 1996.

- SÁNCHEZ LEGIDO, A., *La tutela judicial del particular frente a la actividad normativa comunitaria*, Universidad de Castilla-La Mancha, Murcia, 1994.
- “La legitimación de los particulares para recurrir en anulación contra los actos normativos comunitarios tras la sentencia Codorniu: ¿Continuidad o giro jurisprudencial?”, *Gaceta Jurídica de la CEE*, 1994, págs. 5 a 16.
- SANDULLI, M. A., “Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo”, en *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Padova, 1957, págs. 445 y sigs.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998, vol. I.
- SANTANIELLO, G., *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milano, 1963.
- SANTAOLALLA GADEA, F., “La aplicación del Derecho comunitario en España”, en AA.VV. (Dir.: GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. y MUÑOZ MACHADO, S.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)*, Civitas, Madrid, 1986, vol. I, págs. 385 a 502.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “Reflexiones sobre el desarrollo normativo del Derecho comunitario en España”, *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 2, 1987, págs. 339 a 363.
- SCHMIDT-ABMANN, E., “El Derecho Administrativo General desde una perspectiva europea”, *Justicia Administrativa*, núm. 13, octubre de 2001, págs. 5 a 25.
- SCHOCKWEILER, F., “La motivation des décisions individuelles en droit communautaire et en droit national”, *Cahiers de Droit Européen*, 1989, págs. 3 a 40.
- “La responsabilité de l’autorité nationale en cas de violation du Droit communautaire”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1992, núm. 1, págs. 27 a 50.
- SCHWARZE, J., “Europäisches Verwaltungsrecht im Werden. Einführung und Problemaufrib”, en SCHWARZE, J. (ed.), *Verwaltungsrecht im Werden*, Nomos, Baden-Baden, 1982, págs. 11 a 22.
- *Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Nomos, Baden-Baden, 1988, 2 vols.
  - *Administrative Law under European Influence: on the convergence of the administrative laws of EU member states*, Nomos, Baden-Baden, 1996.



- SCHWEITZER, M. (ed.), *Europäisches Verwaltungsrecht*, Österreichische Akademie der Wissenschaften, Viena, 1991.
- SIEDENTOPF, H. y ZILLER J. (Eds.), *L'Europe des Administrations. La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les Etats membres*, IE-AP-Bruylant, Bruselas, 1988.
- SILVA DE LAPUERTA, R., “La ejecución de las sentencias de incumplimiento por los Estados miembros”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 178, 1999, págs. 77 a 85.
- SOLDATOS, P. y VANDERSANDEN, G., “La recommandation, source indirecte du rapprochement des législations nationales dans le cadre de la CEE”, en AA. VV., *Les instruments du rapprochement des législations dans la CEE*, Bruselas, 1976, págs. 95 a 151.
- SORIANO GARCÍA, J.-E., *Reglamentos y Directivas en la Jurisprudencia comunitaria*, Tecnos, Madrid, 1988.
- “Dos vivas por el triunfo de los principios generales en el Derecho Administrativo de la Comunidad”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 200, 1999, págs. 49 a 54.
- SOSA WAGNER, F., “Las fronteras del sector público”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 11, 1999, págs. 63 a 92.
- THIERFELDER, R., *Die Entscheidungen im EWG-Vertrag*, Ludwig Appel, Hamburgo, 1968.
- THOMAS, R., “Reason-giving in English and European Community Administrative Law”, *European Public Law*, 1997, págs. 213 a 222.
- TIZZANO, A., “La hiérarchie des normes communautaires”, *Revue du Marché Unique Européen*, 1995 (1), págs. 219 a 232.
- “The instruments of community law and the hierarchy of norms”, en AA.VV., *Reforming the Treaty on the European Union. The Legal Debate*, Kluwer Law International y T.M.C. Asser Inst., La Haya, 1996, págs. 207 a 219.
- TRIANTAFYLLOU, D., *Vom Vertrags-zum Gesetzesvorbehalt. Beitrag zum positiven Rechtmäßigkeitsprinzip in der EG*, Nomos, Baden-Baden, 1996.
- VANDERSANDEN, G., “Pour un élargissement du droit des particuliers d’agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées”, *Cahiers de Droit Europeen*, núms. 5-6, 1995, págs. 535 a 552.

- VANDERSANDEN, G. y BARAV, A., *Contentieux communautaire*, Bruylant, Bruselas, 1977.
- VENTURINI, G., *La responsabilità extracontrattuale delle Comunità Europee*, Giuffrè, Milano, 1980.
- VERVAELE, J. A. E., “Poderes sancionadores de y en la Comunidad Europea. ¿Hacia un sistema de sanciones administrativas europeas?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 37, 1993, págs. 167 a 205.
- VILLAR PALASÍ, J. L. y VILLAR EZCURRA, J. L., *Principios de Derecho Administrativo*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, tomo I.
- VOLKMAR, D., *Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt*, Duncker & Humblot, Berlin, 1961.
- VON HIPPEL, G., *La séparation des pouvoirs dans les Communautés européennes*, Université de Nancy, Nancy, 1965.
- WADE, W. y FORSYTH, C., *Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1994.
- WEBER, A., “Il Diritto amministrativo procedimentale nell’ordinamento della Comunità Europea”, *Rivista Italiana de Diritto Pubblico Comunitario*, 1992, págs. 393 a 412.
- “El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comunitario”, en AA.VV. (Coord.: BARNÉS VÁZQUEZ, J.), *El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 57 a 90.
- WELLENS, K. C. y BORCHARDT, G. M., “Soft Law in European Community Law”, *European Lax Review*, 1989, págs. 267 a 321.
- WILLE, E., *Le Risoluzioni del Parlamento Europeo e del Consiglio dei ministri delle Comunità europee*, Cedam, Padova, 1981.
- WINTER, G. (ed.), *Sources and Categories of European Union Law: A Comparative and Reform Perspective*, Nomos, Baden-Baden, 1996.
- “Reforming the sources and categories of European Union Law: A Summary”, en WINTER, G. (ed.), *Sources and Categories of European Union Law ...*, *op. cit.*, págs. 13 a 65.
- WOLFF, H.-J./BACHOF, O., *Verwaltungsrecht I*, Beck, Munich, 9.ª ed., 1974.
- *Verwaltungsrecht II*, Beck, Munich, 4.ª ed., 1976.







[www.junta-andalucia.es/iaap](http://www.junta-andalucia.es/iaap)